



JEFA NACIONAL
Magdalena Chú Villanueva

JEFE DE GABINETE DE ASESORES
F. Alfonso Chan León

GERENTA DE INFORMACIÓN Y
EDUCACIÓN ELECTORAL
Diana Arias Stella Diez

GERENTE DE GESTIÓN ELECTORAL
Francisco Calmet Assereto

GERENTE (E) DE SUPERVISIÓN DE
FONDOS PARTIDARIOS
Augusto Fernando Bravo Villarán

SECRETARIA GENERAL
Luz Marina Vera Cabrera

GERENTE DE ASESORÍA JURÍDICA
Luigino Pilotto Carreño

GERENTE DE PLANIFICACIÓN Y
DESARROLLO ELECTORAL
Carlos Martín Loyola Escajadillo

GERENTE DE SISTEMAS E INFORMÁTICA
ELECTORAL
Carlos Jesús Renzo Franco

GERENTE DE ADMINISTRACIÓN Y
FINANZAS
Roger Andrés Simich García

GERENTA DE FORMACIÓN Y
CAPACITACIÓN ELECTORAL
Teresa Inés Watanabe Varas

GERENTE DE ORGANIZACIÓN
ELECTORAL Y COORDINACIÓN
REGIONAL
Rubén Enrique Durand Pardo

GERENTE DE CONTROL INSTITUCIONAL
Alfredo Barrientos Minaya

ELECCIONES

PERÚ - Año 5 - N.º 6

noviembre 2006

DIRECTORA
Magdalena Chú Villanueva

EDITOR
Carlos Loyola Escajadillo

COORDINADORA
Rocío Salas Palacios

RESPONSABLE DE LA EDICIÓN
Carlota Casalino Sen

CONSEJO EDITORIAL
Samuel Abad • Cristóbal Aljovín • Carlos Blancas
Julio Cotler • Juan Fernando Jaramillo
Charles D. Kenney • César Landa
Carmen McEvoy • 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: 2006-10995

Lima, noviembre de 2006

ESTILO Y CUIDADO DE EDICIÓN
Odín R. Del Pozo O.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Termil Editores Impresores S.R.L

IMPRESIÓN
Termil Editores Impresores S.R.L

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

Presentación

El sistema electoral, el sistema de partidos políticos y la cultura política son aspectos centrales en la vida democrática de los países. A inicios del siglo XXI, los sistemas electorales puros muestran la propensión a ser desplazados por diseños complejos donde se toma en cuenta la calidad de la democracia en virtud al cumplimiento simultáneo de metas que incluyen varias funciones básicas como la representación, la concentración, la participación, la simplicidad y la legitimidad.

Frente a esa realidad dinámica, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) decidió dedicar el número 6 de la revista *Elecciones* a las tendencias recientes presentadas por los sistemas electorales en diversas regiones del globo y a los últimos comicios llevados a cabo en varios países de América Latina, enfocando de manera particular el caso peruano.

El número que el lector tiene entre sus manos ha sido organizado en cuatro secciones: 1) Sistemas electorales, 2) Procesos electorales en América Latina, 3) Elecciones generales en el Perú-2006, y 4) Historia electoral peruana.

En la primera sección «Sistemas electorales», el artículo de Dieter Nohlen titulado «Tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales» analiza el derrotero de los clásicos sistemas electorales, los mismos que han devenido en fórmulas complejas y mixtas que —según el autor— pueden clasificarse hasta en diez tipos. Dicha tipología viene acompañada de los criterios de valoración, a saber: representatividad, participación, concentración, simplicidad y legitimidad. Así, el autor se pregunta por las tendencias generales del desarrollo de los sistemas electorales en relación con sus tipos, señalando las exigencias funcionales de múltiples dimensiones que ellos confrontan y preguntando qué formas de sistemas las satisfacen de mejor manera. Posteriormente, señala los desarrollos de los sistemas electorales por regiones (países industriales occidentales; Europa Central y del Este; América Latina; África;

Asia). Luego, sugiere que cierta tendencia observada hacia sistemas electorales combinados se explica por el mayor rendimiento funcional de éstos, sin por ello descuidar otros factores que asimismo determinan la elección o el diseño del sistema electoral.

Respecto a los grupos organizados por Nohlen, de acuerdo con las diversas tradiciones electorales regionales, vale la pena detenernos en América Latina, pues el tema se enlaza con el de la siguiente sección de la revista *Elecciones*. En efecto, de manera general y con algunas excepciones, el autor señala ciertos elementos interesantes a tomar en consideración. En cuanto al contexto común, están la transición a la democracia y el predominio del sistema político presidencialista. Así, Nohlen apunta que en casi toda la región prevaleció el sistema electoral de representación proporcional en circunscripciones plurinominales para las elecciones parlamentarias, tendencia que ha sido modificada en la década de 1990 en algunos países (Bolivia, Venezuela, Chile y Ecuador). Posteriormente, varios países han iniciado diversas reformas, entre los que destacan México que está pasando a un sistema segmentado y Chile que ha logrado — con su sistema electoral binominal— cierto grado de consolidación democrática que lo distingue del resto de la región, pues la función de la concentración ha sido eficaz. Otro elemento que vale la pena destacar es la común importancia que se ha dado a las funciones de representación y participación. Finalmente, el autor señala que el régimen presidencialista obliga a la observación del efecto del sistema electoral no sólo en la elección del Presidente, sino también de los Parlamentarios, máxime si ambos procesos electorales se desarrollan de manera simultánea.

La ONPE ha estado atenta a un hecho particular en América Latina: muchos de los países de la región tienen en común que durante los años 2005 y 2006 han desarrollado procesos electorales generales. En efecto, por mencionar algunos —desde diciembre de 2005 hasta noviembre de 2006— hubo elecciones en los siguientes países: Chile, Bolivia, Costa Rica, Haití, Perú, Colombia, México, Brasil, Ecuador y Nicaragua. Esta experiencia compartida ha generado expectativas en el resto del mundo, pues se tratan de procesos inscritos en la ola de institucionalización y de la consolidación de la democracia en Latinoamérica. Esa es la razón por la cual la segunda sección, «Procesos electorales en América Latina», contiene artículos de académicos y especialistas en el análisis de los procesos electorales que ilustran los procesos de Chile, Haití, México, Ecuador, Brasil y Nicaragua. Dichos trabajos, en su mayoría, explican el sistema electoral y analizan el escenario político de los comicios (incluyendo las etapas

pre- y pos- electorales), para concluir con reflexiones en torno a los efectos y límites del sistema electoral. Varios coinciden en proponer ciertas reformas institucionales. El lector podrá apreciar que, de alguna manera, esta sección constituye un diálogo con la anterior.

Eduardo Araya, destacado profesor de la Universidad Católica de Valparaíso en Chile y su actual Vicerrector, colabora en esta ocasión con un artículo que lleva por título: «Las elecciones presidenciales y parlamentarias en Chile 2005-2006 y las perspectivas del cuarto gobierno de la Concertación». El autor analiza el reciente proceso electoral chileno, que incluye la primera vuelta electoral y los resultados de las elecciones parlamentarias realizadas en diciembre de 2005, la segunda vuelta electoral llevada a cabo en enero de 2006 y el desempeño del gobierno en sus primeros cien días. Uno de los aportes significativos de este artículo es mostrar el efecto del sistema electoral y político en dichos comicios. En ese sentido, el autor señala que el diseño de este sistema está mostrando sus límites, pues pone en evidencia la fuerte presión a los partidos para competir dentro de bloques y coaliciones. En un principio, tal como señala el autor, el efecto fue proporcionar estabilidad. Sin embargo, pasado el tiempo, ha derivado en distorsiones importantes en la relación voto-representación, pues al realizarse «negociaciones intrapactos» éstas son percibidas como «negociaciones intraélite» que tienden a diluir el sentido democrático del voto y la representación.

El segundo aporte de esta sección analiza el proceso electoral haitiano y su autor es Félix Ulloa, Director del *National Democratic Institute* (NDI) en Haití. En su artículo titulado «Las elecciones de febrero y abril de 2006 en Haití», Ulloa nos presenta un panorama de la complejidad que significó organizar y ejecutar dicho proceso electoral. A pesar de las dificultades iniciales (luchas internas por controlar el organismo electoral, las dilaciones en la toma de decisiones fundamentales y tres postergaciones de la fecha de la jornada electoral), los comicios realizados tanto en febrero como en abril de 2006 marcan un significativo avance en el camino del fortalecimiento democrático e institucional en dicho país. El autor concluye con una propuesta de agenda para el nuevo gobierno donde se incluye la necesaria reforma del sistema electoral, del sistema político y una nueva ley de partidos políticos que contemple los mecanismos de supervisión de sus fondos económicos, entre otras medidas.

La siguiente colaboración corresponde a Miguel Ángel Valverde Loya, Director de la Maestría en Administración Pública y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Su artículo lleva por

título «La publicidad negativa en la campaña presidencial mexicana de 2006», donde analiza los factores que conducen a tomar la decisión de utilizar la publicidad negativa en una competencia electoral y sus efectos. De manera particular analiza el caso mexicano, tanto en sus antecedentes inmediatos, como en las recientes elecciones presidenciales.

Al cierre de esta edición, los procesos electorales *ad portas* son los de Ecuador, Brasil y Nicaragua. Elecciones presenta artículos que analizan los sistemas electorales de dichos países y el escenario que caracteriza la competencia electoral con vistas a la fecha del sufragio, así como el reto que significa el control del financiamiento recibido por los partidos políticos.

En ese sentido, contamos con el artículo de Michel Rowland que lleva por título «Las elecciones presidenciales en Ecuador». El autor explica el sistema electoral, cuya principal novedad es la reciente legislación que reformó el mecanismo de asignación de escaños. Destaca la dinámica interna de cada partido y las relaciones entre ellos frente al proceso electoral, para concluir con un análisis sobre la probable consulta popular y una reflexión sobre la imperiosa reforma tanto del sistema electoral —que trascienda al mecanismo de asignación de escaños— como del sistema de partidos y la organización interna de éstos, incluyendo mecanismos de control del financiamiento. En el fondo, advierte Rowland, subyace la necesidad de propiciar un cambio en la cultura política de los ciudadanos que garantice la gobernabilidad.

Bruno Wilhelm Speck —Director de investigación de Transparencia Brasil— analiza el delicado y muy sensible tema del financiamiento de los partidos políticos en el caso del Brasil, en su colaboración titulada «¿Reaccionar ante los escándalos o perseguir ideales? La regulación del financiamiento político en Brasil». Sirve como guión la defensa de los valores democráticos fundamentales de la equidad ciudadana, el equilibrio de la competencia electoral y la integridad de los representantes. El caso brasileño es ilustrado a la luz de su desarrollo histórico y de datos provenientes de la elección general de 2002. Finalmente, presenta las principales alternativas planteadas en ese país acerca de reformas en el sistema de financiamiento.

Con relación a Nicaragua, Rosa Marina Zelaya Velásquez —ex Presidenta del Consejo Supremo Electoral de Nicaragua— colabora con un artículo cuyo título es: «El proceso electoral 2006 en Nicaragua». Señala que éste ha generado alta expectativa en el concierto internacional e incluso es visto como los comicios más importantes y competitivos de los últimos quince años en ese

país. Zelaya analiza el escenario de la competencia electoral donde destacan los temores sobre elecciones con índices muy estrechos en sus resultados, la polarización durante la campaña y la posibilidad de una segunda vuelta electoral por primera vez en la historia republicana de Nicaragua. Finalmente, estudia el sistema electoral vigente, concluyendo en la necesidad de realizar profundas reformas en el tema electoral una vez culminen los comicios de noviembre.

La tercera sección, «Elecciones generales en el Perú-2006», cuenta con dos artículos: el primero de Carlos Loyola Escajadillo cuyo título es: «La planificación electoral: elemento clave para el éxito del desarrollo de procesos electorales», y el segundo corresponde a Luz Marina Vera Cabrera titulado: «Participación de las mujeres en las elecciones generales del Perú en 2006». El artículo de Carlos Loyola, gestor de la Gerencia de Planificación y Desarrollo Electoral de la ONPE, pone énfasis en el papel de la planificación de un proceso electoral de gran magnitud (megaproyecto) desde la experiencia de ONPE en las elecciones generales del Perú; así, el autor expone los diversos roles que debe desarrollar dicha planificación entre los que se encuentra la creación de valor. El artículo de Luz Marina Vera, Secretaria General de la ONPE, presenta una perspectiva panorámica de la participación de las mujeres en la vida política del Perú; allí se advierte sobre la tendencia hacia la consolidación de dicha participación, especialmente a partir de la década de 1980.

Es del caso mencionar que, a lo largo del año 2006, el Perú fue escenario de dos importantes procesos electorales. El primero correspondió a las elecciones generales que incluyó la elección del Presidente de la República, los vicepresidentes, los representantes al Congreso y también al Parlamento Andino. El segundo concernió a las recientes elecciones regionales y municipales. Es decir, en este año se producen cambios de autoridades por elección popular en todos los ámbitos políticos del Estado, lo que merece que el próximo número de la revista *Elecciones* dedique sus páginas a profundizar en el análisis de los resultados electorales de dichos procesos, desde distintos enfoques, temas y perspectivas.

La cuarta y última sección de la Revista trata sobre la «Historia electoral peruana»; en ella se ubican dos ensayos bibliográficos acerca de las elecciones en el Perú de los siglos pasados. Ambos trabajos, realizados por prestigiados historiadores, reflejan la importante producción académica de las últimas décadas respecto a los estudios históricos de los temas electorales en el Perú. En ese sentido, el lector interesado en estos asuntos encontrará una visión general de la producción historiográfica electoral de los últimos años.

El primer ensayo ha sido elaborado en coautoría entre Cristóbal Aljovín de Losada y Francisco Núñez Díaz, y lleva por título «Ensayo bibliográfico: las elecciones peruanas decimonónicas». Los autores proponen una clasificación de los estudios realizados en los últimos veinte años desde el punto de vista de los temas abordados. Destacan aquellos que presentan una visión panorámica, los que realizan estudios de casos, y otros que abordan temas precisos vinculados a la cultura política y las prácticas de la participación. A su vez, analizan la producción historiográfica en función de cinco ejes temáticos: el sistema electoral heredero de la Corte de Cádiz; lo nuevo y lo viejo en las elecciones decimonónicas —en el sentido de cuánto cambiaron en relación con las elecciones que hubo en el período Colonial, la importancia de la distribución parroquial y la condición de vecino en tránsito a ser ciudadano—; la participación política, eje medular de los estudios histórico-electorales, donde se incluye las prácticas realizadas durante los procesos electorales decimonónicos, así como el papel de las elecciones como espacio de socialización; la participación indígena analizada como hito central para entender el sistema político peruano; y la publicidad que incluye la imagen que se construía de los candidatos y los líderes políticos.

El segundo ensayo de esta sección final corresponde a José Ragas y lleva por título «Clío en las urnas. La historiografía electoral sobre el Perú. Estado de la cuestión y guía bibliográfica (1810-1930)». Para ello, el autor destaca la renovación de las fuentes utilizadas por los estudiosos de la historia electoral, a la vez que presenta a los precursores en estos temas, donde predomina con claridad Jorge Basadre; luego, aborda como cuestión central la historiografía reciente. Gracias a esas investigaciones se tiene en la actualidad una perspectiva sobre la política, sus prácticas y la competencia electoral del siglo XIX en el Perú. Asimismo, el ensayo de Ragas permite conocer mejor la cultura política y sus orígenes, variable fundamental en cualquier análisis contemporáneo sobre las elecciones. El autor concluye su estudio mostrando una agenda pendiente sobre temas electorales, pues lo electoral en la historiografía peruana tiende a consolidarse y es desde este tema donde se ha contribuido más a conocer nuestra sociedad republicana.

Sólo nos resta señalar que la continuidad de la revista *Elecciones*, así como su calidad, descansan en la constante contribución recibida por parte de los especialistas nacionales y extranjeros, quienes con sus reflexiones y análisis —desde distintas disciplinas— permiten conocer y comprender mejor los procesos electorales. Como siempre, el Consejo Editorial de *Elecciones* ha participado y acompañado con sus opiniones cada etapa de esta edición.

Finalmente el público interesado, lector constante de la Revista —tanto en su edición impresa como en su versión digital—, es un constante estímulo para la continuidad y para mantener la calidad. A todos ellos —autores, Consejo Editorial y lectores— nuestro especial agradecimiento.

Lima, noviembre de 2006

Carlota Casalino Sen
Responsable de la Edición

Contenido

PRESENTACIÓN	3
SISTEMAS ELECTORALES	
Tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales <i>Dieter Nohlen</i>	15
PROCESOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA	
Las elecciones presidenciales y parlamentarias en Chile 2005-2006 y las perspectivas del cuarto gobierno de la Concertación <i>Eduardo Araya Leüpin</i>	47
Las elecciones de febrero y abril 2006 en Haití <i>Félix Ulloa</i>	73
La publicidad negativa en la campaña presidencial mexicana de 2006 <i>Miguel Ángel Valverde Loya</i>	109
Las elecciones presidenciales en Ecuador <i>Michel Rowland García</i>	119
¿Reaccionar ante los escándalos o perseguir ideales? La regulación del financiamiento político en Brasil <i>Bruno Wilhelm Speck</i>	143

El proceso electoral 2006 en Nicaragua <i>Rosa Marina Zelaya Velásquez</i>	175
---	-----

ELECCIONES GENERALES EN EL PERÚ-2006

La planificación electoral: elemento clave para el éxito del desarrollo de procesos electorales <i>Carlos Loyola Escajadillo</i>	201
---	-----

Participación de las mujeres en las elecciones generales: Perú, 2006 <i>Luz Marina Vera Cabrera</i>	211
--	-----

HISTORIA ELECTORAL PERUANA

Ensayo bibliográfico: las elecciones peruanas decimonónicas <i>Cristóbal Aljovín de Losada y Francisco Núñez Díaz</i>	219
--	-----

Clío en las urnas. La historiografía electoral sobre el Perú. Estado de la cuestión y guía bibliográfica (1810-1930) <i>José Ragas Rojas</i>	243
---	-----

DE LOS AUTORES	273
----------------	-----

SISTEMAS ELECTORALES

Tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales

Dieter Nohlen

INTRODUCCIÓN

El paisaje internacional de los sistemas electorales presenta una gran variedad. Como consecuencia de la tercera ola de la democratización (Huntington 1991), al paso de regímenes autoritarios y totalitarios hacia sistemas democráticos acaecido entre 1974 y 1990, se le han sumado a los sistemas electorales tradicionales muchos otros, nuevos. En el contexto mundial, este cambio afecta sobre todo a Europa central y oriental, donde bajo la dominación comunista se votaba de forma uniforme en circunscripciones uninominales según un sistema de mayoría absoluta, que se cambió con la transición. En otras regiones del mundo, las jóvenes democracias se mantuvieron fieles a los sistemas electorales que fueron aplicados en fases democráticas anteriores al establecimiento de regímenes autoritarios, aunque existen excepciones notables, de las que se dará cuenta más adelante. La mayor variedad citada es la expresión del hecho de que en casi ningún lugar se introdujeron sistemas electorales clásicos, los cuales presentan una baja varianza interna. Considero como sistemas electorales clásicos los sistemas de mayoría relativa y absoluta, así como el sistema de representación proporcional pura, es decir, aquellos sistemas electorales sobre cuyos efectos Maurice Duverger aventuró sus enunciados deterministas, que son aún hoy referencia cuasi obligatoria para todo trabajo científico sobre sistemas electorales.¹

La mayor variedad plantea también mayores exigencias a las ciencias que se ocupan de forma interdisciplinaria de los sistemas electorales. Arend Lijphart (1984) criticó en muchos aspectos el estado de la investigación sobre los sistemas

1. Sucintamente, las famosas «leyes sociológicas» de Duverger (1959: 219) enuncian que el sistema de mayoría relativa conduce a un sistema bipartito (con dos partidos grandes que se turnan en el ejercicio del gobierno), mientras que el sistema de representación proporcional derivaría en un sistema multipartidista (con partidos rígidos y estables).

electorales, antes incluso de que las transformaciones políticas mundiales y la tercera ola de la democratización llevaran a la ya descrita situación. Lo que Lijphart constató en aquel entonces sigue teniendo hoy validez: faltan una conceptualización y unas normas uniformes. Sin éstas, cualquier panorámica sobre el desarrollo internacional de los sistemas electorales se queda en mera descripción. Por tal razón, en esta contribución se desarrollarán, en primer lugar, demarcaciones tipológicas con las cuales poder constatar las tendencias generales. A tal clasificación tipológica de la evolución mundial de los sistemas electorales resulta, además, recomendable unir ciertas reflexiones axiológicas para las que se necesitan unas escalas de valoración uniformes. Éstas serán ganadas tanto de la observación empírica como de las ideas dominantes a ella subyacentes, siendo posteriormente aplicadas a los desarrollos examinados de forma evaluadora.

1. LOS TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES

Respecto a la pregunta sobre el nivel de abstracción más adecuado con el cual participar en el debate científico sobre los sistemas electorales, propongo uno mediano: el de sus tipos. Es desaconsejable operar a un nivel inferior, el de los mismos sistemas electorales, teniendo en cuenta la gran cantidad que de éstos existen. Los principios de representación mayoritario o proporcional, que en el pasado dividían el mundo de los sistemas electorales y servían de norte en el debate, son categorías demasiado vastas que contienen sistemas bastante divergentes en sus efectos, de forma que a través de su empleo prácticamente no es posible hacer generalizaciones científicas sostenibles. Por mi parte, diferencio entre los siguientes tipos de sistemas electorales cuyas características, en caso de que no se desprendan de su denominación, serán expuestas más adelante: (1) sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales; (2) sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales; (3) sistema de mayoría con representación de minorías en circunscripciones plurinominales; (4) sistema de mayoría en pequeñas circunscripciones; (5) sistema de mayoría con lista proporcional adicional o sistema electoral segmentado; (6) sistema de

Sin duda Duverger subrayaba ya entonces que la influencia del sistema electoral no es mayor que la de otros factores y que «[...] el procedimiento electoral no [es] la causa verdadera» de la estructura de los sistemas de partidos. Su nombre, empero, ha quedado indefectiblemente unido a las afirmaciones de carácter determinista, cuya relativización fue recordada por él mismo sólo a principios de los años 1980 (Duverger 1986). Con relación al debate científico sobre la afirmada regularidad acerca de la repercusión de los sistemas electorales en los sistemas de partidos ver: Rae 1967, Sartori 1994 y Nohlen 2004a.

representación proporcional en circunscripciones plurinominales; (7) sistema de representación proporcional compensatoria; (8) sistema de representación proporcional con barrera legal; (9) *single-transferable vote system*; (10) sistema de representación proporcional pura.

Naturalmente, la cantidad de sistemas electorales no termina aquí, pero existe una serie de razones pragmáticas que nos impelen a limitar el número de tipos. La formación de tipos sirve a objetivos analíticos y comparativos. Lo importante es que tales tipos comprendan el mayor número posible de sistemas electorales aplicados en todo el mundo y, también, que puedan mostrar las tendencias generales en la evolución de los sistemas. Un caso único que no pueda ser integrado en la tipología, como el sistema binominal sólo aplicado en Chile, no representa tendencia alguna. Si se ordenan los tipos de sistemas electorales entre sistemas de mayoría o sistemas de representación proporcional, los cinco primeros pertenecen al de mayoría y los otros cinco al de representación proporcional. Aún más importante para nuestra intención, la caracterización de las tendencias mundiales en la evolución de los sistemas electorales, es la diferenciación entre sistemas clásicos y sistemas combinados. La tendencia general que podemos constatar es que los sistemas electorales clásicos, es decir, el sistema de mayoría relativa o absoluta así como el sistema de representación proporcional pura, se hallan en retroceso, mientras que los sistemas electorales combinados —como por ejemplo el sistema de representación proporcional personalizada— se extienden cada vez más.

¿Qué razones puede tener tal evolución? Los sistemas electorales clásicos ofrecen poco margen para diseños específicos que puedan tener en consideración los más distintos contextos e intereses, y crear además efectos graduados. En un sistema clásico como el de mayoría relativa, los elementos técnicos están prefijados. Lo único que puede variar en su aplicación es la división por circunscripciones según criterios de representación territorial o de otro tipo, ya sea una representación que niegue el principio de igualdad del derecho electoral (como en el caso del *gerrymandering*, donde la división por circunscripciones responde a criterios partidistas), ya sea una representación que siga tal principio (delegando así a comisiones independientes la tarea de la división por circunscripciones). Por el contrario, los sistemas electorales combinados ofrecen un muy amplio margen para diseños adaptados al contexto y a las expectativas que confrontan los sistemas. El margen es tan grande que parece recomendable superar la categoría residual de los *mixed systems*, empleada con frecuencia para los sistemas electorales no clásicos, diferenciando entre

sistemas electorales segmentados, representación proporcional personalizada y representación proporcional compensatoria.²

2. CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Si no queremos que la visión de conjunto sobre las tendencias en la evolución internacional de los sistemas electorales se quede en una mera descripción de las reformas en este ámbito, deberemos preguntar por las *Leitideen* (ideas conductoras) que han orientado los procesos de reformas. Tales ideas conductoras están sujetas al cambio histórico. Dado que los sistemas electorales satisfacen de forma diferente objetivos cambiantes, es precisamente la transformación de tales expectativas funcionales la que podría ayudar a explicar el cambio de los sistemas electorales, siempre y cuando no sean determinantes para su elección otros factores, como aquellos de naturaleza estrictamente política relacionados con el poder.

Ciertamente, puede constatararse un cambio en los objetivos que por lo común se esperan de los sistemas electorales y que tienen una influencia decisiva a la hora de optar por uno u otro sistema. Si dejamos de lado las expectativas irreales, así como las ya mencionadas consideraciones partidarias o relacionadas con el poder, aun siendo éstas sin duda con frecuencia las fuerzas motoras de muchos debates e iniciativas reformistas, obtendremos básicamente cinco requisitos funcionales planteados a los sistemas electorales que desempeñan en todo el mundo un papel en el debate al respecto:

- 1) Representación en una doble dirección: por una parte, en el sentido de la representación de todos los grupos socialmente relevantes en los órganos respectivos, incluyendo a las minorías y a las mujeres; por otra, en el sentido de una representación justa, es decir, que refleje en el Parlamento lo más fielmente posible los intereses sociales y las opiniones políticas. El grado de proporcionalidad entre votos y escaños conforma el parámetro que señala una adecuada representación. Grandes divergencias frente a la

2. Los sistemas electorales segmentados se denominan también *Grabensystem* (en Alemania) y sistemas paralelos (en Japón). Se caracterizan por distribuir una parte de los escaños según la regla de mayoría y la otra parte a través de una regla de representación proporcional. Según el sistema de representación proporcional personalizada, la composición partidaria del Parlamento se determina casi exclusivamente por el principio de representación proporcional. Por último, el sistema de representación proporcional compensatoria suaviza las desproporciones en la relación entre votos y escaños producidas por el empleo del principio de mayoría como regla decisoria, mediante la concesión de escaños compensatorios.

así definida proporcionalidad se ven como problemáticas desde la perspectiva de la teoría de la representación.

- 2) Concentración y efectividad, en el sentido de una agregación de intereses sociales y opiniones políticas con el fin de alcanzar capacidad política de elección y acción para el Estado. Así, las elecciones se conciben como un acto de formación de la voluntad política y no como un instrumento de reproducción de las opiniones predominantes en la población. Los parámetros que marcan el logro de la concentración en un sistema electoral son, por un lado, el número de partidos, o sea, el efecto reductor que el sistema electoral ejerce sobre el número de partidos con representación parlamentaria y, por otro, la formación de gobiernos estables monocolors o de coalición. Situaciones inestables de gobierno debidas a sistemas multipartidistas se consideran frecuentemente inefectivas y problemáticas. Existe el temor de que el sistema de representación proporcional provoque inestabilidad política, siendo ésta de hecho una tesis defendida repetidas veces. Tal consecuencia, sin embargo, no tiene por qué darse. Pues la introducción de elementos de proporcionalidad puede hacerse de tal manera que no sólo la estabilidad del gobierno no se vea disminuida, sino que a través de tales reformas la legitimidad de la representación política aumente e incluso se refuerce la estabilidad política, en el sentido de una estabilidad del sistema, de la estabilidad democrática.
- 3) Participación. Aquí no se trata de la participación en sentido general —al fin y al cabo, las elecciones representan ya en sí mismas un acto político de participación sin el que la democracia no sería imaginable—, sino que se trata de las mayores o menores posibilidades del electorado para expresar su voluntad política, eligiendo no sólo entre partidos, sino también entre candidatos. Se trata entonces, concretamente, de la alternativa entre el voto individual por candidatos frente al voto por listas o partidos. El parámetro para identificar una participación adecuada, entendida en este sentido estricto, es la cuestión de si un sistema electoral posibilita el voto personalizado y, en ese caso, hasta qué punto. Desde la perspectiva de la teoría de la participación, la carencia de tal posibilidad, como en el caso de la elección por lista cerrada y bloqueada, se tiene por problemática.
- 4) Simplicidad. Esta demanda constituye más bien un requisito orientativo, ya que todo intento de cumplir simultáneamente con los criterios de representación, concentración y participación conduce inevitablemente a un

sistema electoral más complicado que el del tipo que resultaría si uno tratara de satisfacer sólo uno de los criterios. El criterio de simplicidad, por lo tanto, no debe ser sobrevalorado. Su cumplimiento puede ser valorado en la medida en que el electorado sea capaz de describir el sistema electoral en uso. Si bien es cierto que la ciudadanía emplea en la vida cotidiana muchos artefactos sin saber cómo funcionan, sería deseable que el electorado pudiera comprender cómo opera el sistema electoral y prever hasta cierto punto cuáles serán los efectos de su voto.

- 5) Legitimidad. Este último criterio engloba a todos los demás por cuanto se refiere a la aceptación general de los resultados electorales y del sistema electoral, es decir, a la aprobación de las reglas de juego de la democracia. Sin embargo, el aumento o mantenimiento del consenso en torno al sistema electoral no siempre se puede garantizar, a pesar de que tal sistema ofrezca buenos servicios, a juzgar por los criterios aquí expuestos.

Para la más reciente evolución mundial de los sistemas electorales resulta, pues, sintomático que en debates e iniciativas de reforma ya no se expongan las distintas funciones de los sistemas de forma marcadamente disyuntiva, según el lema del «o esto o lo otro», sino más bien de manera agregadora, según el lema del «tanto esto como aquello». Lo que se aprecia en los más recientes debates e iniciativas reformistas en cuanto al diseño de sistemas electorales es la atención que se le pone al simultáneo cumplimiento de las ya mencionadas funciones. Los objetivos que se presentan ante los expertos señalan claramente en esa dirección, tal y como demuestra el encargo dado a finales de los años 1990 a la Comisión Jenkins en Gran Bretaña: «The Commission shall observe the requirement for broad proportionality, the need for stable Government, an extension of voter choice and the maintenance of a link between MP's and geographical constituencies» (*The Independent Commission on the Voting System* 1998). Deben tenerse en igual consideración la representación, la efectividad y la participación. El desarrollo de los sistemas electorales está estrechamente relacionado con esta transformación de los requisitos o exigencias funcionales que se plantean a dichos sistemas. Si en el pasado se partía preferentemente del sistema de mayoría o del de representación proporcional, así como de las ventajas específicas que se les atribuían, en la actualidad se parte de la base de unas metas multidimensionales, tratando de dilucidar qué tipos de sistemas electorales pueden cumplir mejor con tales metas.³

3. A título de ejemplo valga también el borrador y propuesta de Klaus Poier (2001) en pro de la introducción en Austria de un «sistema electoral mayoritario favorecedor de las minorías».

Dicha transformación se corresponde también con el cambio en la terminología. En cuestiones de sistemas electorales ya no se tematiza la elección (choice; Lijphart y Grofman 1984) entre sistemas que favorezcan uno u otro concepto sobre los objetivos, sino que se habla del diseño (Lijphart y Waisman 1996; *International IDEA* 1997) de los sistemas, capaz de tener en cuenta los diferentes objetivos y adaptarse al contexto.

3. EXIGENCIAS FUNCIONALES Y TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES

En vista de esta transformación, surge el interrogante acerca de qué sistemas electorales pueden satisfacer de mejor manera las expectativas funcionales en un setting multidimensional. El resultado de tal examen representa un paso más en dirección a poder comprender las tendencias de la evolución mundial de los sistemas electorales. Para ello se caracterizarán los sistemas electorales más corrientes según los tres requisitos funcionales y criterios de juicio más importantes:

- 1) El sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales cumple bien y mejor que todos los demás con la exigencia de concentración. Está empíricamente demostrado que el sistema facilita la formación de mayorías absolutas monocolors en el Parlamento. Gran parte de las mayorías absolutas parlamentarias resultan de la desproporcionalidad entre votos y escaños que produce el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales. La otra cara de la moneda, sin embargo, es el hecho de que este sistema electoral cumple a duras penas con la función de representación. A los partidos pequeños que no disponen de bastiones electorales se les priva así de una representación parlamentaria, e incluso partidos con el 20% de los votos pueden quedar fuera del Parlamento. Si hacemos un balance mundial, llama la atención el que frecuentemente los partidos más votados alcancen mayorías parlamentarias por un gran margen. A veces en tales parlamentos la oposición brilla por su ausencia. En cuanto al criterio de participación, la uninominalidad es uno de los elementos claves en lo que se percibe como las ventajas del sistema. Se trata de un voto personalizado, es decir, se vota por candidatos, pese a que, en términos sociológicos, el voto es primordialmente un voto de partido. El sistema es de fácil comprensión; su legitimidad se fundamenta tanto en su vinculación con una determinada tradición política como en una concepción de la democracia enraizada en el parlamentarismo británico.

El déficit en representación producido por el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales ha sido especialmente criticado en los países en los que el sistema gozaba hasta ahora de implantación y ha servido de justificación para la búsqueda de alternativas. Tal es el caso de Nueva Zelanda, donde el sistema ha sido sustituido, pero también de los proyectos de reforma electoral en Gran Bretaña y Australia.

- 2) El sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales con balotaje en la segunda vuelta no produce una representación proporcional y presenta un efecto concentrador algo ambiguo. La desproporcionalidad entre votos y escaños puede resultar alta, aunque no tanto en función de la mayoría absoluta de un partido, sino más bien de una alianza de partidos formada para ganar el balotaje. Este sistema no reduce tanto la cantidad de partidos, ya que los pequeños partidos se hallan protegidos por su importancia en la conformación de alianzas en la segunda vuelta. Se da un efecto concentrador en caso de que dichas alianzas no respondan sólo a motivos de estrategia electoral, sino que se hayan formado con el fin de la cooperación parlamentaria. El sistema es de fácil comprensión, a pesar de la eventualidad de una segunda vuelta. Debemos subrayar que actualmente el sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales apenas se aplica en elecciones parlamentarias, después de que los países de Europa del Este se distanciasen de él en el proceso de transición a la democracia. Sin embargo, en Francia el sistema se mantiene con éxito, sirviendo incluso de modelo para sus defensores, que lo presentan como alternativa de reforma (p. ej. Sartori 1994).
- 3) El sistema proporcional en circunscripciones plurinominales es un sistema usado muy a menudo. Se considera que cumple bien con el criterio de representación, aunque no consigue una proporcionalidad alta entre votos y escaños. Este sistema puede ejercer un efecto concentrador como consecuencia de la barrera natural que constituyen las circunscripciones para los partidos pequeños. En general, los efectos del sistema en referencia a las funciones de representación y concentración dependen en gran manera del tamaño de las circunscripciones y de la estructura misma del sistema de partidos. Normalmente, las circunscripciones tienen como base la división político-administrativa del país, y el sistema resulta por lo tanto menos conflictivo que el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, que requiere una constante redelimitación de las circunscripciones, dejando así un margen para la

manipulación política en su trazado (*gerrymandering*). Sin embargo, la relación entre población/electorado y diputados puede ser sesgada en favor de las pequeñas circunscripciones, lo que constituye motivo de crítica. Las listas de partido en el ámbito de la circunscripción son por regla general cerradas y bloqueadas, lo que motiva también críticas y continuas propuestas en favor de su apertura, pese a las desventajas funcionales implicadas en esta última medida en cuanto a no fomentar la buena estructuración de los partidos políticos. El método de conversión de votos en escaños puede influir en el grado de proporcionalidad de los resultados, de modo que suele asimismo suscitar críticas. La gran ventaja de este tipo de sistema electoral radica en la posibilidad de establecer adaptaciones muy específicas, como por ejemplo las listas nacionales adicionales que fueron introducidas en algunos países de la Europa oriental, que pueden conformar la relación entre votos y escaños en una u otra dirección. Así, este sistema ha logrado frecuentemente imponerse frente a las alternativas propuestas en numerosos debates de reforma.

- 4) El sistema de representación proporcional pura es el que mejor cumple con la exigencia de «representación justa», aunque en detrimento de las exigencias de concentración y participación, pues generalmente se aplican listas cerradas y bloqueadas. La crítica se centra en estos déficit y en sus respectivos efectos: fragmentación del sistema de partidos y carácter anónimo del voto, ya que el método de conversión de votos en escaños exige una aplicación a escala nacional que no deja margen para otra opción que no sea la de tales listas. Pese a que en países caracterizados por una alta heterogeneidad de la sociedad y profundos conflictos sociales la función de representación cobra una relevancia primordial, algunas experiencias históricas negativas, como la de la República de Weimar, han puesto en descrédito este sistema, de forma que apenas se aplica.
- 5) El sistema electoral segmentado cumple con diferentes funciones en cada uno de sus segmentos, acumulándose los efectos de esa manera en el sistema total. En las circunscripciones uninominales se producen las desproporciones que promueven el efecto concentrador del sistema, al mismo tiempo que se garantiza la participación, permitiéndosele al electorado el voto personalizado. A su vez, los objetivos de representación encuentran acomodo en el segmento proporcional. El funcionamiento de este sistema electoral es simple, y ha sido introducido en muchos países en los últimos años.

- 6) El sistema proporcional personalizado con barrera legal de representación es también un sistema intermedio que logra satisfacer varias funciones simultáneamente. Cumple con la exigencia de representación a través de la representación parlamentaria de todos los partidos que hayan superado la barrera legal, la cual, a su vez, no es tan alta como para lesionar el principio de representación proporcional. El sistema cumple también con la exigencia de concentración excluyendo a los partidos pequeños del Parlamento, con lo que facilita la formación de mayorías parlamentarias que, como se sabe, son la base de un gobierno estable en el régimen parlamentario. Al mismo tiempo, las mayorías parlamentarias resultantes suelen ser de coalición, reflejo de la expresión mayoritaria del voto, y no el producto de desproporciones artificiales inherentes al sistema. En lo tocante a la función de participación, cabe destacar el vínculo entre el principio proporcional y la uninominalidad de las circunscripciones, en las que el electorado elige una parte de sus representantes. La supuesta complejidad de este sistema se ha criticado a menudo; sin embargo, ésta es el resultado de la multifuncionalidad, es decir, del intento de cumplir con los tres requisitos de forma equilibrada y simultánea. Es por ello que el sistema proporcional personalizado con barrera legal es presentado con frecuencia como una alternativa de reforma; como veremos, de hecho se ha introducido en versión modificada en algunos países.

4. LA DISTRIBUCIÓN INTERNACIONAL DE TIPOS DE SISTEMAS ELECTORALES Y TENDENCIAS REFORMISTAS

A continuación se dará una visión de conjunto sobre las tendencias de reforma desde el plano de la propagación de los sistemas electorales en las elecciones al Parlamento.⁴ Para ello, este capítulo se dividirá en regiones, lo cual es recomendable dadas las diversas tradiciones electorales regionales de las que resultan una relevancia y actualidad diferentes para la cuestión de los sistemas electorales. Ya he señalado en otra ocasión que en las democracias asentadas son extraños cambios fundamentales que atañan al principio de representación

4. No está en la intención del autor ofrecer en la presente contribución una visión de conjunto sobre los sistemas electorales de aplicación actual en todos los países del mundo. Tal resumen, ordenado sistemáticamente en cuadros, puede consultarse en sendas introducciones a los compendios sobre las elecciones en África, América y Asia editados por el autor: Nohlen, Krennerich y Thibaut 1999; Nohlen, Grotz y Hartmann 2001; Nohlen 2005. La elección de las regiones, las subregiones y de países destacados se justifica más bien a través del criterio de poder señalar tendencias en el desarrollo de los sistemas electorales, tanto en relación con las reformas fácticas como respecto a las iniciativas de reforma observadas y a los debates científicos productivos.

(Nohlen 1984: 218; ver también Lijphart 1994: 52). Con arreglo a la transición hacia la democracia, en los países de la Europa central y oriental sí se produjo un cambio de naturaleza fundamental, situado empero al inicio del desarrollo de la democracia. Sólo desde entonces se les plantea a las jóvenes democracias de la región la cuestión del mantenimiento, reforma o, incluso, sustitución de los sistemas electorales establecidos en la fase de transición (en contra, véase Sartori 1994: 28). La observación diferenciada por regiones resulta también recomendable en relación con la cuestión de los efectos de los sistemas electorales. Abundando en lo que se dijo en otra ocasión, los efectos de los sistemas electorales dependen de manera extraordinaria del carácter de la variable dependiente, del sistema de partidos, así como de otros factores contextuales (Nohlen 2004b: 405 ss). En las democracias consolidadas, el sistema de partidos está relativamente bien institucionalizado. Por el contrario, en las jóvenes democracias a menudo éste aún no se ha estructurado, pues la volatilidad se mantiene alta. Además, el tipo de sistema político también resulta ser una variable de contexto muy influyente. Si bien la investigación sobre sistemas electorales se ha centrado en los sistemas parlamentarios, es sabido que en los sistemas presidenciales las elecciones del Presidente ejercen bastante influencia sobre las parlamentarias; de hecho, el sistema electoral aplicado a la elección presidencial conlleva efectos incluso para la estructura del sistema de partidos. Dicho contexto se ha tematizado especialmente con relación a América Latina, la región que cuenta exclusivamente con formas de gobierno presidenciales (véase Payne 2002: 65 ss).

Los países industrializados occidentales

A mitad de la década de 1980 se podía pensar que en los países industrializados el debate sobre los sistemas electorales se había tranquilizado en cuanto al principio de representación. Parecía que tras el inicio de la política de masas (*mass politics*) no sólo estaban «congelados» los sistemas de partidos (según la tesis de Stein Rokkan), sino también los tipos básicos de sistema electoral (Nohlen 1984: 17 ss; Lijphart 1994: 52). Sin embargo, al inicio de los años 1990 se produjeron reformas electorales de carácter fundamental, definidas como aquellas en las que se cambia el tipo de sistema electoral, en tres países: Nueva Zelanda, Italia y Japón, cambio favorecido en los dos últimos por sendas crisis de los sistemas políticos. Los sistemas electorales sustituidos fueron el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales en Nueva Zelanda, el sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales en Italia, así

como el sistema de voto no transferible en circunscripciones cuatrinominales (SNTV) en Japón, cuyo núcleo radica en la elección de candidatos y no de listas de partidos, si bien el elector solamente dispone de un voto (véase Klein 1998). En estos tres países fueron introducidos sistemas electorales combinados, aunque de distinto tipo: el sistema de representación proporcional personalizada en Nueva Zelanda, el sistema proporcional compensatorio en Italia y el sistema electoral segmentado en Japón.

Observemos con más atención dos de los casos. La reforma electoral neozelandesa es especialmente notable porque, del sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales sustituido en 1993, se había afirmado hasta pocos años antes que representaba el sistema electoral ideal para la representación de minorías (Lijphart 1984: 213). Para este sorprendente cambio hacia el sistema de representación proporcional personalizado —un sistema casi calcado del modelo alemán, dicho sea de paso— fue determinante el cambio en la concepción de la calidad de la representación política, expresado en la multidimensionalidad de las exigencias de representación, concentración y participación. Además, como factor desencadenante, se detectaron problemas para la formación de mayorías parlamentarias, es decir, señales de debilidad del sistema mayoritario proporcional en lo que se había considerado como su gran ventaja, la capacidad de producir situaciones de gobierno estables. Por otra parte, y aunque la reforma fue preparada con gran rigor científico (véase *Report of the Royal Commission* 1986), fueron sucesos casuales y finalmente dos referendos los que la hicieron posible, después de que la clase política no se había podido decidir por una reforma electoral (cf. Richter 1999; para una valoración de la reforma desde la perspectiva actual, véase Lösche 2004).

En Italia, la controversia en torno al sistema electoral había alcanzado hacia ya una década un grado de virulencia máxima, pero las concepciones sobre la reforma a realizar eran tan dispares que un acuerdo parecía aún muy lejano. Sólo la crisis del sistema político a principios de la década del 90 abrió posibilidades concretas para su realización, en tanto que la causa de la crisis fue descargada sobre el sistema electoral vigente. Iniciado y corroborado por un referendo, en 1993 Italia dio un paso, según muchos opuesto al de Nueva Zelanda, desde un sistema de representación proporcional a un sistema de mayoría. En realidad, sin embargo, en Italia se introdujo un sistema electoral combinado que se caracteriza superficialmente por la uninominalidad y que contiene fuertes elementos proporcionales. Tres cuartas partes de los diputados se eligen en circunscripciones uninominales por mayoría relativa, mientras que la cuarta parte

restante se elige proporcionalmente a escala nacional. Los escaños elegidos por el sistema proporcional se otorgan compensatoriamente, es decir, los votos de los partidos que ya han ganado escaños en las circunscripciones uninominales no son tomados en cuenta en la repartición proporcional de los restantes escaños en el ámbito de la asociación regional de circunscripciones. Se da entonces una compensación proporcional de escaños solamente parcial (*scorporo parziale*), pues al partido más votado en la circunscripción no se le deducen los votos proporcionales de todos los votos emitidos en favor de sus candidatos (los votantes disponen de dos votos respectivamente), sino que sólo se le resta el número de votos correspondientes al candidato más votado en segundo lugar más uno. Junto a este efecto proporcional mecánico existe, además, un efecto de estrategia electoral posibilitado por la admisión de alianzas de listas. Así, a través de coaliciones electorales, los partidos políticos logran esquivar el efecto concentrador típico del sistema mayoritario. Y ya que invariablemente en cada circunscripción sólo un partido de una coalición puede nominar a un candidato, asignándoseles también a los partidos más pequeños de la coalición alguna circunscripción, todos ellos pueden verse representados en el Parlamento con la ayuda de los votos de todos los partidos integrados en la coalición.

Los objetivos de la reforma eran tanto una disminución de la fragmentación partidaria y el logro de mayorías estables de gobierno, como la alternancia en el ejercicio del gobierno y la supresión de la *partitocracia*. Tales objetivos no estaban supeditados a exigencias funcionales generales y abstractas, sino que se debían al interés por superar los fenómenos que caracterizaban desde hacía décadas el sistema político italiano. En contra de las expectativas generadas por el sistema electoral, de tipo mayoritario, los resultados electorales presentaron un relativo alto grado de proporcionalidad entre votos y escaños. Igualmente, no se consiguió cumplir con el objetivo de la formación de mayorías estables de gobierno, pues la esperada concentración del sistema de partidos no se produjo. Tampoco se logró reforzar la relevancia de los políticos frente al partido (*partitocracia*). La única meta alcanzada fue la alternancia en el ejercicio del gobierno, si bien ésta se debió menos a un efecto del sistema electoral y más al resultado de tendencias evolutivas de marcado carácter bipolar, surgidas en el sistema de partidos como consecuencia de la transformación del Partido Comunista Italiano (PCI), en el socialdemócrata Partido Democrático de la Izquierda (PDS). En resumidas cuentas, los resultados de la reforma electoral son bastante pobres. La reforma de la reforma, esto es, la introducción de un sistema electoral con un mayor efecto concentrador promovedor de mayorías, se ha convertido en una consigna, de forma que Italia pertenece todavía a los países donde

una reforma electoral calienta las mentes. La crítica se centra sobre todo en los escaños proporcionales, aunque es la práctica de las coaliciones electorales la clara causante del mayor efecto fragmentador, pues precisamente en los escaños adjudicados por mayoría es donde el efecto concentrador del sistema logra evitarse. Así las cosas, la discusión al respecto versa sobre la eliminación de los mandatos proporcionales y el paso a un sistema de mayoría. Una de las opciones en curso es el sistema de mayoría absoluta, que ha encontrado en Giovanni Sartori un vehemente promotor (Sartori 1994: 74 ss.).

También otros países industrializados se dirigen hacia reformas electorales de tipo fundamental. En los dos casos en los que se trabajaron propuestas consensuadas y concretas, en Gran Bretaña y en Portugal, el objetivo era el de un sistema electoral combinado. Por otra parte, de entre las opciones discutidas en el debate sobre reformas electorales, el sistema de representación proporcional personalizada ostenta para Canadá un carácter de modelo.

Europa Central y del Este

Para la Europa central y oriental, en principio, podemos distinguir dos fases en los procesos de reforma: una primera, idéntica al proceso de transición, en la que las elecciones no competitivas fueron sustituidas por elecciones competitivas, y una segunda fase en la cual las condiciones de la transición ya habían sido superadas. Con referencia a la primera fase, he podido demostrar junto a Mirjana Kasapovic (Nohlen y Kasapovic 1996) que la elección del sistema electoral estaba en estrecha relación con el tipo del cambio de sistema (*transformation, transplacement, replacement*; cf. Huntington 1991). En los casos de transición por *transformation*, los dirigentes comunistas en el poder lograron afirmar esencialmente su posición, manteniendo el sistema de mayoría absoluta vigente. En las transiciones por *transplacement*, en las cuales los comunistas en el poder se encontraron frente a una oposición relativamente fuerte, el paso a la democracia fue consensuado, lo que se demuestra con la institucionalización —de tipo ideal— de las mesas redondas. En estos casos, se introdujeron preferentemente sistemas electorales combinados de marcada tendencia proporcional. Por último, en las transiciones llevadas a cabo por *replacement*, donde los grupos opositores al régimen consiguieron el poder político, se introdujeron sistemas de representación proporcional. Los grupos opositores privilegiaron esta opción conminados por la teoría de la democracia, si bien los comunistas también la celebraron, al reconocer en el sistema

proporcional su única posibilidad de alcanzar representación parlamentaria en unas elecciones libres. En la mayoría de los casos se optó por un sistema de representación proporcional en circunscripciones (para el origen de los sistemas electorales, véase también Krohn 2003).

En general, se puede observar una tendencia que lleva del sistema de mayoría absoluta al sistema de representación proporcional o a sistemas combinados. Además, se aprecia que desde el punto de vista de la tipología los sistemas de representación proporcional presentan una relativa uniformidad. De hecho, actualmente no hay ningún caso de representación proporcional pura, ni de mayoría relativa, ni tampoco un *single-transferable vote* o un sistema de representación proporcional personalizada según el modelo alemán. Es decir, no se dio una transferencia de sistemas electorales, a pesar de que los consejeros occidentales desempeñaron un considerable rol en los procesos de reforma. De los citados tipos de sistemas electorales sólo el *single-transferable vote system* fue aplicado en las primeras elecciones del restablecimiento democrático en Estonia. Aun cuando existe una gran diversidad en los detalles, los sistemas de representación proporcional comparten algunos rasgos comunes. El tipo básico es el de la representación proporcional en circunscripciones, tratándose de circunscripciones plurinominales medianas o grandes, salvo unos pocos casos divergentes. Por lo demás, cabe resaltar una notable coincidencia en dos elementos técnicos:

- a) En primer lugar, las fórmulas electorales aplicadas en el ámbito de las circunscripciones se conformaron reservando un resto de los escaños para la distribución a escala nacional. De esta forma, se establecieron listas nacionales que permitieron a los partidos políticos preservar a sus dirigentes nacionales del voto en el terreno de las circunscripciones, que podría hacer peligrar sus escaños en el caso de las listas cerradas y no bloqueadas, de uso común. El número de escaños de la lista nacional bloqueada es flexible y dependiente del resultado electoral en las circunscripciones, o sea, de los escaños que allí no se distribuyeron. Solamente en Polonia el número de escaños de la lista nacional se fijó por ley en 1969.
- b) En segundo lugar, en todos los países se introdujeron barreras legales aunque con diferente porcentaje, el mismo que varió del 2,5 al 5%; ello demuestra que se desconfió del obstáculo natural establecido por las circunscripciones. El tamaño mediano de éstas varía entre los 2,3 y los 15 escaños, pero en general puede calificarse de moderado. Las experiencias

de Polonia en 1991 mostraron que, en caso de extremo fraccionamiento partidario, las circunscripciones no funcionan como obstáculos, pues una barrera legal aplicada solamente a la participación en la lista nacional no basta para impedir la realimentación de la fragmentación del sistema de partidos creada por el sistema de representación proporcional. En este sentido, la reforma electoral de 1993 en Polonia, con la que se introdujo también para los escaños elegidos en las circunscripciones una barrera legal, fue muy consecuente. Con igual consecuencia se obró al diseñar una graduación en las barreras legales, según se tratase de partidos o de coaliciones electorales, con el fin de eliminar los intentos de evitar el efecto de la barrera legal. Es preciso resaltar en dicha diferenciación de las barreras legales —es decir, barreras legales más altas para coaliciones que para partidos— una innovación de la Europa del Este.

Desde la perspectiva de la investigación de los sistemas electorales, ha sido interesante la posibilidad brindada por los sistemas combinados, y especialmente por los sistemas segmentados (*Grabensystem*), de observar en una sola elección los efectos de sus componentes básicos, o sea, del sistema de mayoría en circunscripciones uninominales y del sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales. El resultado de tal observación confirma lo discutible que es el *conventional wisdom* y tiene un gran significado para el diseño institucional: en ningún caso lograron más partidos representación parlamentaria a través del sistema proporcional que mediante la aplicación del sistema mayoritario. Ha quedado comprobado que los efectos de los dos segmentos del *Grabensystem* dependen en tan alto grado de la estructura del sistema de partidos, del grado de estructuración de éstos, así como de la geografía y del comportamiento electorales, que los resultados electorales producibles son totalmente contrarios a las ideas generales que de los efectos del sistema mayoritario y el de representación proporcional existen.

Como Florian Grotz señala (2005), las condiciones de la transición ya no tienen validez para la segunda fase. Las reformas electorales están en la agenda política de casi todos los países, si bien parece que se otorga más relevancia a los intereses relacionados con el poder que a los de carácter puramente funcional. Sin embargo, debe constatarse que hasta ahora en ningún país se ha conseguido llevar a cabo una reforma electoral fundamental: ni en Rusia, donde el sistema electoral segmentado quiso ser sustituido por un sistema de mayoría bajo Yelzin o por un sistema de representación proporcional bajo Putin; ni en Hungría, donde se propuso como alternativa un sistema de mayoría relativa;

ni tampoco en República Checa, donde se favorecía un sistema electoral que produjese mayorías más claras (cf. Ziemer 2003).

América Latina

En América Latina pueden observarse amplios desarrollos en los sistemas electorales, tanto en las elecciones presidenciales como parlamentarias. Si observamos primeramente las elecciones al Congreso, comprobaremos que en prácticamente toda la región se aplicaba el sistema de representación proporcional, casi siempre en circunscripciones plurinominales, a excepción de Uruguay, que utilizaba un sistema de representación proporcional pura (para más detalles, véase Nohlen 2005). En la década del 90, algunos países se han apartado de este sistema electoral tan tradicional en la región. En primer lugar, Bolivia y Venezuela se decantaron por un sistema de representación proporcional personalizado, aunque conservando la distribución de las circunscripciones, que sigue determinando el grado de proporcionalidad de los resultados electorales. Después siguió Chile, donde ya bajo el régimen militar se introdujo un sistema binominal. Y finalmente, Ecuador, donde tras la reforma de 1998 se vota según un sistema de mayoría con voto múltiple en circunscripciones plurinominales, disponiendo cada elector de tantos votos como candidatos se presentan por circunscripción. México, el único país latinoamericano que no se sumó al anterior cambio desde el sistema de mayoría al sistema de representación proporcional, se está pasando a un sistema segmentado a través de las continuas reformas electorales realizadas desde los años 1970.

Si a este cambio en el tipo de sistema electoral se le añaden las numerosas reformas más pequeñas de los sistemas establecidos, en relación con los criterios funcionales puede constatarse que, con la excepción de Chile, en todas partes se ha potenciado la función de representación, pero sobre todo la de participación, en consonancia con los acentos puestos en el discurso político latinoamericano desde la transición (cf. Lauga 1999). Por el contrario, apenas se prestó atención a la función de concentración. La consecuencia es que en muchos países las reformas electorales han conseguido estabilizar la inestabilidad política, lo cual se está problematizando entretanto en el marco del debate sobre la gobernabilidad (cf. Payne 2002). Por ejemplo, en Colombia y Ecuador se están buscando reformas que impidan una «representación caótica» (Pachano 1998), caracterizada por un fraccionamiento interno de los partidos en el caso colombiano y por una fragmentación partidista en Ecuador.

Efectivamente, en Colombia, con la reforma electoral de 2003, se intenta poner fin a la atomización de los partidos políticos a través de la introducción de listas únicas de partidos con un límite de miembros. Se introdujo también la cifra repartidora (método d'Hondt), así como una barrera legal del 50% de la cifra electoral (cuota Hare) para la Cámara de Diputados y de un 2% del total de los votos para el Senado. En función de un voto personal, se permite el voto preferente opcional con el efecto de que los candidatos que cuentan con mayor número de votos preferentes cubran los escaños obtenidos por un partido siempre que pasen un mínimo de preferencias (véase Hoskin y García Sánchez 2006).

Los nuevos sistemas electorales de Chile y México constituyen una excepción, pues Chile dejó atrás el sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales, mientras que en México se sustituyó el sistema de mayoría relativa. En ambos casos, existe incertidumbre sobre la calidad del respectivo sistema electoral, en Chile incluso hay un continuo cuestionamiento de su legitimidad y capacidad de rendimiento. El debate reformista es revivido con rítmica constancia (cf. Fernández 2000: 205). Últimamente, la presidenta Michelle Bachelet ha incluido la reforma del sistema binominal en su agenda política.

El sistema binominal chileno —como cualquier sistema electoral— tiene ventajas y desventajas. Si aplicamos los criterios de evaluación arriba mencionados el sistema binominal cumple bastante bien (1) con la representación (en función de proporcionalidad entre votos y escaños), (2) con la concentración o efectividad (pues apoya en medio del pluripartidismo a una competencia bipolar entre dos coaliciones y contribuye a la estabilidad del apoyo al gobierno; véase Walker 1996) y (3) con la participación (en cuanto a permitir un voto personal, no sólo de partido). Por lo demás, (4) el sistema es sencillo, fácil de entender (para más detalles, véase Nohlen 2004a: 317 ss.). Sin embargo, tiene fuertes debilidades: (1) es excluyente al no permitir a las fuerzas políticas tener representación en el Parlamento fuera de los grandes pactos, aunque tengan un considerable apoyo electoral (cf. Auth 2006); (2) produce una estructura de competencia distorsionada, pues compiten entre sí no tanto los bloques, como los partidos dentro del bloque; (3) modifica el voto del ciudadano en función de reducir la esencia de la elección a un acto plebiscitario de apoyo o rechazo de una oferta, elaborada por las instancias cupulares de los bloques, contribuyendo así a la desidentificación del votante con los partidos políticos. Por lo demás, por las altas discrepancias entre población y escaños según circunscripciones a lo largo del país, el sistema binominal en su actual estructura lesiona fuertemente

el principio de la igualdad del voto. Estas debilidades del sistema electoral vigente le sustraen legitimidad, que es el quinto y mayor criterio para medir la calidad de un sistema electoral en su contexto (cf. también Nohlen 2006b).

Pasando al ámbito de la ingeniería electoral, el análisis sugiere no seguir con el sistema binominal tal como existe hoy, sino reformarlo para conservar sus ventajas y sanear sus debilidades. En concreto, la sugerencia incluye conservar (también por razones de viabilidad de una reforma) la actual estructura binominal de los distritos y añadir una lista adicional proporcional con efectos compensatorios. Este elemento adicional es capaz de reducir la desigualdad del voto, desechar el fenómeno de la exclusión, promover mayor proporcionalidad, reestructurar la competencia electoral y, también, mejorar la representación de las mujeres en el Parlamento. Es decir, es capaz de proporcionar al sistema electoral chileno una legitimidad de rendimiento. Este nuevo sistema sería uno combinado (de elementos mayoritarios y proporcionales) de tipo compensatorio (porque a través de la lista proporcional se compensan las pérdidas en escaños originadas en la parte mayoritaria del sistema), en cuyo diseño específico todos los partidos políticos pueden participar. Con una reforma de estas características, el sistema binominal pasaría a ser un sistema combinado.

En México, el cambio al sistema segmentado ha contribuido en gran manera a la transición. En los años 1970, y orientados en una errónea interpretación del sistema alemán, se introdujeron listas adicionales que operaban según el sistema de representación proporcional con el fin de posibilitarle a la oposición una representación que fuera más allá de los escaños de minoría fijos que hasta entonces se le habían concedido. Pero a pesar de que el número de los escaños proporcionales introducidos en 1977 fue aumentado en la década de 1980 de 100 a 200 (de entre 400 y 500 escaños, respectivamente), el efecto concentrador del sistema permaneció inalterado. Con el impulso de la apertura del sistema político y de una reforma de la organización electoral que hizo posible la realización de elecciones libres y honestas, el gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los partidos de la oposición acordaron en la reforma de 1996 limitar a ocho puntos porcentuales el efecto mayoritario mecánico del sistema (cf. González Roura 1997). Sólo en caso de que el partido mayoritario alcance más del 42% de los votos podrá éste mantener la mayoría absoluta de los escaños, evitando de esta manera un efecto desproporcional demasiado grande. Así y todo, en México la cuestión del sistema electoral sigue siendo tema de virulentas discusiones (para una visión más detallada, véase Nohlen 2004a: 321 ss.).

Observemos ahora el desarrollo de los sistemas electorales aplicados a la elección presidencial, que en América Latina deben ser considerados con la misma atención, pues el presidencialismo se mantiene como sistema político. El sistema electoral en la elección del Presidente no sólo determina el resultado de tal elección, sino que también ejerce cierta influencia sobre los resultados de las elecciones parlamentarias, además de afectar a la estructura del sistema de partidos. Todo lo cual depende esencialmente del grado de simultaneidad de las elecciones presidenciales y las parlamentarias. Dicho grado puede diferenciarse según se celebren ambas elecciones el mismo día; asimismo, según se disponga para ambas solamente de un boleto de votación o, finalmente, según se elijan los dos órganos mediante un solo voto. Cuanto más alto sea el grado de simultaneidad, tanto mayor será la influencia de las elecciones presidenciales sobre las parlamentarias y tanto más significativo será el sistema electoral presidencial para el sistema de partidos.

En el debate actual sobre sistemas electorales presidenciales suele problematizarse el que, en un sistema de mayoría relativa, el candidato vencedor probablemente sólo disponga de una baja aceptación y, con ello, de una base de legitimación bastante exigua. Por el contrario, el sistema de mayoría absoluta asegura una amplia aceptación, sino en la primera vuelta, sí en la segunda. El inconveniente del sistema de mayoría absoluta radica, sin embargo, en el fomento que de la dispersión del voto se hace en la primera vuelta, pues, por regla general, en este sistema concurren muchos más candidatos de los que tienen alguna probabilidad de ganar la elección presidencial. Esta práctica está motivada por un cálculo electoralista de los partidos, que esperan conseguir más votos para su lista en las elecciones al Parlamento si presentan una candidatura propia en las presidenciales. Su consecuencia para el sistema de partidos es, a todas luces, negativa.

De esta manera, en el debate sobre los sistemas electorales presidenciales se confrontan dos posiciones: mayor legitimidad al precio de una mayor fragmentación contra menor aceptación acompañada de una mayor concentración. Tal dilema encontraría solución a través de una reforma que exija al candidato más votado según un sistema de mayoría relativa un determinado número de votos (quórum) o, en caso dado, una determinada ventaja frente al candidato más votado en segundo lugar para resultar electo; en caso de no cumplirse tales condiciones, se celebraría una segunda vuelta. Dicho sistema electoral tendría la ventaja de fomentar la concentración del voto ya en la primera vuelta, teniendo lugar una segunda vuelta sólo en caso de que el efecto concentrador no haya

sido suficiente. Así, se garantizaría un alto grado de aceptación para el presidente electo sin que por ello el efecto fragmentador fuera mayor. Si consideramos desde la transición el desarrollo de los sistemas electorales para el cargo presidencial en América Latina, podremos constatar una tendencia que lleva del sistema de mayoría relativa al sistema de mayoría absoluta, pero también al sistema de mayoría relativa con quórum (para más detalles, véase Nohlen 2005, 1: 38 ss.; 2: 25 ss.).

África

Para el África subsahariana no es posible reconocer ninguna tendencia en el desarrollo de los sistemas electorales, si no es la tendencia del movimiento nulo. Tampoco podemos apenas descubrir regularidades en los efectos de dichos sistemas (detalladamente, cf. Nohlen, Krennerich y Thibaut 1999). Sin embargo, el continente africano, normalmente no considerado en cuestiones institucionales, es de gran utilidad a la investigación general de los sistemas electorales, pues, precisamente en la confrontación de los tipos de sistemas con unos contextos tan heterogéneos, puede demostrarse que las regularidades en los efectos de tales sistemas observadas en otras regiones del globo se deben hasta cierto punto a una homogeneidad contextual relativamente marcada. En vista de los obstáculos fundamentales que dificultan enormemente la introducción y consolidación de la democracia en la región, en el caso africano sería recomendable dar prioridad a las exigencias funcionales dirigidas a los sistemas electorales de forma diferente. Teniendo en cuenta unas sociedades étnicamente segmentadas y la politización de tales diferencias, se hace necesario desde una perspectiva normativa admitir la representación del calidoscopio étnico, en gran manera responsable del pluralismo político, así como la participación de todos los actores étnicos en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, para África deberían buscarse más bien sistemas electorales que subrayen la función de representación y menos aquéllos supeditados a la idea de la búsqueda de mayorías. En contra de estas apreciaciones, uno de los legados de la era colonial aún presentes en la mayor parte de los países del África subsahariana es el sistema electoral de mayoría. Resultaría, empero, totalmente erróneo reducir la raíz del problema democrático africano a este factor (cf. Hartmann 1999; Basedau 2003a).

Shaheen Mozaffar, por otra parte, ha resaltado el significado de las disposiciones institucionales: «The form, intensity, and outcome of ethnic politics

have varied with variations in the institutional configurations in these countries» (1995: 54). En la misma línea y refiriéndose explícitamente al África negra, se ha expresado Donald L. Horowitz, al caracterizar el sistema electoral como «[...] the most powerful lever of constitutional engineering for accommodation and harmony in severely divided societies» (1991: 63). Es de remarcar que con la transición a la democracia en Namibia y en la República de Sudáfrica se introdujeron sistemas electorales de representación proporcional, aunque bajo condiciones impuestas por sendos sistemas hegemónicos de partidos (según Sartori 1976). Aquí, del sistema de mayoría hubiese surgido prácticamente un Parlamento sin oposición. El intensivo debate en torno al sistema electoral mantenido en la República de Sudáfrica (cf. Krennerich y De Ville 1997) manifiesta el alto significado que se le otorga al factor institucional.

Un rasgo a subrayar en el continente africano es la alta diferenciación de los tipos de sistemas electorales. El sistema de mayoría relativa, por ejemplo, se aplica tanto en su forma clásica de circunscripciones uninominales como en circunscripciones plurinominales, votándose en estas últimas bien por mayoría (sistema de bloque, es decir, al partido más votado se le asignan todos los escaños de la circunscripción), o bien por representación proporcional. En algunos casos, el votante sólo dispone de un voto, como en el sistema de bloque, y en otros, tiene tantos votos como representantes a elegir. Casi tres cuartas partes de los sistemas electorales africanos pertenecen a la representación por mayoría, con lo que este continente diverge en mucho de las opciones tomadas en los países occidentales industrializados, en Europa del Este y en América Latina. Los sistemas de representación proporcional africanos, a su vez, se distinguen entre sistemas de representación proporcional pura y sistemas de representación proporcional en circunscripciones, mientras que las listas nacionales adicionales han dejado de ser una rareza. Es así como en Lesoto, por ejemplo, la reforma electoral de 2002 le añadió al sistema de mayoría relativa (con ochenta escaños) una lista nacional según la regla proporcional (de cuarenta escaños), con lo que el país se ha abierto al desarrollo de un sistema electoral combinado.

En lo tocante al cumplimiento de las funciones de los sistemas electorales en África, un repaso a los resultados electorales de los años 1990 nos muestra que el problema al sur del Sahara no es la concentración, sino las mayorías excesivamente amplias del partido vencedor. Debemos aclarar aquí que la estructura asimétrica de la competencia partidaria se fundamenta a menudo en la variedad étnica y/o en la obstaculización sistemática de la oposición política. Matthias Basedau ha descubierto, además, que los efectos teóricamente esperados de los

tipos de sistemas electorales sobre el grado de fragmentación y polarización del sistema de partidos no se cumplen empíricamente sin más (2003b: 323 ss.). Resumiendo los resultados de este breve análisis sobre el África subsahariana, convendremos que el desarrollo de los sistemas electorales no es comprensible con la ayuda de las exigencias funcionales planteadas a dichos sistemas, dada la aludida heterogeneidad contextual, por lo que tal desarrollo requiere la ponderada observación del caso individual.

Asia

Para una visión cualitativo-comparativa sobre el desarrollo de los sistemas electorales en Asia es necesario señalar que este continente se ha visto afectado en mucha menor medida que las regiones tratadas anteriormente por la tercera ola de la democratización. Por una parte, existen democracias asentadas, como en la India, Israel o Japón, que llevan celebrando elecciones competitivas desde finales de la década de 1940. Por otra parte, sigue habiendo numerosos regímenes autoritarios en el Oriente próximo y el Sureste asiático, en los cuales los Parlamentos nacionales son elegidos por sufragio directo, aunque las correspondientes elecciones presentan un carácter sólo semicompetitivo o enteramente no-competitivo. Por tal razón, a la forma de sistemas electorales (mayoritarios) existentes en los Estados a los que nos referimos (Irán, Iraq, Siria, Corea del Norte, Laos y Vietnam), no debe atribuírsele más que un significado marginal.

De forma parecida al caso africano, en Asia predominan claramente los sistemas electorales de mayoría, pese a lo cual se pueden reconocer algunos rasgos regionales respecto a la actual distribución de los tipos de sistemas. En las antiguas colonias británicas del Sur de Asia ha prevalecido el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales, que ha permanecido inalterado desde la independencia de los Estados resultantes (India, Nepal, Pakistán y Bangladés). En este contexto, el caso de Sri Lanka constituye la excepción más importante, pues en la década de 1980 sustituyó el sistema de mayoría —de cuño británico— por un sistema de representación proporcional. En las jóvenes democracias del Sureste asiático, por el contrario, se refleja la tendencia actualmente observada en todo el mundo hacia sistemas electorales combinados. Corea del Sur, Filipinas y Taiwán han pasado en los años 1990 de su tradicional sistema mayoritario a sistemas electorales segmentados. En Tailandia se introdujo, por primera vez en el año 2000, un sistema de tal tipo, no obstante

el sistema de mayoría relativa en circunscripciones plurinominales estaba en vigor desde 1932.

Respecto a los Estados asiáticos procedentes de la ex Unión Soviética, las cinco repúblicas del Asia Central en las que tras el derrumbamiento de la URSS se establecieron regímenes autoritarios más o menos fuertes (Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán), han mantenido el sistema de mayoría absoluta en circunscripciones uninominales. En cambio, los tres Estados caucásicos cuyos sistemas políticos son —limitadamente— pluralistas (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), sustituyeron el sistema de mayoría absoluta por sistemas electorales segmentados ya a mitad de la década de 1990.

En aquellos Estados asiáticos socioestructuralmente heterogéneos donde el sistema de mayoría relativa se ha mantenido, debe tenerse en cuenta que a las fórmulas electorales se les ha intercalado una contingentación fija de escaños con el propósito de ver representados adecuadamente a los respectivos grupos sociales. Tal es el caso del Líbano, donde a cada grupo confesional se le garantiza una parte proporcional de los escaños parlamentarios. El hecho de que mediante el sistema electoral (sistema mayoritario con voto múltiple) los electores se vean obligados a elegir también a candidatos de las otras confesiones, conduce a la elección de los candidatos más moderados (cf. Nohlen 1978: 351 ss.).

En resumidas cuentas, el desarrollo de los sistemas electorales en Asia presenta una gran heterogeneidad (cf. también Nohlen, Grotz y Hartmann 2001), aunque se pueden descubrir rasgos comunes a escala subregional. Allí donde ha habido un cambio de sistema electoral, la tendencia reconocible se dirige hacia tipos combinados.

5. RESUMEN

En la evolución de los sistemas electorales puede constatarse una cierta tendencia mundial hacia sistemas combinados. Esta tendencia se caracteriza según las regiones de forma distinta, siendo más marcada allí donde por causa de una transformación política se introdujeron nuevos sistemas electorales, y más débil en aquellos países cuyos regímenes apenas pueden ser denominados pluralistas y las elecciones no son calificables de competitivas, es decir, allí donde la cuestión democrática queda reducida a su ausencia. En tal contexto, los sistemas electorales tienen, de todas formas, una relevancia mínima (cf.

Dahl 1996). Por el contrario, deberemos resaltar que los sistemas electorales combinados gozan de una creciente popularidad incluso en las democracias asentadas, lo cual queda demostrado por algunas reformas electorales realizadas en esa dirección, así como por los correspondientes conceptos en los que se basan por doquier algunas iniciativas de reforma. Si bien tales iniciativas no siempre se orientan directamente en modelos de sistemas electorales combinados, sí lo hacen en ciertas exigencias funcionales con las que dichos sistemas pueden cumplir mejor que los sistemas clásicos. Además, los sistemas electorales combinados posibilitan un diseño específico a medida de las condiciones del respectivo contexto, especialmente de aquellas de carácter puramente político. Su gran ventaja es, entonces, la de permitir los compromisos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUTH, José

- 2006 «De un sistema proporcional excluyente a uno incluyente», mimeo. Santiago: Fundación Chile 21.

BASEDAU, Matthias

- 2003a *Erfolgsbedingungen von Demokratie im subsaharischen Afrika* [Condiciones de éxito de la democracia en África subsahariana]. Opladen: Leske & Budrich.
- 2003b «Zum Zusammenhang von Wahlsystem, Parteiensystem und Demokratiestabilität in Afrika. Kritische Anmerkungen zum Potenzial von Electoral Engineering» [En torno a la interrelación entre sistema electoral, sistema de partidos y estabilidad democrática en África. Observaciones críticas al potencial de la ingeniería electoral]. *Afrika Spektrum* 37 (3), pp. 311-333.

DAHL, Robert A.

- 1996 «Thinking about Democratic Constitutions: Conclusions from Democratic Experience». En SHAPIRO, Ian y Russel HARDIN (eds.). *Political Order*. Nueva York: New York University Press, pp. 175-206.

DUVERGER, Maurice

- 1959 *Die politischen Parteien*. Tubinga: JCB Mohr [versión castellana: *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001].

DUVERGER, Maurice

- 1986 «Duverger's Law: Forty Years Later». En GROFMAN, Bernard y Arend LIJPHART (eds.). *Electoral Laws and their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press, pp. 69-84.

FERNÁNDEZ, Mario

- 2000 «El sistema electoral chileno. Dilucidando equívocos y adaptando fórmulas». En SQUELLA, Agustín y Osvaldo SUNKEL (eds.). *Democratizar la democracia. Reformas pendientes*. Santiago: LOM Ediciones, pp. 105-119.

GONZÁLEZ ROURA, Fernando; Dieter NOHLEN y Daniel ZOVATTO

- 1997 *Análisis del sistema electoral mexicano*. México: PNUD.

GROTZ, Florian

- 2000 *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa. Polen, Ungarn, Tschechien und Slowakei im Vergleich* [Instituciones políticas y sistemas de partidos postsocialistas en Europa Oriental y Central. Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaquia en comparación]. Opladen: Leske & Budrich.
- 2005 «Die Entwicklung kompetitiver Wahlsysteme in Mittel- und Osteuropa» [El desarrollo de sistemas de partidos competitivos en Europa Central y Oriental]. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 34 (1), pp. 35-50.

HARTMANN, Christof

- 1999 *Externe Faktoren im Demokratisierungsprozeß* [Factores externos en el proceso de democratización]. Opladen: Leske & Budrich.

HOSKIN, Gary y Miguel GARCÍA SÁNCHEZ (comp.)

- 2006 *La reforma política de 2003*. Bogotá: Uniandes-Ceso.

HUNTINGTON, Samuel P.

- 1991 *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

HOROWITZ, D. L.

- 1991 *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press.

INDEPENDENT COMMISSION ON THE VOTING SYSTEMS

- 1998 *Report of the Independent Commission on the Voting System* (oder Jenkins Report), Londres.

INTERNATIONAL IDEA (ed.)

- 1997 *The International IDEA Handbook of Electoral Design*. Estocolmo: International IDEA.

KLEIN, Axel

- 1998 *Das Wahlsystem als Reformobjekt: eine Untersuchung zu Entstehung und Auswirkung politischer Erneuerungsversuche am Beispiel Japan* [El sistema electoral como objeto de reforma. Un estudio sobre la génesis y los efectos de innovaciones políticas sobre la base del ejemplo de Japón]. Bonn: Bier'sche Verlagsanstalt.

KRENNERICH, Michael y Jacques DE VILLE

- 1997 «A Systematic View on the Electoral Reform Debate in South Africa». *Verfassung und Recht in Übersee* 30 (1), pp. 26-41.

KRENNERICH, Michael y Martín LAUGA

- 1998 «Diseño versus política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales». En NOHLEN, Dieter y Mario FERNÁNDEZ (eds.). *El presidencialismo renovado*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 69-82.

KROHN, Tobias

- 2003 *Die Genese von Wahlsystemen in Transitionsprozessen* [La génesis de sistemas electorales en procesos de transición]. Opladen: Leske & Budrich.

LAUGA, Martín

- 1999 *Demokratietheorie in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften* [Teoría de la democracia en América Latina. El debate en las ciencias sociales]. Opladen: Leske & Budrich.

LIJPHART, Arend

- 1984 «Trying to Have the Best of Both Worlds: Semi-Proportional and Mixed Systems». En LIJPHART y GROFMAN 1984: 207-213.

- 1985 «The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey». *Electoral Studies* 4 (1), pp. 3-14.
- 1991 «Constitutional Choices for New Democracies». *Journal of Democracy* 2 (1), pp. 72-84.
- 1994 *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

LIJPHART, Arend y Bernhard GROFMAN (ed.)

- 1984 *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger.

LIJPHART, Arend y Carlos WAISMAN (ed.)

- 1996 *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*. Boulder: Westview Press.

LÖSCHE, Peter

- 2004 «Do Electoral Systems Matter? Überlegungen am Beispiel Neuseelands» [Consideraciones sobre la base del caso de Nueva Zelanda]. *ZParl* 2, pp. 340-358.

MOZAFFAR, Shaheen

- 1995 «The Institutional Logic of Ethnic Politics». En GLICKMAN, Harvey (ed.). *Ethnic Conflict and Democratization in Africa*. Atlanta: African Studies Assoc. Press, pp. 33-69.

NOHLEN, Dieter

- 1978 *Wahlssysteme der Welt*. München: Piper [versión castellana: *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1981].
- 1984 «Changes and Choices in Electoral Systems». En LIJPHART y GROFMAN 1984: 217-224.
- 2004a *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 2004b *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie der Wahlssysteme* [Sistema electoral y sistema de partidos. En torno a la teoría de los sistemas electorales]. Opladen: UTB.
- 2006b «La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada». *Revista de Ciencia Política* 26(1), pp. 191-202.

NOHLEN, Dieter (ed.)

2005 *Elections in the Americas*, 2 vols. Oxford: Oxford University Press.

NOHLEN, Dieter, et al.

2006a *Diccionario de Ciencia Política*. Teorías, métodos, conceptos. 2 vols. Ciudad de México: Editorial Porrúa/ El Colegio de Veracruz.

NOHLEN, Dieter, Florian GROTZ y Christof HARTMANN (eds.)

2001 *Elections in Asia and the Pacific*, 2 vols. Oxford: Oxford University Press.

NOHLEN, Dieter, Florian GROTZ, Michael KRENNERICH y Bernhard THIBAUT

2000 «Electoral Systems in Independent Countries». En ROSE, Richard (ed.). *International Encyclopedia of Elections*. Washington, D.C.: CQ Press, pp. 353-378.

NOHLEN, Dieter y Mirjana KASAPOVIC

1996 *Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa* [Sistemas electorales y cambio de sistemas en Europa del Este]. Opladen: Leske & Budrich.

NOHLEN, Dieter, Michael KRENNERICH, Bernhard THIBAUT (eds.)

1999 *Elections in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

NOHLEN, Dieter, Sonia PICADO y Daniel ZOVATTO (eds.)

1998 *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

PACHANO, Simón

1998 *La representación caótica. Análisis del sistema electoral ecuatoriano*. Quito: FLACSO.

PAYNE, J. M., D. ZOVATTO, F. CARILLO FLORES y A. ALLAMAND ZAVALA

2002 *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

POIER, Klaus

- 2001 *Minderheitenfreundliches Mehrheitswahlrecht* [Un sistema electoral mayoritario respetuoso de las minorías]. Viena: Böhlau.

RAE, Douglas W.

- 1967 *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.

RICHTER, Steffanie

- 1999 *Modell Aotearoa. Der Prozess der Wahlsystemreform in Neuseeland* [El proceso de reforma del sistema electoral en Nueva Zelanda]. Glienicke-Berlin: Galda-Wilch.

REPORT OF THE ROYAL COMMISSION ON THE ELECTORAL SYSTEM

- 1986 *Towards a Better Democracy*. Wellington: V. R. Ward, Government Printer.

ROSE, Richard (ed.)

- 2000 *International Encyclopedia of Elections*. Washington D.C.: CQ Press.

SARTORI, Giovanni

- 1976 *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
1994 *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Basingstoke: Macmillan (versión castellana: *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003).

TAAGEPERA, Rein y Matthew S. SHUGART

- 1989 *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven-Londres: Yale University Press.

WALKER, Ignacio

- 1996 «Presidencialismo, multipartidismo y sistema binominal: una reflexión y una propuesta». *Política* 34, pp. 209-218.

ZIEMER, Klaus (ed.)

- 2003 *Wahlen in postsozialistischen Staaten* [Elecciones en Estados postsocialistas]. Opladen: Leske & Budrich.

PROCESOS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Las elecciones presidenciales y parlamentarias en Chile 2005-2006 y las perspectivas del cuarto gobierno de la Concertación

Eduardo Araya Leüpin

El 5 de marzo pasado, por primera vez en la historia de Chile, una mujer asumió el más alto cargo dentro del Estado. Michelle Bachelet se convirtió en la primera Presidenta. Es también el cuarto gobierno sucesivo de la Concertación y el segundo sucesivo de uno socialista desde el retorno a la democracia en 1990. En otra situación inédita, y cumpliendo uno de sus compromisos de campaña relativos al tema de igualdad de género, la mitad del Gabinete de Ministros quedó compuesta por mujeres. Parafraseando el discurso de Bachelet la noche de su triunfo, quién lo hubiese pensado hace 10 ó 15 años, o siquiera al comienzo del gobierno de Lagos el año 2000, cuando la alianza de gobierno, después de un empate técnico en primera vuelta, parecía vivir «la ceremonia del adiós» en medio de una atmósfera de pesimismo y crisis económica. El presente artículo analiza este proceso electoral, los resultados de las elecciones parlamentarias realizados en paralelo el 11 de diciembre, la segunda vuelta electoral de enero de 2006 y, finalmente, examina el desempeño del gobierno en sus primeros cien días.

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PROCESOS ELECTORALES RECIENTES

Como se señaló en una nota anterior,¹ las elecciones parlamentarias en Chile se rigen por un sistema binominal, establecido durante el régimen autoritario; es

1. Cf. Araya 2005: 205 ss. Las normas básicas del sistema electoral para elecciones parlamentarias son las descritas a continuación. *Ámbito de adjudicación de los escaños*: Para la elección de los miembros de la Cámara de diputados hay 60 distritos electorales, cada uno de los cuales elige dos diputados. En el caso de los senadores, son elegidos por circunscripciones senatoriales, en consideración a las trece regiones del país. Cada región constituye una circunscripción, excepto seis de ellas que por razones demográficas son divididas, cada una, en dos circunscripciones. A cada circunscripción le corresponde elegir dos senadores. *Método de cómputo*: El tribunal electoral proclama elegidos senadores o diputados a los dos candidatos de una misma lista, cuando ésta alcanza el mayor

decir, dos escaños por distrito, que favorece a la segunda mayoría.² Los diputados son elegidos por cuatro años y los senadores por ocho. El Senado se renueva parcialmente por regiones (doce más el Área Metropolitana de Santiago), dependiendo si son pares o impares. El Presidente es elegido por un período de cuatro años, sin poder ser reelecto en el período inmediatamente posterior, y debe haber una segunda vuelta si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos válidos. Esto último ocurrió por primera vez en los comicios presidenciales de 1999, cuando Ricardo Lagos finalmente se impuso en la segunda vuelta sobre Joaquín Lavín candidato de los dos partidos de derecha (Unión Demócrata Independiente-UDI y Renovación Nacional-RN).

Al igual que en otros países de la región, en Chile la legislación permite tanto el financiamiento privado como público de las campañas, aunque la legislación de reciente data³ tiene carencias en los mecanismos de control del gasto efectivo; sin embargo, aun así, ha sido una contribución importante al transparentar la tradicionalmente opaca relación entre el dinero y la política, particularmente porque una serie de ONG de un amplio espectro se ha preocupado de hacer seguimiento del gasto real y de hacer pública esta información.⁴ La legislación sobre extensión de las campañas electorales también tiene vacíos casi ingenuos (la interpretación común es que mientras la propaganda no demande directamente al voto de las personas, en rigor no es propaganda electoral), que permiten que los candidatos no la cumplan, aunque esta es una práctica ampliamente tolerada por todos los actores políticos. Una particularidad de las campañas electorales en Chile es que el uso de la televisión sólo se puede hacer mediante un sistema

número de sufragios y obtiene un total de votos que excede el doble de los que alcanza la lista o nómina que le sigue en número de sufragios. *Barrera de representación o umbral mínimo inicial*: Los partidos políticos deben alcanzar el 5% de los sufragios válidamente emitidos en una elección de diputados, en cada una de por lo menos ocho regiones o en cada una de por lo menos tres regiones contiguas. *Duración del mandato*: Para los diputados: cuatro años, al término de los cuales la Cámara se renueva en su totalidad. Para los senadores: los elegidos por votación directa duran ocho años en su cargo y se renuevan alternativamente cada cuatro años, correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente a los de las regiones de número par y la región metropolitana. *Posibilidad de reelección*: Los parlamentarios pueden ser reelegidos sin límite en sus cargos. Cf. <<http://www.servel.cl/SERVEL/index.aspx?channel=5>>.

2. Dado el intenso debate que el sistema «binominal» ha generado en Chile por sus efectos, distorsionantes en la representación parlamentaria según algunos, y generadores de estabilidad por forzar coaliciones amplias según sus defensores, la bibliografía sobre este tema es amplísima, así como también las proposiciones alternativas que han aparecido a lo largo del tiempo. Como referencias generales cf. Siavelis 2000; Navia y Rojas 2005; Arriagada 2005a; Arriagada 2005b.

3. Véase Ley N.º 19884 «Sobre Transparencia Límite y Control del Gasto Electoral» (5 de agosto de 2003) en: <http://www.electoral.cl/docs_anexos/ley19.884_gasto.pdf>.

4. Véase por ejemplo la página Web del Instituto Libertad (cercano a RN) <<http://www.institutolibertad.cl/busca05.asp>>.

denominado «frangas electorales» que distribuye tiempo gratuito, en todos los canales de señal abierta en horarios «*prime*» entre todas las candidaturas, tanto presidenciales como parlamentarias, pero con tiempos distribuidos en función del rendimiento electoral por partido en la elección previa. El resultado del uso de tiempo en TV, aunque gratuito, es por consiguiente muy desigual y perjudica particularmente a candidatos independientes que compiten fuera de pactos y coaliciones. Con el tiempo, sin embargo, esta modalidad —que data del plebiscito de 1988— y que en esa coyuntura fue fundamental, se ha ido haciendo cada vez menos decisiva como instrumento de la mercadotecnia electoral para los partidos, porque no determina el alineamiento del voto, pero cada vez más importante particularmente para los candidatos independientes, porque les brinda una privilegiada —aunque efímera— exposición mediática. Por el contrario, desde la campaña de 1999 la importancia asignada a la TV como instrumento de marketing electoral, en el caso de las campañas presidenciales, ha derivado hacia lograr la presencia de los candidatos en los noticiarios centrales de la TV abierta.

Si se examina el desarrollo general de las campañas se advierte el uso intensivo, de manera transversal, de muchos signos propios de los mecanismos de la mercadotecnia electoral: por ejemplo, el uso intensivo de encuestas y *focus group*, con la consiguiente profesionalización de las mismas, que en el marco del financiamiento público de las campañas electorales, se acerca significativamente al proceso de transformación de los partidos en el conjunto de rasgos que para Europa Occidental von Beyme ha denominado «partidos profesionalizados de electores» (Beyme 2002); pero éstas coexisten con rasgos muy «tradicionales» propios de la actividad de militantes que, además, particularmente en relación con los sectores populares, apelan a diversas formas y mecanismos de clientelismo (Grundberger 2005).

En Chile hay una experiencia limitada de Primarias como mecanismo de designación de candidatos presidenciales. No existen normas al respecto y ésta se ha limitado a los partidos de la Concertación que en las dos ocasiones anteriores (1994 y 1999) designaron sus candidatos presidenciales por esa vía, aunque apelando a mecanismos diversos (sólo en la segunda primaria, por ejemplo, votaron tanto militantes de los partidos de la Concertación como también independientes); sin embargo, en esta última elección presidencial, ese mecanismo fue de hecho reemplazado por las encuestas. Los partidos de derecha (la ALIANZA) no han tenido experiencias de esa naturaleza; sus candidatos fueron designados por la cúpula, aunque como se señaló en una nota anterior (Araya

2005), también aquí las encuestas operaron como mecanismo de legitimación de una segunda candidatura, la de Sebastián Piñera de Renovación Nacional (RN). Enfrentado a esa coyuntura, el candidato de la Unión Demócrata Independiente (UDI) planteó en su minuto la necesidad de recurrir al mecanismo de Primarias para dirimir quién sería el candidato único de la derecha, opción que no prosperó y se mantuvo la tesis de que dos candidatos sumaban más para el conjunto del sector. Por otra parte, la creciente competencia entre el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el polo de izquierda de la Concertación (Partido Socialista-PS y Partido por la Democracia-PPD) por la próxima elección presidencial⁵ permite suponer que es perfectamente posible que en dicho conglomerado este mecanismo ya no se vuelva a usar y se reemplace o por las encuestas —como en esta oportunidad— o por la vía de una competencia abierta en la primera vuelta presidencial a la que se supone puede tener el efecto de una Primaria. Los detractores de esta alternativa sostienen que la competencia de la primera vuelta genera demasiadas tensiones, lo que impide sumar a todos en una segunda vuelta. Las perspectivas futuras de este procedimiento se retoman al final de este artículo.

Chile mantiene hasta hoy un sistema de partidos altamente institucionalizado. Los actores en su mayor parte provienen, en sus características fundamentales, de la década de 1930. En rigor, hay partidos nuevos aparecidos en el contexto de la transición, como por ejemplo el PPD en la Concertación y los dos actuales partidos de derecha, RN y UDI; pero también se trata de partidos que ocupan (tendencialmente al menos) «nichos históricos» con relación a las fracturas históricas (Valenzuela 1985; Valenzuela y Valenzuela 1982) que formaron el sistema de partidos en Chile: Un partido programático de izquierda laica en un espacio que antes ocupó el ahora disminuido Partido Radical Socialdemócrata en el caso del PPD; un partido de derecha de tradición fuertemente conservadora-católica en el caso de la UDI y un partido de derecha tendencialmente de tradición liberal-secular en el caso de RN. El sistema, sin embargo, ha pasado de un sistema del tipo pluralismo polarizado (hasta 1973) a uno del tipo pluralismo moderado según la tipología de Sartori (cf. Scully y Valenzuela 1993). No obstante, el cambio del sistema electoral proporcional que existió hasta 1973 por el denominado «binominal» ha obligado a los partidos a competir dentro de bloques y coaliciones (o subpactos), dicho sistema a su vez favorece sistemáticamente a la segunda mayoría. Con el tiempo, los dos bloques predominantes

5. El problema está directamente vinculado a la eventual candidatura de Ricardo Lagos para el período 2010-2014. El alto porcentaje de apoyo popular con que Lagos culminó su mandato, lo pone en una muy buena posición; ello es evidentemente resistido por el PDC.

derivados del *cleavage* de 1988-1990 se han transformado en subculturas o verdaderas «marcas» de captación de votación y en electorados bastante estables en lo que elecciones parlamentarias y presidenciales respecta (las elecciones municipales tienen siempre un componente de liderazgos locales que hace que el voto, de forma desagregada, sea más fluctuante).

2. LAS ELECCIONES DEL 11 DE DICIEMBRE

A diferencia de los anteriores comicios presidenciales, la derecha, agrupada en la coalición parlamentaria «Alianza por Chile», concurrió dividida con las postulaciones de Sebastián Piñera (RN) y Joaquín Lavín (UDI). En rigor, en oportunidades anteriores también habían existido otros candidatos de derecha, pero siempre en calidad de independientes y sin expectativas reales de ganar. Fuera de la candidatura de la Concertación, con Michelle Bachelet (PS), la tercera candidatura la constituía el pacto «Juntos Podemos Más», con Tomás Hirsch del Partido Humanista (PH) como candidato y apoyado por el Partido Comunista (PC) y una serie de organizaciones menores de la izquierda extraparlamentaria.

Joaquín Lavín ya había sido candidato de los partidos de derecha en los comicios presidenciales de 1999, quedando a escasos 31 mil votos de Ricardo Lagos en la primera vuelta. Lavín fue el único candidato de la Alianza hasta mayo de 2005, cuando RN proclamó sorpresivamente a Sebastián Piñera, después de que aquel no lograra disminuir la amplia distancia en las encuestas con Bachelet. Cuando en mayo se produjo simultáneamente la irrupción de Piñera como segundo candidato de la derecha y la «bajada» de la candidata del PDC Soledad Alvear, en la opinión pública se generó la impresión de que de no mediar alguna catástrofe, Michelle Bachelet sería la próxima presidenta y lo sería en primera vuelta. Sin embargo, ya en una encuesta nacional de octubre Bachelet obtenía sólo 45,7% de las preferencias y se había instalado la idea de que habría segunda vuelta. En noviembre otra encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) mostró un dramático descenso de 6%, lo que encendió las alarmas tanto en la Concertación como en el gobierno. No hubo cambios en el comando de campaña de Bachelet, pero Ricardo Lagos pasó a operar de hecho como «generalísimo» de su campaña, entendiendo que era la obra de su gobierno la que estaba siendo cuestionada. Evidentemente la masiva intervención del gobierno generó molestias y recriminaciones por parte de la oposición, pero también en el comando de la propia candidata, quien veía limitada así su propia capacidad de liderazgo, tema por lo demás en que se centraban las críticas de la oposición

en medio de una campaña en general pobre en ideas y debates programáticos. Con todo, el resultado de la primera vuelta no fue en absoluto sorpresivo.

En los comicios presidenciales se impuso Michelle Bachelet (PS), candidata de la «Concertación de Partidos por la Democracia», con el 45,95% de los votos; Sebastián Piñera (Renovación Nacional, RN) obtuvo el 25,41%; Joaquín Lavín (Unión Demócrata Independiente, UDI) tuvo el 23,2%, y Tomás Hirsch (Juntos Podemos Más). Con esos resultados Bachelet y Piñera pasaron a una segunda vuelta que se realizaría el 15 de enero de 2006.

Michelle Bachelet obtuvo menos votos que los obtenidos por Ricardo Lagos en 1999 (47,96%) y su resultado fue inferior al 51,77% alcanzado por la lista parlamentaria de la Concertación (diputados). Lavín logró un resultado muy similar al de la lista parlamentaria de la UDI (22,34%) y Piñera tuvo una alta votación (25,41%), que le permitió pasar a la segunda vuelta, pero su lista parlamentaria logró apenas el 14,12%. Tomás Hirsch recibió el 5,4%, menos que el porcentaje alcanzado por su lista parlamentaria el pacto Juntos Podemos Más (7,4%). En la elección parlamentaria, la Concertación se impuso con el 51,7%, eligiendo 66 de los 120 diputados y la Alianza por Chile, consiguió el 38,7%, que le permitió obtener 54 escaños. Con estos resultados y como consecuencia de la eliminación de los senadores designados y vitalicios⁶ acordada en la reforma Constitucional de 2005, por primera vez la Concertación pasó a tener la mayoría en el Senado.

Las razones de la relativamente baja votación de Michelle Bachelet en esa primera campaña presidencial pueden explicarse por varias razones: su sólida ventaja por mucho tiempo en las encuestas generó en la Concertación un riesgoso triunfalismo que llevó a los aparatos partidarios a concentrarse en la dura competencia parlamentaria, que por lo general se vive no sólo entre partidos sino también al interior de éstos. El diseño de la campaña, enfatizando su carácter «ciudadano» y vinculado a los atributos personales de la candidata por sobre los partidos no fue exitoso por carecer de acceso a los aparatos territoriales de

6. Según la Constitución de 1980 en su versión inicial, los ex presidentes serían integrados como senadores vitalicios. Pinochet y Eduardo Frei llegaron a ejercer ese cargo, no así Patricio Aylwin por haber completado sólo cuatro años como presidente. De la misma manera, ese texto contemplaba la existencia de senadores designados, cuatro representantes (oficiales en retiro) de las FFAA y carabineros propuestos por el Consejo de Seguridad Nacional, tres designados por la Corte Suprema, uno de los cuales debía ser un ex Contralor General de la República y dos de designación presidencial, uno de los cuales debía ser un ex Rector universitario y otro un ex Ministro. Al momento de realizarse la última reforma electoral tres senadores designados y un vitalicio (el ex presidente Frei) eran a votos de la Concertación.

los partidos (que históricamente han sido decisivos en las campañas electorales); el propio desempeño de la candidata en debates televisivos con sus contendores sin ser deficitario, les permitió a éstos acortar distancias. Finalmente tampoco puede dejar de considerarse, pese a la amplia popularidad con la que Ricardo Lagos terminó su gobierno, la existencia de un cierto voto de castigo «testimonial» al gobierno y al estilo de sesgos autoritarios del presidente Lagos que se volcó hacia el candidato del pacto Juntos Podemos Más, pero que preveía un apoyo a Bachelet en segunda vuelta. No hay evidencia concluyente hasta qué punto el factor género influyó en la primera vuelta.⁷ Pero, en general, el diseño inicial de una campaña fundada en atributos personales de la candidata e intencionalmente distante de los aparatos partidarios, en su fase final demostró sus limitaciones.

Para la segunda vuelta, se integraron políticos de larga experiencia en el comando de campaña de Bachelet (Sergio Bitar del PPD, hasta entonces Ministro de Educación y el derrotado ex senador DC Andrés Zaldívar), pero por sobre todo, como era de preverse, los partidos de la Concertación se volcaron de lleno en apoyo de su candidata presidencial. En el pacto Juntos Podemos Más, su candidato Tomás Hirsh llamó a la abstención; sin embargo, el socio mayoritario de ese pacto, el Partido Comunista llamó —previo compromiso de la Candidata Presidencial respecto del reemplazo del sistema binominal— a apoyar a Bachelet. En ese escenario, los resultados de la segunda vuelta eran previsibles y se cumplieron sin mayores sorpresas.

En la segunda vuelta electoral Michelle Bachelet obtuvo el 53,49% de los votos frente al 46,5% del candidato de derecha Sebastián Piñera (es decir, dos puntos más que Ricardo Lagos en la segunda vuelta con Joaquín Lavín en 2000). Ello significa que los votos recibidos se incrementaron en 7,5 puntos respecto a la primera vuelta. Por su parte, Piñera obtuvo 2,2 puntos menos que Joaquín Lavín en el 2000 y 1,8 menos que la suma de las candidaturas de la derecha un mes antes (46,48% frente al 48,26%). Dos supuestos de la candidatura de Piñera demostraron por tanto ser erróneos: 1) que dos candidatos pueden sumar más (el traspaso de votos nunca es automático) y 2) que su candidatura

7. Aun cuando los propios *Focus Groups* del Comando de Bachelet a fines de noviembre evidenciaban que en la tendencia a racionalizar el voto en la cercanía de la elección, el factor género comenzó a tener un efecto negativo frente a atributos tales como «autoridad» o «capacidad de gobernar». Paralelamente Piñera, explotando su perfil empresarial, captaba mejor las demandas «aspiracionales» de los sectores medios, preocupados más de temas como el surgimiento personal en una economía de mercado («Reportajes», *La Tercera*, Santiago, 27/11/05, p. 7). Por otra parte, si se examina la distribución de voto por sexo en ambos procesos electorales, no hay evidencia de que éste haya tenido alguna significación.

podía penetrar exitosamente entre electores democratacristianos descontentos con una nueva candidatura socialista. Esta premisa se demostró como errónea, toda vez que la emigración del «voto blando» democratacristiano hacia un candidato de derecha ya se había producido en 1999-2000. Por otra parte, contra todo pronóstico dado por el grado previo de tensiones entre ambos partidos de derecha, hubo bastante cooperación entre ambos en la segunda parte de la campaña (lo que viene a demostrar que las expectativas de alcanzar el control del gobierno constituyen un estímulo a la cooperación más importante que la competencia por hegemonizar el sector, crítica frecuente de RN con relación a sus socios-competidores).

Si se examinan los resultados en términos regionales (ver anexos), Bachelet obtuvo sus mejores resultados en las Regiones del Norte (II, III y IV), y obtuvo un muy buen resultado en la Región Metropolitana (Santiago) y en la VIII que concentran porcentajes muy altos de los votos a escala nacional. Piñera sólo logró ganar en una región, la IX, una región tradicionalmente «conservadora», de agricultura cerealera y productora de lácteos, pero también una región que tiene un importante porcentaje de población mapuche.

Si se considera que el número de votantes se mantuvo entre la primera y la segunda vuelta (a pesar de que enero es un mes de vacaciones, sólo votaron 14.500 personas menos), y que el voto blanco y nulo prácticamente se mantuvo constante, se puede concluir que junto al apoyo del voto comunista recibido por Bachelet y al fracaso del llamamiento del candidato del Partido Humanista de Chile (PH) Tomás Hirsch a la abstención, Michelle Bachelet fue capaz de provocar el traspaso en su favor de casi un 2% de los votantes que en la primera vuelta votaron por algún candidato de derecha. Éstos provinieron básicamente de sectores populares urbanos y especialmente mujeres, que habían apoyado a Lavín en la primera vuelta.

Sebastián Piñera logró en primera vuelta 1,7 millones de votos. Esta cifra es superior en 800 mil votos a la que obtuvo RN en las parlamentarias y significa que el candidato de RN atrajo desde fuera del partido una gran masa de votos que normalmente no participa en comicios municipales o parlamentarios. De hecho, del voto válido total presidencial, las parlamentarias 2005 presentaron 375 mil menos sufragios que la primera vuelta, pudiéndose afirmar, con relativa seguridad, que Piñera se llevó esos 375 mil votos.

El problema para Piñera estuvo en que la UDI, en el ámbito parlamentario, tuvo 1,45 millones de votos, los cuales fueron traspasados en 2.^a vuelta enteramente al candidato de RN. Lo que no pudo ser traspasada fue la votación entera y personal de Joaquín Lavín, la cual fue de 1,6 millones. La diferencia de votación de la UDI y la votación de Lavín fue de alrededor de 125 mil más para el candidato presidencial. Entonces ¿dónde fueron a parar esos 125 mil votos? Por los similares niveles de participación, en primera y segunda vuelta del electorado en general, es posible suponer que los 125 mil votos fueron a Michelle Bachelet al menos en parte y el resto al nulo o abstención. En otras palabras, el 8% de la votación de Lavín no fue a Sebastián Piñera y buscó otra opción.

3. RESULTADOS POR BLOQUES Y PARTIDOS

En lo fundamental, la Concertación también obtuvo un importante triunfo en las elecciones parlamentarias, logró una cómoda mayoría en la Cámara al elegir 66 diputados; ello fue posible porque consiguió doblar los votos de la derecha en seis distritos,⁸ aunque el sistema binominal favoreció a la derecha, que con el 38,70% de los votos, logró 54 diputados (un 44,9% de los escaños). En los comicios de 2001 también fue beneficiada, aunque en menor medida: el 44,27% de los votos le dio el 47,4% de los escaños. Manteniendo la mayoría que ya ostentaba en la Cámara de Diputados, la Concertación alcanzó por primera vez la mayoría en el Senado. Sin embargo, es interesante examinar los resultados dentro de las coaliciones, pues allí se produjeron cambios importantes.

La Concertación compitió con dos subpactos: uno constituido por la lista del PDC y otro por la del PS-PPD y la del Partido Radical Social Demócrata (PRSD). Dentro de la Concertación el PDC sufrió una reducción importante en su representación parlamentaria. Obtuvo un 20,78% de los votos, pero eligió 21 diputados (el 16,6% de los escaños), un porcentaje de sufragios superior al conseguido en 2001 (18,92%), cuando eligió 23 diputados. En comparación, el bloque PS-PPD-PRSD, que con el 29% de los votos logró el 35,8% de los escaños. En esta oportunidad, el PDC llevó un mayor número de candidatos, compitiendo en los 60 distritos, pero la estrategia evidentemente resultó errónea. El resultado electoral del PDC también fue malo en el Senado, porque perdió tres

8. Vallenar, Coquimbo e Illapel en las regiones III y IV. Cerro Navia y La Florida en Santiago y Nueva Imperial en la IX Región. La Concertación subió los doblajes de cuatro (2002) a seis, aunque distante de los 11 que obtuvo en las elecciones de 1994 y 1998 y de los 12 que logró en 1990. La Alianza, desde 1994, ha mantenido el doblaje en un solo distrito: Las Condes en Santiago, que corresponde a la Comuna más rica de Chile.

senadores (Andrés Zaldívar, Carmen Frei y Sergio Páez) y tres no repostularon (Alejandro Foxley, Rafael Moreno y José Ruiz de Giorgio). La bancada del PDC cayó de once a seis senadores.

Si se examina en retrospectiva la votación del PDC, ésta registra una reducción sostenida desde las elecciones parlamentarias de 1989 en que alcanzó 25,99 de los sufragios, pesando electoralmente más que la suma del subpacto PPD-PS. El descenso de la votación DC fue sostenido hasta las elecciones parlamentarias de 2001 en que sólo alcanzó 18,9 de los votos. Las municipales del 2004 marcaron un cambio en esa tendencia, pero el aumento de voto no se tradujo en más representación. No obstante, la declinación del PDC no es fundamentalmente un problema de pérdida de votación: la pérdida de votos ha sido de 5,21 puntos en 16 años, pero la pérdida de peso parlamentario ha sido mucho mayor. De 38 diputados en 1989 a 21 en 2005 (45%) y de 14 senadores en 1993 a 6 en 2005.

Esta situación contrasta fuertemente con los resultados del Partido Radical Social Demócrata quien pese a obtener sólo 3,53 de los votos (cerca de medio punto porcentual menos que en las parlamentarias de 2001), pudo elegir un diputado y un senador más (constituyendo una bancada de cuatro senadores y ocho diputados). En el caso de los otros partidos (el llamado «polo progresista») de la Concertación, los resultados electorales muestran situaciones diversas. El Partido Socialista ha mantenido una votación relativamente estable que ha oscilado entre el 11,9 obtenido en 1993 y el 10% en las últimas elecciones parlamentarias (2001 y 2005). Distinto es el caso del Partido por la Democracia, este partido ha tenido un leve pero sostenido crecimiento electoral entre 1989 y el 2001 (pasando desde 11,45% a 12,73%), sin embargo, en las últimas elecciones alcanzó un 15,44%. La suma de los votos PPD-PS-PRSD muestra que en el agregado su votación ha aumentado sólo en 2,02 pero el incremento de su representación parlamentaria ha crecido de 32 a 44 diputados, es decir, más de un tercio.

No es correcto —por consiguiente— afirmar que se ha producido una «izquierdización» de la Concertación en relación con su electorado, aunque el peso parlamentario dentro de la Concertación se ha desplazado. Este último hecho se relaciona más a una errónea estrategia electoral del PDC con respecto a la constitución de subpactos y también en la selección de candidatos, que en las dos últimas elecciones parlamentarias ha quedado en manos de los propios parlamentarios, es decir, de quienes son simultáneamente juez y parte.

En la Alianza, la competencia parlamentaria era de vital importancia para la UDI, pues iban a la reelección cinco de sus siete senadores (dos desistieron de ser candidatos), mientras que en RN era la situación contraria: sólo dos de los siete tenían que repostular y ninguno abandonó el Congreso. La UDI logró reelegir a tres senadores (Jovino Novoa, Andrés Chadwick y Evelyn Matthei) pero perdió a dos de sus figuras emblemáticas. En diputados, la UDI mantuvo una bancada de 33 miembros, aunque con la inclusión de dos independientes. El resultado parlamentario fue un importante triunfo de la UDI sobre RN, pues no sólo lo aventajó por un amplio margen de votos, sino que se confirmó como el partido más grande de Chile (condición que mantiene desde los comicios de 2001), a pesar de que disminuyó su votación. Este estatus es consecuencia tanto de la sólida disciplina y coherencia de su élite como de su eficiente trabajo de inserción territorial en sectores populares. En los comicios de 2001 obtuvo un 25,18% y en el 2005 el 22,34%. Renovación Nacional aumentó su votación de 13,8% a 15,9% pero teniendo 7 senadores y 21 diputados, pudo aumentar sólo un cupo en el Senado y perdió dos diputados.

Elecciones parlamentarias. Votos de diputados

	1989	1993	1997	2001	2005
Partido Socialista	9,1	12,5	11,9	10	10,4
Partido por la Democracia	11,5	11,8	12,9	12,7	16,5
Partido Radical Social Demócrata	3,9	3,0	3,1	4,1	3,5
Partido Demócrata Cristiano	26,6	27,1	23,0	18,9	21,4
Renovación Nacional	19,5	17,5	17,6	13,8	15,9
Unión Demócrata Independiente	14,5	15,0	17,2	25,1	22,8
Independientes de Derecha	0,2	0,7	1,1	5,3	--
Partido Comunista	5,3	5,0	6,9	5,2	5,1
Partido Humanista de Chile	0,8	1,1	2,9	1,1	1,5
Otros	7,1	1,5	1,6	3,7	2,9

Fuente: HUNEEUS, Carlos. *Las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2005 en Chile. Continuidad y cambio*. Texto sin referencias de edición, aunque una versión reducida de éste fue publicada en Nueva Mayoría: <www.nuevamayoria.com>; también en Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea: <<http://www.cerc.cl/Publicaciones%20de%20cointuntura.htm>>.

Estos resultados hacen evidente que con el actual sistema electoral se generan distorsiones importantes en la relación voto-representación; de la misma manera, la importancia de las negociaciones intrapactos, en función de lograr omisiones en algunos distritos y circunscripciones o llevar un solo candidato «fuerte» dentro de determinadas circunscripciones electorales o simplemente

llevar un único candidato por pacto resultan fundamentales para un buen resultado electoral. Dado el actual sistema, todas estas alternativas de «ingeniería electoral» siendo necesarias para la maximización del voto, no sólo tienen altos costos intrabloques, tienen además la desventaja de ser percibidas por los simples electores solamente como negociaciones intraélite que tienden a diluir el sentido democrático del voto y la representación, llegando en algunos casos a generar ausencia de alternativas. En el caso de los partidos de derecha ya en dos oportunidades se han logrado acuerdos para llevar un solo candidato a Senador por circunscripción, asegurando así automáticamente su elección. En esta elección fue el caso de Andrés Allamand (RN) por la circunscripción X Región Norte y en la parlamentaria anterior (2001) Jorge Arancibia (UDI) por la V Región Costa, pero también ocurre el fenómeno inverso: el desinterés de llevar candidatos cuando se tiene la certeza de que el esfuerzo sólo tendrá efectos testimoniales y, por consiguiente, hay candidatos que prácticamente no hacen campaña. Tal fue el caso de la VIII Región en donde el bajo rendimiento electoral del candidato de RN facilitó el doblaje de la Concertación.

4. PERSPECTIVAS Y PROBLEMAS DE LOS PRIMEROS CIEN DÍAS DE GOBIERNO

Múltiples señales dan cuenta de que la sociedad chilena vive un período de transformaciones sociales bastante acelerado. El propio hecho de que una mujer sin una gran trayectoria política dentro de los círculos del poder concertacionista se haya impuesto primero como candidata presidencial, apelando a una forma alternativa de liderazgo y con una oferta de más ciudadanía, da cuenta —al menos en parte— de esas transformaciones. Algunos autores (Cortés 2006a y 2006b) incluso han advertido de un «cambio de ciclo» político, en el sentido de declinación o agotamiento en la matriz de las relaciones políticas, económicas, sociales y valórico-culturales que hasta aquí los gobiernos de la Concertación han administrado exitosamente.

La campaña presidencial de Bachelet generó una oferta de continuidad pero que incluía recambio generacional, género y (eventualmente) más tecnocracia, junto a la ambigua imagen acerca de gobierno ciudadano o de ciudadanización de la política. Ésta expresaba, en última instancia, un deseo por elevar la calidad «participativa» de la democracia, pero entre un nuevo modelo de acción política que está aún lejos de decantarse o siquiera esbozarse con claridad y la realidad (partidaria) de lo que existe y hasta aquí ha funcionado; se han generado, de

esta manera, una serie de tensiones no resueltas así como también debilidades y equívocos en los diagnósticos.

Una de sus primeras medidas, la designación del Gabinete, representó el cumplimiento no sólo de la promesa de paridad de género, sino también la inclusión de independientes. En su minuto, fueron señales consistentes de renovación dentro de la élite de la Concertación. En un contexto donde todos los indicadores económicos eran altamente positivos, y los resultados de encuestas acerca de la imagen pública del gobierno también, el Gabinete inició su gestión con el supuesto de que no debería enfrentar conflictos mayores, pero esos supuestos demostraron estar equivocados.

A pocas semanas de su primera presentación pública ante el Congreso Pleno (21 de mayo), el gobierno de Michelle Bachelet debió enfrentar su —hasta ahora— más complicada prueba: Una inesperada protesta masiva de estudiantes secundarios que se extendió con ocupaciones de los establecimientos educacionales por más de dos semanas a todo lo largo del país y que sorprendió, por su coherencia y organización, no sólo al gobierno sino a toda la clase política. Las demandas de los estudiantes secundarios del sector estatal, aunque expresaban intereses diversos (algunos muy puntuales y de imposible solución para el gobierno, como por ejemplo transporte público gratuito y otros muy de fondo como la modificación de la Ley Orgánica Constitucional de Educación), expresaban en el fondo una profunda insatisfacción con el tipo de educación recibida, porque los estudiantes perciben correctamente que ésta reproduce y proyecta en el tiempo las profundas desigualdades de la sociedad chilena.

En honor a la verdad, el gasto público en educación desde el retorno a la democracia se ha triplicado creciendo a tasas constantes. Pero estos esfuerzos, aunque han resuelto el tema de la cobertura del sistema, no han logrado traducirse aún en cambios significativos de calidad, medidos bajo estándares internacionales. La oposición de derecha, por su parte, intentó aprovechar la coyuntura para criticar el desempeño del gobierno, pero lo cierto es que ésta carece de estrategias y un discurso sobre el tema de la equidad más allá de reiterar lo que precisamente en este caso no ha funcionado: la eficiencia del mercado como asignador de recursos.

En esta crisis, el nuevo Gabinete demostró improvisación y falta de coordinación. El gobierno, cambiando sobre la marcha su discurso, apareció cediendo ante muchas de las demandas de los estudiantes en un contexto no exento de

manifestaciones de violencia. El problema de las demandas de los estudiantes es ya de larga data, pero el equipo ministerial que asumió Educación ignoró conversaciones previas que se habían extendido por más de un año. Es necesario reconocer también que el gobierno no disponía de alternativas, toda vez que tanto la Concertación como el gobierno reconocían la legitimidad de las demandas de los estudiantes, además, éstas se daban en un contexto económico en donde los ingresos del Estado le permiten ciertas holguras.

Con todo, fue el movimiento de estudiantes el que pasó a redefinir la agenda, modificando las prioridades del gobierno en materia de Educación.⁹ En medio de la crisis, con la totalidad de los establecimientos públicos de Educación Media ocupados por los estudiantes por más de dos semanas, la Presidenta debió salir en cadena de TV para responder a esas demandas que se referían tanto a mayor gasto como a reformas estructurales en ese sector. Este conflicto no ha sido solucionado, su fase de alta movilización se desgastó por las razones propias de todo ciclo de alta movilización social y por la estrategia del gobierno de responder de manera puntual a algunas demandas y a diferir otras en el tiempo, pero generó un precedente para los estudiantes y para las movilizaciones futuras de otros actores sociales.

El caso referido no ha sido por cierto la única evidencia de descoordinación y hasta aquí es la principal crítica que se le puede formular al gobierno. Han ocurrido una serie de divergencias públicas entre ministros, de las cuales la negociación reciente de una modificación a la ley laboral (subcontratación) que puso en evidencia diferencias sustantivas entre las carteras de Trabajo y Hacienda ha sido la más evidente. También hay ministros que en estos casi cien días carecen de perfil ante la opinión pública, pero lo que suscita mayores interrogantes hacia el futuro es cómo se concretará ese «estilo ciudadano» que espera desplegar el nuevo gobierno con relación a los partidos y al carácter profundamente presidencial (y por lo tanto centralizado) del sistema político chileno. Como lo formuló un medio británico con referencia al movimiento de estudiantes, la Presidenta ofreció participación ciudadana y eso es lo que obtuvo, pero no de la manera que el gobierno preveía.

9. En las definiciones de acciones para los primeros meses de gobierno, se fijaron como tareas de mayor impacto en la agenda pública la reforma del sistema previsional (AFP) y la ampliación de los recursos e infraestructura para educación preescolar (salas cuna y jardines infantiles). Conforme al estilo de la presidenta Bachelet, para estos efectos se crearon comisiones técnicas, de composición plural (especialistas que representan a todo el espectro político del país) cuya finalidad es elaborar proyectos que tengan consenso tanto político como tecnocrático, los mismos que sirvan de base a la discusión posterior de un proyecto de ley. Los tópicos antes señalados, a los cuales se agregó una Comisión para la reforma del sistema electoral, fueron reafirmados como prioridad en el discurso del 21 de mayo.

Se ha escrito mucho sobre el «estilo» de Bachelet vinculándolo a su propia personalidad y su experiencia de vida en los años de la dictadura, de donde se combinan una gran empatía con las personas con una profunda desconfianza (vinculada a su historia personal) que la lleva a compartimentalizar la información y a centralizar las decisiones. Si se compara la gestión de Lagos con la del actual gobierno, éste tuvo un articulador político notable y un verdadero Jefe de Gabinete en su Ministro de Interior (José Miguel Insulza), pero también una suerte de «Gabinete Paralelo» constituido por un grupo de asesores-expertos que fue conocido como «el segundo piso» en alusión al espacio que ocupaban en La Moneda. El gobierno de Michelle Bachelet y la propia Presidenta hasta aquí no han llegado a definir con claridad cuál es el «estilo» de gestión que finalmente adoptarán. No quiso inicialmente tener su equivalente del «segundo piso»,¹⁰ aunque ha terminado por tener un «entrepiso», lo que en la jerga política oficialista marca el contraste en tamaño y peso intelectual de ambos staffs. Hasta ahora tampoco tiene un equivalente de Insulza. El actual Gabinete tiene sólo dos ministros con experiencia previa en los cargos claves de Interior y Relaciones Exteriores (ambos DC). La figura que debió cumplir el rol articulador de Insulza por ser un político de basta experiencia (Andrés Zaldívar), ex ministro y ex presidente del Senado, hasta aquí no lo ha hecho. La Presidenta tampoco ha dado mucho espacio a sus Ministros para que desplieguen sus aptitudes, un dato simbólico y sintomático es un público llamado de atención a Ministros y Subsecretarios congregados especialmente para ello en La Moneda antes de su reciente visita oficial a Estados Unidos. En el caso de Lagos, los ministros (casi todos ellos) podían tener un bajo perfil sin que el funcionamiento del gobierno se desperfilara, porque Lagos tanto por su carácter como por su propia capacidad estaba presente en todo y actuaba normalmente como una suerte de «superministro». No parece ser éste el caso de la Presidenta.

La relación entre los partidos y el gobierno se ha presentado un tanto ambigua. Las dirigencias partidarias no fueron consultadas en la designación de los equipos de gobierno, lo que generó roces y hasta descalificaciones acerca de la «representatividad» partidaria de los designados altos funcionarios (por ejemplo, en la designación de Ricardo Lagos Weber del PPD como Ministro Secretario General de la Presidencia), aunque las directivas partidarias tampoco tenían mucho margen de maniobra acotadas, de un lado, por la propia

10. En los últimos días se ha usado (por comparación) el término «entrepiso» para designar a los colaboradores más próximos de Bachelet, un número muy reducido de personas (con perfil de asesores comunicacionales) que cuentan con antiguas relaciones de confianza personal con la Presidenta, pero que en comparación al «segundo piso» de Lagos se trata de personas sin perfil académico. Una comparación de ambos entornos directivos en «Reportajes», *La Tercera*, 25/06/06 (<www.latercera.cl>).

popularidad de la mandataria y el carácter presidencialista del sistema y, de otro, por plazos breves de renovación de las directivas partidarias en sus principales partidos (PDC, PS y PPD). Tras el proceso de renovación de directivas, y cercano al cumplimiento de los 100 días de gobierno, la Presidenta parece haber normalizado sus relaciones con los partidos de la Concertación en un encuentro realizado en estos días, pero lo que pone un margen de dudas es si la sostenida pretensión del gobierno de ser «ciudadano», deberá entenderse también como una demanda de distancia y autonomía respecto de los partidos.

El «sello» más propio de Michelle Bachelet hasta aquí ha sido enfrentar las tareas de mayor complejidad y aliento por la vía de crear comisiones «técnicas» de amplio espectro. Esta modalidad fue anunciada en la campaña presidencial asociándola a un discurso de mayor participación ciudadana, pero en la práctica ésta ha tenido una estructuración tecnocrática con excepción tal vez de la última Comisión para la Reforma de la Educación, creada tras el conflicto con los estudiantes secundarios. No obstante, las características de ésta (constituida por más de 70 personas), como se señaló, parece haber sido más una alternativa para ganar tiempo y descomprimir un conflicto que ya mostraba signos de agotamiento que la certeza de que ésta era la alternativa adecuada para solucionar esos problemas. En la práctica, los resultados de dichas comisiones aunque reflejen un amplio consenso «tecnocrático» y se acerquen a una gran concordancia con las preferencias del gobierno, deberán derivar en un trámite legislativo que implica un tipo de negociación política parlamentaria bastante más tradicional.

Una mirada prospectiva también obliga a considerar el futuro de los bloques políticos que han dominado el escenario chileno y que se originaron en el *cleavage* dictadura-democracia derivado del plebiscito de 1988. La continuidad y efectividad de la Concertación en su primer gobierno estuvieron condicionadas tanto por las fragilidades de la transición chilena como por la sombra de Pinochet. Las ventajas de controlar el Estado en un sistema profundamente presidencialista le dio una cierta inercia, pero no es menos cierto que la sintonía alcanzada entre sus gobiernos con las demandas de cambio de la sociedad chilena generaron también una «subcultura concertacionista» mucho más allá de la militancia de sus partidarios.¹¹ Se ha discutido sobre la permanencia de esta fractura, con posterioridad a 1999; en esa oportunidad se hizo evidente que

11. En las elecciones parlamentarias de 1989, la Concertación alcanzó 51,49% de los votos. En las parlamentarias de 2005 (es decir 16 años después) obtuvo casi la misma votación (51,77%). Sólo en las parlamentarias de 2001 y en las municipales de 2004 bajó del 50%, en ambas, dicho bloque obtuvo 47,9%.

un candidato de derecha podría penetrar en ciertos segmentos del voto concertacionista (cf. Tironi y Agüero 1999),¹² sin embargo, la Concertación ha ido construyendo un cúmulo de votantes que se mueve en torno a los 2,9 millones y por su parte la Alianza tiene un haber en torno a los 2,5 millones. Ambos grupos pueden variar según la participación general, pero lo que ya empieza a ser estable es que los partidos que viven dentro de cada bloque, se mueven agregadamente dentro de las cifras antes mencionadas. Si a la anterior adición se agrega la votación del pacto Juntos Podemos Más, con resultados que varían entre los 350 mil y 550 mil votos, llegamos a que casi seis millones de electores votan con cierta estabilidad por los pactos mayoritarios; dicho de otro modo, el margen ciudadano que puede variar, salir o buscar otras alternativas es menor al millón de votos en cada acto electoral. No se puede afirmar que sean sistemáticamente siempre los mismos electores los que voten por los mismos partidos y pactos, lo que sí se puede afirmar es que estos pactos y partidos obtienen resultados estables en una perspectiva agregada.

Por otra parte, pese a que se ha generado una «subcultura» de votantes de pactos (particularmente en la Concertación), es el sistema electoral binominal el que los obliga necesariamente a competir en bloques, algo que hasta aquí la Concertación, pese a sus empeños, no ha podido modificar.¹³ Su eventual reemplazo por otro sistema de tipo proporcional, más otro tipo de factores como la disolución —por una cuestión generacional— del antiguo *cleavage* dictadura-democracia, así como la emergencia de nuevos *issues* (la denominada «agenda valórica» referida a temas tales como derechos de minorías sexuales, aborto o muerte asistida), hace que sea perfectamente posible que el panorama de las alianzas cambie radicalmente en el futuro, aunque no en el corto plazo.

El punto de inflexión lo marcará el PDC por su posición de partido de centro. Más de un observador europeo ha hecho notar la «anomalía» de que el PDC, que en Europa representa corrientes conservadoras, esté en Chile en una alianza con partidos de izquierda. Estos tipos de comentarios son un tanto triviales

12. Una respuesta polémica negando la ruptura de esa «fractura» en Valenzuela 1999.

13. La modificación del sistema binominal, programáticamente, estuvo presente desde el gobierno de Aylwin. Se trata de una ley de rango constitucional que tiene un alto quórum y requiere, por tanto, el concurso de la oposición. Este tema tampoco pudo ser negociado en la reciente reforma constitucional que suprimió a senadores designados y vitalicios. El gobierno de Lagos, al final de su mandato y en el contexto de la campaña electoral, envió un proyecto de ley que no prosperó, pero que tampoco tenía una alternativa concreta. En la actualidad, existe una comisión de expertos, convocada por el gobierno, pero de composición plural, con el objeto de hacer una proposición de reforma que deberá ser sometida al Congreso. En los últimos días se supo que este proyecto suponía una reestructuración de las circunscripciones electorales y la ampliación del número de parlamentarios. La derecha anticipó su rechazo.

porque desconocen el que el PDC, desde su ruptura con los Conservadores en 1938, ha sido siempre un partido reformista y que la Concertación debe entenderse además como resultado necesario de un aprendizaje doloroso de las élites chilenas sobre los costos de construir consensos, que ha sido exitoso y que ha sobrevivido a ya varios «certificados de defunción», pero las alianzas políticas suponen no sólo acuerdos sobre proyectos de sociedad, valores y procedimientos, también dependen del cálculo sobre cómo maximizar cuotas de poder en la competencia con otros, dentro y fuera del mismo bloque.

Un cambio en el sistema electoral puede generar más incentivos para que los partidos compitan fuera de los bloques, pero en el caso del PDC no hay por ahora ningún indicio que permita pensar que obtendría mejores resultados electorales cambiando de bloque, porque de mantenerse los rasgos básicos de la actual estructura de competencia política en Chile, la Alianza —es decir, los partidos de derecha— tiene pocas posibilidades de alcanzar el gobierno. Esto es así porque la Concertación mantiene un núcleo «duro» de votantes mayor que el de la Alianza y el control del gobierno (en un sistema profundamente presidencialista) le permite a ésta mantener el control de la agenda pública. No obstante, la principal debilidad de los partidos de derecha, al menos en lo que va de estos tres meses de gobierno de Michelle Bachelet, es que frente a los problemas significativos de la sociedad, como las demandas por más equidad, mayor participación, más reconocimiento a la diversidad (es decir, un conjunto de características propias de una sociedad más «moderna» y que son, además, temas particularmente sensibles para segmentos de electores jóvenes), carece de una oferta consistente. Es ilustrativo a este respecto que en la campaña presidencial los dos candidatos de derecha hayan expresado la voluntad de darle continuidad a las políticas públicas de la Concertación, y hayan centrado su discurso en demandas más «tradicionales» como seguridad ciudadana y empleo. Los partidos de derecha carecen de proposiciones y alternativas¹⁴ que respondan adecuadamente a demandas que —como las de los estudiantes— tenderán a poner en cuestión muchos de los consensos (referidos al rol preeminente del mercado) en que hasta ahora se ha fundado el actual «modelo chileno»; pero estos problemas son igualmente desafiantes para el cuarto gobierno de la Concertación, en particular porque ha generado muchas expectativas.

14. Para algunos analistas de derecha como David Gallagher (2005), del Centro de Estudios Públicos, además esto es un problema de liderazgos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAYA, Eduardo

- 2005 «Elecciones Presidenciales en Chile». *Elecciones*, año 4, N.º 5, octubre de 2005. Lima: ONPE, pp. 205-209.

ARRIAGADA, Genaro

- 2005a *Autopsia del Sistema Binominal* (1). Informe N.º 463, 25/04/2005. Edición electrónica en <<http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id=2448>> (última consulta: 11/01/06).

- 2005b: *Autopsia del Sistema Binominal* (2). Informe N.º 464. Edición electrónica en <<http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id=2467>> (última consulta: 09/06/06).

BEYME, Klaus von

- 2000 *Parteien im Wandel. Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

CORTÉS T., Antonio

- 2006a *Elección presidencial: Proyecciones que deja el proceso*. Informe N.º 520. Edición electrónica en <<http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id=2558>> (última consulta: 11/01/06).

- 2006b *Gobierno: Balance del primer trimestre y los errores de diagnóstico y diseño*. Informe N.º 541. Edición electrónica en <<http://www.asuntospublicos.org/informe.php?id=3280>> (última consulta: 09/06/06).

GALLAGER, David

- 2005 «La derecha tiene que reformarse. No sólo tiene perdida esta elección, la próxima también». Columna de Opinión en *La Tercera*, 28/08/05. (<www.latercera.cl>).

GRUNDBERGER, Sebastián

- 2005 *Zwischen Traditioneller Milieubindung und Modernisierung: Die politischen Parteien im Chile post Pinochet*. Ingolstadt: Centro de Estudios Latinoamericanos Universidad de Eichstaett.

NAVIA, Patricio y Priscilla ROJAS

- 2005 «Representación y tamaño de los distritos electorales en Chile 1988-2002». *Revista de Ciencia Política*, vol. XXV, N.º 2. Pontificia Universidad Católica de Chile. Edición electrónica en <www.puc.cl/icp/revista>.

SCULLY, Timothy y J. Samuel VALENZUELA

- 1993 «De la democracia a la democracia. Continuidad y variaciones en las preferencias del electorado y en el sistema de partidos de Chile». *Revista Estudios Públicos* N.º 51, Centro de Estudios Públicos. Edición electrónica en: <http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1170.html>.

SIAVELIS, Peter

- 2000 «Continuidad y Cambio en el Sistema Partidista Chileno: Sobre los efectos de transformación de una reforma electoral». *Revista de Ciencia Política*, vol. XX, N.º 2. Pontificia Universidad Católica de Chile. Edición electrónica en <www.puc.cl/icp/revista>.

TIRONI, Eugenio y Felipe AGÜERO

- 1999 «¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?» *Revista Estudios Públicos* N.º 74, Centro de Estudios Públicos. Edición electrónica en: <http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1137.html>.

VALENZUELA, Arturo

- 1985 «Orígenes y Características del Sistema de Partidos en Chile: Proposición para un gobierno parlamentario». *Revista Estudios Públicos* N.º 18, Centro de Estudios Públicos. Edición electrónica en: <http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1289.html>.

VALENZUELA, J. Samuel

- 1999 «Respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Agüero. Reflexiones sobre el presente y el futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado». *Revista Estudios Públicos* N.º 75, Centro de Estudios Públicos. Edición electrónica en: <http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1135.html>.

VALENZUELA, Arturo y J. Samuel VALENZUELA

- 1983 «Los Orígenes de la Democracia. Reflexiones Teóricas sobre el caso de Chile». *Revista Estudios Públicos* N.º 12, Centro de Estudios Públicos. Edición electrónica en: <http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1198.html>.

ANEXOS

ANEXO N.º 1

Distribución de los votos por candidato en la primera vuelta electoral por sexo
Elecciones presidenciales. Primera vuelta

	TOTALES	HOMBRES	MUJERES
Sebastián Piñera E.	25,44	26,91	24,14
Michelle Bachelet J.	45,93	44,76	46,95
Tomás Hirsh G.	5,39	6,94	4,03
Joaquín Lavín I.	23,23	21,37	24,86

ANEXO N.º 2

Resultados electorales primera vuelta, diciembre de 2005

Elecciones 2005

			SEBASTIÁN PIÑERA	MICHELLE BACHELET	TOMÁS HIRSCH	JOAQUÍN LAVÍN
I REGIÓN	Tarapacá	Votos	39.523	76.665	11.694	45.060
		%	22,9	44,3	6,8	26,1
II REGIÓN	Antofagasta	Votos	40.295	103.354	11.265	38.074
		%	20,9	53,6	5,8	19,7
III REGIÓN	Atacama	Votos	24.000	57.986	7.231	20.388
		%	21,9	52,9	6,6	18,6
IV REGIÓN	Coquimbo	Votos	60.755	133.933	13.451	48.633
		%	23,7	52,2	5,2	18,9
V REGIÓN	Valparaíso	Votos	212.406	329.235	46.576	175.458
		%	27,8	43,1	6,1	23
VI REGIÓN	O'Higgins	Votos	99.656	183.637	16.986	83.765
		%	25,9	47,8	4,4	21,8
VII REGIÓN	Maule	Votos	112.776	210.109	17.036	110.081
		%	25,1	46,7	3,8	24,5
VIII REGIÓN	Bío Bío	Votos	217.374	421.890	39.864	204.261
		%	24,6	47,8	4,5	23,1
IX REGIÓN	Araucanía	Votos	133.158	158.250	14.370	94.514
		%	33,3	39,5	3,6	23,6
X REGIÓN	Los Lagos	Votos	136.702	215.077	18.891	117.944
		%	28	44	3,9	24,1
XI REGIÓN	Carlos Ibáñez	Votos	11.692	19.529	1.772	7.422
		%	28,9	48,3	4,4	18,4
XII REGIÓN	Magallanes	Votos	14.931	35.070	3.002	15.429
		%	21,8	51,2	4,4	22,5
RM	Santiago	Votos	637.629	1.198.342	167.267	628.740
		%	24,2	45,5	6,4	23,9
TOTAL NACIONAL		Votos	1.740.897	3.143.077	369.405	1.589.796
			25,4	45,9	5,4	23,2

ANEXO N.º 3
Resultados electorales segunda vuelta, enero de 2006

I REGIÓN	Sebastián Piñera	84.366	49,59%	Michelle Bachelet	85.761	50,40%
II REGIÓN	Sebastián Piñera	73.367	3875%	Michelle Bachelet	115.934	61,24%
III REGIÓN	Sebastián Piñera	43.849	39,91%	Michelle Bachelet	66.016	60,08%
IV REGIÓN	Sebastián Piñera	107.500	40,50%	Michelle Bachelet	157.896	59,49%
V REGIÓN	Sebastián Piñera	382.112	49,63%	Michelle Bachelet	387.769	50,36%
VI REGIÓN	Sebastián Piñera	178.700	45,46%	Michelle Bachelet	214.365	54,53%
VII REGIÓN	Sebastián Piñera	213.166	46,54%	Michelle Bachelet	244.778	53,45%
VIII REGIÓN	Sebastián Piñera	403.320	44,54%	Michelle Bachelet	502.161	55,45%
IX REGIÓN	Sebastián Piñera	220.967	54,12%	Michelle Bachelet	187.262	45,87%
X REGIÓN	Sebastián Piñera	247.626	49,47%	Michelle Bachelet	252.897	50,52%
XI REGIÓN	Sebastián Piñera	18.767	47,47%	Michelle Bachelet	20.766	52,52%
XII REGIÓN	Sebastián Piñera	27.639	42,04%	Michelle Bachelet	38.090	57,95%
REGIÓN METROPOLITANA	Sebastián Piñera	1.226.279	46,00%	Michelle Bachelet	1.439.207	53,99%
TOTALES NACIONALES	Sebastián Piñera	3.227.658	46,50%	Michelle Bachelet	3.712.902	53,49%

ANEXO N.º 4
Elecciones de diputados

PRIMERA REGIÓN	VOTOS	PORCENTAJE	N.º DE CANDIDATOS
A. Fuerza Regional Independiente	76.582	1,17%	23
B. Concertación Democrática	3.374.865	51,77%	120
C. Juntos Podemos Más	482.507	7,40%	115
D. Alianza	2.522.558	38,70%	120
Independientes (Fuera de Pacto)	61.489	0,94%	8
SEGUNDA REGIÓN			
A. Fuerza Regional Independiente	5.841	5,60%	2
B. Concertación Democrática	61.308	58,78%	4
C. Juntos Podemos Más	6.117	5,86%	4
D. Alianza	31.020	29,74%	4
TERCERA REGIÓN			
A. Fuerza Regional Independiente	5.841	5,60%	2
B. Concertación Democrática	61.308	58,78%	4
C. Juntos Podemos Más	6.117	5,86%	4
D. Alianza	31.020	29,74%	4
CUARTA REGIÓN			
A. Fuerza Regional Independiente	5.841	5,60%	2
B. Concertación Democrática	61.308	58,78%	4
C. Juntos Podemos Más	6.117	5,86%	4
D. Alianza	31.020	29,74%	4
QUINTA REGIÓN			
A. Fuerza Regional Independiente	76.582	1,17%	23
B. Concertación Democrática	3.374.865	51,77%	120
C. Juntos Podemos Más	482.507	7,40%	115
D. Alianza	2.522.558	38,70%	120
Independientes (Fuera de Pacto)	61.489	0,94%	8
SEXTA REGIÓN			
B. Concertación Democrática	201.754	55,19%	8
C. Juntos Podemos Más	24.881	6,80%	8
D. Alianza	138.877	37,99%	8

SÉPTIMA REGIÓN			
B. Concertación Democrática	234.639	55,40%	10
C. Juntos Podemos Más	18.943	4,47%	9
D. Alianza	169.881	40,11%	10
OCTAVA REGIÓN			
B. Concertación Democrática	450.247	53,78%	14
C. Juntos Podemos Más	62.222	7,43%	13
D. Alianza	309.721	36,99%	14
Independientes (Fuera de Pacto)	14.963	1,78%	3
NOVENA REGIÓN			
A. Fuerza Regional Independiente	19.097	5,03%	6
B. Concertación Democrática	189.719	50,06%	10
C. Juntos Podemos Más	15.435	4,07%	9
D. Alianza	146.336	38,62%	10
Independientes (Fuera de Pacto)	8.324	2,19%	2
DÉCIMA REGIÓN			
A. Fuerza Regional Independiente	14.129	3,03%	7
B. Concertación Democrática	246.011	52,90%	12
C. Juntos Podemos Más	18.044	3,88%	10
D. Alianza	186.801	40,17%	12
DÉCIMO PRIMERA REGIÓN			
A. Fuerza Regional Independiente	453	1,17%	1
B. Concertación Democrática	20.266	52,35%	2
C. Juntos Podemos Más	1.331	3,43%	2
D. Alianza	16.658	43,03%	2
DÉCIMA SEGUNDA REGIÓN			
A. Fuerza Regional Independiente	453	1,17%	1
B. Concertación Democrática	20.266	52,35%	2
C. Juntos Podemos Más	1.331	3,43%	2
D. Alianza	16.658	43,03%	2
REGIÓN METROPOLITANA (SANTIAGO)			
B. Concertación Democrática	1.287.142	50,90%	32
C. Juntos Podemos Más	232.911	9,21%	32
D. Alianza	1.008.308	39,87%	32

ANEXO N.º 5 Elecciones de senadores

SEGUNDA REGIÓN			
A. Fuerza Regional Independiente	7.413	4,00%	2
B. Concertación Democrática	100.408	54,31%	2
C. Juntos Podemos Más	7.146	3,86%	2
D. Alianza	69.899	37,81%	2
CUARTA REGIÓN			
B. Concertación Democrática	146.999	59,84%	2
C. Juntos Podemos Más	16.613	6,76%	2
D. Alianza	82.032	33,39%	2
SEXTA REGIÓN			
B. Concertación Democrática	224.531	60,87%	2
C. Juntos Podemos Más	16.532	4,48%	2
D. Alianza	127.754	34,63%	2
OCTAVA REGIÓN			
B. Concertación Democrática	505.978	60,40%	4
C. Juntos Podemos Más	48.360	5,77%	4
D. Alianza	283.355	33,82%	4

DÉCIMA REGIÓN			
A. Fuerza Regional Independiente	22.812	4,93%	4
B. Concertación Democrática	245.567	53,14%	4
C. Juntos Podemos Más	17.235	3,72%	4
D. Alianza	176.498	38,19%	3
DÉCIMA SEGUNDA REGIÓN			
B. Concertación Democrática	33.120	51,29%	2
C. Juntos Podemos Más	1.594	2,46%	2
D. Alianza	11.932	18,48%	2
Independientes (Fuera de Pacto)	17.919	27,75%	1
REGIÓN METROPOLITANA			
B. Concertación Democrática	1.371.494	53,75%	4
C. Juntos Podemos Más	175.436	6,87%	4
D. Alianza	1.004.481	39,36%	4

ANEXO N.º 6
Elección para Presidente de la República, 2005
Escrutinios generales

SEGUNDA VOTACIÓN																
REGIÓN	SEBASTIAN PIÑERA ECHENIQUE				MICHELLE BACHELET JERIA				VOTOS NULOS			VOTOS BLANCOS			TOTAL	
	VARONES	MUJERES	TOTAL	%	VARONES	MUJERES	TOTAL	%	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES	TOTAL	VARONES	MUJERES
I	41.14	43.77	84.90	49.64	40.56	45.56	86.12	50.35	2.033	2.649	4.682	664	651	1.315	84.393	92.625
II	35.82	37.58	73.40	38.76	56.28	59.70	115.98	61.24	2.296	2.851	5.147	631	628	1.259	95.031	100.753
III	20.55	23.32	43.88	39.91	31.94	34.11	66.06	60.09	1.199	1.282	2.481	518	483	1.001	54.212	59.203
IV	48.96	59.28	108.24	40.52	75.26	83.65	158.91	59.48	2.559	3.220	5.779	1.389	1.141	2.530	128.168	147.288
V	176.89	207.19	384.08	49.64	181.76	207.94	389.70	50.36	9.172	10.785	19.957	3.374	2.496	5.870	371.193	428.409
R.M.	559.36	668.30	1.227.66	46.00	659.72	781.22	1.440.95	54.00	29.324	35.009	64.333	9.485	7.744	17.229	1.257.888	1.492.281
VI	84.76	94.99	179.75	45.46	105.37	110.28	215.65	54.54	4.237	4.045	8.282	1.651	1.205	2.856	196.021	210.513
VII	99.78	113.64	213.42	46.54	118.56	126.60	245.16	53.46	3.978	4.297	8.275	1.631	1.432	3.063	223.954	245.967
VIII	191.45	214.31	405.76	44.55	237.34	267.76	505.10	55.45	8.255	9.711	17.966	3.076	2.588	5.664	440.120	494.364
IX	104.82	116.14	220.96	54.13	89.36	97.91	187.26	45.87	3.265	4.101	7.366	1.350	1.241	2.591	198.794	219.388
X	119.33	128.29	247.62	49.47	121.66	131.22	252.88	50.53	3.968	4.466	8.434	1.999	1.852	3.851	246.963	265.823
XI	9.63	9.47	19.10	47.42	10.33	10.84	21.17	52.58	302	306	608	153	155	308	20.414	20.770
XII	14.19	13.45	27.64	42.05	18.60	19.49	38.09	57.95	823	839	1.652	255	168	423	33.859	33.945
TOTAL	1.506.68	1.729.71	3.236.39	46.50	1.746.75	1.976.27	3.723.02	53.50	71.411	83.561	154.972	26.176	21.784	47.960	3.351.020	3.811.325

Las elecciones de febrero y abril de 2006 en Haití

Félix Ulloa

1. ANTECEDENTES

El proceso electoral haitiano ha cerrado una de sus más importantes etapas: la elección del Presidente de la República como resultado de las elecciones del 7 de febrero y la mayoría de los senadores y diputados del Congreso, como resultado de la segunda vuelta realizada el 21 de abril. Queda aún pendiente la organización de la segunda vuelta para los parlamentarios que no obtuvieron dicha mayoría en el departamento del Nordeste y algunas cuantas comunas, así como los comicios municipales.

Este proceso, que se inició oficialmente con la juramentación de los miembros del Consejo Electoral Provisional (CEP) en abril de 2004, estuvo acompañado desde el inicio por la comunidad internacional organizada, representada por la Organización de las Naciones Unidas (MINUSTAH) y la Organización de Estados Americanos (OEA), a través de las resoluciones 1542 del 30 de abril de 2004 del Consejo de Seguridad y 2058 del 8 de junio del mismo año de la Asamblea General de la OEA, que se coordinaron en el terreno mediante el protocolo de cooperación firmado por ambos organismos el 2 de noviembre de 2004 (ver anexo 1).

1. Misión de Naciones Unidas para la Estabilización de Haití, por sus siglas en francés.

2. «II (c) Asistir al Gobierno Provisional de Haití en sus esfuerzos por organizar, monitorear y llevar a cabo elecciones libres y transparentes, en los ámbitos municipal, parlamentario y presidencial mediante asistencia técnica, logística y administrativa... [...]».

3. «[...] asistir al Consejo Electoral Provisional en la preparación, organización y supervisión de las elecciones y la proclamación de los resultados, en coordinación con la MINUSTAH».

2. UN PROCESO COMPLICADO

No fue tarea fácil organizar las elecciones de 2006. Al inicio, lo único disponible era un inventario negativo de los recursos físicos, legales, financieros etc., provenientes de los últimos comicios celebrados en mayo, julio y noviembre del año 2000.

La división electoral de Naciones Unidas, encargada a Gerardo Lechevalier, asumió la asistencia técnica al CEP en todas las operaciones electorales y la Misión Especial de la OEA, la elaboración de registro electoral y la carta de identidad nacional (que también serviría para votar).

Se comenzó a operar con la asistencia financiera de la comunidad internacional distribuida de la siguiente manera: Canadá, 17 millones de dólares canadienses; Unión Europea, 10 millones de euros; EE. UU., 9,4 millones de dólares; el gobierno haitiano, 2,9 millones de dólares. Otros donantes fueron Japón, Brasil, México, España, Chile, Francia y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Ello completó un presupuesto inicial de 48 millones de dólares, que al final del proceso llegó alrededor de los 60 millones de dólares (ver anexo 2).

Fueron extenuantes las reuniones de los expertos internacionales que no sólo tenían que lidiar con la nula experiencia en materia de administración de elecciones de los miembros del CEP,⁴ sino también con sus luchas internas por controlar el organismo. La primera crisis se generó con la renuncia de la Presidenta, señora Rose-Laure Julien, quien se retiró del organismo haciendo fuertes señalamientos de corrupción al interior del mismo; ella había sido propuesta en representación de la Iglesia católica.

Luego vendrían las dilaciones en la toma de decisiones fundamentales. Por un lado el gobierno, mediante su Ministro de Justicia señor Bernard Gousse, quien alteró sustancialmente el proyecto de ley electoral preparado por el CEP con la asistencia de expertos internacionales, modificando aspectos sustanciales como las características de la carta de identidad,⁵ el régimen de financiamiento

4. Composición del CEP: Un representante de la Iglesia católica, Un representante de la Iglesia episcopal, Un representante de la Iglesia protestante, Un representante del sector privado, Un representante de las organizaciones de derechos humanos, Un representante de la Corte de Casación, Un representante de los partidos No Alineados, Un representante de la oposición, Un representante de Lavalas (quien no designó a nadie y por ello los representantes de los sectores no partidistas nombraron a Mme. Josepha Gauthier).

5. Estuvo dos meses en su despacho el proyecto que se le obligó a firmar, para restituir a la carta de identidad nacional sus características originales, que por instrucciones suyas habían eliminado.

a los partidos políticos, etc. Por el otro, los miembros del CEP, en cuanto a las adjudicaciones de los contratos derivados de las licitaciones internacionales, para la compra de materiales y equipos necesarios en la implementación del proyecto de registro de electores y elaboración de las cartas de identidad nacional.

Con una demora considerable se aprobó por fin el decreto electoral en febrero de 2005, que sustituía al decreto electoral de julio de 1999, con el cual se organizaron las elecciones del año 2000 y, con igual retraso se inició el proceso de registro de electores. Para entonces, ya se habían fijado las fechas de las elecciones: 9 de octubre para las municipales, 13 de noviembre para la primera vuelta de las elecciones nacionales y el 28 de diciembre para la segunda vuelta.⁶

El calendario electoral que consignaba varias etapas claves como la inscripción de partidos políticos y candidatos, el cierre del registro electoral, la publicación de los padrones electorales, la emisión y distribución de las cartas de identidad, se fue alterando semana a semana. Llegada la fecha límite para el cierre del proceso de inscripción de electores con un porcentaje muy bajo de inscritos, se adoptó la primera reprogramación del día de las elecciones.

Frente a otra crisis generada por el incumplimiento en la entrega de las cartas de identidad, se obligó a una nueva reprogramación, que tampoco se cumplió. Este nuevo aplazamiento generó enormes angustias, ya que se había señalado la fecha del 27 de diciembre de 2005 con la esperanza de arribar al día 7 de febrero con un nuevo Presidente electo, pues la Constitución ordena la toma de posesión del cargo el 7 de febrero de cada cinco años.⁷

Ante la imposibilidad material de realizarlas en diciembre, se acordó su traslado para el 8 de enero de 2006, siempre con la vista fija en el 7 de febrero. Pero la realidad fue más fuerte que las aspiraciones de los funcionarios y esta fecha se pospuso de nuevo, ante los atónitos representantes de los países donantes.

Una vez acordada la emblemática fecha del 7 de febrero como nueva fecha de la jornada electoral, la comunidad de países donantes habló fuerte y dijo que de no respetarse ese compromiso se retiraría del proceso.

6. De conformidad con el numeral 8 literal C del acuerdo del 4 de abril de 2004, las elecciones que pondrían fin al gobierno de transición deberían celebrarse durante el año 2005 (ver anexo 3).

7. Art. 134.º-I de la Constitución.

Desde luego que no era simplemente una cuestión de imagen y seriedad la que les preocupaba, tampoco las consecuencias políticas de tales postergaciones, sino el incremento en los costos que cada día de retraso significaba en sus presupuestos previamente establecidos. Con el aval internacional al porcentaje de cartas de identidad entregadas por la empresa mexicana que las fabricaba, y aunque no se alcanzaba el universo de los 3,5 millones prometidos, pero dada la urgencia por realizar los comicios, éstos se llevaron a cabo el 7 de febrero de 2006.

3. LA JORNADA ELECTORAL

El pueblo haitiano dio una lección de disciplina, madurez política y sobre todo de ética y civismo a aquellos que desde el exterior habían hecho eco a los sectores que vaticinaban una jornada llena de violencia, confusión, abstención y otros malos presagios.

En los reportes de los observadores internacionales y nacionales hubo consenso sobre esta conducta estoica que se manifestó desde tempranas horas de la mañana, antes de que los centros de votación abrieran a las 6 a. m., las filas de electores se contemplaban en aumento. No vale la pena reseñar lo que fue obvio y está consignado en todos esos informes: centros de votación sobresaturados y que abrieron tarde, funcionarios electorales poco entrenados que agravaban el congestionamiento de votantes, padrones de mesa incompletos o mezclados, etc.

Los miembros del CEP estaban conscientes de esa problemática, pues se había discutido con MINUSTAH su capacidad militar para brindar seguridad ese día y, sobre la base de un mutuo acuerdo, se establecieron sólo 802 centros de votación en todo el país, sobresaturando algunos espacios físicos. Sabían también que sus 40.000 funcionarios de mesa (*Bureau de Vote*-BV) no habían sido lo suficientemente capacitados, por lo que era previsible el estallido del descontento popular que, como bomba de tiempo, se agrandaba minuto a minuto.

Por ello a media jornada ordenaron que los electores que no se encontraran en los padrones de mesa, pero que tuvieran su carta de identidad nacional, votaran en cualquier *Bureau de Vote* y que se les consignara su nombre y número de carta en hoja separada, debiendo hacerla constar en el acta respectiva. Como se habían agregado 20 papeletas más de reserva junto a las 400 por BV, se dieron casos en los que el número de votos emitidos en un BV llegó a 416.

Sin embargo, esta medida no fue suficiente para desactivar la bomba de tiempo del congestionamiento, pues se había perdido una parte valiosa en las horas iniciales. Así que a las 4 p. m., que era la hora oficial del cierre de la votación, el CEP dio otra instrucción, esta vez ordenaba que se mantuvieran abiertos los centros de votación hasta que el último elector hubiese votado. Ello llevó a cerrar algunos centros donde había electricidad sólo hasta las 10 p. m. y en otros hasta donde iluminaron las seis velas de cera que contenía el paquete (*kit*) electoral.

4. EL RECuento DE LOS VOTOS

El fantasma de las elecciones del año 2000 se cernió de nuevo. Una jornada electoral casi impecable y un desastre al momento de contar los votos. Justo en esa noche del 21 de mayo de 2000, se generó la crisis que mantuvo a este país en un estado de violencia por casi cinco años.

En esta ocasión, con la asistencia técnica de MINUSTAH y la OEA, con tecnología de punta aplicada al proceso electoral, era impensable que ello sucediera de nuevo. Sin embargo, pasaban las horas y los días sin resultados oficiales. Por fin, con un 20% de los votos escrutados, el CEP marcaba una tendencia clara de que Preval sería el vencedor en primera vuelta al superar el 50% + 1 de los votos. Ese fue el escenario del viernes 9 de febrero.

El fantasma de los votos en blanco

En la mayoría de los países latinoamericanos, sobre todo en aquellos donde el voto no es obligatorio, el tema de los votos en blanco no es materia de estudio ni de legislación; por tanto, no ocupan ninguna prioridad en el momento del escrutinio, es más, no se les otorga validez alguna. Pero en Haití, los votos blancos son válidos, siguiendo el modelo europeo (francés, belga, español, etc.), los votos blancos se consignan como válidos.

Los expertos del CEP/MINUSTAH que diseñaron las papeletas de votación no lo consideraron; por eso, aunque la ley electoral los reputa válidos, no se dejó, como en los países que lo validan, una casilla en la cual el votante que deseara expresar esa especie de «voto de castigo» contra los partidos y candidatos en contienda, pudiera expresar su voluntad con claridad, y su intención de voto fuese inequívoca.

Cuando los datos del CEP estaban confirmando el porcentaje de Preval muy arriba del 50%, el fantasma de los votos en blanco hizo su entrada en escena, llegando a reducir hasta un 48% el total de votos emitidos a favor de dicho candidato. Las reacciones fueron diversas, desde las que afirmaban que se estaban contando como votos en blanco las papeletas que no habían sido utilizadas, hasta los que celebraban la realización de una segunda vuelta como un triunfo electoral sobre el virtual ganador en primera vuelta.

Las presiones iban de un lado a otro, en el lado de Preval se afirmaba que en Haití no existe la cultura política europea de aplicar este voto de castigo, que en el caso francés (Chirac-Le Pen) llegó hasta un 6% (más de un millón de votos blancos). Nadie iba a hacer fila desde las 5 a. m., y esperar un promedio de 4 a 5 horas para depositar una papeleta en blanco. Que sí podía existir la posibilidad que ante el inmenso número de candidatos (más de 30 a la Presidencia) algunos ciudadanos de las zonas rurales anularan el voto por error. Por otro lado, los sectores que no deseaban a un Preval vencedor en primera vuelta alegaban ilegalidad si se dejaban de contar esos votos.

Ante el dilema, el CEP optó por la llamada solución belga, dado que fue una idea que surgió de parte del representante de la Unión Europea, quien es de origen belga. Siguiendo la sugerencia de dicho funcionario, se decidió aplicar proporcionalmente los votos en blanco a todos los candidatos en lid, entendiéndolos no como votos de castigo sino como votos indecisos, con lo cual Preval subió del 48 al 51,21%.

Ello provocó la ira de varios políticos, entre los que destaca el ex presidente Leslie François Manigat quien obtuvo un 12,40%, situándose en segundo lugar. El profesor Manigat calificó la medida de golpe de estado en las urnas, promovido por sectores de la comunidad internacional. Como consecuencia de ello, su esposa, la respetada constitucionalista Dra. Mirlande Manigat que pudo haber ganado una curul como senadora por el Dpto. de Oeste, renunció a participar en la segunda vuelta, en solidaridad con la denuncia de su cónyuge.

A la luz de la legislación vigente, si bien es cierto que el decreto electoral consigna la legalidad de los votos en blanco, no señala bajo qué sistema se deberán contar. En España, teniendo a la mano el marco regulatorio de las elecciones del Parlamento Europeo de junio de 2004, vemos cómo se estableció la validez de los votos en blanco y se definió su forma de contarlos bajo el método D'Hont. Si en Haití hubiese habido un sistema establecido por la ley para su

conteo y el CEP hubiera empleado otro, en ese caso podría reclamarse una violación a la ley. Pero no es ese el caso.

Ya en las elecciones de 2000, realizadas bajo la ley electoral de julio de 1999, los votos blancos se declaraban válidos, pero al momento del escrutinio, el art. 155.º de dicha ley, indicaba que sólo se contarían los votos válidos de los candidatos y los votos nulos, dejando por fuera el conteo de los votos en blanco, por considerarlos también nulos según el art. 153.º, inciso 3, de dicha ley.

Haití debe reflexionar acerca de la inclusión en futuras legislaciones electorales sobre la clasificación de este tipo de sufragio; pues, como lo indica la doctrina y el derecho electoral comparado, este voto tiene una connotación especial, de rechazo, contestación o castigo, en sociedades democráticas consolidadas, lejana a la percepción que se le da en democracias emergentes como la haitiana, donde la incipiente cultura electoral lleva al ciudadano común a confundirse y confundirlo, como lo ejemplifica una declaración en la radio de un ciudadano que exclamaba indignado: «Y'ap pale de vot blan yo. Kisa sa ye? Gen blan k'ap vote nan peyi a? Blan pa gen dwa vote lakay nou. Nou pa ka konte vot sa yo!»,⁸ creyendo que el «vot blan» o voto en blanco correspondía a los emitidos por los blancos o extranjeros, pues se hizo circular el rumor que los miembros de MINUSTAH habían votado en las elecciones.

5. LA NUEVA DIPLOMACIA LATINOAMERICANA

Electo presidente en 1990, Jean-Bertrand Aristide fue depuesto de su cargo por un golpe de estado militar en 1991, durante la administración de George Bush. Después de tres años de una brutal dictadura en la cual los militares no sólo violaron masivamente los derechos humanos, sino que instalaron una infraestructura eficaz para el narcotráfico. Aristide fue reinstalado en 1994 por Bill Clinton con el apoyo de 20 mil marines. Reelecto Aristide en las cuestionadas elecciones de noviembre de 2000, tuvo que abandonar el poder antes de concluir su mandato en febrero de 2004, durante la administración de George W. Bush, en una poca transparente negociación en la que también Francia tuvo una responsabilidad directa.

8. En creole francés: «Están hablando de votos blancos. ¿Qué es eso? Los blancos no tienen derecho a votar en nuestro país. No deben contarse sus votos».

Durante todo el período que duró esta crisis en Haití, el sistema interamericano apenas alcanzaba a emitir retóricas resoluciones sobre el destino de este país. Quizá por ello fue oportuno que en este segundo mandato interrumpido, la crisis haitiana fuese llevada de una vez al seno de la ONU, donde el Consejo de Seguridad decidió intervenir mediante una operación de estabilización que se encargó al embajador Juan Gabriel Valdés, un diplomático chileno, y se aseguró con la presencia de más de siete mil militares de diversos países, bajo la jefatura de Brasil.

El contingente latinoamericano es sin duda el determinante en la MINUSTAH, con la presencia de tropas brasileñas, chilenas, argentinas, uruguayas, peruanas, guatemaltecas, etc., y otorga a Latinoamérica la oportunidad de mostrar su capacidad de liderar operaciones de mantenimiento de la paz, sobre todo en un país, donde otras misiones de la ONU y OEA han tenido poco éxito en el pasado.

Eso se pudo observar en la crisis generada por el recuento de votos, que amenazaba con desencadenar una violenta reacción del pueblo haitiano, al percibir cómo se esfumaba en el Centro de Tabulación el triunfo que su candidato había obtenido en las urnas. Las señales en defensa de la expresión de la voluntad popular fueron claras: el pueblo salió a las calles a protestar y el proceso en su conjunto comenzó a tambalearse, amenazando con un nuevo fracaso de la ONU.

Es en ese momento que los países que estaban dando su apoyo solidario a esta nación, sin intereses geopolíticos, ni económicos, mucho menos antiguas deudas poscoloniales, sino en cumplimiento de una labor humanitaria, hablaron fuerte y con todo derecho.

Hubo llamadas de Santiago y de Brasilia a Washington, expresando con toda claridad lo que sucedía en Puerto Príncipe y el rumbo peligroso que estaban tomando los hechos. Como relata el embajador chileno Marcel Young Debeuf: «[...] tuvimos que apoyarnos en la verdad moral del triunfo de Preval, clara a todas luces [...]» para que, combinados todos los elementos —movilización popular, acción de los embajadores apoyando la gestión de Valdés y la participación del secretario general de la OEA José Miguel Insulza (otro chileno)— en la prensa internacional, más independiente que los controlados medios haitianos, se abriera un diálogo urgente entre todos los sectores nacionales para enfrentar la crisis.

Así, Preval fue traído de su retiro en la zona rural de Mermelada, aterrizó en el campamento de las tropas chilenas y desde ahí se condujo al Palacio Nacional donde estaba reunido el CEP. Entre haitianos y con la asesoría de expertos internacionales se encontró la famosa solución belga sobre cómo contar los votos blancos, que trajo de nuevo la tranquilidad y se evitó que el clima de zozobra concluyera en un desborde con fatales consecuencias.

6. UN NUEVO CICLO HISTÓRICO

Con el triunfo de Preval se abre un nuevo ciclo histórico en Haití. Se cierra el período aristidiano cuyo partido Lavalas, que participó en alianza con el MIDH de Marc Bazin, no alcanzó ningún índice representativo de votos (0,68%) en la primera vuelta y después de controlar en casi un 100% el Congreso antes de febrero de 2004, ahora apenas obtuvo tres senadores de los 30 que componen la Cámara alta.⁹

Varios sectores vinculados a la oposición afirman que si es cierto que Preval ha decidido ejercer su propio liderazgo alejado de toda influencia de Jean-Bertrand Aristide, tal como lo ha demostrado hasta la fecha, entonces se pueden albergar esperanzas para una reconstrucción nacional democrática. La intolerancia y el despotismo de Aristide, su falta de práctica política partidaria básica para la búsqueda y generación de consensos, agravado ello por su megalomanía incontrolable, anularon toda posibilidad de construir un proyecto de desarrollo económico social y el estado de derecho que el pueblo haitiano y la comunidad de naciones esperaban. La frustración que generó la descomposición moral del cura de barrio popular, firme defensor de la Teología de la Liberación, fue más sentida en el ámbito internacional y en los sectores intelectuales haitianos, que en el pueblo llano, el cual —por ignorancia o empatía— lo seguía venerando. Al final de sus días en el poder, con instituciones del Estado carcomidas por la corrupción, acosado por los enemigos internos, cercado por los capos de la droga y aislado de la comunidad internacional, sin puentes de plata por ningún lado, su fracaso era inevitable.

Preval tiene ahora la oportunidad de mostrar la independencia que le fue negada cuando gobernó de 1996 a 2001. Electo para ese período gracias al apoyo de Aristide, tuvo que someterse a sus dictados. Ahora ha sido electo por

9. A la fecha sólo 27 han sido electos, pues faltan los tres del Departamento del Nordeste.

él mismo, su movimiento La Esperanza lo creó él; no tuvo ni quiso tener, pese a los reiterados llamados de Lavalas, ningún contacto con ellos.

Es un caso inédito en el cual un candidato gana la presidencia de un país sin decir nada, sin prometer nada, sin incluso aparecer en público. L'Espwa —como se denomina en cróele su movimiento— es eso, una virtual plataforma de esperanzas que el pueblo haitiano aceptó frente a estructuradas propuestas tecnocráticas como «Le Plan du MIDH» de más de 150 páginas u opciones con clara identidad ideológica como la fusión de los socialdemócratas.

Pero el rechazo no fue sólo a la clase política tradicional sino también a quienes se acreditaron el triunfo en la salida de Aristide, la autodenominada sociedad civil, liderada por el Grupo de los 184, del cual emergió el candidato Charles Henri «Charlito» Baker, quien daba por seguro su triunfo como independiente, después de haber presentado alrededor de cien mil firmas para su inscripción y el respaldo económico de ese poderoso sector que había movilizado buena parte de la población con su llamado a un nuevo «contrato social». Él y su grupo estaban convencidos de ser la alternativa a los gastados liderazgos de los partidos políticos que se presentaban otra vez a las elecciones, con las mismas caras de antaño.

Rene García Preval salía así de su bucólico retiro más obligado por las circunstancias que por un deseo —normal y natural para todo político— de ejercer el poder; él llenó el vacío de liderazgo entre las masas y, ya bastante avanzada la campaña, anunció su candidatura, primero como independiente y luego con esa plataforma virtual llamada La Esperanza, con la cual ganó sin ningún compromiso las elecciones del 7 de febrero. Sin duda alguna, entonces, se abre un nuevo período histórico en la conducción política de este país.

7. LOS DESAFÍOS DEL NUEVO GOBIERNO

El gobierno interino o de transición que se formó después de la salida de Aristide tuvo como Presidente a Boniface Alexandre, quien era el llamado a llenar ese vacío, por su condición de Presidente de la Corte de Casación, según el artículo 149.º de la Constitución.

La designación de Gerard Latortue, como Primer Ministro, fue una decisión política asumida por la Comisión Tripartita¹⁰ y avalada por las potencias extranjeras involucradas en todo ese proceso. Su mandato consistía fundamentalmente en promover la reconciliación entre los diversos sectores confrontados y administrar la transición, la cual debería durar hasta la instalación de un nuevo Presidente de la República surgido de elecciones celebradas sin exclusiones y que, como decíamos anteriormente, deberían llevarse a cabo en el año 2005.¹¹

Sin el propósito de hacer una evaluación de su gestión, simplemente relatando los hechos notorios, observamos que en varios ministerios se impuso un ánimo revanchista, que desató una caza de brujas contra funcionarios del antiguo régimen y dirigentes del partido de Aristide. Los casos más emblemáticos fueron la captura de Sor Ann, religiosa vinculada con las organizaciones populares, satanizadas como «los *chimers*» y la del antiguo primer ministro Yvon Neptune, el hombre al que se le debió reconocer su entereza en los momentos más críticos y que con su valentía evitó un baño de sangre. Y, para reafirmar su signo ideológico, puso en libertad a Chamblain un conocido ex militar juzgado por su autoría en la famosa masacre de Raboteau.

Pero si en materia de reconciliación el gobierno interino no alcanzó las metas trazadas, en otras áreas el descontento popular fue mayúsculo; ello debido a, por ejemplo, el encarecimiento sorpresivo de la canasta básica (particularmente el arroz), los altos índices de criminalidad que alcanzaron cotas jamás vistas en Haití con fenómenos de criminalidad inéditos como el secuestro y la extorsión que alentó el éxodo de muchas familias. Así, la impunidad y la corrupción campearon como nunca durante este período. No obstante seguirse utilizando el territorio haitiano como corredor de la droga, ni un solo caso de combate al narcotráfico en gran escala fue reportado, como si sucedió en los últimos meses del gobierno de Aristide.

Y es que quizá no se trabajó con la visión de lapsos cortos y los objetivos inmediatos de un gobierno transitorio, pues se escuchaba hablar de grandes proyectos de desarrollo e infraestructura, propios de un gobierno que planifica para el mediano y largo plazo.

10. «El “Acuerdo de la Comisión Tripartita” realizado entre el líder de Fanmi Lavalas, que fuera del partido de gobierno, Sr. Leslie Voltaire, el líder de la oposición política Sr. Paul Denis, de la Plataforma Democrática y la Comunidad Internacional representada por el Sr. Adama Guindo, representante residente del PNUD, se tomó casi inmediatamente después de la salida del presidente Aristide, con el propósito de evitar un baño de sangre». *Documento de trabajo*. Félix Ulloa.

11. Ver Acuerdo de 14 de abril de 2004, numeral 8, literal C: «Durée de la transition».

Como sabemos, en Haití la Constitución diferencia el gobierno de la presidencia, así que si algo se esperó de la presidencia que dio apariencia de iniciar una gestión dentro de los objetivos de la transición, con algunas medidas tendientes a la formación de una mesa de diálogo nacional, al final decepcionó a propios y extraños cuando el presidente Boniface disgustado por una resolución de la Corte de Casación, decidió licenciar a cinco de sus nueve Magistrados, en acto arbitrario que sienta un peligroso precedente.¹²

En este contexto, el nuevo gobierno de René García Preval tendrá sin duda que enfrentar múltiples desafíos. Entre los coyunturales que demandan medidas finas de intervención inmediata se encuentran, para mencionar algunos de los más urgentes: el combate a la delincuencia, el saneamiento de algunas instituciones vinculadas al crimen organizado, la generación de empleos, y el mejoramiento de la alimentación y la salud que ya tocaron fondo en amplios estratos sociales.¹³

Sin embargo, nuestro énfasis en esta ocasión se orienta a otro tipo de desafíos, aquellos que tienen que resolverse en la arena política e institucional. Sin duda, Haití ha entrado en un nuevo ciclo histórico; esta nación recibe una nueva oportunidad para definir su rumbo hacia un futuro mejor, para lo cual no necesita reinventar la rueda, hay caminos trazados por naciones que saliendo de conflictos peores, construyeron nuevos pactos sociales y sentaron sólidas bases para su refundación.

Entre esos desafíos están sin duda el ganar la credibilidad y el apoyo interno de aquellos sectores que se opusieron a su candidatura, asociándolo con el pasado. Preval ya dio muestras de estar en esa línea, tanto por el mensaje que les envió en su primera conferencia de prensa como Presidente electo, como en los contactos privados y bilaterales sostenidos con diversos partidos políticos y grupos económicos.

12. Fue el caso sometido a la Corte de Casación (CC) por el ciudadano haitiano-americano Simeus Dumairsais cuya inscripción como candidato presidencial había sido rechazada por el CEP en base al art.135.º de la Constitución y la CC lo habilitó para entrar en la contienda electoral. Finalmente, su candidatura no fue inscrita y no participó en las elecciones.

13. «Es muy frecuente encontrar referencias afirmando que Haití es el país más pobre del hemisferio occidental, lo cual es cierto, pero cuando leemos estadísticas como que cinco de cada diez haitianos comen tres veces al día, esa realidad nos parece una tragedia. Otras estadísticas muestran la miseria de esta nación: Población: 7.656.166 con una tasa de mortalidad infantil de 74,38, muertos 5 de cada 1.000 nacidos vivos; esperanza de vida al nacer: 51,78 por año; alfabetizados: 52,9% del total de la población; tasa de desempleo: más de los dos tercios de la fuerza laboral carece de un empleo formal (a 2002); personas infectadas con el VIH/AIDS: 280.000 (a 2003), es el estimado para Haití de fallecimientos por causas relacionadas con el AIDS.» Documento de trabajo. Félix Ulloa.

La construcción de alianzas internacionales es también crucial. Ningún presidente electo en nuestros países ha tenido una agenda tan profusa y con tan variados interlocutores antes de tomar posesión del cargo, como Preval. Se estrenó, como debía ser, visitando a Leonel Fernández, el vecino del otro lado de la isla; luego, asistió a la toma de posesión de Michelle Bachelet en Chile, a donde llegó viajando junto al presidente Lula de Brasil y de ahí se trasladó a visitar a Kitchner a la Argentina. Del periplo latinoamericano, que correctamente indicaba su reconocimiento a la presencia militar de tales naciones en Haití, fue a los Estados Unidos, tanto a Nueva York para visitar las Naciones Unidas y revisar su presencia a través de la MINUSTAH, como a la Casa Blanca en obligada visita a la metrópoli que de una u otra manera ha decidido los destinos de esta nación en su historia contemporánea. Pero faltaban los gestos más delicados y riesgosos: la visita a Canadá —que según rumores desde hacía meses no trataba de esconder sus deseos de tomar una porción de la Hispaniola como su protectorado y que en los últimos cinco años ha quitado miles de cuadros técnicos y profesionales de las menguadas canteras haitianas— para finalmente realizar la esperada reunión con Chávez en Venezuela y Castro en Cuba.

De ser cierto lo que nos dice el informe Oppenheimer sobre la simplista visión de la Casa Blanca hacia América Latina, afirmando que los países del Pacífico son los amigos y los del Atlántico (Caribe) los hostiles, entonces Preval formará parte de ese eje (Castro, Chávez, Lula, Tavaré y Kitchner), con lo cual nubarrones de inestabilidad podrían comenzar a empañar su gestión. Esperemos que los resultados electorales en la región andina y en México cambien ese *approach* tan mecánico como peligroso, precisamente por su simplismo.

Siendo L'Espwa la primera fuerza política en el Congreso (en ambas Cámaras) pero sin tener la mayoría necesaria para la toma de decisiones (ver anexo 4), Preval tendrá que negociar permanentemente con los otros grupos parlamentarios representativos como la fusión de los socialdemócratas y la Organización del Pueblo en Lucha (OPL), ambos autoproclamados de centro izquierda. La primera prueba de fuego la enfrentará en la nominación del Primer Ministro, que requiere la aprobación del Congreso o al menos de los presidentes de ambas Cámaras (art. 137.º de la Constitución).

La construcción de consensos no debería limitarse a una distribución patrimonialista del Estado, donde el reparto del pastel comience a crear los primeros conflictos, sino más bien aprovechar esta oportunidad para el fortalecimiento de la institucionalidad y la creación, si fuere necesario, de nuevas instituciones.

A su regreso de Canadá, Preval expresó públicamente su ferviente deseo de tomar las medidas necesarias para que los haitianos puedan tener la doble nacionalidad. Con una diáspora que representa no sólo capital humano disperso en la América del Norte, Francia y el Caribe, sino una fuente de divisas para su maltrecha economía, este tema deja de ser muy sensible y se convierte en una prioridad nacional. Como ello requiere de una reforma constitucional, entonces el Presidente tiene la llave en sus manos para trascender a otras reformas que actualicen el marco jurídico fundamental y lo redefinan conforme la propia realidad haitiana, con sus capacidades y limitaciones.

La crisis permanente que hemos observado en Haití no tiene sus raíces exclusivamente en la pobreza extrema, si bien ésta es su causa estructural, sino también en la carencia de Estado. Basta una simple revisión de los elementos formales del Estado, para encontrarnos con un territorio devastado, una población exhausta y un sistema jurídico-político no funcional.

Los temas medioambientales, así como los problemas poblacionales han sido abordados en abundancia. Debe haber toneladas de estudios sobre el impacto ecológico y migratorio que la devastación de Haití ocasiona a su entorno, comenzando por la República Dominicana y terminando con los *boat people*, cuya sola mención tanto temor causa en el estado de Florida.

Sin embargo, muy poco se dice de la actividad del gobierno que no garantiza los servicios públicos indispensables; sobre el problema de la seguridad, incrementado en los últimos meses, el cual tiene que ver directamente con la corrupción en la policía; no se menciona nada del contrabando y la ausencia de políticas fiscales eficientes; del no-funcionamiento de la administración municipal; de la falta de una verdadera descentralización o del colapso del sistema judicial. Todo esto, en su conjunto, apenas ha generado en los estudiosos de Washington la tesis del estado fallido (*failed state*).

Cuando los expertos de la comunidad internacional han llegado a Haití con soluciones *prêt a porter*, normalmente su aplicación se vuelve muy difícil y a veces imposible. Entonces se recurre fácilmente a la explicación del estado fallido, la tozudez del haitiano o a racismos ocultos que les acusan de no haber exorcizado el estado de esclavitud, cuando lo que faltó fue un mayor o mejor conocimiento de la cultura de esta nación, de este pueblo.

Muchos proyectos se formulan partiendo del supuesto de ser aplicados y aplicables a sociedades democráticas, bien organizadas y, en Haití, los formuladores de proyectos y estrategias de desarrollo más avanzados, que comprenden la falta ancestral de ejercicio democrático, a lo más que han llegado es a asumir que se pueden realizar cambios democráticos en el corto plazo y que por tanto sus proyectos van a funcionar. El transitar de una sociedad donde la mayoría de la población es políticamente elemental, a un grado de desarrollo democrático y organizativo de alguna consideración es trabajo de hormiga, de mucha paciencia. No es consecuencia de acciones verticales, como decía un militar brasileño en los años setenta respecto de «imponer la democracia aunque sea a palos».

Sociológicamente, este fenómeno no es atribuible exclusivamente al atraso político de las masas, si bien entre ellas se perciben con mayor claridad los patrones del autoritarismo y la exclusión, sino peor aún, son las prácticas de las élites en la política, la cultura y en los otros paradigmas sociales desde donde se refuerzan y se reproducen.

En este desafío, Preval deberá actuar con sabiduría y de manera oportuna, si quiere asegurarse un período de gobernabilidad para impulsar sus proyectos. La cultura política totalitaria debe ser sustituida por nuevos valores donde el reconocimiento del otro, el respeto al adversario, el concepto de alternabilidad, tolerancia, de compartir el poder, conlleven a nuevas prácticas democráticas. Donde el ejercicio de la política y el servicio público sean percibidos en el marco del bien común y no en la tradición filibustera de los beneficios inmediatos y personales de quienes la ejercen, ni refuerce la idea del paternalismo del Estado que lleva a la postración y doblega los espíritus en espera de caridad.

Si se permite la apertura de un proceso de reformas constitucionales, el nuevo gobierno tendrá la oportunidad de tomar el expediente de la doble nacionalidad; Así podrá recurrir a una ingeniería constitucional que cree normas fundamentales propias y adecuadas al grado de desarrollo económico, político, social y cultural de este país.

Haití no puede seguir con ese modelo francés del Ejecutivo bicéfalo que, aun en Francia, ha generado problemas cuando ha caído en la cohabitación de fuerzas políticas de signo opuesto. Debe definirse por un sistema presidencialista como el resto de naciones de América Latina o un sistema parlamentario como el de la Mancomunidad Británica del Caribe.

Entre muchas tareas, señalamos algunas que tendrá que realizar el gobierno de Haití:

- 1) Cambiar el sistema electoral, desde el mecanismo para la elección del Consejo Electoral Permanente, que hoy por hoy resulta imposible dada la falta de integración de las entidades del poder local —las *Assemblées de Section Communale (ASEC)* y los *Conseils d'Administration de Section Communale (CASEC)*—, hasta considerar el sistema de representación proporcional para los cargos electivos, a fin de dar la cuota de representación que cada fuerza política obtiene en las elecciones.
- 2) Crear una ley de partidos políticos que elimine esa dispersión de la representación, que lleva a situaciones extremas, como tener un centenar de partidos políticos o 35 candidatos presidenciales.
- 3) Regular el financiamiento de las campañas, sobre todo el ingreso de fondos privados, para asegurar la transparencia y la equidad en la contienda electoral y en la vida política, evitando así que sean electos funcionarios comprometidos con el crimen organizado, que luego pasará la factura para recuperar lo que invirtió en la campaña.
- 4) Adecuar la organización y funcionamiento de los organismos de la administración local de acuerdo con las formas efectivas de países donde la descentralización no significa una vuelta a la democracia directa sino a la eficiencia de la unidad básica del municipio.

En fin, los desafíos son numerosos, los tiempos cortos y los recursos aún no llegan. Ojalá la comunidad internacional honre su compromiso asumido en la Cumbre de Washington en julio de 2004 cuando se comprometieron 1,3 billones de dólares para apoyar los proyectos de desarrollo y construcción democrática en este país

ANEXOS

ANEXO N.º1

Memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas
y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos
sobre asistencia electoral a Haití

OEA/Ser.G
CP/INF.5104/04
18 noviembre 2004
Original: inglés

CONSEJO PERMANENTE

Las Partes del presente Memorando de Entendimiento, las Naciones Unidas y la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA),

Considerando que, mediante la Resolución 1542 (2004) del 30 de abril de 2004, el Consejo de Seguridad decidió establecer la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH);

Considerando que, en esa misma resolución, el Consejo de Seguridad apoyó el establecimiento de un grupo básico presidido por el Representante Especial del Secretario General para Haití e integrado por sus adjuntos, el Comandante de la Fuerza, representantes de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), otras organizaciones regionales y subregionales, las instituciones financieras internacionales y otros directamente interesados, a fin de facilitar la ejecución del mandato de la MINUSTAH, promover la interacción con las autoridades de Haití en calidad de socios y hacer más eficaz la acción de la comunidad internacional en Haití, como se expone en el informe del Secretario General (S/2004/300);

Considerando que, en esa misma resolución, el Consejo de Seguridad solicitó que, en el desempeño de su mandato la MINUSTAH coopere y se coordine con la OEA y la CARICOM;

Considerando que, también en esa misma resolución, el Consejo de Seguridad encomendó a la MINUSTAH ayudar al Gobierno de Transición en la tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias con la mayor brevedad posible, en particular prestando asistencia técnica, logística y administrativa y manteniendo la seguridad, con el apoyo apropiado a un proceso electoral en que la participación de los votantes sea representativa de las características demográficas del país, con inclusión de las mujeres;

Considerando que las Naciones Unidas reconocen los compromisos pasados y presentes y los esfuerzos emprendidos por la OEA para fomentar una democracia verdadera y duradera en Haití;

Considerando que la Resolución 2058 de la Asamblea General de la OEA, adoptada el 8 de junio de 2004, reafirma el compromiso de la OEA con el fortalecimiento de la democracia en Haití y solicita a la Misión Especial de la oea para el Fortalecimiento de la Democracia en Haití, de acuerdo con los artículos 23 y 24 de la Carta Democrática Interamericana, que preste asistencia al Consejo Electoral Provisional en la preparación, organización y vigilancia de las elecciones y la proclamación de los resultados, en cooperación con la MINUSTAH;

Considerando que, en esa misma resolución, la Asamblea General de la OEA resolvió encomendar al Secretario General de la OEA que establezca la coordinación necesaria con el Secretario General de las Naciones Unidas e identifique las áreas de colaboración entre la Misión Especial de la OEA para el Fortalecimiento de la Democracia en Haití y las Naciones Unidas, especialmente aquellas relacionadas con el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la celebración de elecciones y la promoción de los derechos humanos;

Considerando que tanto las Naciones Unidas como la OEA están comprometidas con esta empresa y reconocen la importancia de trabajar juntas en la coordinación de sus esfuerzos para prestar asistencia electoral a Haití;

Considerando que la Secretaría de las Naciones Unidas y la SG/OEA suscribieron el 17 de abril de 1995 un Acuerdo de Cooperación que establece, entre otros, que el Secretario General de las Naciones Unidas y el Secretario General de la Organización de los Estados Americanos deberán adoptar las medidas adecuadas para asegurar un enlace y cooperación eficaz entre las Secretarías de las dos Organizaciones;

Considerando que las Naciones Unidas y el Gobierno de Haití suscribieron un Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas el 9 de julio de 2004 y que este Memorando de Entendimiento se suscribe sin perjuicio de las disposiciones establecidas en dicho Acuerdo;

Reconociendo que las Naciones Unidas son la autoridad máxima para la implementación del mandato de la MINUSTAH;

Considerando que el presente Memorando de Entendimiento se suscribe sin perjuicio de los privilegios e inmunidades de las Partes, incluidos sus órganos subsidiarios y su personal;

Por tanto, las Naciones Unidas y la SG/OEA acuerdan lo siguiente:

Artículo I

Propósito

1. El presente Memorando de Entendimiento establece los términos y condiciones bajo los cuales las Naciones Unidas, en cumplimiento de su mandato en Haití, cooperará y coordinará con la SG/OEA a fin de asistir al Consejo Electoral Provisional de Haití en su tarea de organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales libres y limpias.

Artículo II

Áreas de cooperación y coordinación

2.1. Establecimiento de una Comisión de Cooperación Electoral

- a. A fin de asegurar que la asistencia que se presta para el proceso electoral de Haití es eficaz y coherente, las Partes deberán establecer una Comisión de Cooperación Electoral (CCE).
- b. La CCE deberá estar integrada por un representante de las Naciones Unidas, quien asumirá el cargo de Presidente del Comité, y un representante de la OEA, quien asumirá el cargo de Vicepresidente del Comité. Se otorgará a un representante de la CARICOM la calidad de miembro de la Comisión, sujeto a la aceptación y acuerdo por parte de la CARICOM de este Memorando de Entendimiento.
- c. Las decisiones de la CCE deberán adoptarse por consenso con todos los miembros presentes.
- d. Las principales funciones de la CCE serán las siguientes:
 - (i) Procurar asegurar el intercambio regular de información entre las organizaciones que participan en sus actividades electorales;
 - (ii) Asegurar que existe un sistema eficaz para la presentación de informes, a través del Presidente de la CCE, al Representante Especial para Haití del Secretario General de las Naciones Unidas, quien mantendrá informado de forma regular al grupo básico sobre las actividades electorales;
 - (iii) Decidir acciones conjuntas que las Partes pueden llevar a cabo en el campo electoral en concordancia con las disposiciones de este Memorando de Entendimiento y las responsabilidades respectivas de cada Parte;
 - (iv) Asegurar la coordinación, eficacia y coherencia de las acciones que las Partes pueden llevar a cabo de forma separada en el campo electoral, en concordancia con este Memorando de Entendimiento y las responsabilidades respectivas de cada Parte establecidas en el mismo;
 - (v) Funcionar como un mecanismo para la solución de problemas que surjan sobre cuestiones dentro de la esfera de actividades de la CCE, tal y como estipulan los artículos III y IV de este Memorando de Entendimiento;
 - (vi) Facilitar la cooperación con otros organismos y organizaciones cuando fuere necesario a fin de coordinar la prestación de asistencia técnica internacional.
 - (vii) Todas las otras funciones que se especifican en este Memorando de Entendimiento.

2.2 Secretaría de la CCE

- a. La MINUSTAH actuará como Secretaría de la CCE, la cual se encontrará en la Sede de la MINUSTAH, con los recursos existentes. El Jefe del componente electoral de la MINUSTAH será el presidente de la CCE, quien designará, entre sus funcionarios, al personal electoral necesario para respaldar a la CCE.

- b. La Secretaría de la CCE tendrá las siguientes responsabilidades:
 - (i) Preparar las reuniones de la CCE, tal y como disponga la CCE;
 - (ii) Formular los temarios de las reuniones de acuerdo con todos los miembros de la CCE;
 - (iii) Mantener un registro de las cuestiones que se plantean en las reuniones de la CCE y de las decisiones adoptadas;
 - (iv) Supervisar, a través del personal descrito en el punto 1 arriba, la implementación de las decisiones de la CCE;
 - (v) Invitar a otros organismos y organizaciones pertinentes a las reuniones cuando así lo decida la CCE.

Artículo III

Responsabilidades de las Naciones Unidas con respecto al proceso electoral

- 3. Las Naciones Unidas tendrá las siguientes responsabilidades:
 - a. Asistir al Consejo Electoral Provisional (CEP) en la planificación, organización y celebración de las elecciones;
 - b. Supervisar todos los aspectos del proceso electoral, conforme a la solicitud del Gobierno de Transición de Haití;
 - c. Asistir al CEP en las áreas de cuestiones jurídicas/políticas, finanzas, operaciones y logística, educación cívica, capacitación y coordinación regional;
 - d. Empezar procesos de supervisión especializada y control de calidad a fin de asegurar la calidad de los proyectos de asistencia técnica electoral de conformidad con este Memorando de Entendimiento;
 - e. Proporcionar seguridad permanente durante todo el proceso electoral;
 - f. Presidir la CCE.

Artículo IV

Responsabilidades de la SG/OEA con respecto al proceso electoral

- 4.1 La SG/OEA tendrá las siguientes responsabilidades:
 - a. Realizar el ejercicio de registro de votantes;
 - b. Empezar acciones conjuntas acordadas por la CCE dentro del ámbito del presente Memorando de Entendimiento;
 - c. Ejercer la vicepresidencia de la CCE.

Artículo V

Disposiciones financieras

5.1 En el desempeño de sus actividades de asistencia electoral en Haití, incluidas las acciones conjuntas, las Naciones Unidas y la SG/OEA abonarán, con sus propios recursos, los sueldos y emolumentos de su respectivo personal electoral, gastos operacionales y gastos de apoyo relacionados.

5.2 A fin de facilitar la coordinación operativa y la colaboración necesarias, las Naciones Unidas y la SG/OEA acuerdan intercambiar información, de conformidad con sus políticas y procedimientos respectivos, sobre la movilización y uso de estos recursos.

Artículo VI

Responsabilidad civil

6.1 Cada Parte será responsable de la tramitación de todas las denuncias que presenten contra la misma sus propios funcionarios, empleados y agentes, o terceras partes, por fallecimiento, lesiones, pérdida o daño de propiedad que surjan de este Memorando de Entendimiento, en conexión o en relación con el mismo.

6.2 Cada Parte, a su propio costo, indemnizará, eximirá de toda responsabilidad y defenderá a la otra Parte, sus funcionarios, empleados y agentes, contra todas los pleitos, procesos, denuncias, demandas, pérdidas y responsabilidad civil de cualquier naturaleza o índole, incluyendo, pero no taxativamente, todos los gastos de litigio, honorarios de los abogados, pagos de liquidación, daños y todos los otros costos y gastos relacionados, basados en cualquier acto u omisión de la Parte responsable o cualquiera de sus funcionarios, empleados o agentes, que surjan de cualquier acto u omisión, o relacionados o en conexión con el mismo.

Oficina
Nacional de
Procesos Electorales

Artículo VII

Solución de controversias

7.1 Todas las controversias entre la OEA y las Naciones Unidas que surjan de este Memorando de Entendimiento, o en conexión con el mismo, deberán solucionarse mediante consultas entre el Representante Especial para Haití del Secretario General de las Naciones Unidas y el Secretario General de la OEA o las autoridades designadas por ellos. Si con estas consultas no se logra solucionar una controversia, dicha controversia deberá, a solicitud de cualquiera de las Partes, remitirse al Secretario General de las Naciones Unidas y al Secretario General de la OEA para su solución mediante consultas entre ellos o entre las autoridades que designadas por ellos con ese fin.

7.2 Ninguna disposición establecida en el presente Memorando de Entendimiento constituye una renuncia de los privilegios e inmunidades de las Partes, sus órganos subsidiarios y su personal.

Artículo VIII **Duración y entrada en vigor**

8.1. El presente Memorando de Entendimiento seguirá vigente mientras que la MINUSTAH asista al Gobierno de Transición de Haití en sus esfuerzos por organizar, supervisar y llevar a cabo elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales en cumplimiento de la Resolución 1542 (2004) del Consejo de Seguridad.

8.2. El presente Memorando de Entendimiento entrará en vigor en la fecha de su firma por las Partes.

Artículo IX **Modificación**

9.1. El presente Memorando de Entendimiento solamente podrá ser modificado o enmendado con el consentimiento escrito de ambas Partes.

Suscrito por los representantes debidamente autorizados de las Partes en dos ejemplares originales en el lugar y fecha indicados abajo:

Firma
Señor Kieran Prendergast
Subsecretario General de Asuntos Políticos
Por las Naciones Unidas

Firma
Embajador Luigi Einaudi
Secretario General en funciones
**Por la Secretaría General de la
Organización de los Estados
Americanos**

Fecha: 2 de noviembre de 2004
Lugar: Nueva York, NY

Fecha: 3 de noviembre de 2004
Lugar: Washington, DC

ANEXO N.º 2
Presupuesto para 2005
Partidas para los comicios

	<i>Dólares americanos</i>
Personal	
Funcionarios locales	4.027.939
Subtotal	4.027.939
Costos operativos	
Sueldo para los encargados del registro de electores y de los comicios	12.097.167
Información pública y educación cívica	4.012.923
Viajes oficiales	96.660
Medios e infraestructura	4.590.444
Transporte terrestre	2.078.571
Transporte aéreo	169.444
Transporte marítimo	16.667
Comunicaciones	624.222
Tecnología de la información	6.200.000
Seguridad	4.000.000
Otros bienes, servicios y equipos	10.979.144
Gastos imprevistos (5% de los requerimientos del CEP)	2.009.635
Subtotal	45.993.180
Requerimiento bruto	48.893.180
Aporte del gobierno (efectivo)	2.900.000
Requerimiento neto	45.993.180
Contribuciones voluntarias en especie (presupuestado)	—
Total	48.893.180

ANEXO N.º 3

Acta de consenso para la transición política

CONSENSUS DE TRANSITION POLITIQUE

Les parties signataires,

Pénétrées de la nécessité de réconcilier et de reconstruire la nation dans la justice et l'équité, après la démission de M. Jean Bertrand ARISTIDE de la présidence de la République, le 29 février 2004, et son remplacement, selon le vœu de l'article 149 de la Constitution, par le Président de la Cour de Cassation, Me Boniface ALEXANDRE,

Prenant en compte le soutien apporté par la communauté internationale au peuple haïtien dans cette période difficile de son histoire,

Avant à l'esprit les résolutions pertinentes de l'Organisation des Etats Américains sur la dernière crise haïtienne, la résolution « Alternative de transition » adoptée le 31 décembre 2003 par la Plate-Forme démocratique de la société civile et des partis politiques de l'opposition et le plan de sortie de crise de la CARICOM,

Prenant note de la formation du Conseil tripartite, du Conseil des Sages et de la nomination du Premier Ministre, Monsieur Gérard LATORTUE, et des membres de son Gouvernement,

Alarmées par la détérioration de la situation socio-économique du pays, par le climat d'insécurité et le démantèlement de la plupart des institutions de l'Etat ;

Imbues de l'urgence d'organiser la période de transition qui doit aboutir à l'investiture d'un Président élu au suffrage universel direct, grâce à des élections crédibles, honnêtes et transparentes,

Conscientes que la transition doit être inclusive et faire triompher la justice sur la vengeance, la haine et l'arbitraire,

Convaincues de la nécessité d'un engagement politique consensuel,

adoptent le présent consensus pour organiser la transition politique :

A. Mission du Gouvernement de Transition

1. Le Gouvernement de transition s'engage à :

- a. garantir la sécurité de la population, procéder au désarmement des bandes armées et réorganiser la Police Nationale d'Etat ;
- b. lancer un programme d'urgence économique et sociale tendant à revitaliser le secteur des affaires et à soulager la population ;
- c. prendre les dispositions pour la tenue des prochaines élections ;
- d. adopter des mesures urgentes pour combattre l'impunité sous toutes ses formes et amorcer la réforme judiciaire ;
- e. mettre sur pied une première commission pour, d'une part, enquêter sur la gestion du régime Lavalas et, d'autre part, évaluer le travail réalisé par la Cour Supérieure des Comptes et du Contrôle Administratif à ce propos ;
- f. mettre sur pied une deuxième commission pour, d'une part, enquêter sur les cas de disparitions, d'enlèvements, d'assassinats, de viols, d'exécutions sommaires et de violations quelconques des droits humains et de la propriété privée, enregistrés au cours de ces dernières années et, d'autre part, évaluer le travail réalisé, à ce propos, par l'Office de la Protection du Citoyen ;
- g. mettre sur pied une troisième commission sur les Forces armées d'Haïti, qui doit, d'une part, se pencher en toute urgence sur la question du fonds de pension des anciens militaires et, d'autre part, faire des recommandations au prochain gouvernement sur l'opportunité d'une réorganisation de l'institution militaire ;
- h. réorganiser l'Administration publique, lutter contre la corruption et le gaspillage des fonds et biens de l'Etat et mettre en œuvre, de concert avec le Conseil des Sages, des mécanismes de gestion transparente des affaires de l'Etat ;
- i. accompagner les victimes de la débâcle des coopératives dans leur quête de justice et de réparation ;
- j. aider les victimes des linéaments des partisans du régime Lavalas, notamment celles des événements ayant eu lieu autour du 29 février 2004, à obtenir justice et réparation ;
- k. prendre des mesures d'encouragement en faveur des jeunes, particulièrement des étudiants ;
- l. travailler à l'intégration à part entière des anciens insurgés dans la vie nationale ;
- m. mettre en œuvre une diplomatie axée vers le progrès économique et social du peuple haïtien ;
- n. créer les conditions propices à l'approfondissement des réflexions sur la tenue d'une conférence nationale et sur un nouveau contrat social ;
- o. amorcer un réel processus de décentralisation et de développement local qui laisse une large part à la participation citoyenne, favorise le transfert des compétences et des ressources vers les collectivités locales et optimise

des délais.

- 7.- Le Gouvernement rappellera aux institutions concernées les qualités d'honnêteté et d'intégrité que doivent avoir les personnes choisies pour être membres du Conseil Electoral Provisoire.
- 8.- Les élections auront lieu indistinctement pour tous les postes électifs, depuis les CASECs jusqu'à la présidence de la République.

E. Conseil des Sages

- 9.- Le Conseil des Sages a été choisi par une Commission tripartite (Parti Fanné Lavalas, Plate Forme démocratique de la Société Civile et des Partis Politiques et Commission Internationale) dans le souci de rassembler les différents courants politiques et sociaux du pays.
- 10.- Le Conseil des Sages est formé, initialement, de sept (7) membres issus des secteurs politiques et sociaux suivants :

- * Conseil de l'Université d'Etat d'Haïti
- * Convergence Démocratique
- * Eglise Episcopale
- * Eglise Catholique
- * Fanné Lavalas
- * Organisations des Droits Humains
- * Secteur privé

- 11.- Le Conseil a les attributions suivantes :
 - a) participer au choix du Premier Ministre ;
 - b) donner des avis sur la formation du cabinet ministériel ;
 - c) observer l'action gouvernementale ;
 - d) émettre des avis à l'attention du Premier Ministre et des membres du Gouvernement ;
 - e) inviter des membres du Gouvernement et d'autres responsables d'institutions indépendantes à lui fournir des informations ;
 - f) attirer l'attention du Président de la République sur des questions qui méritent une intervention au plus haut niveau de l'Etat .

Le Gouvernement consulte le Conseil sur toutes les questions importantes : projets de budget, d'accord et de décret. Dans ce cas, le Gouvernement fixe le délai dans lequel l'avis du Conseil sera émis. Le silence du Conseil est interprété comme un avis favorable. Le Gouvernement n'est pas lié par l'avis du Conseil.

- 13.- Le Gouvernement garantit la sécurité des membres du Conseil et fournit à celui-ci les informations et les moyens nécessaires à sa mission.

Handwritten signatures and initials are present at the bottom of the page, including a large signature on the left and several smaller ones on the right.

- 14.- Le Conseil fixe lui-même son règlement intérieur et ses membres sont tenus à l'obligation de réserve.
- 15.- L'élargissement du Conseil fera l'objet de consultations entre ses membres actuels et les forces politiques et sociales qui ont concouru à sa formation.
- 16.- Le mandat du Conseil prendra fin avec l'ouverture de la première session de la prochaine Législature.

F. Cour Supérieure des Comptes et du Contentieux Administratif (CSCCA) et Office de la Protection du Citoyen (OPC)

- 17.- Le sort des Conseillers de la CSCCA et celui du Protecteur du Citoyen seront déterminés par les Commissions d'enquête prévues au paragraphe 1 alinéas e et f du présent consensus.
- 18.- En ce qui concerne ces deux institutions indépendantes, les Commissions doivent établir si les Conseillers de la Cour et le Protecteur s'étaient élevés à la hauteur de leurs responsabilités constitutionnelles et recommander telles mesures que de droit.

G. Mairies et CASECs

- 19.- Le Gouvernement de transition met en place des commissions pour gérer les intérêts des communes et des sections communales, jusqu'à l'installation des élus issus des prochaines élections.
- 20.- Le choix des personnes devant faire partie de chaque commission se fera sur la base d'honnêteté, de compétence et de bonne réputation, à partir de larges consultations entre les forces politiques et sociales de la communauté. Les membres ne représentent au sein des commissions aucun parti politique ni aucune association de la société civile.

H- Dispositions Spéciales

- 21.- En cas de vacance de la Présidence de la République au cours de la transition, pour quelque cause que ce soit, il sera fait application de l'article 149 de la Constitution.
- 22.- En cas de vacance à la tête du Gouvernement, le Conseil des Sages, après avoir consulté les forces politiques et sociales du pays, propose deux

The bottom of the page contains several handwritten signatures and initials. On the left, there is a large signature that appears to be 'J. J. J.' with 'C.B.' written below it. To the right of this, there are several smaller signatures and initials, including 'H.', 'H.', and others that are less legible. The signatures are written in dark ink on a light background.

ANEXO N.º 4
Resultado oficial de las elecciones parlamentarias

DEPARTAMENTO DE LA GRANDE ANSE

SENADORES

MICHEL CLERIÉ	FUSIÓN	ELEGIDO POR 6 AÑOS
ANDRIS RICÉ	OPL	ELEGIDO POR 4 AÑOS
JEAN MAXIME ROUMER	LESPWA	ELEGIDO POR 2 AÑOS

DIPUTADOS

CIRCUNSCRIPCIÓN	NOMBRE	AGRUPACIÓN POLÍTICA
JEREMIE	MERCIER YSIDOR	RDNP
ABRICOTS / BONBON	JN. RIGAUD BELIZAIRE	OPL
(MORON / CHAMBELLAN	SOREL JACINTHE	FUSIÓN
ANSE D’HAINAULT / LES IROIS	ORELIEN JOACHIM	OPL
DAME-MARIE	JEAN. ACKLUSH LOUIS JEUNE	OPL
CORAIL / ROSEAUX	NICOLAS DECOSSE	FUSIÓN
BEAUMONT / PESTEL	pendiente de organización de una segunda vuelta	

DEPARTAMENTO DEL SUR

SENADORES

YVON BUISSERETH	LAVALAS	ELEGIDO POR 6 AÑOS
FRITZ CARLOS LEBON	UNIÓN	ELEGIDO POR 4 AÑOS
JEAN GABRIEL FORTUNÉ	UNIÓN	ELEGIDO POR 2 AÑOS

DIPUTADOS SUR

CIRCUNSCRIPCIÓN	NOMBRE	AGRUPACIÓN POLÍTICA
LES CAYES / L’ILE A VACHE	JEAN DAVID GENESTE	ALYANS
TORBECK / CHANTAL	GUY GERARD GEORGES	UNIÓN
CAMP-PERRIN / MANICHE	pendiente de organización de una segunda vuelta	
PORT-SALUT	JOSEPH NELSON PIERRE LOUIS	ALYANS
SAINT JEAN DU SUD / ARNIQUET	JEAN.ROLAND BOISROND	LAVALAS
AQUIN	EMMANUEL F.G. BOUJOLLY	FUSION
SAINT LOUIS DU SUD / CAVAILLON	FELIX JEAN MERVIUS	FUSION
COTEAUX	ASTREL DOLNE	MPH
ROCHE A BATEUP.	P. RICHARD OLIVARD	LAVALAS
PORT-A-PIMENT	JULNER LAINE	OPL
CHARDONNIERES / ANGLAIS	JEAN GALVY CHARLES	UNION
TIBURÓN	ARISTHENE DENIZE	ALYANS

DEPARTAMENTO DE NIPPES

SENADORES

NENEL CASSY	LESPWA	ELEGIDO POR 6 AÑOS
JEAN JOSEPH PIERRE LOUIS	OPL	ELEGIDO POR 4 AÑOS
HUGUETTE LAMOUR	FUSIÓN	ELEGIDO POR 2 AÑOS

DIPUTADOS

CIRCUNSCRIPCIÓN	NOMBRE	AGRUPACIÓN POLÍTICA
MIRAGOANE / FONDS DES NEGRES	POLY FAUSTIN	LAVALAS
PETITE RIVIERE DE NIPPES/ PAILLANT	LAUORE EDOUARD	UNION
ANSE-A-VEAU / ARNAUD	FRANTZ ROBERT MONDE	FUSION
L'ASILE	FRANCENET DENIUS	UNION
PETIT-TROU-DE-NIPPES / PLAISANCE DU SUD	LAMY PRESOIR GERMAIN	FUSION
BARADERES / GRAND BOUCAN	CASIMIR MICHELET	OPL

DEPARTAMENTO DEL SURESTE**SENADORES**

JOSEPH LAMBERT	LESPWA	ELEGIDO POR 6 AÑOS
LAURENT FEQUIÈRE MATHURIN	LESPWA	ELEGIDO POR 4 AÑOS
RICARD PIERRE	OPL	ELEGIDO POR 2 AÑOS

DIPUTADOS

CIRCUNSCRIPCIÓN	NOMBRE	AGRUPACIÓN POLÍTICA
JACMEL	PATRICK DOMOND	LESPWA
LA VALLE ¹ DE JACMEL	EDZER VALENTIN	LESPWA
MARIGOT / CAYES JACMEL	JEAN DELOUIS FELIX	LESPWA
BAINET	MALHERBES FRANCOIS	LESPWA
COTE- DE- FER	GUIVARD CADET MONVAL	KONBA
BELLE ANSE	MAXEAU BALTHAZAR	FUSION
GRAND-GOSIER / THIOTTE	CAMILLE DESMARATTE	RDNP
ANSE-A-PITRE	PATRICK ROBASSON	LESPWA

DEPARTAMENTO DEL OESTE**SENADORES**

JEAN HECTOR ANACACIS	LESPWA	ELEGIDO POR 6 AÑOS
RUDY HERIVAUX	LAVALAS	ELEGIDO POR 4 AÑOS
EVELYNE CHERON	LAVALAS	ELEGIDO POR 2 AÑOS

DIPUTADOS

CIRCUNSCRIPCIÓN	NOMBRE	AGRUPACIÓN POLÍTICA
PORT-AU-PRINCE-ZONE NORD	JONAS COFFY	LAVALAS
PORT-AU-PRINCE-ZONE EST	SAUREL FRANCOIS	LAVALAS
PORT-AU-PRINCE-ZONE SUD	JEAN CLEDOR MYRTIL	LESPWA
PETION-VILLE	STEVEN IRVENSON BENOIT	LESPWA
KENS COFF	LESLEY FANFAN	FRN
DELMAS / TABARRE	PIERRE ERIC JEAN-JACQUES	LESPWA
CITÉ-SOLEIL	pendiente de organización de una segunda vuelta	
CARREFOUR	ESDRAS FABIEN	LESPWA
GRESSIER	JEAN RONALD OSCAR	ALYANS
LEOGANE	JN BAPTISTE ANTHONY DUMONT	RDNP
PETIT-GOAVE	pendiente de organización de una segunda vuelta	
GRAND-GOAVE	JEAN MARCEL LUMERANT	ALYANS

CROIX DES BOUQUETS / THOMAZEAU	MARIE CLUNY DUMAY	UNION
GANTHIER / FONDS-VERRETTES	pendiente de organización de una segunda vuelta	
CORNILLON	GASNER DOUZE	FUSION
L'ARCAHAIE	JULIEN P. FEQUIERE	UNION
CABARET	P. JEROME VALCINE	LAVALAS
ANSE AGALET\POINTE A RAQUETTE	ELOU ST-LOUIS FLEURINE	FUSION

DEPARTAMENTO DEL CENTRO

SENADORES		
EDMONDE SUPPLICE B.	FUSIÓN	ELEGIDO POR 6 AÑOS
JEAN WILBERT JACQUES	LESPWA	ELEGIDO POR 4 AÑOS
ULTIMO COMPERE	LESPWA	ELEGIDO POR 2 AÑOS

DIPUTADOS CENTRO		
CIRCUNSCRIPCIÓN	NOMBRE	AGRUPACIÓN POLÍTICA
HINCHE	LOUIS-MARY DANIEL	TET ANSANM
THOMONDE	ENEL APPOLON	LESPWA
MAISSADE	WILLOT JOSEPH	ALYANS
CERCA CARVAJAL	A. RODON BIEN-AIMÉ	MPH
MIREBALAIS / BOUCAN CARRE	JEAN CLAUDE LUBIN	LESPWA
SAUT D'EAU	SMITH ROMIAL	MPH
LASCAHOBAS	CHARLEMAGNE DENAUD	OPL
BELLADERE	pendiente de organización de una segunda vuelta	
SAVANETTE	JOSEPH JOEL LOUIS	KONBA
CERCA LA SOURCE / THOMASSIQUE	NICSON DORESTIL	LESPWA

DEPARTAMENTO DEL ARTIBONITO

SENADORES		
YOURI LATORTUE	LAAA	ELEGIDO POR 6 AÑOS
NOEL EMMANUEL LIMAGE	LESPWA	ELEGIDO POR 4 AÑOS
FRANÇOIS FOUCHARD BERGROME	LAAA	ELEGIDO POR 2 AÑOS

DIPUTADOS		
CIRCUNSCRIPCIÓN	NOMBRE	AGRUPACIÓN POLÍTICA
GONAIVES	ARSÈNE DIEUJUSTE	MOCHRENAH
L'ESTERE	ELIPHETE NOEL	ALYANS
ENNERY	CHOLZER CHANCY	LAAA
GROS MORNE	pendiente de organización de una segunda vuelta	
TERRE-NEUVE / L'ANSE ROUGE	EDMON DORMEUS	RDNP
SAINT MARC	J. YVES CAJUSTE	LESPWA
VERRETES	expediente en curso de resolución	
CHAPELLE	pendiente de organización de una segunda vuelta	
DESSALINES	JEAN. PRESOIR DORT	LAAA
PETITE-RIVIERE DE L'ARTIBONITE	ASTREL GUSTINVIL	LAAA
GRANDE SALINE	proceso interrumpido	
DESUNES	LEVAILLANT LOUIS-JEUNE	FUSIÓN
SAINT-MICHEL DE L'ATTALAYE/MARMELADE	expediente en curso de resolución	

DEPARTAMENTO DEL NORESTE**SENADORES**

pendiente de organización de una segunda vuelta

DIPUTADOS

CIRCUNSCRIPCIÓN	NOMBRE	AGRUPACIÓN POLÍTICA
FORT-LIBERTE / FERRIER / PERCHES	MIOLIN CHARLES PIERRE	LESPWA
OUANAMINTHE	JOSEPH SAINTILMA	FUSION
MONT-ORGANISE / CAPOTILLE	RONALD LARECHE	FUSION
TROU DU NORD / CARACOL	DONALD DORSAINVIL	FUSION
SAINTE SUZANNE	pendiente de organización de una segunda vuelta	
TERRIER ROUGE	ENOS PIERRE	ALYANS
VALLIERES / CARICE / MOMBIN CROCHU JN BERTHOLE BASTIEN		FUSIÓN

DEPARTAMENTO DEL NORTE**SENADORES**

KELY BASTIEN	LESPWA	ELEGIDO POR 6 AÑOS
CÉMÉPHISE GILLES	LESPWA	ELEGIDO POR 4 AÑOS
ANTOINE RENÉ SAMSON	LESPWA	ELEGIDO POR 2 AÑOS

DIPUTADOS DEL NORTE

CIRCUNSCRIPCIÓN	NOMBRE	AGRUPACIÓN POLÍTICA
CAP-HAITIEN	EDDY JEAN PIERRE	MRN
LIMONADE / QUARTIER MORIN	HUGUE CELESTIN	LESPWA
ACUL DU NORD	LORIUS JOSEPH	JPDN
PLAINE DU NORD / MILOT	MARIE JOSSIE ETIENNE	PLH
GRDE RIVIERE DU NORD / BAHON	CLEBERT DORVIL	OPL
SAINT RAPHAEL / DONDON	BENER SISSOIR	MPH
RANQUITE / PIGNON / VICTOIRE	HIDSON NELSON	ALYANS
BORGNE / PORT MARGOT	PIERRE RICHARD JADOTTE	LESPWA
LIMBE / BAS LIMBE	FELIUS LUBIN	UNITE
PLAISANCE	ALCIDE AUDNE	LESPWA
PILATE	GEORGES ESPADY	LESPWA

DEPARTAMENTO DEL NOROESTE**SENADORES**

EVALLIÈRE BEAUPLAN	PONT	ELEGIDO POR 4 AÑOS
EDDY BASTIEN	ALYANS	ELEGIDO POR 6 AÑOS
MÉLIUS HYPOLITE	OPL	ELEGIDO POR 2 AÑOS

DIPUTADOS

CIRCUNSCRIPCIÓN	NOMBRE	AGRUPACIÓN POLÍTICA
PORT-DE-PAIX	F. LUCAS SAINVIL	LESPWA
BASSIN BLEU / CHANSOLME	DENIS SAINFORT	ALYANS
LA TORTUE	M.ANTOINE FRANÇOIS	FUSION

Senadores según los resultados proclamados
por el Consejo Electoral Provisional (CEP)

Diputados según los resultados proclamados
por el Consejo Electoral Provisional (CEP)

	F U S I Ó N	L E S P W A	A L Y A N S	O P L	U N I Ó N	F L	M P H	R D N P	K O M B A	L A A A	F R N	T E T	M O C H R E N A	U N I T E	M R N	J P D N	M I R N	P L H	T P O A T R A T I L A L	Sin distribución
GRANDE ANSE.	2			3				1											6	1
SUR	2			3	1	2	2	1											11	1
NIPPESES	2			1	2	1													6	
SUR ESTE.	1	5							1	1									8	
OESTE	2	4	2		2	3		1			1								15	3
CENTRO		3	1	1			2		1			1							9	1
ARTIBONITO	1	1	1					1		3			1						8	5*
NOR ESTE.	4	1	1																6	1
NORTE		4	1	1			1							1	1	1		1	11	
NOR OESTE.	1	1	1	1					1								1		6	1
TOTAL	15	19	10	8	6	6	4	4	3	3	1	1	1	1	1	1	1	1	86	13

*Dentro de las cinco circunscripciones de Artibonito, dos de ellas van a ir a una segunda vuelta, en las otras dos circunscripciones hay observaciones en curso de ser resueltas, y en la quinta el proceso electoral de la primera vuelta fue interrumpido.

La publicidad negativa en la campaña presidencial mexicana de 2006

Miguel Ángel Valverde Loya

1. LOS COMPONENTES TEÓRICOS

La llamada «publicidad negativa», es decir, la utilización de imágenes o comentarios peyorativos sobre un candidato, o su presentación como la encarnación de un riesgo o potencial desastre, es una herramienta socorrida de campaña ampliamente utilizada en muchas democracias en el mundo. Aunque sus orígenes se han rastreado en Estados Unidos incluso hasta fines de la década de 1940, cuando el presidente Truman evitó siempre llamar a su oponente por su nombre (y el candidato republicano Dewey decidió responder de la misma manera), fueron los anuncios de televisión y su considerable impacto los que definieron su utilidad. El referente suele ser el famoso spot televisivo «deshojando la margarita» de la campaña del presidente Johnson de mediados de la década de 1960, en el cual se sugiere que una victoria de su contendiente republicano llevaría a una guerra nuclear. Hacia finales de la década de 1970, cuando grupos de presión a través de la figura legal de «comités de acción política» enfocaron sus ataques contra congresistas específicos por sus posiciones en distintos temas, su uso se empezó a difundir extensamente en las contiendas electorales norteamericanas, y para la década siguiente se habían convertido en una de las estrategias predominantes (West 1997). A partir de entonces, la publicidad negativa ha sido gradualmente adoptada en otras latitudes.

Existen numerosos estudios sobre la publicidad negativa en campañas políticas, enfocados sobre todo a explorar sus efectos en el electorado. Algunos concluyeron que este tipo de campañas contribuye a una baja en la participación electoral, debido al desencanto de los electores ante el predominio de los «golpes bajos» sobre las propuestas «positivas», y al llegar a una conclusión parecida a «todos son iguales» (es decir, todos son malos) (Jamieson 1992; Basil, Schooler y Byron 1991). En un influyente trabajo, Ansolabehere e Iyengar (1995) encontraron que la publicidad negativa se utiliza estratégicamente para

«desmovilizar» intencionalmente a ciertos sectores de votantes, lo cual incide en su menor participación, lo que presumiblemente beneficia a algún candidato específico. Por otro lado, en su investigación sobre el uso de la televisión en campañas electorales, West (1997) señala que la publicidad negativa —en este medio— de hecho contribuye a la educación del elector, al proporcionarle información útil y relevante para la evaluación de sus opciones políticas.

Sobre la base de este razonamiento, Finkel y Geer (1998) sostienen que la publicidad negativa puede llegar a favorecer la participación en las contiendas, al aumentar el conocimiento de los electores y su preocupación por el resultado. Wattenberg y Brianis (1999) argumentan que la finalidad de la mayoría de la publicidad negativa es cambiar la intención de voto, al centrar la atención en un asunto en el cual el candidato que la «patrocina» tiene credibilidad, y el candidato opositor es débil o vulnerable. Es decir, su objetivo puede ser tanto desmovilizar, como explotar y reforzar una percepción (negativa) por parte de un segmento del electorado. Aun cuando existe controversia al respecto, el impacto parece ser mayor entre los votantes independientes, y aquellos con menor interés y conocimiento de la política (Kahn y Kenney 1999; Wattenberg y Brianis 1999).

En una democracia deliberativa, se asume que los mensajes de la publicidad negativa son importantes por dos razones. Primero, debido a que la información positiva es preponderante, la negativa sobresale y se distingue, lo que lleva a los ciudadanos a verla como más interesante y prestarle mayor atención. En segundo lugar, este tipo de anuncios subraya los riesgos (sean reales o no) asociados a cierto candidato. Esta información es útil para los electores, ya que la motivación predominante suele ser evitar costos, más que lograr beneficios (Kahn y Kenney 1999). Cuando estos mensajes contienen críticas sobre posiciones en asuntos que causan controversia, la falta de resultados, o los defectos de la personalidad de un candidato, concentran la atención y se convierten en incentivos para que el público se involucre, produciendo un estímulo para votar y reducir los riesgos. La forma en que se presenta el mensaje negativo es crucial, pues la crítica debe tener algún tipo de fundamento creíble para evitar que el mensaje sea «demasiado crudo u ofensivo» o con un contenido sumamente incómodo; de lo contrario, efectivamente se corre el riesgo de «ahuyentar» al votante (Kahn y Kenney 1999).

2. LOS FACTORES DE LA DECISIÓN

La decisión de utilizar publicidad negativa por parte de un candidato depende de varios factores. Cuando la publicidad de mensaje «positivo» no logra resonancia ante el público, se enfrenta la disyuntiva de continuar o alterar el contenido, pero la adaptación de los ciudadanos a este segundo escenario requiere un cambio en la evaluación original del candidato y su comunicado, algo difícil de lograr y que consume valioso tiempo. El tono positivo permite a la oposición, además, «producir su mensaje sin interferencia» (Damore 2002). La publicidad negativa, por otro lado, suele resultar en un mensaje más fácil de recordar, se dirige directamente a minar el apoyo al contrincante, y da herramientas para imponer la pauta de la campaña. Si bien se corre el riesgo de la saturación y alejamiento del elector, es un recurso muy tentador para candidatos que se encuentran en desventaja en las encuestas. Estos candidatos formulan un análisis costo-beneficio, en donde ante la falta de respuesta a su mensaje positivo y los problemas en la valoración de su candidatura hacen necesario que cambien la visión que tenían sobre la contienda. El incentivo para alterar los términos de la campaña es menor para candidatos punteros, cuyo mensaje positivo parece tener mayor aceptación (Damore 2002).

Un segundo factor a considerar es la proximidad de la elección. Es de esperar que a mayor cercanía, mayor incremento de publicidad negativa. Su utilización tardía viene después de proporcionar gran cantidad de información positiva acerca del candidato y su mensaje, cuando ya es difícil lograr mayor penetración, y cuando el candidato ya está «establecido» en la mente de los votantes, lo que le otorga cierta credibilidad para proceder a atacar a su oponente. Otra consideración a tener en cuenta es que la estrategia tiene un rendimiento decreciente, pues es más efectiva en su fase inicial y se debe tener cuidado de no saturar al público ante el riesgo de una reacción contraria (Damore 2002).

Todo ello está estrechamente relacionado con la conducta del oponente. La decisión de un candidato de utilizar la publicidad negativa (que, como se ha mencionado, usualmente se da en quienes van en desventaja en las encuestas), obliga al contendiente a tomar la decisión de responder en el mismo tono o ignorar los ataques. Si no hay respuesta, se corre el riesgo de aparecer como ineficiente o indeciso. Entre los estrategias de campaña, es comúnmente aceptado que la única manera de frenar el daño es mediante un contraataque, aun si se tiene que compartir el costo de tales acciones (Damore 2002). Los candidatos reconocen que la publicidad negativa funciona, y la han adoptado

como potencial instrumento de sus campañas, tanto para desmovilizar votantes como para modificar la percepción de sus rivales, a pesar de los riesgos que ello conlleva.

La publicidad negativa puede llegar a «acaparar» una campaña, y convertirse en sí misma en su objeto de discusión, dejando a un lado la esencia de las propuestas y sus contenidos. En Estados Unidos, en términos legales, el respeto absoluto al principio de libertad de expresión ha prevalecido sobre intentos de normar su contenido, aun cuando recurrentemente ha habido llamados para una política regulatoria más agresiva. Solamente se han tomado algunas medidas, como el requisito de que los candidatos, partidos políticos o grupos de interés explícitamente asuman la responsabilidad por los mensajes negativos que emitan en radio y televisión (*«Stand by Your Ad» provision*) (West 1997).

Sobre los efectos de este tipo de publicidad, en la interpretación estadounidense la preocupación parece enfocarse más a mecanismos para asegurar la veracidad de esta «fuente de información política», que en la posible disminución de la participación electoral o su predominio en los procesos electorales. En su estudio sobre anuncios de televisión en campañas políticas, West sugiere que las columnas de prensa escrita y programas televisivos realicen una «vigilancia de anuncios» (*ad match*), que lleven a cabo una revisión detallada de la precisión y veracidad del contenido de los anuncios de campaña, tanto positivos como negativos, y que permita a los ciudadanos una valoración correcta del mensaje que se recibe (West 1997). El mismo autor, sin embargo, se cuestiona el cómo lograr que el alcance y cobertura de esta vigilancia sea equiparable a la presencia de la publicidad de campaña, y su confianza en los medios no deja de parecer demasiado optimista.

3. LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL MEXICANA

En México, la publicidad negativa en las campañas políticas es de reciente aparición. En la elección del año 2000, el candidato Vicente Fox del Partido Acción Nacional (PAN) llamó a su contrincante Francisco Labastida del Partido Revolucionario Institucional (PRI) «mandilón», «la vestida» y «mariquita» en varios actos de campaña y en los debates, anticipando en lo que podría convertirse una confrontación. Condiciones de mayor competitividad, la participación de asesores extranjeros (en especial norteamericanos) en las campañas presidenciales de 1994 y 2000, así como el ejemplo reciente del éxito de la publicidad negativa

que utilizó el presidente George W. Bush en contra del senador John F. Kerry en las elecciones presidenciales estadounidenses de 2004, apuntaban a su pronta adopción en el escenario mexicano.

A diferencia de Estados Unidos, sin embargo, en México existe ya reglamentación específica en la legislación federal electoral (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE) que prohíbe a partidos políticos utilizar la propaganda para golpearse mutuamente. Pero esta normatividad no ha sido aún aplicada por la autoridad electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE). Cuando subían de tono las descalificaciones, se acudió al recurso de promover acuerdos voluntarios de no-agresión, en vez de sanciones legales.

Para diciembre de 2005 estaban ya definidas las candidaturas presidenciales de los tres principales partidos políticos, rumbo a las elecciones de julio de 2006: Felipe Calderón Hinojosa por el PAN, Roberto Madrazo Pintado por el PRI (posteriormente en alianza con el Partido Verde Ecologista de México, PVEM), y Andrés Manuel López Obrador por el Partido de la Revolución Democrática, PRD (que junto con el Partido del Trabajo y el de Convergencia, formaron la coalición Por el Bien de Todos). El candidato del PRD llevaba una cómoda ventaja en las intenciones del voto (oscilando entre el 10 y el 15%), sin haber tenido que enfrentar a un rival con posibilidades dentro de su partido. En el proceso de selección interna, los precandidatos del PRI recurrieron precisamente a los ataques personales, en una contienda que se desarrolló en medio de la desconfianza y la sospecha. Por el lado del PAN, el triunfo en elecciones internas de Calderón sobre el candidato apoyado por el presidente Fox, Santiago Creel, dio fuerza a su candidatura, y logró colocarse en el segundo lugar de las preferencias electorales.

La insatisfacción entre la ciudadanía generada por las precampañas presidenciales (en función de recursos utilizados y su origen, así como su duración), las cuales no se encuentran reguladas por el IFE, así como la preocupación de este Instituto por evitar violaciones a la normatividad electoral, llevaron al órgano electoral a convocar a una «tregua navideña», durante la cual los candidatos presidenciales se comprometieron a no realizar actividades proselitistas durante el mes de diciembre de 2005. Asombrosamente, el acuerdo fue respetado en líneas generales. Durante los primeros tres meses de 2006, las tendencias de intención del voto siguieron favoreciendo a López Obrador, y el equipo de Calderón Hinojosa enfrentó una disyuntiva. Su mensaje «positivo», orientado a modificar una percepción de debilidad del candidato y expresado en el lema

«mano firme, pasión por México», parecía no tener suficiente impacto. Se decidió entonces replantear la estrategia de campaña. Por un lado, se reformuló el mensaje positivo identificando al candidato con temas económicos, contenido en la frase «el presidente del empleo», y de integridad personal y profesional, bajo el lema «manos limpias», y por otro, se aprovechó mejor los errores de los rivales. En una entrevista publicada a fines de abril, Calderón Hinojosa habló sobre las claves para alcanzar a López Obrador:

La capacidad de reconocer nuestros errores, esmerarse mucho en campaña y atreverse a cambiar desde el lema hasta el discurso [...] En honor a la verdad, han ayudado mucho los errores cometidos por el candidato del PRD; desde el primero que fue el «cállate chachalaca», que duró casi tres semanas y reiterado en sus actos públicos, hasta el último que cometió ayer al no asistir a un debate donde perdió. (Núñez 2006)

El equipo de Calderón Hinojosa procuró partir del principio básico de la publicidad negativa de buscar credibilidad a partir de errores identificables en los adversarios, y de utilizar planteamientos que al menos originan un cuestionamiento o duda, como el caso del endeudamiento del gobierno del Distrito Federal. Ante los ojos de muchos ciudadanos, el candidato del PRD le faltó el respeto a la investidura presidencial (institución muy respetada como tal) al pretender silenciar al presidente Fox con la expresión «cállate chachalaca» (ave parecida a la gallina, que no deja de gorjear), independientemente de la pertinencia o no de las declaraciones de éste, duramente cuestionado por su intervención en la campaña a favor del candidato panista al promover sus obras de gobierno. Su ausencia del debate se interpretó como falta de capacidad para enfrenar situaciones o críticas adversas, quedando además fuera de la discusión mediática del posdebate. López Obrador atacó también sin miramientos al IFE, institución que en ese momento contaba con la buena estima de la mayoría de los mexicanos. Su discurso fue calificado de «populista», buscando favorecer a los estratos sociales con mayores carencias pero sin sustento en la realidad económica, o en detrimento de otros grupos. Situaciones como estas, aunadas a su negativa de reunirse con representantes de organismos empresariales (en particular la asociación de banqueros), abonaron el terreno para sugerir una imagen de radicalismo e intolerancia, sin habilidad negociadora o conciliadora.

El candidato del PAN y su equipo (entre cuyos miembros se encontraba el consultor político español Antonio Solá, y presumiblemente el norteamericano Dick Morris, asesor del ex presidente Bill Clinton) decidieron capitalizar esta

situación recurriendo a una «campaña de contraste», calificando a López Obrador como «un peligro para México», es decir, un peligro para la estabilidad económica y política del país. Se produjeron anuncios de televisión presentando a una importante obra vial en la capital del país (realizada durante el gobierno del candidato perredista) como resultado de financiamiento con deuda, asociando a dicho candidato con el controvertido (y populista) presidente venezolano Hugo Chávez, y exhibiendo de manera repetitiva el episodio de «cállate chachalaca», todos finalizando con el mensaje del peligro que representa para México. Estos anuncios fueron formalmente patrocinados por el PAN, no por el candidato Calderón Hinojosa; la estrategia buscó proteger a éste de la responsabilidad directa del ataque y sus posibles reacciones adversas. El PRI puso también de su parte, aunque fue directamente Madrazo Pintado quien en un anuncio de televisión retó a López Obrador a debatir frente a frente.

4. EL IMPACTO DE LOS MENSAJES NEGATIVOS

La publicidad negativa panista tuvo éxito, pues pronto la brecha con el PRD se cerró, y para mediados de abril de 2006 varias encuestas colocaban a Calderón Hinojosa en el primer lugar de las preferencias electorales. La información negativa que se presentó destacó rápidamente: proporcionó o recordó datos puntuales, y apuntó a riesgos y costos (reales o percibidos) asociados a un candidato. López Obrador descalificó las encuestas que no le favorecían, resistiéndose a aceptar el nuevo escenario, y fue renuente a formular una respuesta o a modificar su estrategia de campaña. Su estrategia se basaba en el mensaje de posicionamiento positivo bajo el lema «honestidad valiente» y presentarse como el anticipado ganador; sin embargo, ésta parecía haber alcanzado su límite y su programa televisivo matutino a través de Televisión Azteca tenía un formato cansado y rígido.

Tras una aparente inmovilidad, el equipo de campaña perredista produjo como respuesta un anuncio de televisión en el que la intelectual Elena Poniatowska (miembro de dicho equipo de campaña y plenamente identificada con su candidato) hacía un llamado a evitar los descalificativos a López Obrador. El gobierno del Distrito Federal introdujo un anuncio pidiendo que no se fijara la atención en «el negrito en el arroz», sino en todos sus logros. Ambas respuestas eran en tono defensivo y bastante «suave». La réplica panista fue pronta y efectiva, cuestionando la intervención de Poniatowska tanto en desplegados por parte del PAN como en un anuncio de televisión que la intercala con partes

de un vídeo real que presumiblemente implicaba a un colaborador cercano de López Obrador, René Bejarano, en actos de corrupción. En otro anuncio, una ampliación de la toma distingue al «negrito en el arroz» rodeado de material en descomposición. Aun cuando sólo estuvieron al aire brevemente, de nuevo dejaron al equipo perredista paralizado y desorientado. Hubo además anuncios atribuidos al Consejo Coordinador Empresarial, las empresas Jumex y Sabritas, así como del candidato no registrado Víctor González Torres, los cuales suscitaron controversia respecto a su legalidad, y que enfocaron su mensaje en contra del candidato de la coalición Por el Bien de Todos.

Varios integrantes del equipo de López Obrador se manifestaron por un contraataque en los mismos términos, es decir, con publicidad negativa. En una aparente contradicción, el PRD presentó una denuncia formal ante el IFE, demandando el retiro inmediato de los mensajes negativos del PAN, y se formularon al mismo tiempo una serie de anuncios televisivos en contra el candidato panista, vinculándolo con el supuesto fraude del FOBAPROA, y acusándolo de tráfico de influencias a través de su cuñado en el «caso Hilderbrando». Se calificó a Calderón Hinojosa como «muy mentiroso» y con «manos sucias».

El IFE había ya desechado antes quejas perredistas, fundamentándose en el derecho de libertad de expresión. Sin embargo, en anuncios posteriores se había recurrido al uso explícito de la imagen de López Obrador, y entonces los ataques se podían interpretar como difamación. Aunado a las disposiciones en el COFIPE que prohíben a los partidos calumniar o denigrar a otros partidos o sus candidatos, el PRD logró que el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) ordenara el retiro de los anuncios del PAN y de algunos empresarios. Esto finalmente sucedió, aunque con suficiente demora para hacer sentir su efecto, y debido sobre todo a un cálculo para evitar sanciones legales. Sin embargo, el PRD continuó con los mensajes negativos, sin considerar sus propios señalamientos. La estrategia del equipo de López Obrador también funcionó, y su campaña de publicidad negativa pareció contribuir a un repunte de su candidato. Las preferencias electorales entre los dos candidatos se nivelaron en poco más del 30%, probablemente como resultado de los rendimientos decrecientes de los mensajes negativos. Sin embargo, los panistas lograron el objetivo de cerrar la contienda. El resultado final de la elección fue de 35,89% de los votos para Felipe Calderón, y 35,31% para López Obrador, una diferencia mínima de 0,58%.

5. EL RESULTADO DE LA EXPERIENCIA

La publicidad negativa es una estrategia eficaz, y su adopción en el proceso electoral de 2006 puso a prueba a las instituciones y la legislación electoral mexicana, que supuestamente contemplaba evitar su aparición. Ante una situación inédita, pareciera que independientemente de las acusaciones de parcialidad, hubo desconcierto y dificultad para reaccionar por parte de la autoridad electoral. Los partidos políticos se aprovecharon de la situación, evadiendo a conveniencia las normas establecidas. En una aplicación fiel de elaboraciones teóricas, el candidato puntero fue la principal víctima, se explotaron sus errores, los mensajes negativos se impusieron, una reacción inicial insuficiente de un candidato le trajo costos considerables, y la forma del mensaje se apoderó de las campañas.

El uso de la publicidad negativa estuvo entre los principales argumentos para cuestionar posteriormente la elección. Sin embargo, dicha estrategia fue utilizada por ambos bandos; no obstante, el equipo del perredista preservó hasta el final, pese a todo, la confianza en su victoria. El dictamen final de la elección por parte del TRIFE señaló que «[...] la intención del voto pudo definirse, no por la campaña [negativa] en cuestión, sino por la conducta observada por el propio candidato de la coalición Por el Bien de Todos», citando la inasistencia de López Obrador al debate y el expresarse «irrespetuosamente en contra de las instituciones» (TRIFE 2006); es decir, precisamente las situaciones que explotaron sus adversarios. De cualquier manera, es evidente que las reglas del juego requieren ajustes. En México, los límites a la utilización de la publicidad negativa muy probablemente tendrán que formar parte de una reforma más amplia que reduzca los gastos de las campañas, acorte su duración y refuerce facultades ya existentes de la autoridad electoral, para que sin desatender el derecho fundamental de la libertad de expresión, se vigile que el contenido de los mensajes se sujete a normas mínimas de convivencia política y social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANSOLABEHERE, Stephen y Shanto IYENGAR
1995 *Going Negative: How Political Advertisement Shrink and Polarize the Electorate*. Nueva York: Free Press.

BASIL, Michael, Caroline SCHOOLER y Reeves BYRON

1991 «Positive and Negative Political Advertising: Effectiveness of Ads and Perceptions of Candidates». En BIOCCA, Frank (ed.). *Television and Political Advertising*, volumen I: Psychological Processes. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum, pp. 245-262.

DAMORE, David F.

2002 «Candidate strategy and the decision to go negative». *Political Science Quarterly*, vol. 55, N.º 3, pp. 669-685.

FINKEL, Seven y John GEER

1998 «A Spot Check: Casting Doubt on the Demobilizing Effect of Attack Advertising». *American Journal of Political Science*, vol. 24, N.º 2, pp. 573-595.

JAMIESON, K.H.

1992 *Dirty Politics: Deception, distraction, and democracy*. Nueva York: Oxford University Press.

KAHN, Kim Fridkin y Patrick J. KENNEY

1999 «Do negative campaigns mobilize or suppress turnout? Clarifying the relationship between negativity and participation». *The American Political Science Review*, vol. 93, N.º 4, pp. 887-889.

NÚÑEZ, Ernesto

2006 «Entrevista con Felipe Calderón». *Reforma*, México, 27 de abril de 2006.

TRIFE-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

2006 *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo*. Sala Superior. 5 de septiembre de 2006. México, D.F.: TRIFE.

WATTENBERG, Martin P. y Craig Leonard BRIANIS

1999 «Negative Campaign Advertising: Demobilizer or Mobilizer?». *The American Political Science Review*, vol. 93, N.º 4, pp. 891-899.

WEST, Darrell M.

1997 *Air Wars; Television Advertising in Election Campaigns, 1952-1996*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.

Las elecciones presidenciales en Ecuador¹

Michel Rowland García

INTRODUCCIÓN

Ecuador es un país atípico dentro del contexto político latinoamericano de la actualidad. Lejos está de países como Chile o Colombia en donde los gobernantes han sido o tienen una gran probabilidad de ser reelectos, apoyados por un bloque legislativo importante. Tampoco puede establecerse un paralelismo con Bolivia o Venezuela donde candidatos *outsider* con un fuerte apoyo social han destruido literalmente los sistemas de partidos tradicionales.

El país se caracteriza por una extraña mezcla de instituciones públicas débiles, movimientos sociales carentes de amplias bases (donde el movimiento indígena también se ha debilitado) y un sistema de partidos al que se le echa la culpa de todos los males posibles pero el cual sigue estructurando la vida política del país sin renovarse.

El artículo que se desarrolla a continuación presenta, primero, las principales características del sistema electoral ecuatoriano; segundo, la dinámica interna que afecta a cada sector ideológico y partidos en este momento, a las puertas del proceso electoral que designará a los futuros gobernantes del país y que se posesionarán el 15 de enero del próximo año; y, tercero, algunos detalles sobre una eventual consulta popular y una serie de reflexiones tanto sobre el marco legal como acerca del trabajo que desarrollan los partidos en su búsqueda del poder.

1. Este artículo fue redactado en junio de 2006, cuando el escenario electoral ecuatoriano aún no estaba definido. El análisis realizado en la primera y tercera parte es válido más allá de la coyuntura. El análisis de la segunda parte debe considerarse una radiografía del proceso electoral en un momento específico. Muchos de los datos allí consignados cambiaron en la primera vuelta electoral de octubre de 2006.

1. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ELECTORAL

El voto

Según la Constitución vigente desde 1979 el voto es universal, igual, directo y secreto; asimismo, es obligatorio para los ciudadanos mayores de 18 años, facultativo para los analfabetos y mayores de 65 años. A pesar de esta disposición de obligatoriedad, en las elecciones pasadas se ha registrado un ausentismo de aproximadamente 30%, lo que se explicaría por la masiva salida de ecuatorianos hacia otros países y el estatus de ilegalidad de muchos de esos emigrantes en la actualidad. Otra causa puede ser el desinterés de muchos ciudadanos que, frente a la inestabilidad vivida en el país durante los últimos diez años, han caído en un estado de apatía e inclusive de marcado rechazo hacia la clase política.

Los miembros activos de las Fuerzas Armadas no pueden votar, ni los presos. Los extranjeros no tienen derecho al voto aunque lleven varios años de residencia en el país. Los ecuatorianos residentes en el exterior y debidamente empadronados en el consulado más cercano a su domicilio votarán voluntariamente por primera vez en estas elecciones. En el ámbito mundial son aproximadamente 141 mil personas y sólo en España se contabilizan 89 mil,² así que sus votos pueden jugar un papel importante en los resultados finales. Muestra de ello son las visitas que algunos de los candidatos han realizado a Europa y Estados Unidos.³

La elección del binomio presidencial

En el caso del binomio presidencial, el sistema de votación es mayoritario; cada elector marca la casilla del partido o coalición de su preferencia en la papeleta electoral. Si los candidatos ganadores obtienen más del 50%, o sólo 40% y existe una diferencia de 10% con la siguiente candidatura, automáticamente se adjudican el triunfo. Caso contrario se efectúa una segunda vuelta electoral 45 días después de la primera. Para las próximas elecciones está previsto que la primera vuelta se realice el domingo 15 de octubre y la segunda, si fuera necesaria (cosa que es lo más probable), se ejecutará el 26 de noviembre. Más

2. Datos del Tribunal Supremo Electoral, en: <www.tse.gov.ec>.

3. *El Comercio*, 6 de junio de 2006, «Las ofertas de los candidatos también llegan a los emigrantes».

de ocho candidaturas se han presentado en cada una de las últimas cuatro elecciones presidenciales (1992, 1996, 1998, 2003) revelando una fuerte tendencia centrífuga y la dificultad en formar coaliciones al interior del sistema político. Un hecho que se registra de manera continua en el panorama político ecuatoriano desde 1979 es que si el candidato a la presidencia es de origen costeño, el candidato a la vicepresidencia que lo acompañe debe ser de la región andina, y viceversa.

Dado el marcado carácter presidencialista del régimen político ecuatoriano, la gente deposita muchas expectativas en el ganador de las elecciones. Aunado esto a las hiperpromesas que realizan los candidatos durante la campaña y que difícilmente pueden cumplir, el entusiasmo inicial puede transformarse en furia popular que termina por derrocar a los mandatarios. Ecuador ha vivido tres episodios de este tipo en los últimos diez años: 1996, 2000 y 2005.

La elección de los diputados

El Ecuador cuenta con un Congreso unicameral desde 1979. A partir de 1998 está compuesto por 100 diputados electos en 22 distritos, los mismos que corresponden a igual número de provincias. Las elecciones parlamentarias son concurrentes con la primera vuelta presidencial. Cada provincia escoge automáticamente a dos diputados y uno más por cada 200 mil habitantes o fracción que supere los 150 mil. Como consecuencia de esta disposición, los distritos electorales más importantes son Guayas, Pichincha, Manabí, Los Ríos y Azuay; los tres primeros escogen respectivamente a 18, 14 y 8 diputados, a diferencia de los dos últimos que eligen 5 representantes cada uno. Por otra parte, distritos como las provincias amazónicas de Orellana, Sucumbíos, Napo, Pastaza, Zamora Chinchipe, Morona Santiago y Galápagos cuentan con una sobrerrepresentación en el Congreso, pues su población es bastante menor a aquella que se concentra en las regiones andina y costera, pero la asignación automática crea esta situación. Ambas características: escaños concentrados en las provincias enunciadas y la asignación automática de dos escaños por distrito generan estrategias electorales específicas. Los partidos mejor implantados y con mayor cantidad de recursos concentran sus esfuerzos en Guayas (Partido Social Cristiano-PSC), Pichincha (Partido Izquierda Democrática-ID), Manabí y Los Ríos (Partido Roldosista Ecuatoriano-PRE).⁴ Los partidos pequeños trabajan, en cambio, en las cabeceras de las provincias amazónicas para obtener resultados

4. *El Comercio*, 9 de julio de 2006, «Manabí empezó a seducir por sus 800 mil votos».

exitosos a bajo coste.⁵ Para poder visualizar los ejemplos mencionados, se presenta el padrón electoral de este año.

CUADRO 1
Padrón electoral 2006

	VOTANTES
REGIÓN COSTA	
Esmeraldas	281.185
Manabí	957.733
Los Ríos	482.068
Guayas	2.394.369
El Oro	396.264
SUBTOTAL	4.511.619
REGIÓN SIERRA	
Carchi	120.039
Imbabura	268.206
Pichincha	1.802.502
Cotopaxi	267.834
Bolívar	138.991
Tungurahua	357.500
Chimborazo	334.512
Cañar	180.913
Azuay	485.079
Loja	315.184
SUBTOTAL	4.270.760
REGIÓN ORIENTE	
Sucumbíos	84.938
Orellana	53.574
Napo	52.729
Pastaza	42.598
Morona Santiago	78.749
Zamora Chinchipe	53.921
SUBTOTAL	366.509
REGIÓN INSULAR	
Galápagos	12.011
SUBTOTAL	12.011
TOTAL	9.160.899

Fuente: TSE: <www.tse.gov.ecv>.

5. El Partido Frente Radical Alfariista (FRA), ya desaparecido, recurrió a esta estrategia hace siete años.

El sistema para seleccionar a los diputados es complejo y hace pocas semanas se reformó el mecanismo de asignación de escaños. El artículo 99.º de la Constitución establece que se escogerán a los candidatos de listas o entre las listas, y este sistema deberá conciliarse con la representación proporcional de minorías (Constitución Política 1998). En una primera etapa se aplica el mecanismo de selección de candidatos por parte de los votantes. Éste recibe una papeleta en la que aparecen las listas en disputa, cada una de ellas cuenta con un casillero. Abajo del logotipo y casilla de la lista aparecen las fotografías y nombres de cada uno de los candidatos y junto a ellos una casilla. Como resultado, el elector no sólo tiene un voto sino que tiene tantos votos como candidatos compiten. Ejemplo: en la provincia de Guayas, que elige 18 diputados, el elector tiene 18 votos. Puede votar por todos los candidatos de una sola lista (rayando el casillero de cada uno de los candidatos de una lista o rayando el casillero de la lista) o emitir 18 votos repartidos entre listas (rayando los casilleros de cada uno de los candidatos).⁶

En una segunda etapa se asignan los escaños de acuerdo con lo dispuesto por el Congreso nacional. Se adjunta a continuación el texto íntegro de la última reforma legal, dada la complejidad del mecanismo:

Registro Oficial 268, Jueves 11 de mayo de 2006

[...] el Tribunal Constitucional, mediante Resolución N.º 025-2003-TC, declaró la inconstitucionalidad de los artículos 105º y 106º de la Ley de Elecciones, publicada en el Registro Oficial N.º 117 del 11 de julio de 2000, que establecían el mecanismo para la adjudicación de puestos en las elecciones pluripersonales, por lo que es necesario reemplazar dichas normas por otras que se enmarquen en las disposiciones constitucionales vigentes que ordenan conciliar el principio [de que] en las elecciones pluripersonales los candidatos podrán seleccionar los candidatos de su preferencia, de una lista o entre listas, [con el de] la representación proporcional de las minorías;

Que un método de divisores continuos, para adjudicar escaños y garantizar la representación de las minorías, únicamente puede aplicarse a la votación de listas cerradas, como bien dice el Tribunal Constitucional en su Resolución, por lo que es indispensable transformar, aplicando un método matemático, el voto personalizado o de lista abierta en voto de lista cerrada. El mismo que permite dar cumplimiento a la disposición constitucional contenida en el artículo 99º, en el sentido de establecer un método que concilie la votación por listas, la votación entre listas y la representación de las minorías; y,

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, expide la siguiente:

LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE ELECCIONES

6. Para las elecciones de octubre, el elector recibirá cinco papeletas en la primera vuelta: Binomio Presidencial, Diputados Provinciales, Minorías de Concejos Provinciales, Minorías de Consejeros Cantorales, Diputados para el Parlamento Andino y tal vez una sexta cédula sobre temas de reforma política.

Art. 1º.- Sustitúyase el artículo 104º, por el siguiente:

«Art. 104º.- En el caso de elecciones en las cuales se deban adjudicar únicamente dos escaños, se asignará un escaño a cada una de las dos primeras listas de mayor votación consolidada, salvo en el caso de que la primera tenga más del doble de votos ponderados que la segunda, en cuyo caso de adjudicarán los dos escaños a la lista de más alta votación consolidada.»

Art. 2º.- Sustitúyanse los artículos 105º y 106º, por el siguiente:

«Art. 105º.- Para adjudicar. escaños, en las elecciones pluripersonales, se aplicarán los siguientes procedimientos:

1.- En la papeleta electoral se establecerá claramente la posibilidad para el elector de seleccionar los candidatos de su preferencia de una lista o de entre dos o más listas;

2.- Como resultado de los escrutinios deberán obtenerse, entre otros datos, el número de electores participantes, el número de votantes que votaron nulo o en blanco, el número de votantes que votaron válidamente, distinguiendo separadamente a los que votaron por una sola lista y los que votaron entre listas. Para cada lista se deberá conocer el número de votos que obtuvo en la votación por lista y para cada candidato el número de votos que obtuvo en la votación entre listas;

3.- Antes de proceder a realizar la adjudicación de los escaños, se calculará la votación consolidada de cada lista, que consiste en transformar los votos de entre listas o de lista abierta en votos por lista o de lista cerrada y sumarlos a la votación por lista obtenida, con este fin se observará el siguiente procedimiento:

a) Se establecerá, respecto de cada lista, su votación entre listas, que es la suma de los votos nominales o personales que obtuvieron los candidatos de la lista en la votación entre listas. La suma de la votación entre listas de todas las listas participantes constituye la votación total entre listas;

b) Se calculará un factor denominado ponderador exacto, que es el resultado de dividir el número total de ciudadanos que votaron entre listas para la votación total entre listas;

c) Para cada lista se calculará y establecerá su votación entre listas ponderada, multiplicando su votación entre listas por el ponderador exacto obtenido según el literal anterior; y,

d) Se determinará, para cada lista, su votación consolidada sumando la votación por lista más la votación entre listas ponderada de la lista; y,

4.- Obtenidos los resultados de la votación por lista, luego del procedimiento anterior, para la adjudicación de los escaños entre listas se aplicará un método de divisores continuos de la siguiente manera:

a) La votación consolidada obtenida por cada lista se dividirá para 1, 2, 3, 4, 5 y así sucesivamente los números naturales que fueren necesarios, hasta obtener para cada una de ellas un número de cocientes igual al de los candidatos a elegirse como principales;

b) Con los cocientes obtenidos, ordenados de mayor a menor, se tomarán los primeros más altos, en un número igual al de los candidatos a elegirse como principales, y se asignarán a cada lista los puestos que le correspondan. De producirse empate por el último o últimos escaños, se decidirá por sorteo; y,

c) La adjudicación de los escaños principales asignados a una lista corresponderá a los candidatos de la lista con mayor número de votos, hasta completar el número total de representaciones que correspondan a la lista. De producirse empate por el último o últimos escaños, se decidirá por sorteo.»

Como resultado de este sistema que combina confusos criterios proporcionales con mayoritarios, además de la cultura política ecuatoriana poco propensa a construir pactos estables, el escenario político ecuatoriano ha sido y es altamente fragmentado. Más de quince organizaciones partidistas han estado presentes en el Congreso ecuatoriano desde 1979, aunque seis de ellas (Partido Social Cristiano, Partido Roldosista Ecuatoriano —desde 1984—, Izquierda Democrática, Democracia Popular, Movimiento Pachacutik —desde 1996— y Sociedad Patriótica —desde 2003—) han concentrado la mayoría de escaños (cf. CORDES 1998). Este grado de fragmentación partidista sólo es comparable con Brasil, país de 200 millones de habitantes.

El control del gasto electoral⁷

Existe una ley de control del gasto y propaganda electoral, con su respectivo reglamento, que ha conocido una historia tortuosa desde su primera aprobación a principios de la década de los ochenta del siglo pasado. Fue declarada inconstitucional por el Tribunal de Garantías Constitucionales sobre la base de una demanda de los medios de comunicación que la calificaban como una amenaza a la libertad de expresión. Posteriormente se restableció, pero en la práctica no se la cumplió porque la entidad encargada de aplicarla, el Tribunal Supremo Electoral (TSE), no la aplicó. ¿Por qué? En buena medida obedece al hecho de que el TSE está conformado por vocales provenientes de los partidos políticos más votados.

En los últimos años se han realizado esfuerzos por parte de la sociedad civil para que la ley se aplique y sus postulados sean razonables. Prueba de ello es el trabajo desarrollado por la organización no gubernamental Participación Ciudadana⁸ que ha presentado varias enmiendas a la ley para volverla operativa y más equitativa, de tal manera que todos los partidos y agrupaciones políticas tengan acceso a franjas publicitarias, se limiten los aportes privados a las campañas y los partidos rindan cuentas sobre el manejo de recursos financieros.⁹

Para las elecciones de 2006, el TSE aprobó una serie de reformas a la ley. Se establece, entre otras cosas que:

7. Véase la página Web del TSE, en: <www.tse.gov.ec>.

8. Véase <www.participacionciudadana.org>.

9. Es importante señalar que la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), vigente desde mayo de 2004, obliga a los partidos a rendir cuentas de manera específica. Hasta la escritura de este artículo ninguno de ellos cumple con la ley.

- 1) Se calcula el monto máximo autorizado de gasto para las elecciones presidenciales multiplicando el número de electores en el ámbito nacional por US\$ 0,30.
- 2) El monto fijado para la segunda vuelta es el 25% del monto invertido en la primera.
- 3) Se calcula el monto máximo autorizado de gasto para las elecciones parlamentarias multiplicando el número de electores por provincia por US\$ 0,30.

Los resultados son los siguientes:

CUADRO 2
Gasto electoral autorizado para binomio presidencial

	PRIMERA VUELTA	SEGUNDA VUELTA
TOTAL ELECTORES		
9.160.899	US\$ 2.748.270	US\$ 687.8068

CUADRO 3
Gasto electoral autorizado para diputados

	VOTANTES	US\$
REGIÓN COSTA		
Esmeraldas	281.185	84.356
Manabí	957.733	287.320
Los Ríos	482.068	144.620
Guayas	2.394.369	718.311
El Oro	396.264	118.879
REGIÓN SIERRA		
Carchi	120.039	36.012
Imbabura	268.206	80.462
Pichincha	1.802.502	540.751
Cotopaxi	267.834	80.350
Bolívar	138.991	41.697
Tungurahua	357.500	107.250
Chimborazo	334.512	100.354
Cañar	180.913	54.274
Azuay	485.079	145.524
Loja	315.184	94.555
REGIÓN ORIENTE		
Sucumbíos	84.938	30.578
Orellana	53.574	19.287
Napo	52.729	18.982
Pastaza	42.598	18.000
Morona Santiago	78.749	28.350
Zamora Chinchipe	53.921	19.412
REGIÓN INSULAR		
Galápagos	12.011	18.000

Fuente: TSE, <www.tse.gov.ec>.

El calendario electoral

El calendario electoral para el año 2006 es el que observamos en el siguiente cuadro:

CUADRO 4
Calendario electoral

Elecciones generales del 15 de octubre de 2006:
Presidente y Vicepresidente de la República, representantes ante el Parlamento Andino,
diputados, consejeros y concejales

ENERO	
Domingo 1 de enero	Fase de preempadronamiento y empadronamiento de los ciudadanos en el exterior.
Lunes 16 de enero	Inicio de desarrollo de proyectos para las elecciones en el TSE y los tribunales provinciales.
FEBRERO	
Miércoles 1 de febrero	Inicio de diseño y preparación de documentos electorales: cartillas, guías, instructivos, formularios y otros.
Martes 28 de febrero	Finaliza diseño y preparación de documentos electorales: cartillas, guías, instructivos, formularios y otros.
MARZO	
Miércoles 1 de marzo	Inicio de período electoral TSE.
Lunes 6 de marzo	Inicia plazo de 30 días para trabajo de campo para zonificación electoral rural por parte de los tribunales provinciales.
ABRIL	
Sábado 1 de abril	Inicio de período electoral tribunales electorales provinciales.
Sábado 15 de abril	Concluye fase de empadronamiento de ciudadanos domiciliados en el exterior.
Martes 18 de abril	Inicio de entrega de formularios de firmas de respaldo a candidatos independientes de carácter nacional.
MAYO	
Lunes 1 de mayo	Inicio de fase de reestructuración de bases de datos para la elaboración de catastros para elaboración de juntas receptoras del voto.
Jueves 18 de mayo	Inicio de entrega de formularios de firmas de respaldo a candidatos independientes de carácter provincial.
JUNIO	
Lunes 5 de junio	Inicio de funcionamiento de los centros de información electoral para cambios de domicilio y zonificación electoral.
Viernes 30 de junio	Finaliza funcionamiento de los centros de información electoral para cambios de domicilio y zonificación electoral. Inicio de plazo de 15 días, antes de la convocatoria, para que el TSE publique en la prensa los límites del gasto electoral en campaña y en promoción electoral.
JULIO	
Viernes 14 de julio	Terminan plazos para que las empresas de mercadeo político se registren en el TSE para realizar su trabajo.

Sábado 15 de julio	CONVOCATORIA A ELECCIONES.
Domingo 16 de julio	Inicio de inscripciones de candidaturas. Inicia período para que las organizaciones políticas registren al responsable del manejo económico de la campaña. Inicio de campaña electoral.
Martes 18 de julio	Inicio de impugnaciones a candidaturas.
AGOSTO	
Martes 15 de agosto	Último día para inscribir candidaturas.
Miércoles 16 de agosto	Último día para que los ciudadanos consten en el padrón electoral.
Jueves 17 de agosto	Inicia integración de juntas receptoras del voto.
Miércoles 23 de agosto	Termina plazo para que tribunales provinciales resuelvan las impugnaciones.
Jueves 24 de agosto	Inicia plazo para que TSE resuelva apelaciones de candidaturas.
Martes 29 de agosto	Inicio de publicidad electoral.
Miércoles 30 de agosto	Concluye plazo para que el TSE resuelva apelaciones de candidaturas.
Jueves 31 de agosto	Termina plazo para integración de juntas receptoras del voto.
SEPTIEMBRE	
Lunes 25 de septiembre	Inicia prohibición para que los medios de comunicación publiquen resultados de encuestas y pronósticos electorales.
Sábado 30 de septiembre	Termina plazo para notificación, e inicia capacitación a miembros de juntas receptoras del voto.
OCTUBRE	
Lunes 2 de octubre	Inicia funcionamiento de los centros de información electoral para difusión del padrón.
Jueves 12 de octubre	Se cierra la campaña y publicidad electoral.
Domingo 15 de octubre	DÍA DE ELECCIONES
Miércoles 25 de octubre	Termina plazo para realización de escrutinios provinciales.
Jueves 26 de octubre	Notificación a los sujetos políticos.
NOVIEMBRE	
Jueves 2 de noviembre	Resolución de recursos de apelación.
Lunes 6 de noviembre	Prohibición a los medios para publicar encuestas o pronósticos electorales.
Jueves 23 de noviembre	Cierre de campaña y publicidad electoral.
Domingo 26 de noviembre	DÍA DE ELECCIONES (SEGUNDA VUELTA ELECTORAL)
DICIEMBRE	
Viernes 15 de diciembre	Entrega de credenciales por parte del TSE y tribunales provinciales a los candidatos electos.
Jueves 28 de diciembre	Presentación de evaluación del proceso electoral.
Viernes 29 de diciembre	Finaliza período electoral TSE y TPE.
ENERO DE 2007	
Viernes 5 de enero	Posesión de cargos por parte de los parlamentarios andinos, diputados provinciales, consejeros provinciales y concejales municipales.
Lunes 15 de enero	Posesión de cargo de Presidente y Vicepresidente de la República.

2. DINÁMICA DE LOS PARTIDOS FRENTE A LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2006

Los partidos de izquierda

- Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FRA)

La unidad de la izquierda que propugnan algunas organizaciones de la tendencia, para participar en los comicios, no se ha podido concretar. Esto, a pesar de que el Partido Socialista-Frente Amplio resolvió respaldar al precandidato presidencial independiente Rafael Correa. Enrique Ayala, quien declinó a la precandidatura presidencial, y Víctor Granda coincidieron en que su partido tomó esa decisión en aras de forjar un gran frente de izquierda, con otras organizaciones, como el MPD y Pachacutik.

- Movimiento Popular Democrático (MPD)

El MPD, por su parte, se resiste a respaldar a Correa. Esa posición fue ratificada en su oportunidad por Luis Villacís, precandidato presidencial. El diputado dijo que para su partido, «Rafael Correa no es de izquierda, porque se declara demócrata cristiano; su único mérito es haber sido Ministro de Economía del gobierno de Alfredo Palacio». Villacís afirmó que su partido apoya una alianza con Pachacutik, movimiento que en días pasados postuló a Luis Macas, precandidato a la Presidencia. «Respaldaremos a un candidato identificado con la izquierda», insistió.¹⁰

- Movimiento de Unidad Plurinacional Pachacutik-Nuevo País

El movimiento indígena hizo una propuesta al precandidato presidencial Rafael Correa, con miras a lograr la unidad de la izquierda para los comicios del 15 de octubre. Luis Macas, precandidato presidencial de Pachacutik y, además, máximo dirigente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE), planteó a Correa que el postulante a la Presidencia que represente a esa tendencia se defina en elecciones primarias.

Sin embargo, este llamado no tuvo eco. Carlos Vallejo, miembro del buró político de Alianza País, el movimiento que auspicia a Correa, dijo que la idea

10. *El Comercio*, junio de 2006.

de Macas era impracticable y a destiempo. Según Vallejo, el ex Ministro de Economía ya está posicionado como candidato presidencial y no cabía realizar elecciones primarias. Para el Partido Socialista-Frente Amplio, que resolvió apoyar la candidatura de Correa, el planteamiento de Macas es una dilatoria que conspira con el intento de unir a la izquierda. «Si cualquier organización hubiera planteado con tiempo, las elecciones primarias habrían sido viables», dijo Enrique Ayala.¹¹ El diputado socialista recordó que su partido planteó en noviembre de 2005 las primarias para escoger al candidato presidencial, pero Pachacutik se opuso en aquel entonces.

La cúpula indígena, por su parte, descartó de plano aceptar la propuesta del pre-candidato del movimiento Alianza País para que una encuesta de carácter nacional definiera si el aspirante a la Presidencia debía ser Correa o Macas. «No aceptamos esa propuesta, porque una encuesta no es garantía de nada», señaló Gilberto Talahua, coordinador nacional de Pachacutik, acusó a Correa de no tener «voluntad política» para llegar a una alianza.¹² Sus palabras se refieren a la resistencia del ex Ministro de Economía a ser el candidato a la Vicepresidencia de la República, en binomio con Macas, titular de la CONAIE. En esa misma tónica, el dirigente indígena anticipó que la lista 18 no acepta condicionamientos para formar una alianza.

En este escenario, Humberto Cholango, presidente de la Ecuarrunari, filial de la CONAIE en la región andina, ratificó que Macas iba a ser el candidato: «La candidatura del compañero Macas está firme. Vamos a continuar trabajando para fortalecerla... no es posible una alianza, porque no hay la voluntad política para hacerla a través de un mecanismo democrático».¹³

Puentiachil fue el sitio que Pachacutik escogió para proclamar la candidatura presidencial de Luis Macas y acallar las voces de sus militantes que aún no pierden la esperanza de aliarse a Rafael Correa. Puentiachil es un cerro sagrado de los pueblos indígenas, al norte de Pichincha, al que acuden a rendir tributo al dios Sol, con la madre tierra de testigo. Y fue allí donde el brazo político de la CONAIE celebró un acto simbólico para evitar el fantasma de división que apareció en las bases de la Costa tras la frustrada alianza con Correa. La concentración marcó el despegue definitivo de la primera candidatura indígena auspiciada por la CONAIE.

11. Ibid.

12. Ibid.

13. Ibid.

El diseño de la estrategia electoral es el otro tema que copa la agenda de la dirigencia de la lista 18. Jorge Guamán, diputado por Cotopaxi y miembro del comité ejecutivo, señaló que su provincia asumió la responsabilidad de guiar la campaña electoral. El primer paso que dará será acercar posiciones con aquellas provincias de la Sierra que se inclinan por formar una alianza con Rafael Correa, de Alianza País.

Sin embargo, las diferencias persisten en Pachacutik, la cúpula del movimiento en Guayas rechazó la postulación de Luis Macas como candidato a la Presidencia de la República. Nelson Fuentes, miembro del Comité de Ética, dijo que la proclamación de Macas no corresponde a la decisión de todas las bases de la lista 18, sino a la imposición de un sector conformado por la Ecuarrunari y la CONAIE.

«Las bases de 13 provincias decidieron ir en alianza con Rafael Correa en abril. Queremos que se respete esta resolución», dijo Fuentes. Y mencionó que las bases de las cinco provincias de la Costa, Galápagos y algunas zonas de la Sierra aún se inclinan por la alianza, aunque reconoció que hay división de criterios en Chimborazo, Azuay e Imbabura.¹⁴

- Alianza País

El afán de Correa por llegar a un entendimiento electoral terminó por fraccionar al movimiento Pachacutik y generar acusaciones en su contra por propiciar esa división. Es más, varios dirigentes indígenas como Ricardo Ulcuango y Humberto Cholango compararon la «actitud divisionista de Correa» con la de Lucio Gutiérrez. En sus veintisiete meses de gestión, el ex Mandatario fraccionó al movimiento indígena. De ahí que a Correa no le venga en gracia una comparación de esa índole. Más aún, cuando una de sus banderas de lucha electoral es atacar al gobierno de Gutiérrez.

Ante este panorama, Alianza País, el movimiento político que auspicia la candidatura presidencial de Correa, optó por descartar definitivamente un entendimiento con Pachacutik para las elecciones del 15 de octubre.

Según Ricardo Patiño, ex diputado y actual coordinador de Alianza País, son «ofensivas» las expresiones y acusaciones de varios dirigentes indígenas en

14. Ibid.

contra del ex ministro Correa. Así, los diálogos entre Alianza País y Pachacutik prácticamente quedaron muertos. No obstante, Patiño dijo que no está cerrado un eventual acuerdo electoral.

Para el politólogo Jorge León, Correa desea el respaldo del movimiento indígena, pues se trata de uno de los pocos sectores sociales organizados, con cierto grado de credibilidad y capacidad de movilización. «Todo eso da una imagen de que la CONAIE se constituye en una ventaja política, a más de ser una organización de izquierda. Creo que estos dos aspectos interesan a Correa», afirma.¹⁵ A pesar de ello, León cree que la cercanía de Correa con el movimiento indígena y su afán por seducirlo proyectan una imagen urbano-serrana, que no trae réditos electorales en la Costa. «Esta imagen no pega en el Litoral».

La Federación de Indígenas Evangélicos (FEINE) y la Confederación de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Negras (FENOCIN) están dispuestas a aliarse electoralmente a Rafael Correa. Los dirigentes de ambas organizaciones presentaron al ex Ministro de Economía dos nombres para integrar su binomio presidencial. Se trata de Pedro de la Cruz, titular de la FENOCIN, y Pedro Curuchumbi, alcalde de Colta por la FEINE. Marco Murillo, presidente de la FEINE, señaló que mantienen una gran empatía con las propuestas de Correa. Por ello, desean que cualquiera de los dos nombres sea su compañero de fórmula. «Correa ha dicho que está abierto a que un indígena sea candidato a vicepresidente, por eso confiamos en llegar a un acuerdo». No obstante, Murillo aclaró que estos nombres no son inamovibles y que la única condición para una alianza es que Correa se comprometa a realizar una reforma política integral a través de una asamblea constituyente.¹⁶ Carlos Vallejo, asesor de Correa, reiteró que Alianza País está dispuesta a aliarse a todo tipo de organizaciones que crean en su proyecto, pero anticipó que aún es muy pronto para presentar nombres que pueden ser respetables.

Los partidos de centro izquierda

- Red Ética y Democracia e Izquierda Democrática (RED-ID)

El aspirante socialdemócrata a la presidencia de Ecuador, León Roldós, encabeza las encuestas con vistas a los comicios del 15 de octubre. Su candidatura es

15. Ibid.

16. Ibid.

fruto de la coalición entre su movimiento denominado Red Ética y Democracia, y el Partido Izquierda Democrática (ID). Abogado y académico, llegó a ocupar la Vicepresidencia tras la muerte de su hermano, el presidente Jaime Roldós, en un accidente aéreo en 1981.

La oficina de coordinación del plan de gobierno del binomio presidencial León Roldós-Ramiro González, de la alianza RED-ID, lleva adelante una serie de mesas de debates para que los candidatos expliquen sus propuestas de trabajo. Roldós y González, el candidato a la vicepresidencia, enfatizan en los temas de producción y política energética.

Así, Roldós destacó que su gobierno fomentará la producción y garantizará la estabilidad jurídica de las empresas para generar empleo productivo. También propuso facilitar y promover las actividades cooperativas de ahorro y crédito para la producción; crear condiciones apropiadas con el fin de atraer inversiones, considerando la lógica del capital y el interés del desarrollo nacional. Asimismo, plantea generar condiciones para que el costo del capital en la banca no limite el potencial productivo.

Ramiro González, por su parte, subraya que el gobierno de RED-ID impulsará un fondo nacional para incentivar la innovación, la ciencia y la tecnología. Igualmente, creará y ampliará mecanismos de solución de conflictos y de manejo eficiente de las empresas públicas; respetará las organizaciones junto con los derechos de los trabajadores y empresarios. Además, promoverá acuerdos para evitar situaciones de hecho que afectan al proceso productivo. El candidato a la Vicepresidencia subrayó que se regulará la gestión de las empresas de telefonía, garantizando calidad y cobertura nacional. Asimismo, dijo que se fortalecerá la producción nacional y se promoverá su comercialización en los ámbitos internos y externos.

En política energética, el binomio Roldós y González impulsará un plan orientado a respetar las normas legales y la independencia de los organismos del Estado en cuanto a los contratos petroleros.

Los partidos populistas

- Partido Sociedad Patriótica (PSP)

El Tribunal Supremo Electoral se reunió en días pasados para tomar una resolución respecto al fallo que dictó el juez segundo de lo Civil de Napo, Nelson

Maza, quien aceptó un recurso de amparo del Partido Sociedad Patriótica (PSP); con ello, el magistrado dejó sin efecto la resolución del TSE que suspendió los derechos políticos del ex presidente Lucio Gutiérrez por dos años, por haber recibido financiamiento extranjero durante su campaña de 2002. Xavier Cazar, titular del TSE, dijo que el organismo desconocerá la actuación del juez Maza, es decir, se mantendrá la vigencia de la suspensión de los derechos políticos de Gutiérrez, por tanto, no podrá ser candidato. El funcionario también adelantó que el TSE solicitará a la Fiscalía que investigue a Maza, porque no ha actuado con imparcialidad. Gutiérrez dijo durante el lanzamiento de su postulación a la Presidencia, en la ciudad de Babahoyo, el 3 de junio pasado, que sí será candidato y si el TSE trata de obstaculizar su legítima aspiración, «el pueblo se levantará y saldrá a las calles».¹⁷

Por otra parte, el ex gobernador del Guayas y fundador del partido, Efrén Roca, acudió ayer al Tribunal Electoral del Guayas para entregar su carta de desafiliación de la agrupación política. Junto al ex gobernador y amigo del ex presidente Lucio Gutiérrez, once integrantes más se retiraron de esa agrupación política, aunque aseguraron que representan en total a doscientas personas.

La razón, señaló Roca, son las discrepancias con «[...] quienes aparecen como dirigentes provinciales, recién llegados al partido y con algunos de la cúpula nacional, debido a que están irrespetando normas». Las más recientes incorporaciones a la dirigencia de Sociedad Patriótica fueron los ex diputados socialcristianos Luis Almeida y Rocío Jaramillo.

Roca indicó que otro de los motivos fue la falta de comunicación con el ex Presidente de la República y líder nacional de la agrupación, Lucio Gutiérrez. «Hay una sospechosa negativa a dialogar con los fundadores y dirigentes históricos pese a las insistencias por escrito. Me retiro de SP porque se ha convertido en un partido basurero de dirigentes que han sido rechazados y han traicionado a otras tiendas políticas».¹⁸

- Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)

Abdalá Bucaram, desde Panamá, mira con preocupación el futuro político de su partido ante la imposibilidad de encontrar un candidato de peso que arrastre

17. Ibid.

18. Ibid.

un importante caudal de votos en las elecciones del próximo 15 de octubre. Para Bucaram el tema es neurálgico, pues, si bien no espera quedarse con la Presidencia, sí aspira tener una importante bancada legislativa para tener mayor espacio de incidencia.

Bucaram admitió que el PRE podría conformar una alianza, eventualmente con Sociedad Patriótica (PSP) que lidera Lucio Gutiérrez, pero insiste en negar un acuerdo con el PRIAN. El diputado Quintana, jefe de la bancada roldosista, en cambio, sostiene que una alianza electoral con el PRIAN y el PSP reforzará a los tres partidos y les asegurará el triunfo en los comicios presidenciales. Vladimiro Álvarez, analista y político guayaquileño, sostiene que al PRE, que atraviesa un momento difícil, le conviene integrar una alianza con los otros dos partidos para sobrevivir.

Sin embargo, dirigentes del PSP niegan que su partido vaya a formar alianza con otra agrupación y menos con el PRE. Fidel Araujo, dirigente del partido de la lista 3 en Pichincha, recordó que en una asamblea del 19 de abril pasado en Quito, el PSP resolvió ir con candidato propio. Sin embargo, Araujo dice que si otras organizaciones quieren sumarse a la candidatura de Gutiérrez «bienvenidos sean», pero aclarar que no firmarán ningún acuerdo político. Si el PRE se alía con el PSP, cedería la opción de postular un candidato presidencial. Así deja entrever Bucaram. Por eso, el roldosista hace fuerza porque Gutiérrez participe como aspirante a la Presidencia. Pero Vladimiro Álvarez da por descontado que el coronel no será candidato, porque constitucionalmente tiene que esperar que transcurra un período —es decir, hasta el 2010— para volver a ser candidato. Ante ese escenario, la situación para el PRE es complicada.

El PRE finalmente proclamó en días pasados a Fernando Rosero como el candidato presidencial del partido. El anuncio se realizó en Guayaquil y estuvo a cargo del líder roldosista, Abdalá Bucaram, a través de una conferencia telefónica. Rosero es uno de los antiguos militantes del PRE. Fue Contralor General del Estado en su gobierno, también ha sido diputado y concejal por Guayaquil.

Rosero dedicó su primera oferta de campaña al artífice de su candidatura. En su discurso de proclamación, juró que si gana la Presidencia traerá al país a Abdalá Bucaram. Al puro estilo de la «vieja guardia» roldosista, Rosero repitió el discurso político de Bucaram.

- Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN)

Las bases del PRIAN pidieron a su líder máximo, Álvaro Noboa, que oficialice su candidatura a la Presidencia de la República a principios de junio. Pese a que el PRE negó haber conversado con el PRIAN, Noboa aseguró que había dialogado con miembros de esta tienda política. Además, señaló que mantuvo conversaciones con Sociedad Patriótica.

Sorpresivamente y mientras se escribe este artículo, el empresario Álvaro Noboa, finalista de las elecciones de 1998 y 2002, ha declinado oficialmente su participación en las elecciones del 15 de octubre. La única certeza que existe por el momento es que el empresario prefirió no arriesgar su capital político ante la posibilidad de ser derrotado por tercera vez.

Las dudas de Noboa pudieron más que su deseo por ganar las elecciones. ¿Qué pasó con el empresario? Saber la verdadera razón de su declinación es tarea compleja en un ambiente poco imparcial. Vicente Taiano, diputado y secretario del PRIAN, negó que Noboa desistiera de ser candidato por el caso de «coyoterismo» que afecta a su ex coidearia Sandra Sandoval; dice que tampoco es consecuencia de que en el último mes su aceptación electoral haya descendido varios puntos. Taiano y Luis Eladio Proaño, uno de sus asesores externos, argumentaron que «[a]l contrario, Noboa está primero en las encuestas», y atribuyeron su decisión a una búsqueda de gobernabilidad en el país.¹⁹

Hugo Barber, de la firma Datanálisis, señala que las encuestas desmotivaron a Noboa.²⁰ «Se estancó en el 15%, como sucede con Roldós y Correa desde hace tiempo. Cynthia Viteri ya había igualado al magnate». La duda de las encuestas no fue la única que persiguió al PRIAN. Al parecer, Noboa no se conformaba con el hipotético caso de llegar a la Presidencia. El reto, según confiesa Proaño, es mantenerse. El consultor político, días atrás, presentó al empresario una ponderación del crecimiento electoral del partido en las provincias para saber cuántas curules podían ganar en el Congreso. El escenario no era alentador. «Si el PRIAN llega a crecer en un 50 por ciento, sólo hubiera puesto 15 curules». Es decir, cinco más que las alcanzadas el año 2002. «Si la fuerza del PRIAN se duplica, hablamos de 20 escaños que no son suficientes para apoyar las leyes de Noboa, sostenerlo en el poder y evitar que lo persigan después».

19. *El Comercio*, julio de 2006.

20. *Ibid.*

Por eso Taiano comentó que la declinación de Noboa «[...] es por el bien del país; puesto que se ha movido el tablero político». Barber no pronostica hacia dónde se irán los votos de Noboa. Ahí funcionan varias hipótesis. El analista dice que los partidos identificados con el populismo (PRE y PSP) pueden beneficiarse. «Pero el roldosismo no tiene un buen candidato y sí serios problemas estructurales. El PSP, sin Lucio Gutiérrez, también se dificulta». Barber ve a Viteri como una buena receptora de esas adhesiones, «[...] ya que el PSC también es populista». Viteri ha sido medida en estas percepciones. Ayer sólo dijo que respetaba la decisión de Noboa. Su posible beneficio con el retiro del empresario también es incierto.

Los partidos de derecha

- Partido Social Cristiano (PSC)

La candidata de derecha a la presidencia de Ecuador, Cinthya Viteri, única mujer en la contienda electoral, registró un repunte en las últimas semanas de junio de acuerdo con una encuesta nacional realizada por Informe Confidencial. Según Nieto, gerente de dicha empresa, la postulante, abogada y periodista, de 39 años, alcanzó el primer puesto en la provincia de Guayas con 26% de la intención de voto. El analista social señaló que la tendencia de la candidata, que aún no ha anunciado su binomio para la presidencia, es al alza, pues inició con 16%, pasó por 19% y llegó a 26%. A escala nacional, Viteri tiene la tercera opción, detrás de León Roldós, con 22%, el único que ya consolidó una alianza y cuenta con su binomio, y de Álvaro Noboa, con 16%. Según Nieto, una segunda vuelta electoral entre Roldós y Viteri no sería sorprendente.

Por otra parte, los estrategas políticos recomendaron que —por ahora— el ex presidente León Febres Cordero no aparezca, en vista de que «es una figura absorbente».²¹ Eso explica, también, el silencio que ha mantenido Febres Cordero durante más de quince semanas, lo cual no significa que vaya a quedar al margen de la actividad electoral. Se prevé que empiece a aparecer a finales de julio.

Viteri está por ahora concentrada en elegir a su compañero de fórmula. Se ha hablado de reuniones entre el ex alcalde de Quito, Rodrigo Paz y Febres Cordero para patrocinar la candidatura a vicepresidente del ex ministro de Finanzas,

21. Ibid.

Mauricio Pozo. Esas versiones son negadas al interior del partido, a pesar de que en las últimas semanas Viteri ha realizado recorridos en Quito acompañada de la esposa de Rodrigo Paz.²² En el PSC se dice que si hasta finales de junio Viteri no consigue el binomio, la cúpula entrará a hacer gestiones. Se espera que Viteri siga ensayando en los próximos días con nuevos nombres a los cuales convencer. Debido a que el PSC no tiene mucha acogida en la capital, les resulta importante contar con un vicepresidente que le dé fuerza en Quito.

- Unión Demócrata Cristiana (UDC)

La antigua Democracia Popular ha entrado en un proceso de reajuste y recomposición. Lo más probable es que no presenten candidatos a las elecciones presidenciales pero sí a las parlamentarias.

3. REFLEXIONES SOBRE EL CAMBIO POLÍTICO Y LAS ELECCIONES

¿Una consulta popular?

El gobierno de Alfredo Palacio conserva la esperanza de impulsar una consulta popular aprovechando las elecciones del 15 de octubre próximo. El proyecto todavía no es claro y aún genera divergencias en el Ejecutivo. Mientras el portavoz Enrique Proaño insiste en que el único plebiscito que patrocinará el gobierno se relaciona con las ocho políticas sobre Educación, la posición del ministro-secretario de la administración, Modesto Apolo, es más ambiciosa. Él no descarta incluir temas económicos e incluso habla de retomar la tan venida a menos reforma política, a través de una sexta papeleta. En recientes declaraciones, Apolo dijo que se podría someter a consulta la redistribución de las rentas generadas por el alza de precios del crudo.

La idea del plebiscito, que directamente estaba atado a la reforma política, fue un fracaso del actual gobierno en su primer año. Palacio, tras romper su alianza con la ID, intentó por más de tres ocasiones impulsar una consulta para llamar a una asamblea constituyente, detenida por los partidos, el Parlamento y el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

22. Ibid.

La posibilidad de que el gobierno impulse una consulta popular, dentro de los comicios de octubre y noviembre próximos, tiene puntos a favor y en contra de que llegue a realizarse. La concreción del plebiscito puede aprovechar toda la logística y los recursos invertidos en el proceso electoral general. Sin embargo, el hecho de que la iniciativa recién se debata una semana antes de la convocatoria general a elecciones ha causado algunas preocupaciones al interior del TSE.

El vocal del TSE, Jorge Valdospinos (ID), asegura que a estas alturas del proceso, resulta complejo incluir una consulta popular cuando el máximo organismo del sufragio se ha enfocado únicamente en la elección de las nuevas autoridades nacionales y locales. Por el contrario, César Montúfar, miembro del grupo Clave Democrática, que auspicia la consulta popular a través de lo que coloquialmente se ha denominado como la sexta papeleta, insiste en que las próximas elecciones son una muy buena coyuntura para impulsar también «[...] este proceso sin que al Estado le cueste más dinero que el que ya se ha destinado para las elecciones».

Ante este panorama, únicamente se espera que el Ejecutivo tome las primeras definiciones. Por un lado, y así lo reconoció el portavoz del gobierno Enrique Proaño, hay la decisión de consultar al país sobre las ocho políticas de Estado para la Educación, así como la posición del pueblo frente a la redistribución de las ganancias petroleras en caso de que el Tribunal Constitucional acoja la demanda en contra de la Ley de Hidrocarburos.

Son necesarios cambios en las leyes y en las instituciones

Dada la inestabilidad política que ha caracterizado al Ecuador, se debe pensar en tomar algunas medidas de ingeniería institucional. Antes que nada se debe reformar el sistema electoral como un conjunto y no pensar exclusivamente en la mecánica de asignación de escaños. La votación para escoger candidatos de listas o entre listas es confusa, alienta la dispersión del voto, la indisciplina del candidato y la competencia con sus propios compañeros de papeleta. Ningún país del mundo cuenta con un sistema similar. Se sugiere retomar el sistema de listas cerradas y bloqueadas que existía antes de 1997 y colocar un umbral de entrada del 5% para generar mayorías adecuadas en el Congreso y calificar de esta manera a las minorías como «representativas».

Esta reforma deberá estar acompañada de un profundo cambio al interior de los partidos políticos del país. En primer lugar, es necesario que transparenten sus cuentas, actividades y afiliados vía página Web, tal como obliga la LOTAIP. En segundo lugar, se deben realizar elecciones primarias para designar a los candidatos en cada uno de los distritos. En tercer lugar, conviene entrar en procesos intensivos de capacitación y formación de cuadros (en especial jóvenes). En cuarto lugar, tienen que construir una agenda de políticas públicas que no sea creada ad hoc durante los procesos electorales, sino que sea un documento profundo y sustentado en cifras, argumentos técnicos e hipótesis verificables. En quinto lugar, deben crear centros de estudio que fomenten y colaboren en los dos puntos anteriores. Todos los partidos deben entender que viven una campaña permanente ante los ciudadanos y que éstos son los «clientes» que evalúan la calidad de su trabajo cada cuatro años. Por ello, es importante también que dejen de calificarlos de manera genérica como «pueblo» a la usanza populista y empiecen a verlos como ciudadanos, empoderados de sus derechos y a la espera de productos y candidatos de calidad por parte de los partidos.

Una tercera reforma que se debe dar es la modificación de la composición del TSE. No es posible que los partidos sean juez y parte y se disputen encarnizadamente por una curul en dicha institución. El TSE debe despartidarizarse y convertirse en una entidad eminentemente técnica. Se sugiere que el TSE se divida en dos entidades: una de administración electoral y otra de justicia electoral, porque desde 1979 y hasta el momento ha ejercido ambas funciones bajo la tutela de los partidos. Otra alternativa es que la justicia electoral se transfiera a la Corte Suprema de Justicia y que la administración electoral se entregue al Registro Civil²³ encargado de emitir los documentos de entidad, previa una profunda reforma y modernización de dicha entidad para garantizar una confiable y actualizada base de datos de ciudadanos.

Son necesarios cambios en el régimen político del Ecuador

Es necesario promover reformas políticas y acciones concretas que mejoren las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Sin una reforma de este tipo, el Presidente seguirá siendo un «tigre de papel» sujeto a los vaivenes de las mayorías fluctuantes del Congreso Nacional. Podría establecerse un vínculo directo entre las funciones Ejecutiva y Legislativa por medio de un funcionario (Vicepresidente o Ministro de la Presidencia). Tal vez convenga pensar en aplicar también algunos mecanismos del semipresidencialismo francés. Así, se votaría por un

23. Esta práctica se realiza en Colombia a través de la Registraduría.

Jefe de Estado y el Congreso designaría un Jefe de Gobierno o Primer Ministro que contaría con el apoyo mayoritario de las agrupaciones políticas. El Primer Ministro definiría una agenda de gobierno con el Presidente y cogobernaría con éste, facilitando la comunicación entre las funciones Ejecutiva y Legislativa. Si el sistema no funciona, el Presidente podría convocar a nuevas elecciones hasta alcanzar mayorías que posibiliten un gobierno de mayoría.

Son necesarios cambios en la cultura política del Ecuador

La alta inestabilidad que ha afectado al país en los últimos diez años, producto de la cual han sido derrocados tres Presidentes y se han sucedido gobiernos encargados, habla muy mal de los partidos políticos y del conjunto de actores de la sociedad. Los ecuatorianos y ecuatorianas no han logrado generar un pacto de buen gobierno, entendido éste como un acuerdo mínimo sustentado sobre las normas y las instituciones vigentes. Las normas legales, incluyendo la Constitución, se han cambiado de manera reiterada e interpretado de forma tortuosa en los últimos años; igualmente, las instituciones públicas se han ido debilitando cada vez más con el paso del tiempo por la alta rotación de los funcionarios clave y la desidia de una burocracia que no es técnica, ni profesional, ni cuenta con objetivos claros ni con un sistema de estímulos transparente.

Más allá de la inyección de recursos financieros para solventar potenciales problemas operativos en las instituciones públicas o de los anuncios de la convocatoria a una nueva Asamblea Constituyente, es necesario que el escenario existente sea mejorado y perfeccionado; pero más importante aún es que la mentalidad de los ciudadanos en el país cambie. Se debe pasar de una cultura del enfrentamiento a una cultura del diálogo. Se debe aceptar que el otro puede tener razón en parte. Se deben establecer acuerdos para avanzar en temas tales como la salud, la educación, la lucha contra la pobreza, la conservación del ambiente, el desarrollo económico, etc.

Esta actitud debe verse reflejada en los partidos políticos que manejarán el poder a partir de enero de 2007. Si Ecuador vuelve a caer en una espiral de bloqueos sociales, pugnas entre Ejecutivo y Legislativo, acusaciones recurrentes entre agrupaciones políticas, baja calidad en la producción legal y nula aplicación de las leyes vigentes, no podrá enfrentar los retos de un mundo globalizado y será testigo, nuevamente, de la caída del gobierno. No se puede repetir la historia de los últimos años porque se terminaría por destruir la poca legitimidad y credibilidad que le queda a la democracia ecuatoriana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA

1998 *Constitución del Ecuador*. Quito: Editorial El Conejo.

CORDES

1998 *La ruta de la gobernabilidad*. Quito: CORDES, KAS.

DIARIO EL COMERCIO

2006 Página Web <www.elcomercio.com>, meses de junio y julio de 2006.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2006 Participación Ciudadana Ecuador. Página Web <www.participacion-ciudadana.org>.

REPÚBLICA DE ECUADOR

2006 Tribunal Supremo Electoral. Página Web <www.tse.gov.ec>.

¿Reaccionar ante los escándalos o perseguir ideales? La regulación del financiamiento político en Brasil¹

Bruno Wilhelm Speck

1. TEMA DE ACTUALIDAD

Los escándalos relacionados con casos de soborno que involucraron a diversas instituciones de la administración pública federal en 2005, las prácticas financieras del Partido de los Trabajadores y sus relaciones con otros partidos pertenecientes a la base aliada, el papel del publicista Marcos Valério en la intermediación de préstamos del partido con bancos y los millonarios contratos suscritos por este publicista con diversas instituciones públicas revelaron una compleja red de relaciones promiscuas entre el poder público, los sectores empresariales y las partes de la clase política que tienen como uno de sus escenarios la gestión de los recursos para las campañas electorales bianuales.

Esto trae al centro del debate político un tema que periódicamente causa una crisis de credibilidad en las democracias occidentales. Son pocos los países que no han enfrentado escándalos vinculados con el tema del financiamiento político, ya sea en función de la sospecha de recursos de origen ilícito, de la violación de límites establecidos para el financiamiento, de la práctica de donaciones no registradas o, en los casos más graves, de la sospecha de que las donaciones estén vinculadas a favores por parte de los representantes políticos.

No es la primera crisis relacionada con el tema del financiamiento político en Brasil. Durante las investigaciones de las relaciones entre el tesorero Paulo César Farias con el entonces presidente Fernando Collor en 1992, el sistema de financiamiento —que no permitía el aporte de recursos por parte de empresas— fue desenmascarado como fachada. Un segundo escándalo alrededor de

1. Este artículo apareció en: *Caderno Adenauer* N.º 2, año VI, con el título «Reforma Política: Agora Vai?», 2005, pp. 123-159. La presente publicación cuenta con la autorización de sus editores: Fundação Konrad Adenauer Centro de Estudos-Brasil. La traducción al español fue realizada por Susana Cuenca (Allanguagues S.A.C.) por encargo de la revista *Elecciones*.

la empresa *Pau Brasil* y el apoyo económico a las campañas de Paul Maluf giró en torno al mismo tema en los años subsiguientes. Uno de los resultados de las investigaciones fue la elaboración de un proyecto de ley para reformar el financiamiento de los partidos y las campañas, cuyas propuestas fueron incorporadas en las leyes que regularon las elecciones de 1994 y 1996 y se cristalizaron en la Ley de Partidos Políticos de 1995² y en la Ley Electoral de 1997.³ Esas son las dos normas que rigen el asunto hasta el día de hoy.⁴

Sin embargo, después de las reformas efectuadas, las campañas políticas continuaron bajo la misma sospecha. La principal acusación es la de la existencia de una práctica ampliamente difundida de financiamientos no registrados en la contabilidad y la presentación de cuentas a la Justicia Electoral. También hay indicios de una creciente utilización de dinero ilícito, que involucra a sectores del crimen organizado, así como el favorecimiento de los donadores a través de contratos públicos. En función de estos problemas, el tema del financiamiento político se volvió una de las constantes en los debates sobre la reforma política, siendo objeto de comisiones permanentes instaladas en el Congreso, las cuales estuvieron dedicadas al asunto.⁵ Uno de los resultados concretos del trabajo de esas comisiones es la propuesta de ley que se halla en trámite en el Congreso Nacional, en estadio avanzado, en la cual se introduce el financiamiento público exclusivo de las campañas.⁶

El presente texto analiza el sistema regulatorio, así como las prácticas (conocidas) del financiamiento de partidos y candidatos en el Brasil de hoy, los antecedentes del actual modelo y las posibles alternativas.

2. Ley N.º 9096 de Partidos Políticos, 19 de septiembre de 1995.

3. Ley N.º 9504 de Normas para las Elecciones, 30 de septiembre de 1997.

4. Entre las demás normas que rigen la cuestión del financiamiento político se encuentran la Constitución Federal de 1988 (determinando en el art. 17.º el derecho de los partidos al acceso al fondo partidario y al horario electoral gratuito) y el Código Electoral (Ley N.º 4737, 15 de julio de 1965), así como la Ley de Inelegibilidades (Ley Complementaria N.º 64, 18 de mayo de 1990).

5. Para una retrospectiva sobre los esfuerzos emprendidos en el Congreso Nacional para una reforma política antigua véase: Rabat 2002 y Cintra 2005.

6. La propuesta de la Comisión de Reforma Política del 52.º Congreso Nacional está formulada en el Proyecto de Ley N.º 2679 de 2003. La Comisión de Reforma Política del anterior Congreso Nacional (51.º) cristalizó el Proyecto de Ley N.º 5268 de 2001, aunque anteriormente ya existía la propuesta de la Comisión de Reforma Política presidida por el senador Machado que presentó el Proyecto de Ley del Senado 353 de 1999.

2. LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA Y LAS HERRAMIENTAS DE REGULACIÓN

En una visión general, las actuales fuentes de financiamiento de la contienda política en Brasil se asemejan bastante a otras democracias. Una de las primeras formas de subvención de las campañas consistía en el financiamiento con los recursos propios de los candidatos. El autofinanciamiento restringe, sin duda, la afiliación política a una pequeña fracción de la sociedad, económicamente privilegiada. En muchos países, esta forma de financiamiento todavía ocupa un espacio importante en las campañas. La creación de los partidos políticos, además de la asociación en torno a concepciones políticas y proyectos en común, bajo la óptica de los recursos necesarios para la contienda política, origina una segunda fuente de financiamiento. A fin de garantizar recursos para la campaña política, tanto en época electoral como también en forma continua, para el mantenimiento del aparato partidario, los partidos recaudan contribuciones de sus miembros, frecuentemente en forma de cobros adicionales para aquellos que ocupan cargos públicos de acuerdo con su vinculación con el partido, y que desarrollan diversas actividades cuasi económicas. El financiamiento de organizaciones partidarias significa una mayor democratización del acceso a la afiliación política. Sin embargo, debido a que esos recursos no llegan a cubrir la demanda para financiar las actividades ordinarias de los partidos ni las campañas electorales, los partidos y los candidatos recurren a las donaciones extraordinarias. Esta tercera fuente de financiamiento privado puede involucrar donaciones de gran volumen, frecuentemente provenientes de empresas. Para reducir esa dependencia de los recursos privados, muchos países proveen recursos públicos a los partidos políticos o candidatos en elecciones. Esta cuarta fuente de financiamiento involucra diversos tipos de subsidios, desde servicios gratuitos hasta la asignación de recursos presupuestarios. En la mayoría de los sistemas políticos modernos, todas esas modalidades de financiamiento existen (cuadro 1). Sin embargo, hay diferencias significativas en cuanto a la modalidad y el peso relativo de cada fuente.⁷

7. La investigación comparativa sobre el tema del financiamiento de partidos y campañas políticas ha avanzado bastante en los últimos años. Sin embargo, aún se concentra principalmente en sistemas normativos. Hay pocos datos disponibles sobre la participación cuantitativa de estos segmentos en el total del financiamiento político.

CUADRO 1
Fuentes de financiamiento de partidos y elecciones

FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS ELECTORALES		FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS
Recursos propios del candidato		Actividades cuasi económicas del partido (rentas de capital; venta de productos y servicios, etc.)
Recursos del partido		Contribuciones regulares de los afiliados
Campañas de recaudación de fondos (dinero anónimo)		Contribuciones especiales de miembros en cargos públicos
Donaciones privadas para campañas		Donaciones privadas extraordinarias (volumen variado; ciudadanos y empresas)
Recursos públicos (directos, indirectos)		Recursos públicos (directos, indirectos)

El financiamiento de las campañas electorales es un tema polémico en prácticamente todos los sistemas políticos modernos. Aunque es aceptada la idea de que la contienda política necesita de recursos para que los candidatos puedan comunicarse con los electores, prácticamente en todos los países existe una enorme dificultad para regular, a través de diferentes limitaciones e incentivos, la práctica de financiamiento, evitando riesgos y distorsiones y al mismo tiempo garantizando condiciones materiales para la contienda democrática. En términos más simples, podemos decir que las soluciones propuestas en las últimas décadas se inspiran en tres diferentes razonamientos en cuanto a la elección de herramientas de regulación adecuadas.

Un primer razonamiento es aquel que busca identificar límites para el financiamiento privado. Hay varias fórmulas para definir esos límites, pero todos encierran los mismos desafíos: definir en forma positiva un límite entre el financiamiento saludable y el nocivo, y hacer que los partidos y candidatos cumplan dicho límite. Históricamente, es la concepción predominante desde los orígenes de la regulación hasta mediados del siglo XX. La rigidez con que los países prohíben las contribuciones de determinados sectores y limitan el volumen de las contribuciones tiene su explicación en parte en los actuales valores arraigados en la cultura política. Por otro lado, además de la cuestión de principios pesa la cuestión del realismo en la elaboración de las reglas. Periódicamente los legisladores se ven forzados a reformular esta red de prohibiciones para cerrar las brechas y desviaciones o reaccionar ante la franca desobediencia a la norma.

Un segundo razonamiento busca sustituir los financiamientos comprometedores por el financiamiento público, basado en la concepción de que los recursos públicos estarían exentos de expectativas de reciprocidad. Durante la segunda mitad del siglo XX, muchas democracias asignaron significativos recursos públicos para la contienda política. Ciertamente, esa solución resuelve un problema, pero crea otro: ¿Cuál será el criterio para la distribución de recursos? ¿Serán distribuidos equitativamente entre los candidatos? ¿O se agregará alguna distribución calificada por el desempeño anterior? Frecuentemente se toma como modelo a Alemania en esta área; no obstante Brasil, de manera indirecta pero parcial, también adopta esta solución como es el caso del horario electoral gratuito.

Finalmente, hay una tercera solución que podría caracterizarse como minimalista. El razonamiento es el siguiente: ya que es tan difícil establecer límites consensuales para el apoyo privado a las campañas y debido a que el financiamiento público también plantea cuestiones de justicia en la distribución de los recursos, ¿por qué no trasladar la decisión sobre esas cuestiones normativas al elector? Para que eso pueda funcionar, el elector tendría que ser informado sobre las formas de financiamiento. La transparencia sobre la recaudación y gasto de los recursos, si fuera posible incluso durante la campaña, tendría un papel clave en la fiscalización de las elecciones. Estas ideas ganaron terreno durante las últimas décadas, cuando las reformas en los sistemas de financiamiento valoraron la cuestión de la transparencia del financiamiento político y el voto informado.

Sin embargo, esta contextualización histórica es meramente indicativa. Los tres razonamientos representan en su esencia tipos ideales, se convierten en instrumentos heurísticos para descifrar la heterogeneidad de los sistemas de financiamiento político en el mundo contemporáneo.

3. UNA RÁPIDA RETROSPECTIVA SOBRE LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN BRASIL HASTA 1992

En el contexto real existe una gran variedad de normas para regular el financiamiento político, las cuales son resultantes de la forma cómo los legisladores combinan las tres herramientas de regulación: la limitación de los recursos privados, el acceso al financiamiento público y las exigencias en cuanto al registro y la transparencia sobre los recursos. Podríamos resumir que el

modelo brasileño actual intenta tímidamente imponer límites a las donaciones. De manera más clara, financia parte de los costos de las campañas con dinero público, y apuesta formalmente por la transparencia de las campañas cuando obliga a los candidatos a una minuciosa presentación de cuentas sobre sus campañas. Esto lo veremos con más detalle a partir de una breve retrospectiva sobre cada una de estas áreas.

Hasta la década de 1950, el financiamiento de la actividad partidaria y de las campañas políticas no era considerado de responsabilidad del Estado. Aunque la movilización de los recursos financieros ya ha sido una práctica recurrente, en campañas populares, no causaron preocupación suficiente para dar lugar a una legislación rígida. A partir de 1950 el tema del financiamiento de elecciones comienza a ser parte del debate político, época en que la legislación sobre el financiamiento político en Brasil pasa efectivamente a operar, estableciendo reglas para las disputas electorales.⁸

Límites y vetos a las donaciones

El Código Electoral de 1950 estableció reglas respecto a la regulación de las donaciones privadas para las campañas y los partidos, las mismas que regían en muchos países⁹ en aquella época. Las entidades extranjeras fueron impedidas de aportar recursos para las campañas, de la misma manera que las instituciones del Estado.¹⁰ En un país con una fuerte inserción en la economía mundial y sólida presencia del Estado en todas las actividades económicas, esas dos limitaciones eran relevantes. Por eso, fueron permitidas las donaciones privadas sin límites, tanto de ciudadanos como también de personas jurídicas.

Esta situación cambiaría radicalmente en el año 1971 con la nueva ley de partidos, cuando los partidos precisamente fueron prohibidos de recibir fondos de empresas privadas y de organizaciones gremiales o empresariales.¹¹ Ambas medidas podrían ser vistas como casuales en el contexto de la época del régimen

8. Las investigaciones de la comisión parlamentaria de investigación sobre la influencia del IBAD y el papel de los recursos extranjeros en las elecciones fueron documentadas en el libro de Eloy Dutra, «IBAD: sigla da corrupção» (Dutra 1963).

9. Ley N.º 1164 del Código Electoral, 24 de julio de 1950.

10. Idem, arts. 143.º-146.º.

11. Ley N.º 5682 de Partidos Políticos, 21 de julio de 1971, arts. 89.º-94.º.

militar, tratando de disminuir la fuerza política de la oposición, que tenía su base de sustento en los centros económicos del país. Con esas limitaciones, la capacidad financiera de los partidos políticos era bastante escasa. Por otro lado, para las condiciones de contienda política, la cuestión del financiamiento tenía una importancia secundaria.

Con ese modelo de financiamiento limitado a recursos provenientes de contribuciones de afiliados de los partidos y de las donaciones de personas naturales, o el financiamiento de campañas con recursos propios, el sistema político brasileño pasó del proceso de apertura política y transición a la democracia durante la década de 1980. Por eso, la realidad de las necesidades de financiamiento de campañas cambió radicalmente en ese lapso. La contienda electoral más intensa, la necesidad de llegar a un número mayor de electores que además de ser incrédulos de la política se encontraban cada vez más dispersos, las nuevas técnicas de campaña y la monetización de éstas, llevaron a un aumento significativo de los costos de la contienda electoral. Ese costo no podría ser cubierto con recursos propios de los candidatos o con financiamiento de los partidos. Entonces, para cubrir ese déficit entraron en escena las contribuciones de empresas. La diferencia entre la fachada legal y la práctica quedó demostrada en los testimonios de la CPI [Comisión Parlamentaria de Investigación] de Collor-PC, cuando la legislación que prohibía la donación proveniente de empresas fue tildada de hipócrita.

El cambio radical que hubo como reacción al escándalo Collor, implementado a través de reformas en la legislación posterior al año 1992, fue el regreso a un sistema más tolerante en cuanto a las donaciones privadas. Luego de dos épocas de legislación de fachada, el legislador decidió adecuar las normas a la realidad, permitiendo nuevamente las donaciones realizadas por empresas. Más adelante retomaremos los detalles de ese sistema.

Subsidios públicos directos e indirectos

Al igual que en muchos otros países, los legisladores brasileños apostaron por el financiamiento público de los partidos. El fondo partidario fue oficialmente creado con la ley de partidos de 1965, y sería alimentado por multas y asignaciones presupuestarias.¹² Sin embargo, en aquella época el fondo no movilizó recursos

12. Ley N.º 4740 de Partidos Políticos, 15 de julio de 1965, arts. 60.º-71.º.

financieros significativos, teniendo más bien un valor simbólico. Solamente en una segunda etapa, a partir de la reestructuración del sistema de financiamiento político posterior al escándalo Collor-PC, se asignaron montos presupuestarios significativos al fondo partidario.

La trayectoria del segundo tipo de subsidio, el horario electoral gratuito y exclusivo, es similar. El horario electoral gratuito fue introducido para la radio en el año de 1955, y ampliado para la televisión en 1962.¹³ Por tanto, su impacto aumentaría significativamente con la creciente importancia de la televisión en las décadas siguientes. Uno de los primeros ejemplos es la elección de 1974, donde el uso creativo del espacio televisivo contribuyó al éxito de la oposición. En respuesta, la ley Falcão de 1976 limitaría la representación de los candidatos a una foto y datos básicos, prohibiendo los debates televisivos.¹⁴ En la década de 1980, el espacio gratuito en la radio y la televisión se volvió uno de los instrumentos más importantes de la contienda electoral. Un complemento importante del acceso gratuito en Brasil era la exclusividad de este espacio, introducido a partir de 1974 y vigente hasta hoy. Los contendores no podrían contratar un espacio adicional, a excepción de los medios escritos, teniendo que restringirse al horario proporcionado gratuitamente por el Estado.¹⁵

Transparencia sobre el financiamiento

En cuanto a la transparencia sobre el financiamiento político, la legislación fue bastante tímida hasta el inicio de la década de 1990. El código electoral de 1950 establecía simplemente que los partidos estaban obligados a controlar sus finanzas, las cuales serían fiscalizadas por la justicia electoral. La ley de partidos de 1971 continuó con la misma línea, introduciéndose un cambio significativo en medio de las reformas dictadas en respuesta al escándalo Collor-PC. Ahora, los partidos deben presentar anualmente cuentas sobre su patrimonio, el origen y el destino de los recursos, a través de la publicación de estados contables anuales, los que deberán ser presentados ante la justicia electoral.

13. Ley N.º 2550, del 25 de julio 1955 y Ley N.º 4109, del 27 de julio de 1962, respectivamente. Los datos sobre el historial del horario electoral gratuito fueron tomados de: Jorge 1997.

14. Ley N.º 6339, 1 de julio de 1976.

15. Ley N.º 6091, 15 de agosto de 1974.

4. LA REGULACIÓN ACTUAL DEL FINANCIAMIENTO Y LA DEFENSA DE LOS VALORES DEMOCRÁTICOS EN EL BRASIL

La discusión sobre las reformas en el sistema de financiamiento frecuentemente es influenciada por la necesidad de reaccionar ante los escándalos. Sobre las reformas resultantes de esos momentos de catarsis pesan varios factores coyunturales, negociaciones políticas, así como los cálculos realizados por los legisladores y futuros candidatos de cómo las reformas influirán sobre sus posibilidades de competir en futuras elecciones. Por otro lado, al hacer un análisis de naturaleza académica, es conveniente reconstruir la relación que existe entre los cambios institucionales proyectados y los posibles efectos a largo plazo sobre la unidad del sistema político, y específicamente para el sistema de representación.

Recientes estudios comparativos produjeron una gran cantidad de información sobre los sistemas de financiamiento, poniendo énfasis en los aspectos técnicos de los reglamentos, incluyéndose, entre otros, los vetos y límites para donaciones, las modalidades de financiamiento público, la regulación del acceso a los medios, las formas de presentación de cuentas y la fiscalización y aplicación de sanciones.¹⁶ Si bien esos aspectos técnicos merecieron la atención de los observadores, sus vinculaciones con valores democráticos u objetivos políticos quedaron en segundo plano. El presente estudio invierte esa óptica, confrontando las diferentes técnicas de regulación a partir de algunos valores democráticos. La ingeniería institucional es abordada desde un punto de vista de objetivo como es el de la consolidación de la democracia. Entre los valores que nutren la regulación del financiamiento político algunos merecen ser destacados permanentemente, porque abarcan las preocupaciones de los observadores, activistas y legisladores. Ellos son: (1) la preocupación por la igualdad ciudadana en las elecciones; (2) la distorsión de la contienda electoral debido al acceso desigual a los recursos; (3) la prevención de *arreglos* corruptos entre donadores y representantes electos; y, finalmente, como preocupación transversal, (4) la capacidad de implementar eventuales reglas nuevas en la práctica.

16. Para América Latina una publicación reciente (con anexo de cuadros comparativos) es Griner y Zovatto 2004. Para comparaciones internacionales (con las respectivas tablas) véase Austin y Tjernström 2003.

La cuestión de la igualdad entre ciudadanos

El primer valor básico cuando se trata del financiamiento político es la defensa de la *igualdad entre los ciudadanos*. ¿Hasta qué punto la práctica del financiamiento menoscaba el principio de igualdad en la representación política? Si en las urnas los ciudadanos son iguales, no lo son más en su capacidad de contribuir al presupuesto de partidos y campañas. ¿La posibilidad de influir en la política a través de las donaciones no permitiría que la desigualdad se manifeste a través de los fondos, destruyendo una de las conquistas fundamentales de la democracia moderna como es el principio de igualdad de sufragio para todos los ciudadanos? Teniendo en cuenta que el desnivel socioeconómico en Brasil es uno de los más acentuados del mundo, la cuestión de la distorsión de la representación equitativa de los ciudadanos en función de la influencia del financiamiento privado sin límites adquiere mayor énfasis.¹⁷

Topes para las donaciones

Uno de los reglamentos para establecer condiciones mínimas de equidad para la participación de los ciudadanos en el financiamiento de la contienda política busca limitar las donaciones de gran volumen, porque están al alcance de pocos ciudadanos.¹⁸ En cuanto al establecimiento de *límites máximos* para las contribuciones, el sistema de financiamiento político en Brasil actualmente no conoce barreras efectivas para disminuir la desigualdad entre los donadores. Los límites que promuevan la *equidad* de los ciudadanos no forman parte del historial de las normas sobre las contribuciones para partidos y campañas. Los topes definidos por la Ley Electoral de 1997 no sirven para lograr una mayor igualdad entre los ciudadanos. Por el contrario, al definir qué personas naturales y jurídicas tendrán los límites para las contribuciones definidas en función de su capacidad económica (10% de la renta y 2% del volumen de ventas del año anterior, respectivamente) la regla va en contra del principio de equidad. El que tenga más recursos, podrá aportar más para las campañas. La ley, en vez de reducir la desigualdad económica, afirma la distorsión y la convierte en regla.¹⁹

17. Obviamente hay otros factores que menoscaban la idea de equidad, entre ellos la desigual capacidad de movilización de determinadas organizaciones (sindicatos), o el prestigio de determinadas personalidades de la vida pública (cantantes o artistas). Pero se destaca la desigualdad en cuanto al poder económico, porque expresa de forma condensada la inequidad social.

18. En América Latina solamente Chile, Paraguay, Perú y Costa Rica fijan topes absolutos para el total de donaciones de un único donador, estableciendo así algún tipo de igualdad entre los donadores.

19. Además, la (desafortunada) regla se vuelve prácticamente inocua en la realidad, porque la ley de partidos políticos (1995) permite que los donadores realicen aportes sin límites a los partidos políticos que, a su vez, no están impedidos de encaminar estos recursos a los candidatos.

Limitar la influencia de otras fuentes

La segunda herramienta en defensa de la equidad es la exclusión de entidades que podrían injustamente disminuir la influencia del ciudadano. Se trata de prohibir las donaciones provenientes de personas jurídicas o de empresas en general por representar una injerencia del poder económico en el proceso electoral. La exclusión de donadores extranjeros, regla que está en vigor en la mayoría de los países, también nace de la preocupación por proteger el mecanismo electoral de actores que no pertenecen a la *polis*.

En Brasil, como en la mayoría de los países, las donaciones realizadas por entidades extranjeras están prohibidas por la ley. Con relación a las personas jurídicas, las prohibiciones que regían hasta el año de 1992 fueron dejadas de lado. Es necesario reconocer que pocos países hoy en día excluyen las donaciones empresariales categóricamente y de forma eficiente.²⁰ La legislación actual se basa en la concepción de que los recursos empresariales, aunque indeseables son inevitables, dando preferencia a un sistema que registra estas donaciones en lugar de prohibirlas formalmente, convirtiéndolos en realidad en una actividad ilícita y, por tanto, no transparente.

Capacitar a los ciudadanos

Un tercer planteamiento para fortalecer el papel del ciudadano en las elecciones incluye varias modalidades de *incentivos públicos* para fortalecer las pequeñas donaciones provenientes de éstos. Según esta concepción, las contribuciones de los afiliados a los partidos políticos o las donaciones de pequeño valor son vistas como beneficiosas para el proceso democrático, una señal del arraigamiento social de las organizaciones partidarias y del apoyo popular a las candidaturas, sin poner en riesgo el valor de la equidad. Entre las herramientas que incentivan las pequeñas donaciones está el modelo de los *matching funds*, donde cada donación privada está complementada por el poder público con un valor correspondiente, hasta un tope máximo por donador. De esa forma, el partido es incentivado a buscar pequeñas donaciones que generan recursos públicos complementarios, en detrimento de las grandes donaciones.²¹

20. Precisamente en Estados Unidos, donde las donaciones de empresas directamente para campañas no son permitidas, los recursos empresariales acaban influyendo en las campañas de forma indirecta, a través de organizaciones que defienden determinados temas, ideas o intereses, sin mencionar explícitamente a los candidatos favorecidos (political action committees y otras organizaciones no gubernamentales).

21. Incentivos similares pueden ser dirigidos a los donadores, a través de sistemas que permitan reducir las donaciones de la base para el cálculo del impuesto a la renta, hasta un determinado valor.

Un modelo de financiamiento que radicaliza la propuesta de capacitar a los ciudadanos para que puedan aportar recursos para la contienda política se basa en la asignación de una pequeña cantidad de recursos públicos para cada elector. La idea es otorgar un voucher o crédito de recursos públicos para cada elector que entonces podrá apoyar a los candidatos de su elección. Este sistema, a pesar de no estar implementado,²² está siendo discutido entre los proponentes de reformas.²³ Frente a la realidad en la que actualmente la mayoría de los ciudadanos no aporta ningún recurso para partidos o campañas, esa propuesta promete una radical democratización de la participación ciudadana en el financiamiento político.²⁴

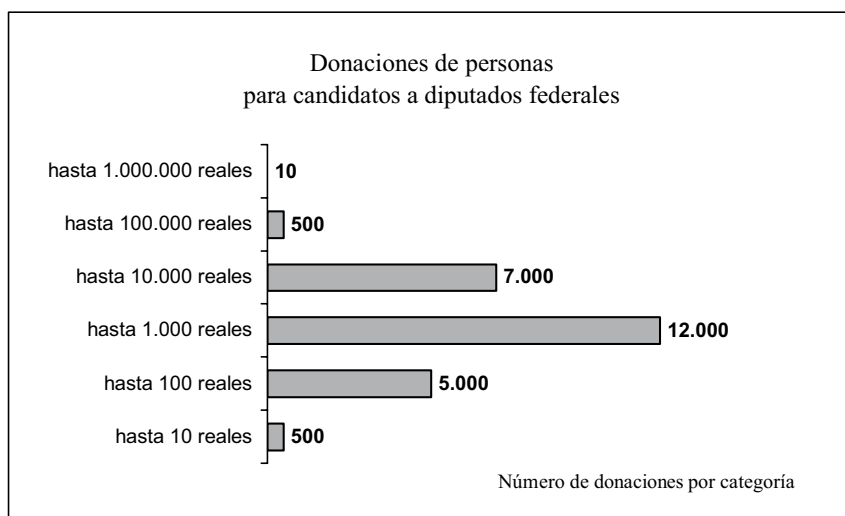
Hemos visto que la legislación brasileña renunció a la mayoría de las herramientas que tratan de garantizar condiciones mínimas de equidad o buscan redimir la función del ciudadano como el actor más importante en el proceso electoral. Una mirada a los datos de presentación de cuentas en la última elección de 2002 muestra la distancia entre el ideal democrático y la realidad. La primera constatación deja ver que solamente una ínfima fracción del electorado contribuye a campañas electorales de algún candidato. En el caso de las donaciones a diputados federales, se contaba cerca de 25.000 ciudadanos. La dispersión de estas donaciones es bastante amplia (cuadro 2), contribuyendo en su totalidad con menos de un cuarto del total de las donaciones para todos los candidatos al cargo de diputado federal (cuadro 3). Asimismo, es preocupante la relación entre los volúmenes aportados de un lado por ciudadanos y, por otro, por las empresas. Las personas jurídicas son responsables de aproximadamente 60% de las donaciones para diputados federales, mostrando el papel preponderante del poder económico en el financiamiento electoral (cuadro 4).

22. En verdad, el sistema de financiamiento público de candidaturas en Estados Unidos involucra una modalidad del sistema de *voucher*. Los ciudadanos, al momento de declarar su impuesto a la renta, podrán asignar algunos dólares para el financiamiento de campañas. A diferencia del modelo de *vouchers* discutido en el texto, la asignación de recursos de la autoridad tributaria no se dirige a un candidato específico, sino al fondo de financiamiento público que podrá ser usado por los candidatos de acuerdo con los criterios establecidos.

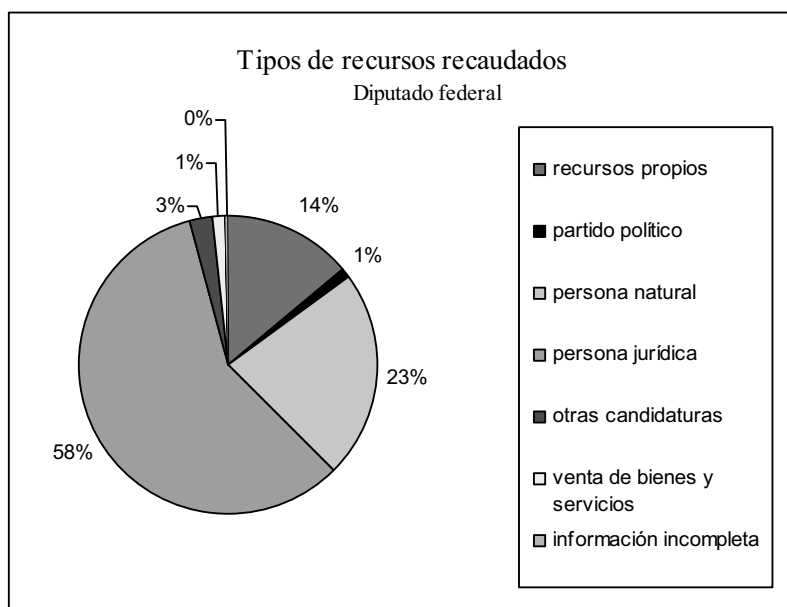
23. Véase la presentación más elaborada de la propuesta en Ackermann y Ayres 2002.

24. A diferencia de la asignación de recursos públicos por un cociente basado en el voto, los vales para los ciudadanos podrán ser asignados de diversas formas, o inclusive no utilizados. Otra diferencia fundamental es que el candidato tendrá que ganar la confianza del elector para que éste destine recursos a su campaña. Los aspectos negativos del sistema son precisamente que el candidato tendrá que llevar a cabo un tipo de precampaña para ganar los vouchers de los electores. Otra duda es hasta qué punto este sistema sería susceptible de fraudes.

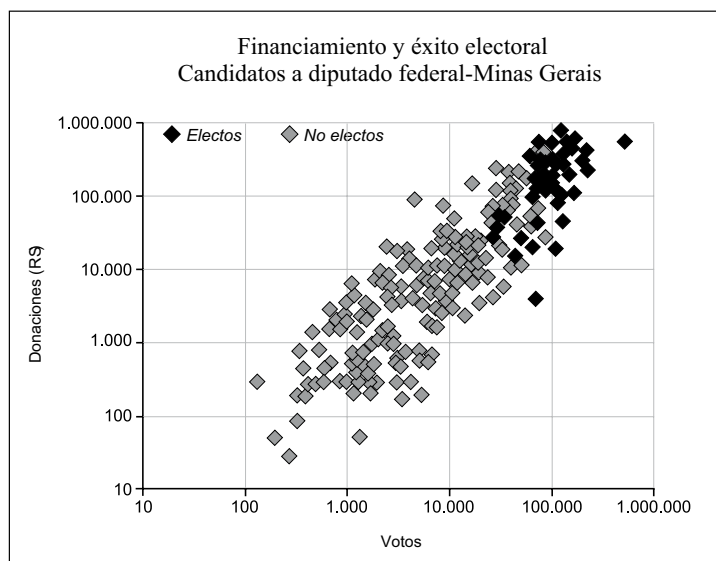
CUADRO 2
Volumen de donaciones para candidatos a diputados federales
(año 2002)



CUADRO 3
Composición del financiamiento de candidatos a diputado federal
(año 2002)



CUADRO 4
Relación entre donaciones y votos



Fuente: <www.asclaras.org.br>.

Distorsión de la contienda entre candidatos

La importancia del dinero en las elecciones

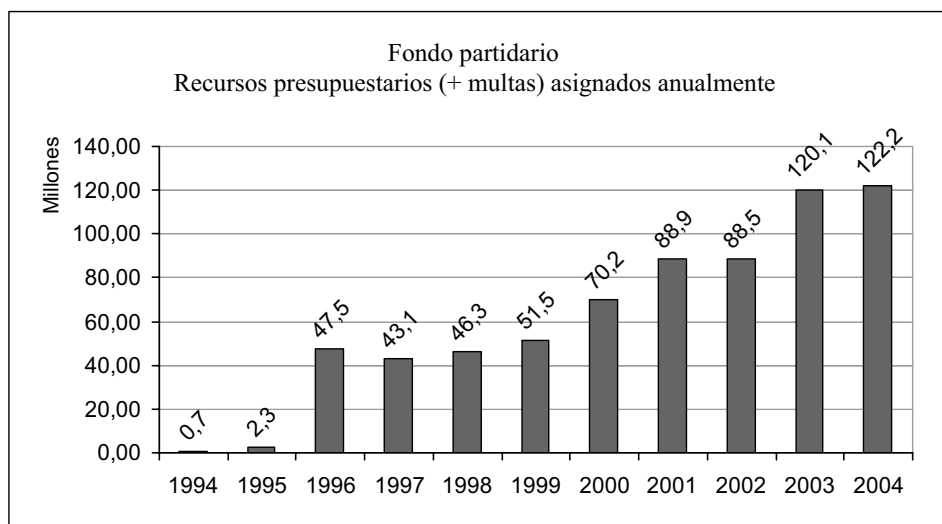
La relación entre dinero y votos es discutida de forma intensa en el medio académico. Es indudable que los recursos asignados en campañas son uno de varios otros factores que determinan las posibilidades de éxito electoral. La cuestión es hasta qué punto el factor recursos se sobrepone sobre las otras variables. La volatilidad del electorado, la penetración de los medios de comunicación masiva y la competitividad de la elección son factores que refuerzan la importancia relativa de los recursos en las campañas.²⁵ El peso relativo del factor recursos podrá variar también en función de las circunstancias específicas.²⁶

25. Así, por ejemplo, la asignación de recursos en las elecciones en Mozambique no es el principal factor que influye en el resultado electoral. Con un electorado relativamente fiel a uno de los dos grandes partidos políticos, una penetración limitada de la televisión en la campaña y un resultado electoral relativamente previsible, la movilización de recursos financieros no es el factor decisivo de las elecciones.

26. En los estudios académicos se discute hasta qué punto los candidatos a la reelección tienen ventaja en función de su exposición natural a los medios, cuando los candidatos desconocidos necesitan compensar esa ventaja con inversiones en comunicación y viajes. Otro debate se refiere al valor diferenciado de los aportes, dependiendo de la fase de la campaña. Si bien las primeras inversiones tienen un alto margen de retorno, los aportes adicionales a las campañas con financiamiento básico garantizado tienden a tener menos margen de retorno.

En el caso brasileño la correlación entre los recursos a disposición de los candidatos y el desempeño electoral es comprobada empíricamente (cuadro 5). Sin embargo, no es posible identificar claramente la relación causal entre los dos factores. Por un lado, la explicación más alentadora sería que el dinero resultase en más votos. La alternativa opuesta —el dinero que va a las candidaturas con más posibilidades de ganar las elecciones— va en contra de la intuición, por eso no puede ser descartada del todo. La capacidad de los candidatos para captar votos atraería los recursos para la campaña. Una tercera alternativa, bastante buena, es que tanto el resultado de la elección como los recursos recaudados dependen de otros factores, como el historial de los candidatos, la afiliación partidaria, el carisma, la penetración en la sociedad, etc.

Cuadro 5
Fondo partidario



Hacer que las campañas sean menos onerosas

Frente a la importancia de los recursos en la política, una serie de preocupaciones está referida a las condiciones de competencia entre partidos y candidatos. El encarecimiento de las campañas es uno de los asuntos frecuentemente planteados en debates políticos y análisis académicos.

Hay opiniones divergentes en cuanto a las causas, la extensión y el significado del encarecimiento de las campañas. Por un lado, son el resultado de una profesionalización de la campaña, incluyendo modernas técnicas de investigación y mercadotecnia. Profesionalización también significa que actividades como la movilización de los simpatizantes hoy en día se ha vuelto parte de los servicios contratados. Las altas tarifas de los espacios publicitarios en la radio y la televisión en muchos países son factores considerados responsables de la explosión de los costos de la campaña. Por otro lado, el incremento del costo también podrá representar un aumento de la competitividad política. En situaciones donde el resultado de los procesos electorales es previsible, la competitividad es baja y, por tanto, la disposición para invertir recursos en campañas políticas es menor.

Independientemente de esas valoraciones, hay consenso en que las campañas cada vez más caras representan un filtro para candidatos con poca capacidad para conseguir recursos. Visto desde otro ángulo, los individuos con capacidad para aportar recursos propios o de terceros a las campañas se vuelven candidatos más probables en las elecciones. La preocupación por la presión de recaudar recursos se extiende también al perfil de las campañas. Cuando la necesidad de conseguir recursos consume una parte considerable del tiempo del candidato, no hay oportunidad para realizar otras actividades de campaña, tales como establecer contactos con los electores.

Una de las medidas que buscan delimitar la influencia de los recursos en la política es la reducción de los costos de las campañas. Los medios más conocidos para este objetivo son la definición de topes, la reducción del período de la campaña política, la prohibición de determinados tipos de gastos o la prestación gratuita de algunos servicios.

La ley brasileña limita los gastos de campaña de forma indirecta, porque prohíbe la compra de espacios para anuncios en televisión y radio, y (desde la Ley N.º 11300 de 2006) veda la contratación de artistas para las campañas, la realización de espectáculos y la compra de publicidad al aire libre (*outdoors*).

En cuanto al modelo de establecer topes para las campañas, la legislación *brasileña* hace uso de esta herramienta sólo de forma superficial. En verdad son los propios partidos que individualmente definen y comunican topes máximos de sus campañas, cuando registran las candidaturas ante la Justicia Electoral. El tope escogido por el propio partido posiblemente tiene valor informativo para la Justicia Electoral y para el elector. Sin embargo, no representa una medida efectiva para hacer la competencia más equitativa.

La distorsión de la contienda por el uso de la maquinaria pública

Históricamente una de las primeras preocupaciones sobre la distorsión de la disputa electoral en función del favorecimiento de algunos candidatos se refiere a la excesiva influencia del gobierno en la contienda. El abuso de la maquinaria pública para conseguir recursos para determinados partidos, candidatos o para la propia reelección era práctica común en muchos países y lo sigue siendo hasta el día de hoy. A ese respecto, en la mayoría de países está prohibido el apoyo unilateral de entidades ligadas al Estado —incluyendo órganos públicos, empresas con participación de capital público y entidades que reciben subsidios públicos— a determinados candidatos. Además de las prohibiciones directas, el servicio público está blindado por una serie de medidas preventivas contra la instrumentalización en campañas electorales. Tales medidas incluyen garantías de estabilidad para proteger a los servidores públicos contra chantajes en época electoral, además de una serie de otras medidas. Es importante recordar que esas prácticas de abuso de la maquinaria administrativa aún preocupan a los reformistas en muchos países.

La legislación brasileña es relativamente densa respecto a esta prevención contra el abuso de la maquinaria pública. Adicionalmente a la prohibición explícita de donaciones directas o aportes de entidades públicas a los candidatos, la misma institución de la no-reelección (ahora amenizada con la prohibición de un tercer mandato consecutivo) constituye una barrera contra el abuso de la maquinaria pública. Asimismo, la legislación pone límites a determinados actos de la administración pública en época electoral, como es la convocatoria a concursos. La Ley de Responsabilidad Fiscal reduce igualmente la discrecionalidad de los dirigentes y previene contra la instrumentalización de la administración para fines electorales.

Distorsiones por el poder económico

Otro tema clásico de la distorsión de las condiciones competitivas se refiere a los aportes provenientes del poder económico. Los candidatos con programas más cercanos a poderosos intereses económicos tendrían más posibilidades de ser elegidos que otros. De esta manera, la representación de los ciudadanos tendería, por influencia de la fuerte desigualdad de recursos asignados a sus campañas, a favorecer los intereses económicos, en detrimento de los intereses de los ciudadanos. La representación sería plutocrática, no de la *polis*.

La medida más consecuente y formal para limitar el poder económico es excluirlo por completo del financiamiento de campañas, o limitar la influencia de grupos privados específicos en éstas. En algunos sistemas de financiamiento político, los aportes de intereses organizados para campañas son vetados, mientras que en algunos países los grupos religiosos son excluidos de este tipo de afiliación política.

Al igual que en otros regímenes autoritarios, durante la dictadura militar en Brasil los intereses organizados de trabajo y capital fueron prohibidos de participar financieramente en las campañas. El veto recuerda uno de los casuismos para influir en la contienda política, ya que el poder económico de los sindicatos no podría ser sustituido por los individuos agremiados en su interior, al mismo tiempo que las donaciones de empresas podrían ser realizadas alternativamente por sus propietarios. No obstante, ese veto continúa en vigor hasta estos días.

El papel crítico de los medios

Los medios de comunicación masiva gozan de una atención creciente en las normas sobre el financiamiento político. Su importancia deriva de dos factores: primero, del papel del periodismo como observador crítico de la política y, segundo, de los medios de comunicación como vehículo de espacio publicitario. La preocupación por la comercialización del espacio publicitario se manifiesta en diferentes tipos de normas; éstas contienen tanto la garantía de espacio en esos vehículos como eventuales limitaciones de acceso a los medios, en otros casos incluyendo la regulación de precios equitativos para todos los candidatos. Un segundo conjunto de medidas se refiere a la garantía del acceso gratuito a la radio y la televisión, ya sea que esté limitado a la red pública o extendido a los canales privados.

En el caso brasileño, las regulaciones relativas a los medios en lo que respecta al espacio periodístico, bien como vehículo de publicidad, son densas. En cuanto a la actividad periodística, la legislación regula de forma detallada la

actividad de los medios que trabajan en concesión pública, imponiendo al periodismo en la radio y en la televisión reglas para garantizar la neutralidad en la actividad periodística y el trato de los candidatos en condiciones de equidad.²⁷

El espacio publicitario es igualmente regulado en detalle: los anuncios en los medios impresos podrán ser comercializados, por eso el espacio por edición está limitado a topes establecidos previamente por el partido. Los eventuales descuentos concedidos por los periódicos o revistas deben ser registrados como donaciones al candidato o al partido. Con respecto a los medios electrónicos, no está permitida la comercialización de anuncios publicitarios pagados. Como se ha mencionado anteriormente, la propaganda en radio y televisión se limita exclusivamente al espacio asignado gratuitamente.

Subsidios públicos directos e indirectos

Además de esta primera línea de intervención, eliminando los abusos de la maquinaria administrativa y disminuyendo las fallas de la plaza de financiamiento, en otra línea el mercado imperfecto del financiamiento privado es sustituido —en forma parcial o integral— por el financiamiento público. En la medida en que este último gana peso en el conjunto de los recursos disponibles para la competencia, crece la responsabilidad del poder público en la producción de fórmulas para definir el volumen de financiamiento necesario y para resolver la cuestión de la justicia distributiva. ¿Cuántos recursos son necesarios para garantizar condiciones razonables de competencia?²⁸ ¿Quién deberá recibir los recursos públicos, en qué proporción y sobre la base de qué criterio?

Algunos modelos de distribución se orientan en relación con el *principio de la igualdad* entre los candidatos. Para garantizar justicia en las posibilidades de competencia, cada competidor deberá disponer de recursos similares.²⁹ En muchos países, al menos una parte de los recursos públicos es asignada de esta manera, ofreciendo condiciones mínimas en función de recursos para todos los competidores. La mayoría de los países que cuentan con recursos públicos

27. Los artículos 45.º y 46.º de la Ley Electoral (Ley N.º 9504 de 1997) definen limitaciones en cuanto al trato diferenciado de los candidatos o partidos en noticiarios y en debates organizados en la radio y televisión. Queda la duda si la norma legal es una forma eficiente para supervisar el periodismo con fines partidarios.

28. La cuestión de definir la demanda absoluta se plantea de la misma manera cuando es fijado un tope para los gastos de cada campaña.

29. Este mismo principio rige también cuando se adoptan límites máximos para las campañas. La diferencia es que en el caso de los límites para gastos, los candidatos no necesariamente alcanzarán esos topes, dependiendo de su capacidad de recaudación.

considerables adopta sistemas donde la distribución de los recursos sigue algún *criterio de desempeño*. Los modelos más importantes son: la asignación de acuerdo con el éxito electoral en el pasado, que crea un sistema de perpetuación de relaciones de fuerzas. Aquellos que consiguieron un buen resultado electoral en el pasado tendrán más recursos disponibles en el futuro y, por tanto, más posibilidades de repetir el éxito. Una alternativa es la asignación según el criterio del éxito electoral presente. En este caso, la elección se vuelve extremadamente competitiva, una vez que los competidores han recuperado sus gastos, desde el momento en que tienen éxito en la contienda electoral.³⁰ Esos dos ejemplos muestran cómo detalles aparentemente técnicos en la asignación de recursos públicos podrán influenciar de manera profunda la contienda electoral y moldear el sistema político a largo plazo.

La cuestión de los criterios de distribución de subsidios estatales y su impacto sobre las probabilidades de éxito de cada competidor se repiten también con relación a las otras modalidades de recursos públicos. Éstas son las exoneraciones de tasas, tarifas e impuestos, los servicios públicos gratuitos, el libre acceso a la televisión, la capacidad de deducir las donaciones del impuesto a la renta, cesión de espacios y bienes públicos, entre otros.

El financiamiento público en Brasil tiene una importancia significativa, puesto que tanto los recursos asignados en forma directa como también los subsidios indirectos son considerables. Con las reformas resultantes del escándalo Collor-PC, el fondo partidario fue finalmente dotado de recursos presupuestarios significativos. El total de los valores anualmente asignados a todos los partidos asciende actualmente a unos 120 millones de reales (cuadro 5).

Considerando el valor comercial del horario electoral gratuito, este recurso demuestra ser más importante. El valor del precio comercial del horario electoral gratuito en televisión (100 minutos por día durante 45 días antes de la elección) puede ser estimado en cerca dos mil cuatrocientos millones de reales (cuadro 6).³¹ A este valor habría que sumar otro, referido al espacio transmitido

30. Ello generalmente implica algún tipo de adelanto y reembolso. Una vez la capacidad de los candidatos/partidos para prefinanciar la campaña, a través de préstamos bancarios, podrá influir en las posibilidades de competencia.

31. Es importante separar diversos valores referidos al horario electoral gratuito: el valor presentado se refiere al valor comercial del espacio de publicidad. El costo es compartido entre los medios de comunicación y la autoridad tributaria federal, una vez que esos valores puedan ser reducidos de la base impositiva de la renta de las emisoras. En cuanto a los partidos políticos, el valor comercial antes citado podrá ser considerado como el beneficio directo, una especie de subsidio. Es importante recordar que el horario electoral genera igualmente costos considerables, incurridos en la producción de los trabajos de publicidad.

en todas las estaciones de radio. La estimación del valor económico del espacio publicitario deja en claro la importancia del horario electoral gratuito a disposición de los competidores, puesto que representa veinte veces el valor del fondo partidario y tres veces el valor total del financiamiento de todas las campañas electorales en 2002, declaradas ante la Justicia Electoral.

CUADRO 6
Valor comercial del horario electoral gratuito

El horario electoral gratuito está regulado en los artículos 44.º-57.º de la Ley Electoral N.º 9504 de 1997.

Los partidos tienen derecho a transmitir gratuitamente sus programas en los 45 días previos a la antevíspera de la elección, de lunes a sábado. Esto representa seis semanas de transmisión de lunes a sábado y en la semana previa a la elección de lunes a viernes. Los horarios de transmisión son desde la 13:00 a las 13:50 h y de las 20:30 hasta las 21:20 h.

Para efectos de simulación del valor del espacio publicitario concedido gratuitamente a los partidos políticos se sumaron los precios para los comerciales transmitidos en la red nacional en los cuatro canales (Red Globo, SBT, Bandeirantes y Red Record), de acuerdo con las listas de precios vigentes en agosto de 2005.

Estimación del valor comercial del horario electoral gratuito en las cuatro estaciones de TV Red Globo, SBT, Bandeirantes, Red Record, en la red nacional	Dos bloques diarios (50 min cada uno)	Valor de los comerciales (50 min = 3.000 s)	Rede Globo	SBT	Bandeirantes	Red Record
Lunes a viernes	13:00-13:50	10.346.980	6.906.400	1.378.980	1.353.000	708.600
Lunes a viernes	20:30-21:20	47.143.700	28.421.000	9.091.900	3.764.000	5.866.800
Sábado	13:00-13:50	17.147.680	6.906.400	1.378.980	3.008.000	5.854.300
Sábado	20:30-21:20	45.252.700	28.421.000	9.091.900	1.873.000	5.866.800
Total (seis semanas lunes a sábado y una semana lunes a viernes)	2.386.576.080					

En cuanto a la cuestión de la justicia distributiva, una pequeña fracción de los recursos públicos es asignada en forma equitativa. En el caso de los recursos anualmente distribuidos a los partidos por el fondo partidario, un 1% del valor total, y en el caso del horario electoral, 1/3 del tiempo, es distribuido entre todos los competidores en forma equitativa. La mayor parte de los recursos (99% del fondo partidario y 2/3 del horario electoral) se asigna en forma proporcional según el éxito electoral logrado en la última elección para la Cámara de Diputados.³²

Integridad de los representantes

Existe finalmente una tercera preocupación referente a la integridad del representante electo. Como cualquier otro titular de un cargo público, éste —ya sea como parlamentario o gobernante— podrá involucrarse en acuerdos corruptos, favoreciendo a aquellos que aportaron recursos para su campaña. El financiamiento político asumiría el papel de un soborno.³³ En ese caso, la relación promiscua entre el donador de campañas y el representante político que retribuye con favores podrá apoyarse en el libre arbitrio, en una relación de dependencia del candidato con sus seguidores de la iniciativa privada, o en la presión sobre el empresario con el fin de que aporte recursos para futuras campañas.

Evitar conflictos de intereses

Las medidas preventivas incluyen el veto a determinados grupos de riesgo de donadores como, por ejemplo, concesionarias de servicios públicos, empresas de obras o servicios en curso para el Estado; la limitación de la relación de dependencia entre el donador y el candidato; la sustitución parcial o total del financiamiento privado por el financiamiento público o la transparencia. Todo ello con la finalidad de exponer posibles arreglos corruptos ante el escrutinio de la opinión pública.

32. La distribución del fondo partidario se da en función de los votos en la última elección; el horario electoral es distribuido dependiendo de la composición de la Cámara después de la última elección.

33. Hay autores que manifiestan que existe una diferencia entre el fin puramente privado que se vale de los sobornos y el propósito electoral de las donaciones para las campañas, vinculadas a futuros favores. Una vez que la elección para un cargo representa también una conquista privada en el ámbito material, o un crecimiento del prestigio político para los líderes políticos involucrados, tal diferencia se torna relativa.

Los grupos de riesgo impedidos de donar recursos incluyen entidades que mantienen relaciones contractuales con el Estado o dependen de otra manera del poder público.³⁴ En los diferentes países, se incluyen frecuentemente entidades que reciben recursos públicos, que trabajan en régimen de concesión o permiso público, que prestan servicios o realizan obras para el Estado.

En el caso brasileño están excluidas todas las entidades que reciben recursos a través del Estado, así como las instituciones que trabajan en régimen de permiso o de comisión para el Estado. Además, las organizaciones gremiales o los sindicatos están excluidos como donadores. Es difícil pensar, en estos tiempos, en una justificación razonable para la exclusión de los sindicatos de trabajadores o empleadores de la lista de entidades financiadoras de elecciones. En la mayoría de los países, esas organizaciones son reconocidas por su función de plantear demandas y dirigirlas al sistema político, lo que las convierte en interlocutores naturales con los partidos políticos.

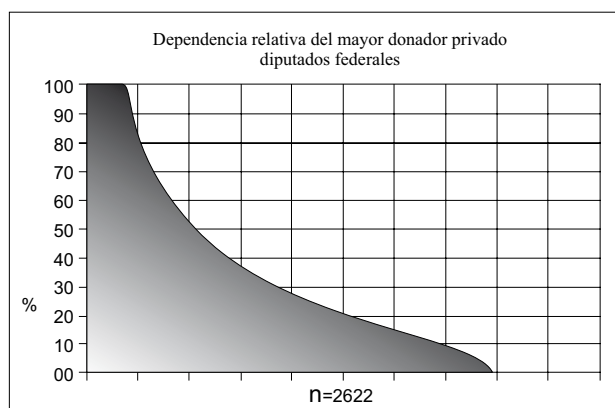
Otra característica del caso brasileño es la autorización de donaciones provenientes de empresas que mantienen relaciones contractuales con el Estado. Los contratistas que dependen de la realización de obras y las empresas que prestan servicios al Estado son extremadamente vulnerables a posibles chantajes o posteriores favorecimientos en función de sus donaciones. Es grande la lista de entidades que son potencialmente beneficiadas por decisiones o medidas administrativas del gobierno, entre ellas los bancos, como quedó demostrado en el transcurso de los recientes escándalos.

Limitar la dependencia entre el candidato y el donador

Algunos países introdujeron límites específicos en el establecimiento de relaciones entre donadores y financiadores. El objetivo de esos reglamentos es evitar una posible relación de dependencia entre el candidato y el donador. Una primera fórmula es la limitación de los recursos privados en relación con el total del financiamiento, dando más espacio al apoyo con recursos públicos. Otra variación es la limitación del financiamiento de un donador respecto al financiamiento total. Los candidatos o los partidos no pueden recibir más que un determinado valor de un único donador. Las reglas en ese sentido tratan de prevenir una relación peligrosamente estrecha entre donadores y candidatos. En ambos casos, los candidatos están protegidos de las influencias espurias de los financiadores.

34. *Sensu stricto*, todas las actividades empresariales están profundamente influenciadas por la actividad del Estado como supervisor, regulador, inversionista, etc. La identificación de grupos de riesgo depende de circunstancias especiales, con riesgos específicos.

CUADRO 7
Dependencia de los candidatos con pocos financiadores



En ese sentido, no existe ninguna regla en Brasil. Tanto el financiamiento privado global como también el financiamiento proveniente de donadores individuales no sufren ningún tipo de limitación. Al contrario, el análisis de los datos de las prestaciones de cuentas arroja números dramáticos relativos a ese segundo problema de la dependencia unilateral del candidato con sus principales financiadores (cuadro 7). La mayoría de los candidatos a diputado federal depende exclusivamente de los recursos de un único donador. Para el 20% de los diputados, un donador es la única fuente; para el 60%, el principal donador aporta más de la mitad de los recursos.

Transparencia para prevenir el intercambio de favores

Una de las presunciones para identificar posibles vinculaciones entre las donaciones y una futura retribución de favores es la transparencia del financiamiento político, tanto para la Justicia Electoral como también para la sociedad. En la gran mayoría de países, los recursos son fiscalizados por una institución externa. En muchos casos, la independencia de esa institución es bastante limitada, debido a la forma de designación de sus directivos. Además de la presentación de cuentas a órganos públicos, la sociedad civil asume un papel de mucha importancia. Para que los ciudadanos, la prensa y las organizaciones sociales puedan participar activamente en la fiscalización de las finanzas electorales, es necesario que los datos estén a disposición del público. Los sistemas tradicionales de acceso a esa información dependen de las solicitudes formuladas por los interesados. Los modelos más modernos cuentan con la divulgación pro activa, por medio de tecnologías como Internet.

Los sistemas de presentación y divulgación de cuentas basados en la idea del voto informado trabajan con modelos de presentación de cuentas simultáneamente con el proceso electoral. En ese caso, el papel del ciudadano como fiscalizador y supervisor de las finanzas electorales está previsto, abriendo la posibilidad de usar el perfil de financiamiento como uno de los dos criterios de la elección electoral.³⁵

En muchos aspectos, el modelo de presentación de cuentas en Brasil es bastante avanzado cuando se lo compara con otros países. La definición del financiamiento también es más amplia. La presentación de cuentas sobre los movimientos financieros en las campañas está organizada con mayor detalle. Todos los ingresos y gastos deben registrarse, con la identificación individual de las donaciones y los pagos. Para facilitar el control, cualquier recurso debe ser canalizado a través de una única cuenta bancaria de campaña. Del mismo modo se identifica a los coordinadores financieros de la campaña. Finalmente, la contabilidad parece incluir no solamente los recursos monetarios sino también en especie. Visto bajo la óptica de la comparación internacional, es un sistema bastante completo.

Otra modificación significativa fue la introducción de la presentación de cuentas en formato electrónico, establecida obligatoriamente por el Tribunal Superior Electoral a partir de la elección de 2002. Esa modificación abrió las puertas para otra instancia de control y de fiscalización de datos por parte de la Justicia Electoral. Frente al número elevado de cuentas de campañas individuales (alrededor de dieciocho mil en elecciones estatales y nacionales; más de trescientos mil en las elecciones nacionales), los registros electrónicos permiten una fiscalización más eficiente y la vasta divulgación de los datos a todos los ciudadanos.

Existen, en forma embrionaria, algunos elementos de presentación de cuentas concomitantemente con las elecciones. Un primer elemento es la declaración de topes de campaña, que son informados por los propios candidatos o partidos al inicio de las elecciones. Un elemento adicional a ese respecto

35. Por lo menos dos soluciones heterodoxas empleadas para disminuir el riesgo de las relaciones corruptas entre el donador y el candidato no pueden tratarse en detalle aquí. La primera concepción es la creación de un fondo de financiamiento público al cual los donadores podrán destinar sus contribuciones. Este sistema puede servir como canalizador de demandas de aquellas entidades que tratan de mantener buenas relaciones con todos los posibles futuros gobernantes. Otra solución más heterodoxa se basa en la idea de aportaciones anónimas, donde el candidato no sabrá el origen de los recursos brindados por los donadores. En Chile fue instituido un sistema de donaciones reservadas. Para mayores informaciones cf. Ackermann y Ayres 2002.

es la presentación de cuentas mensuales de los partidos políticos durante el proceso electoral. A partir de la Ley N.º 11300 de 2006 —conocida como minirreforma política—, los candidatos son obligados a rendir cuentas sobre el monto de recursos recaudados hasta un mes antes de la elección. Mientras tanto, esta regla no requiere la identificación de los donantes, necesaria sólo en la rendición de cuentas final después de los comicios. La mayor falla del sistema de presentación de cuentas es el incumplimiento de esta exigencia mínima de transparentar números fidedignos respecto a las fuentes de financiamiento. Uno de los grandes desafíos es combatir la práctica de las «cajas secretas» o los fondos no declarados.

El desafío de la ley que pega

Mencionamos inicialmente tres valores que concentran la atención de los legisladores en la regulación del financiamiento político: la recuperación del ideal democrático de la equidad ciudadana, la modelación de la competencia entre partidos y candidatos y la prevención contra arreglos corruptos entre donadores y futuros representantes. Una preocupación adicional, que recorre todas las épocas y países, es la posibilidad de implementación de la ley. Para explicar la relación entre la realidad del financiamiento y las tentativas de regulación, algunos autores utilizan fenómenos hidráulicos como ilustración: los recursos fluyen naturalmente hacia los candidatos, abriendo brechas en la ley o descubriendo nuevos caminos, cada vez que se establece una nueva regla.

Acabar con la impunidad

Para vencer el desafío de regular el financiamiento político, los reformadores recurren a dos estrategias. La primera incluye el fortalecimiento de controles y la aplicación de sanciones más severas. Son necesarios órganos públicos independientes y capacitados para cumplir esta tarea. La autonomía y la eficiencia de estas instituciones dependen, entre otros elementos, de la independencia de su dirección y de su capacidad profesional y técnica para rendir cuentas sobre la tarea de fiscalización. En muchos países, el papel de la fiscalización ya no recae exclusivamente en los hombros del poder público. La prensa, los contendores políticos y la sociedad civil observan atentamente la cuestión del financiamiento político.

Realismo en la confección de nuevas reglas

Una segunda estrategia en la difícil tarea de regular el financiamiento político en forma sustentable es hacer que la aplicación de nuevas regulaciones sea un criterio central cuando se debatan nuevas normas. En muchos casos, normas

más rigurosas fueron abandonadas en favor de regulaciones más permisivas, pero con mayor probabilidad de implementación y fiscalización. Los sistemas de financiamiento político en todos los países representan compromisos entre ideales democráticos y la real necesidad de conseguir recursos para financiar partidos y campañas.

Las modificaciones en la regulación del financiamiento político en Brasil después del escándalo Collor-PC representan un paso en dirección a un sistema más realista, permitiendo la donación de recursos privados de las empresas para las campañas electorales. Dado que los apoyos benéficos, tales como contribuciones partidarias y pequeñas donaciones no constituyen recursos suficientes, los partidos y candidatos tendrán que recurrir a las contribuciones empresariales para cubrir sus gastos electorales. Con las reformas posteriores a 1992, las donaciones provenientes de empresas se volvieron legales y el legislador exige la presentación de cuentas sobre dicho financiamiento. Incluso sin un balance claro en cuanto a las investigaciones actualmente en curso, el actual sistema de financiamiento político continúa presentando gravísimos problemas. En el próximo punto discutiremos las principales propuestas presentadas.

5. ALTERNATIVAS PARA LAS REFORMAS

Enmiendas puntuales

La legislación acerca del financiamiento electoral y partidario está vigente hace poco más de una década, desde las reformas introducidas en respuesta al escándalo Collor-PC Farias. En esa época se presentaron varias propuestas, algunas con reformas puntuales, otras proponían modificaciones más profundas. Un gran número de proyectos de ley firmados por distintos parlamentarios, no pasó de la fase inicial de la presentación de la propuesta.

La propuesta radical del financiamiento público exclusivo

No obstante, a partir de los trabajos de las comisiones de reforma política durante varias legislaturas, ganó consistencia una propuesta de reforma que cuenta con el apoyo de importantes representantes de las fuerzas políticas en el Congreso Nacional.³⁶ Ese proyecto (Proyecto de Ley N.º 2679/03) modifica dos

36. El proyecto fue discutido y aprobado en el Senado Federal, y pasó por todas las Comisiones de la Cámara de Diputados, esperando entrar en la agenda de votación de esta Casa. Para su aplicación en las próximas elecciones, este proyecto tendría que ser aprobado hasta finales de septiembre de 2005, un año antes de la contienda electoral en 2006. En caso de que este plazo no se reduzca, es probable que el debate sobre posibles reformas sea reabierto como consecuencia de los resultados de las actuales investigaciones acerca de los escándalos mensalão (esquema de compra de votos de parlamentarios), correos y los procesos de casación de mandatos.

es la presentación de cuentas mensuales de los partidos políticos durante el proceso electoral. A partir de la Ley N.º 11300 de 2006 —conocida como minirreforma política—, los candidatos son obligados a rendir cuentas sobre el monto de recursos recaudados hasta un mes antes de la elección. Mientras tanto, esta regla no requiere la identificación de los donantes, necesaria sólo en la rendición de cuentas final después de los comicios. La mayor falla del sistema de presentación de cuentas es el incumplimiento de esta exigencia mínima de transparentar números fidedignos respecto a las fuentes de financiamiento. Uno de los grandes desafíos es combatir la práctica de las «cajas secretas» o los fondos no declarados.

El desafío de la ley que pega

Mencionamos inicialmente tres valores que concentran la atención de los legisladores en la regulación del financiamiento político: la recuperación del ideal democrático de la equidad ciudadana, la modelación de la competencia entre partidos y candidatos y la prevención contra arreglos corruptos entre donadores y futuros representantes. Una preocupación adicional, que recorre todas las épocas y países, es la posibilidad de implementación de la ley. Para explicar la relación entre la realidad del financiamiento y las tentativas de regulación, algunos autores utilizan fenómenos hidráulicos como ilustración: los recursos fluyen naturalmente hacia los candidatos, abriendo brechas en la ley o descubriendo nuevos caminos, cada vez que se establece una nueva regla.

Acabar con la impunidad

Para vencer el desafío de regular el financiamiento político, los reformadores recurren a dos estrategias. La primera incluye el fortalecimiento de controles y la aplicación de sanciones más severas. Son necesarios órganos públicos independientes y capacitados para cumplir esta tarea. La autonomía y la eficiencia de estas instituciones dependen, entre otros elementos, de la independencia de su dirección y de su capacidad profesional y técnica para rendir cuentas sobre la tarea de fiscalización. En muchos países, el papel de la fiscalización ya no recae exclusivamente en los hombros del poder público. La prensa, los contendores políticos y la sociedad civil observan atentamente la cuestión del financiamiento político.

Realismo en la confección de nuevas reglas

Una segunda estrategia en la difícil tarea de regular el financiamiento político en forma sustentable es hacer que la aplicación de nuevas regulaciones sea un criterio central cuando se debatan nuevas normas. En muchos casos, normas

más rigurosas fueron abandonadas en favor de regulaciones más permisivas, pero con mayor probabilidad de implementación y fiscalización. Los sistemas de financiamiento político en todos los países representan compromisos entre ideales democráticos y la real necesidad de conseguir recursos para financiar partidos y campañas.

Las modificaciones en la regulación del financiamiento político en Brasil después del escándalo Collor-PC representan un paso en dirección a un sistema más realista, permitiendo la donación de recursos privados de las empresas para las campañas electorales. Dado que los apoyos benéficos, tales como contribuciones partidarias y pequeñas donaciones no constituyen recursos suficientes, los partidos y candidatos tendrán que recurrir a las contribuciones empresariales para cubrir sus gastos electorales. Con las reformas posteriores a 1992, las donaciones provenientes de empresas se volvieron legales y el legislador exige la presentación de cuentas sobre dicho financiamiento. Incluso sin un balance claro en cuanto a las investigaciones actualmente en curso, el actual sistema de financiamiento político continúa presentando gravísimos problemas. En el próximo punto discutiremos las principales propuestas presentadas.

5. ALTERNATIVAS PARA LAS REFORMAS

Enmiendas puntuales

La legislación acerca del financiamiento electoral y partidario está vigente hace poco más de una década, desde las reformas introducidas en respuesta al escándalo Collor-PC Farias. En esa época se presentaron varias propuestas, algunas con reformas puntuales, otras proponían modificaciones más profundas. Un gran número de proyectos de ley firmados por distintos parlamentarios, no pasó de la fase inicial de la presentación de la propuesta.

La propuesta radical del financiamiento público exclusivo

No obstante, a partir de los trabajos de las comisiones de reforma política durante varias legislaturas, ganó consistencia una propuesta de reforma que cuenta con el apoyo de importantes representantes de las fuerzas políticas en el Congreso Nacional.³⁶ Ese proyecto (Proyecto de Ley N.º 2679/03) modifica dos

36. El proyecto fue discutido y aprobado en el Senado Federal, y pasó por todas las Comisiones de la Cámara de Diputados, esperando entrar en la agenda de votación de esta Casa. Para su aplicación en las próximas elecciones, este proyecto tendría que ser aprobado hasta finales de septiembre de 2005, un año antes de la contienda electoral en 2006. En caso de que este plazo no se reduzca, es probable que el debate sobre posibles reformas sea reabierto como consecuencia de los resultados de las actuales investigaciones acerca de los escándalos mensalão (esquema de compra de votos de parlamentarios), correos y los procesos de casación de mandatos.

aspectos importantes del sistema de financiamiento político. El primero consiste en el requisito de un sistema de listas previamente ordenadas, que tendrán como consecuencia la disputa electoral en torno a agrupaciones partidarias, y ya no de candidatos individuales. El segundo elemento de la reforma es la introducción del financiamiento público exclusivo en años electorales, con el consiguiente aumento significativo de los valores presupuestarios asignados (que se aumentarían de 120 a 850 millones de reales).³⁷

Los defensores de ese proyecto mencionan una serie de efectos positivos esperados de la reforma. La primera medida, la lista cerrada, con sus impactos sobre las relaciones entre los representantes, sus respectivos partidos y los electores, son asuntos fuera del ámbito del presente debate. Sin embargo, la lista cerrada tendría efectos colaterales en los costos de las campañas, sobre los cuales se podrán hacer algunas reflexiones. Del fin de la individualización de las campañas se podría esperar un abaratamiento de las contiendas electorales, puesto que los debates pulverizados entre candidatos, inclusive de la misma agrupación, serían sustituidos por disputas entre algunos partidos. Por otro lado, los partidos pasarían a tener debates intrapartidarios acerca de la preparación previa de las listas ordenadas, con efectos aún no previsibles, inclusive en el campo de la movilización de recursos.

El segundo elemento de la reforma, referido al financiamiento público exclusivo de las campañas, tiene más implicancias, tanto desde el punto de vista de principios, como del orden práctico. Las posiciones a favor del financiamiento público se fundamentan en una desconfianza contra cualquier tipo de recurso privado, principalmente aportes de volumen grande. La asignación exclusiva de recursos públicos —sostienen los defensores— ayudaría a aminorar los tres problemas abordados en este estudio. Esto haría que hubiera mayor igualdad entre los ciudadanos, porque participarían únicamente a través del voto; en consecuencia, se descartaría cualquier afiliación a través de recursos. Ello resultaría en competencias más justas porque los candidatos recibirían recursos según los criterios preestablecidos. Y cortaría el vínculo entre dinero y representación, porque los candidatos no quedarían atados a los intereses de sus financiadores.

Los argumentos de orden práctico a favor del financiamiento público se refieren a los costos para los fondos públicos y la fiscalización. Los defensores

37. Técnicamente, ¿ese cambio se daría a partir del aumento del fondo partidario en años electorales a siete reales por elector? En años no electorales se mantendría el valor actual. El financiamiento de los partidos con donaciones privadas, prohibido en los años electorales, continuaría permitiéndose en años sin contienda electoral.

del financiamiento público exclusivo argumentan que éste en realidad no aumentaría sino disminuiría el costo de las campañas para los fondos públicos. El argumento sostiene que, en el sistema actual de financiamiento, los recursos públicos aportados a la contienda política no se limitan a los valores aportados al fondo partidario y las deducciones del impuesto a la renta de las estaciones de radio y canales de televisión en función del horario electoral gratuito. Recursos públicos en valores no estimados se emplearían ilegalmente para refinanciar generosas donaciones de empresas, en la forma de contratos sobrevaluados para realizar obras y servicios para el Estado. El financiamiento público exclusivo, directamente del presupuesto, sería una alternativa más económica y tendría un efecto beneficioso sobre la integridad de las instituciones públicas.

Otro argumento de orden pragmático se refiere a la fiscalización de los recursos para partidos y elecciones. Ya que no habría más recursos privados lícitos, la Justicia Electoral se podría concentrar en la identificación de otros eventuales aportes ilícitos. La combinación con la introducción de las listas ordenadas ayudaría en la detección de irregularidades, porque en lugar de miles de presentaciones de cuentas individuales habría un número limitado de partidos para ser fiscalizados. Ello produciría una reducción de las cajas secretas durante las campañas, y haría que éstas sean más transparentes.

Críticas al financiamiento público exclusivo

A pesar de la consolidación de un consenso con respecto a la hipótesis del financiamiento público exclusivo, hay varias críticas, tanto del orden de principios como también en relación con su implementación práctica. Una primera posición identifica en el financiamiento privado algo no precisamente malo. Al contrario, defiende que el apoyo financiero de pequeño volumen es una de tantas diversas manifestaciones del arraigamiento social de los partidos políticos. Prohibirlo por completo sería un retroceso desde el punto de vista de la democratización del sistema político brasileño. Bajo esa concepción, no existe una línea de financiamiento deseable e indeseable entre el financiamiento público y el privado. Al contrario, existen formas de financiamiento privado beneficiosas para la democracia, como las donaciones de pequeño volumen y otras formas problemáticas.

En relación con el financiamiento público, la situación es parecida. Si bien algún tipo de apoyo puede ser beneficioso, contiendas financiadas exclusivamente con recursos públicos representan un enorme riesgo de distorsión del mercado político. Del mismo modo, el monopolio del financiamiento público

volvería a los competidores políticos totalmente dependientes del Estado, con implicancias negativas sobre su compromiso con los problemas de la sociedad. Otra faceta de esa dependencia es la posibilidad de explorar esa relación de dependencia, por ejemplo, en procesos que suspenden los recursos a los partidos en función de irregularidades cometidas.

Además, respecto al financiamiento público exclusivo, los criterios de distribución deberán estudiarse con mucho cuidado.³⁸ En caso de que el financiamiento público substituya el mercado de las contribuciones y donaciones por un sistema regulatorio de acceso predefinido a los recursos, el modelo de distribución de los recursos influirá directamente en las posibilidades de competencia política a corto y largo plazo. Bajo esta óptica, la adopción del sistema de distribución de recursos para la campaña en igual proporción a los resultados en la elección anterior es cuestionable, puesto que representa la extrapolación de esos resultados para la actual elección.³⁹

Otros cuestionamientos se refieren a los riesgos del financiamiento público exclusivo con respecto a su aplicación práctica. Los críticos advierten que una de las grandes interrogantes a ese respecto consiste en si los financiamientos no declarados —de origen privado— podrán de hecho reducirse de manera significativa. A pesar de las afirmaciones en ese sentido, varios factores conspiran contra esa posibilidad, entre ellos el hecho de que el financiamiento público exclusivo cubriría exactamente los gastos de los actuales valores declarados de financiamiento privado. Si hubiera demandas u ofertas reprimidas que justifican las cajas secretas durante la campaña en el sistema actual de financiamiento, las mismas posiblemente continúen con igual fuerza en un régimen de financiamiento público exclusivo. Además, la propuesta no cambia la estructura de control en su esencia, ni las penalidades impuestas a los transgresores. Por lo tanto, ni desde el punto de vista de la prevención, adecuando la norma a las demandas del mercado de financiamiento político, ni desde el punto de vista de las sanciones, el proyecto actual interfiere en el fenómeno de las cajas secretas.

38. Hay también posiciones liberales que afirman que el financiamiento es una forma de expresión de opiniones políticas y que por lo tanto no debe ser limitado. Esa posición es fuerte en Estados Unidos (Smith 2001), pero no encuentra defensores igualmente consecuentes en Brasil. Otra posición, derivada del liberalismo económico, rechaza la asignación de recursos públicos para la contienda política por considerarla una forma irresponsable del uso del dinero público. La utilización de ese argumento en el contexto brasileño tiene carácter populista: no se justificaría la asignación de un gran volumen de recursos públicos para propaganda política en un país con enormes carencias sociales.

39. Por la propuesta en trámite, la mayoría de los recursos (85%) se distribuiría de acuerdo con ese criterio, otra parte, en forma equitativa entre todos los partidos en el Congreso Nacional (14%) y el resto de los recursos (1%), entre todos los partidos.

Finalmente, con relación al aspecto mismo de la fiscalización, el peso que recae sobre los hombros de la Justicia Electoral puede disminuir en función del reducido número de cuentas que serán fiscalizadas. Por otro lado, el peso político se multiplicaría enormemente. Ante la posibilidad de detectar errores o problemas en la presentación de cuentas, ya no serían más objeto de cuestionamientos los candidatos individuales. Al contrario, la Justicia Electoral lidiaría con los partidos políticos defendiendo su propia supervivencia, puesto que, en caso de irregularidades, ellos correrían el riesgo de perder el fondo partidario y, por ende, cualquier apoyo pecuniario para las próximas elecciones.

¿Un programa de reformas sustentables?

El proyecto del financiamiento público exclusivo rompe radicalmente con el sistema de financiamiento vigente. Además de las promesas hechas con respecto al efecto moralizador sobre la política, la propuesta representa un paso a tientas. Aparentemente, se trata de un juego de alto riesgo. Por otro lado, hasta el momento no se ha presentado un proyecto que prometa el perfeccionamiento del sistema actual, con una clara visión de los valores que se tendrán en la mira.

Este artículo pretende brindar una pequeña contribución para esclarecer la relación entre los valores democráticos en juego y las distintas herramientas de intervención en el sistema de financiamiento político. Una reforma que no reacciona solamente a los impulsos de una crisis en curso, sino que también pretende proporcionar una contribución a la consolidación democrática, deberá abordar las cuestiones de igualdad ciudadana, de la competencia sin distorsiones y de la integridad de los representantes. Además, es indispensable una fuerte dosis de realismo en la confección de nuevas reglas, para que no se construyan otras fachadas que oculten la realidad. Tal vez sea más adecuado pensar en una secuencia escalonada de reformas, con el fin de permitir a los actores —candidatos y donantes pero, principalmente, los órganos fiscalizadores y la sociedad— construir sobre la base de experiencias consolidadas e incorporar las nuevas exigencias sucesivamente y con mayor eficiencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMANN, Bruce e Ian AYRES

2002 *Voting with dollars. A new paradigm for campaign finance*. New Haven y Londres: Yale University Press.

AUSTIN, Reginald y Maja TJERNSTRÖM (eds.)

2003 *Funding of political parties and election campaigns*. Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

CINTRA, Antonio Octavio

2005 *A proposta da reforma política*. Brasília: Consultoria Legislativa Câmara dos Deputados.

DUTRA, Eloy

1963 *IBAD: sigla da corrupção*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

GRINER, Steven y Daniel ZOVATTO (eds.)

2004 *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: Organización de los Estados Americanos (OEA) / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

JORGE, Vladimir Lombardo

1997 «Os meios de comunicação de massa nas campanhas eleitorais». *Comunicação & política*, n.s., vol. 4, N.º 1, pp. 126-133.

RABAT, Marcio Nuno

2002 *Histórico de reformas. A que se refere a expressão «reforma política» nas discussões em curso no Congresso Nacional*. Brasília: Consultoria Legislativa Câmara dos Deputados.

SMITH, Bradley

2001 *Unfree speech: the folly of campaign finance reform*. New Jersey: Princeton University Press.

El proceso electoral de 2006 en Nicaragua

Rosa Marina Zelaya Velásquez

INTRODUCCIÓN

Desde su independencia de Centroamérica, Nicaragua ha vivido diferentes avatares. Unos, producto de la naturaleza, como terremotos, maremotos, huracanes. Otros, por causa del ser humano: guerras, manipulaciones electorales, golpes de estado, revoluciones, regímenes dictatoriales, autocracias, etcétera. Todo ello ha traído como consecuencia un desgaste en la economía del país, en la construcción de ciudadanía, además de debilidades en las instituciones y naturalmente en su democracia.

Nicaragua, según el censo de población de 2005, es un país con tan sólo 5.142.098 habitantes, en una superficie de 130 mil kilómetros cuadrados. El 5 de noviembre de 2006, se apresta a realizar elecciones generales: por quinta vez, para Presidente y Vicepresidente de la República y Diputados ante la Asamblea Nacional; y por cuarta vez para elegir Diputados ante el Parlamento Centroamericano. Ello en la etapa contemporánea y después de la revolución del 19 de julio de 1979, que produjo el derrocamiento del general Anastasio Somoza Debayle.

Estos comicios se realizarán, una vez más, en el tiempo establecido por la Constitución Política de la República y la Ley Electoral, que marca una continuidad en la decisión de respetar el período de cinco (5) años para el que fueron electos los candidatos.

La celebración de elecciones en cualquier parte del mundo, en mayor o menor grado, genera expectación sobre sus resultados. Dependiendo del grado de desarrollo cultural, económico, político, de la estabilidad democrática y la fortaleza institucional, éstos implican más o menos incertidumbre para la ciudadanía y habitantes de la nación correspondiente y de la comunidad internacional.

Las organizaciones políticas participantes y las respectivas ideologías que sustentan, las credenciales personales de los candidatos, el tipo de liderazgo que se presume que podrían ejercer en su probable mandato y las posibilidades ganadoras de ellas, han marcado en Nicaragua, de una u otra manera, el grado y la pauta de participación, además de la forma de votación en los últimos procesos electorales.

Las elecciones nacionales del 25 de febrero de 1990, por ejemplo, fueron trascendentales para el futuro del país. Dicho proceso produjo enormes incertidumbres y expectativas nacionales e internacionales. De manera similar, estos comicios del 5 de noviembre de 2006 están generando parecidas reacciones, por lo que son considerados también de suma importancia para el desarrollo democrático, económico, político y social del país, ya que de sus resultados dependerá el tipo y estilo de gobierno que Nicaragua tendrá en los próximos años.

Una nota de prensa del organismo de observación electoral de la Unión Europea, publicada recientemente, parece confirmar ese sentir al señalar que «[...] las próximas elecciones previstas para el cinco de noviembre venidero, son las más importantes y competitivas que se celebran en Nicaragua desde 1990, porque además tienen lugar en un período difícil para el país, en que la confianza pública en las instituciones políticas es escasa».

La polarización de las elecciones presidenciales ha sido una constante en Nicaragua. Ello desde las elecciones de febrero de 1990 cuando, en un extremo, se tenía la opción de reelegir al gobierno de Daniel Ortega Saavedra, del Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que había gobernado durante la década de 1980, desde la revolución de 1979; y, por el otro, realizar un cambio radical optando por una mujer —Violeta Barrios de Chamorro—, candidata por la Alianza Unión Nacional Opositora (UNO), esposa del «Mártir de las libertades públicas», el Dr. Pedro Joaquín Chamorro Cardenal, periodista asesinado en las calles de Managua cuando se dirigía a su trabajo en el diario *La Prensa*, en donde era accionista y desde el cual ejercía una tenaz oposición al régimen somocista. Esta candidata representaba a diversos sectores empresariales y de once partidos políticos —de diferentes tendencias ideológicas (comunista, socialista, socialdemócrata, socialcristiana, liberal, conservadora)— opositores al régimen del FSLN. Finalmente, Barrios de Chamorro consiguió la Presidencia de la República, con el 54,73% de los votos, sobre el 40,82% obtenido por Ortega. Se inició así un período de transición de la democracia que aún no concluye.

La presidenta Chamorro logró proyectar una figura maternal, de paz, que es lo que deseaba el pueblo de Nicaragua. Todos querían que cesara la guerra, que dejaran de morir jóvenes en los frentes de batalla; que terminara el servicio militar obligatorio, que el gobierno sandinista había establecido; que mejorara la situación económica del país; que hubiera mayor abastecimiento en los centros de distribución alimenticia y de productos en general de todo tipo en los centros comerciales. Al haber un bloqueo económico de parte del gobierno de los Estados Unidos de América (EE. UU.), se había afectado el flujo normal de productos hacia Nicaragua y las transacciones comerciales en general, provenientes de ese país.

En las elecciones presidenciales de 1996 y del año 2001, de igual forma, se presentó una polarización de las votaciones. En ambas, en un extremo se ubicó Daniel Ortega Saavedra, por el FSLN, y en el otro, Arnoldo Alemán Lacayo, por la Alianza Liberal (AL) —en 1996— y Enrique Bolaños Geyer, por la Alianza Partido Liberal Constitucionalista (PLC) —en 2001. En las dos elecciones ganaron las coaliciones electorales con un 51,02% y un 56,3%, frente a un 37,74% y 42,3% de votos obtenidos por Daniel Ortega, respectivamente.

Como vemos, la polarización de las elecciones desde 1990 ha enfrentado al candidato del FSLN con el de las alianzas de partidos políticos; ello a pesar de que en los comicios del 90 participaron diez diferentes contendientes, y 22 candidatos en las elecciones presidenciales de 1996. El año 2001 sólo tres organizaciones políticas presentaron candidatos debido a las reformas a la Ley Electoral realizadas en enero de 2000. Asimismo, la aplicación de estas reformas por el Consejo Supremo Electoral (CSE) en las elecciones municipales de 2000 canceló la personería jurídica a veinte partidos políticos; sin embargo, ésta les fue restituida por la Corte Suprema de Justicia que sentenció, en noviembre de 2002, la inaplicabilidad, por inconstitucionales, de varios artículos de las mencionadas reformas a la Ley Electoral de 2000 en las que el CSE había fundamentado su fallo.

En todas estas elecciones existió un segmento de votantes duros de las organizaciones políticas de los extremos polarizados, pero siempre la decisión final recayó en los ciudadanos sin partido que votaron más en contra de una lista, para que no gane las elecciones presidenciales, que en favor de un candidato o su programa de gobierno. Tal ha sido la polarización de las elecciones presidenciales en las tres últimas elecciones generales en Nicaragua, es decir, en los últimos dieciséis años de vida democrática.

1. ANÁLISIS DEL PROCESO ELECTORAL DEL 5 DE NOVIEMBRE DE 2006

Las elecciones son un punto de partida fundamental para el desarrollo de la democracia, de ahí la importancia de organizarlas adecuadamente para que se respete la voluntad popular y, a su vez, los resultados sean aceptados por todos los contendientes y electores. Organizar comicios donde existe una cultura de desconfianza política e institucional, requiere redoblar esfuerzos de transparencia y garantías que brinden las mayores seguridades a todos los diferentes actores del proceso.

Según la Constitución Política, en Nicaragua el sufragio es universal, igual, directo, libre y secreto; asimismo, se autoriza a votar a partir de los 16 años de edad. Para estos comicios, el Consejo Supremo Electoral (CSE) estima un padrón electoral de 3.665.000 votantes en 11.274 Juntas Receptoras de Votos (JRV).

Se inscribieron, para este proceso electoral, cinco organizaciones políticas: 1. Alianza Liberal Nicaragüense (ALN); 2. Alianza Movimiento Renovador Sandinista (MRS); 3. Alianza Liberal Constitucionalista (PLC); 4. Alianza Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que se autodenomina «Unida Nicaragua Triunfa»; y, 5. Partido Alternativa por el Cambio (AC).

Estas elecciones tienen la particularidad de que participan escisiones de los partidos tradicionales. Así, la Alianza Liberal Nicaragüense —desprendida del PLC— y el Movimiento Renovador Sandinista —cisma del FSLN— cuentan, además, con altas intenciones de votación.

Ello indica que podría darse, por primera vez en la historia republicana nicaragüense, la posibilidad de una segunda vuelta electoral presidencial o balotaje. La misma está prevista en Nicaragua desde la reforma constitucional de 1995, que señalaba que el candidato presidencial debía obtener al menos el 45% de los votos válidos para ser elegido.¹ Sin embargo, por acuerdos políticos entre el FSLN y el PLC, se reformó la Constitución Política en enero de 2000, con miras a las elecciones generales de 2001, y se bajó al 40% el número de votos válidos requeridos para ganar en una sola vuelta, e incluso con el 35%, si existe una diferencia porcentual del 5% entre el candidato presidencial del primer segundo y segundo lugar.² Esto representó una concesión importante para el FSLN.

1. Art. 147.º, Constitución Política de la República 1987, reforma de 1995.

2. Art. 147.º, Constitución Política de la República 1987, reforma de 2000.

Por todo lo señalado, los comicios de 2006 conllevan grandes desafíos para el país. Más aún cuando la realización de elecciones libres, justas, transparentes y honestas, en las que se respete el voto popular, está a cargo de un organismo electoral que, por su composición de origen partidario —con miembros del FSLN y del PLC—, hace que los otros participantes, en mayor o menor grado, expresen sus preocupaciones acerca de la actuación profesional del órgano electoral en estas elecciones; ello con el agravante de la posibilidad de una elección con márgenes muy estrechos en sus resultados, como recién sucedió en Costa Rica y México.

Por otra parte, existen acuerdos políticos adoptados en 1998 y mantenidos por los líderes del FSLN y el PLC; mediante ellos se realizaron —entre otras— reformas a la Constitución y a la Ley Electoral en enero de 2000. Asimismo, ambas fuerzas políticas se han distribuido cargos en los diferentes poderes del Estado —excepto en el Ejecutivo— y otros organismos del Estado, como la Fiscalía, la Contraloría y la Procuraduría de los derechos humanos. Finalmente, dentro de estos acuerdos, se realizaron nuevas reformas constitucionales en el 2005-2006 por las que se instituyó en Nicaragua un sistema semiparlamentario, restándole atribuciones al Poder Ejecutivo y confiriéndoles nuevas al Poder Legislativo.

Estas reformas constitucionales generaron protestas masivas de la población, por considerar que en su aprobación no se había seguido el procedimiento establecido para ello en la propia Carta Magna. Así, en marchas multitudinarias, se exigió un referendo sobre ellas —al igual que la despartidarización de las instituciones, elecciones libres y respeto al estado de derecho. También se dieron expresiones de rechazo a las reformas a través de los medios de comunicación y en los resultados de las diferentes encuestas a la población que se realizaron sobre el particular; se presentaron recursos de inconstitucionalidad por más de 160 ciudadanos ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ), que dictó sentencia declarando válidas las reformas. Dirigentes del Movimiento por Nicaragua (MXN),³ de Fundación Iberoamericana de las Culturas (FIBRAS) y del Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP) interpusieron recursos ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), en contra de la aprobación de estas reformas constitucionales.

La vigencia de estas reformas fue postergada para el 20 de enero de 2007 —diez días después de la toma de posesión del nuevo Presidente de la República—

3. Organización constituida en diciembre de 2004 con el fin de defender la institucionalidad democrática de Nicaragua.

mediante una ley marco, aprobada por la Asamblea Nacional, en virtud de un acuerdo político entre el Poder Ejecutivo y el FSLN, como una salida política de gobernabilidad.

Actualmente, en el Poder Legislativo existen dos iniciativas de referendo sobre las reformas constitucionales: una presentada por la ALN y otra por el PLC —cuya bancada de diputados impulsó y aprobó dichas reformas en común acuerdo con los diputados del FSLN. Ambas organizaciones políticas proponen que el referendo se efectúe el mismo día de las elecciones generales. El FSLN ha presentado la propuesta para que estas reformas se deroguen a través de una nueva reforma constitucional, lo que involucraría una aprobación en la legislatura de este año 2006 y su ratificación en un segundo período legislativo en 2007, con los legisladores recién electos.

Hoy en día, estas reformas constitucionales son desafectas de todos los sectores, incluso de los impulsores de las mismas —PLC y FSLN, que las aprobaron dentro de una situación de hostilidad y para presionar al gobierno de Bolaños Geyer— y de los que las repudiaron desde el inicio —el Poder Ejecutivo, diversos sectores de la sociedad civil, particularmente el Movimiento por Nicaragua, el COSEP, partidos políticos como ALN, MRS, PAC, y otros— por considerar que con ellas se estaba violentando la Constitución Política y el estado de derecho en Nicaragua.

Es muy probable que, en estas elecciones 2006, no se dé el referendo en cuestión ni se presenten iniciativas de ley de contrarreformas. Todo parece indicar que será un tema a retomar por las nuevas autoridades legislativas y presidenciales. La suerte de las reformas constitucionales dependerá de la correlación de fuerzas que tenga el futuro Presidente de la República y el respaldo con que cuente en la nueva composición del órgano legislativo.

Durante estos años, la población ha expresado mucho escepticismo y críticas a los partidos políticos y sus dirigentes, así como a las instituciones públicas en general; los nicaragüenses consideran que no se están resolviendo los problemas de pobreza y empleo, ni los temas básicos referidos a sus condiciones de vida. Ello está agravado últimamente por una crisis energética que ha generado racionamientos del fluido eléctrico en todo el país; cabe anotar que la distribución de este recurso está en manos de la iniciativa privada nacional y extranjera. Así, existe el temor de una disfunción en el flujo de energía eléctrica en pleno conteo de votos y en la transmisión de los resultados de las elecciones.

Todas estas situaciones han generado crisis de credibilidad respecto a los partidos políticos y al cumplimiento de sus promesas electorales; ello se traduce, entre otras consecuencias, en la baja afluencia a las urnas. En las elecciones municipales de 2000 se registró una abstención del 58,5%; 48% en las municipales de 2005 y más del 50% en las elecciones de los Consejos Regionales de la Costa Atlántica de marzo de 2006.

Sin embargo, por encima de todas las situaciones antes planteadas, en las elecciones generales la ciudadanía tiende a una amplia participación y así lo está expresando con una intención de más del 80% de ir a votar en los próximos comicios.

Las grandes interrogantes que se han presentado en estas elecciones son: a) Si se polarizará de nuevo la elección presidencial, al igual que en 1990, 1996 y 2001, de manera que gane una de las opciones políticas en una sola vuelta o si habrá por primera vez una segunda vuelta electoral; b) cuál será el comportamiento del órgano electoral, de las organizaciones políticas y de la ciudadanía ante los resultados electorales.

Así, los observadores electorales y algunas organizaciones políticas han alertado sobre el peligro que significa la utilización de los recursos de impugnación de los resultados electorales en las juntas receptoras de votos y en las diferentes instancias del Poder Electoral, a fin de provocar cambios en los resultados globales de la elección. Esto constituye un elemento nuevo de incertidumbre si tenemos en cuenta que hay posibilidad de que se den resultados con márgenes estrechos y que el ente electoral está conformado por miembros procedentes de partidos como el FSLN.

Algunas organizaciones políticas todavía reclaman que en las elecciones municipales de 2005, en el Municipio de Granada —situado apenas a 45 kilómetros de la capital— resultara alcalde el candidato del FSLN, en virtud de recursos de impugnaciones y recuentos de votos en las JRV específicas, con un margen mínimo y después de que los resultados habían favorecido al candidato del partido conservador. Igual reclamo hizo este partido, junto con el Partido Resistencia Nicaragüense (PRN), para este mismo proceso en otros lugares.

Todo ello ha fundamentado la petición de una fuerte presencia de la observación electoral nacional e internacional, de parte del Poder Ejecutivo, diferentes organizaciones de la sociedad civil y de organizaciones políticas participantes

en las elecciones. Sólo el FSLN y su candidato presidencial han expresado públicamente, en numerosas ocasiones, su rechazo a la observación electoral por considerarla innecesaria y han llegado a sugerir que los observadores de la OEA más bien vayan a México (por los reclamos planteados por el candidato presidencial del Partido de la Revolución Democrática, PRD).

Para los comicios de 2006 están acreditadas misiones de observación electoral nacionales e internacionales. Las más relevantes son la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión Europea, el Consejo de Expertos Electorales Latinoamericanos y las organizaciones nacionales Ética y Transparencia (ET), junto con el Instituto para el Desarrollo y la Democracia (IPADE).

Las elecciones de diputados para la Asamblea Nacional (AN) revisten también particular importancia, por la concentración de atribuciones que estos representantes han asumido desde las reformas constitucionales de 1995. Si las últimas reformas constitucionales realizadas en 2006 entran en vigencia y el nuevo Presidente de la República no tiene una mayoría de los diputados en la AN, ni logra hacer una alianza con partidos políticos afines, le resultará muy difícil gobernar.

Los gobiernos de la presidenta Barrios de Chamorro y del presidente actual, Enrique Bolaños Geyer, tienen en común que ambos tuvieron que gobernar sin el respaldo de un partido político fuerte, sin mayoría de diputados en el Poder Legislativo y con un partido político de oposición, el FSLN, realizando fuertes presiones en las calles, a través de todos los medios a su alcance para obtener toda clase de concesiones, sin medios económicos para resolver las necesidades de la población y con gran apoyo de la comunidad internacional en general.

En el caso del ingeniero Bolaños, además, ha tenido que gobernar con la tenaz oposición del propio partido que lo llevó de candidato, el PLC. Ello después de un profundo distanciamiento entre los liderazgos del Presidente de ese partido y anterior Presidente de la República, doctor Arnoldo Alemán Lacayo y del actual presidente Enrique Bolaños Guyer; parece ser que el conflicto se inició durante la campaña electoral de 2001 y tuvo su máxima expresión el año 2002, con la presentación pública por parte del gobierno de Bolaños de supuestos actos de corrupción cometidos durante la presidencia de Alemán.

El ex presidente Alemán Lacayo tiene impuesta, en la actualidad, una condena de 20 años de prisión, a la cual apeló. No obstante, la CSJ no se pronuncia

sobre ella. Algunos analistas han expresado que es un conveniente manejo del sistema judicial como instrumento de presión, mediante influencia política del FSLN en su contra; los familiares del ahora reo doctor Alemán Lacayo y sus simpatizantes políticos consideran que es un chantaje del FSLN y culpan también al presidente Bolaños de su situación carcelaria. El ex presidente Alemán ha estado en los últimos años alternando la prisión efectiva con el arresto domiciliario; ahora tiene el departamento de Managua por cárcel —bajo el régimen de «convivencia familiar»—, en virtud de alegatos de la defensa de padecer enfermedades múltiples, aunque otros opinan que es parte de las concesiones y presiones del FSLN, de conformidad al estado de salud del pacto político. No obstante, sigue teniendo una fuerte influencia en su partido, el PLC, a través del cual ejerce fuerte oposición al actual gobierno de la República. Además, tiene procesos judiciales abiertos en EE. UU. y en Panamá por supuesto blanqueo de capitales.

En 2002, el presidente Bolaños Geyer, junto a miembros destacados de su gabinete de gobierno, fue acusado ante los tribunales de justicia por supuesta obtención ilícita de financiamiento para su campaña electoral para la Presidencia de la República. Entonces, la Contraloría —integrada por miembros vinculados al PLC y al FSLN— por unanimidad emitió una resolución —excediéndose de sus funciones— que, entre otras sanciones, destituía de su cargo de Presidente de la República al ingeniero Bolaños y solicitaba su desafuero por la Asamblea Nacional. Éste fue un intento de acortar el período presidencial mediante la destitución.

Ante esta amenaza, el presidente Bolaños obtuvo respaldo internacional de los presidentes de Centroamérica y Panamá, de diversos países de América del Sur, de la Unión Europea, del gobierno de los EE. UU. y de importantes sectores de la sociedad civil, pues esto hubiera significado la ruptura del proceso de reconstrucción de la aún frágil democracia en Nicaragua. La OEA tuvo también un significativo papel de mediación para superar la crisis política generada por todas estas acusaciones.

Igualmente, el FLSN tuvo enfrentamientos como partido de oposición con el gobierno del presidente Arnoldo Alemán Lacayo; ello no obstante el pacto político que ya referimos y por el cual se reformó la Constitución y la Ley Electoral en el 2000. La intencionalidad de esas reformas fue la de reestablecer el bipartidismo en Nicaragua, a través de normas jurídicas que favorecían a los partidos políticos más votados en las anteriores elecciones, en este caso al PLC y

el FSLN, que han tenido y tienen aún un peso importante en el proceso político-electoral nicaragüense.

En el contexto internacional existe gran expectativa por las elecciones de noviembre de 2006. El nuevo gobierno tendrá que decidir sobre aspectos fundamentales de la República como son: la política sobre sus relaciones internacionales, en particular con el gobierno de los Estados Unidos de América; la propuesta de integrarse al ALBA (Alternativa Bolivariana para el Desarrollo) impulsada por el Presidente de Venezuela y suscrita por Cuba y Bolivia; sobre el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), el Tratado de Libre Comercio (TLC); el cumplimiento de compromisos suscritos con el Fondo Monetario Internacional (FMI); el tipo de relaciones que establecerá con el concierto de naciones, etc.

De hecho, de una u otra forma, muchos gobiernos han manifestado sus intereses sobre los resultados de los comicios de este año en Nicaragua. Entre ellos están los Estados Unidos de América, Venezuela, Cuba, al igual que países europeos y centroamericanos.

Campaña electoral

La campaña electoral, con una duración de 75 días para las elecciones nacionales, oficialmente inició el 19 de agosto de 2006, no obstante los partidos políticos, en mayor o menor grado, la comenzaron muchos meses y hasta años atrás.

El financiamiento estatal —el 1% del Presupuesto General de la República— de la campaña electoral a las organizaciones políticas participantes, se otorga posterior a la celebración de los comicios sobre la base de sus resultados electorales. La ley autoriza las donaciones —con restricciones— provenientes de los particulares y de los organismos no gubernamentales. Este tema debe ser producto de mayores regulaciones, para su efectividad y equidad en la competencia electoral. De hecho, se observa que hay organizaciones políticas con mayores capacidades económicas que otras.

Además de las propias organizaciones políticas, hay un esfuerzo de los medios de comunicación y de diferentes sectores de la sociedad civil para que los votantes conozcan más a los candidatos presidenciales y diputados ante la Asamblea Nacional —no se percibe lo mismo para los diputados al Parlamento

Centroamericano— y se conozca más sus posiciones sobre determinados temas, organizando para ello diversos debates, foros y comparecencias públicas. El candidato del FSLN ha eludido participar en ellas, probablemente como estrategia de campaña; últimamente, similar actitud ha tomado el candidato de la alianza PLC.

Sin embargo, desde hace algunos meses se han iniciado descalificaciones entre los candidatos, además de acciones para inhibir la postulación de las planchas presidenciales de ALN y del MRS —que son los que representan los partidos políticos emergentes y autodenominados antipacto—, por ser contrarios al pacto político del PLC-FSLN. De concretarse estas separaciones de carácter político, sería gravísimo para el desarrollo armónico y legal de las elecciones.

El ALN denunció públicamente una supuesta campaña de desprestigio del PLC y del FSLN a través de al menos dos miembros de la Contraloría General de la República, pretendiendo involucrar a su candidato presidencial Montea-legre en malas maniobras de influencia de poder durante su cargo de Ministro de Hacienda —emisión de Certificados Negociables de Inversión (CENI) y que según legisladores del PLC dejó al Estado una deuda de 500 millones de dólares— y mediante la constitución de un Comité Pro Verdad, integrado por un ex Presidente del quebrado Banco del Café y personas relacionadas con el PLC. Denunciaron también que realizarían actos de violencia en distintos puntos del país y en lugares donde compareciera su candidato presidencial, así como implementaron una fuerte campaña publicitaria en su contra.

Hace pocos días la Comisión de Probidad y Transparencia de la Asamblea Nacional, presidida por un diputado del PLC, emitió un dictamen en el que recomienda al Ministerio Público investigar y efectuar las acciones correspondientes en contra del candidato presidencial del ALN.

Asimismo, la mayoría de los partidos han presentado quejas públicas de destrucción de su propaganda electoral.

El Consejo Episcopal, integrado por los Obispos de la Iglesia católica en Nicaragua, emitió un pronunciamiento en el cual llama a votar al ciudadano, expresa la conveniencia de que se celebren elecciones libres —para lo cual incita al CSE y a todos los actores electorales a que haya respeto a la dignidad de las personas durante el proceso electoral y en particular durante la campaña electoral—, e insta a los sacerdotes a no inmiscuirse en política partidaria.

Este pronunciamiento es significativo, pues la Iglesia católica continúa teniendo influencia en la feligresía nicaragüense a través del púlpito, a pesar de una presencia creciente de las iglesias evangélicas en el país. El cardenal Miguel Obando y Bravo, antes Obispo de la arquidiócesis de Managua y con posiciones cercanas al PLC, el propio día de las elecciones presidenciales de 1996 realizó una homilía sobre la víbora, que fue percibida en contra del candidato del FSLN, y al mismo tiempo le pidió al candidato presidencial del PLC en esas mismas elecciones que participara en una de las lecturas del día. Dicha misa dominical fue televisada en un canal de cobertura nacional y con mayor sintonía. Ahora, el mismo cardenal Obando, que por razones de edad ya no es Obispo de Managua, se presenta en las actividades más relevantes del partido FSLN. Otros sacerdotes aparecen cercanos a la alianza ALN.

La posición de la Iglesia como institución y la del nuevo Obispo de Managua, monseñor Leopoldo Brenes, con poco éxito, repite públicamente que los sacerdotes no deben inmiscuirse en política partidaria.

Candidatos presidenciales en estas elecciones

El candidato presidencial del FSLN, por quinta vez, es el ex Presidente de la República Daniel Ortega Saavedra, actual diputado, quien encabeza las últimas encuestas de intención de votos. Como Vicepresidente lleva ahora a Jaime Morales Carazo, otrora destacado miembro de la llamada contrarrevolución y denominado padrino del ex presidente Alemán, el mismo que formó parte de los autores intelectuales y materiales del pacto político del PLC, su anterior partido político, con el FSLN.

Es uno de los partidos políticos denominados «pactistas», como una reacción negativa por considerarse que el acuerdo político del FSLN con el PLC lesiona el estado de derecho y ha «partidarizado» las instituciones públicas (comportamiento percibido como parcializado a favor de las cúpulas partidarias), en perjuicio del profesionalismo y atención igual para toda la ciudadanía.

La ALN lleva de candidato a Eduardo Montealegre, ex banquero y economista que ha ocupado diferentes cargos públicos —Ministro de Relaciones Exteriores, Secretario de la Presidencia, Ministro de Hacienda y Crédito Público— durante los sucesivos gobiernos de Chamorro, Alemán y Bolaños. Como fórmula vicepresidencial le acompaña Fabricio Cajina, Ingeniero y mediano productor,

Presidente de la Asociación de Ganaderos, quien fuera alcalde (2000-2004) del Municipio de San José de los Remates, Departamento de Boaco, por el Partido Conservador, cargo en el que dejó buenos recuerdos. La alianza ALN lleva el segundo lugar, a juzgar por la intención de votos observada en las últimas encuestas.

La alianza MRS tuvo que afrontar el fallecimiento de su candidato presidencial Herty Lewites, en julio de 2006 y en pleno proceso electoral. Lewites fue alcalde de Managua, cargo que ejerció con buenos resultados, con el lema «alcaldía para todos»; ex hombre de confianza de Daniel Ortega y ex militante destacado del FSLN. Se había caracterizado por su sencillez y locuacidad, reflejaba una importante intención de votos, pero falleció inesperadamente de un mal crónico del corazón. Esta alianza nombra entonces como candidato presidencial al doctor Edmundo Jarquín, el «hombre feo que quiere una Nicaragua linda», frase propagandística que junto a una agresiva presencia mediática le hizo pasar de un 8 a un 42% en las últimas encuestas sobre popularidad. Jarquín ha podido mantener e incrementar la intención de votos, a pesar de que por razones familiares —enfermedad del hijo de su actual esposa, hija de Violeta Barrios de Chamorro— había salido del país por más de doce años, durante los cuales trabajó en el Banco Interamericano de Desarrollo y en la Secretaría General Iberoamericana. Es abogado y economista, fue militante del FSLN y diputado ante la AN por ese partido entre 1990 y 1992.

El candidato a Vicepresidente por la alianza MRS es Carlos Mejía Godoy, ex militante del FSLN y uno de los mejores cantautores nacionales, conocido también internacionalmente por su música testimonial y el rescate de la música tradicional y folclórica nicaragüense. El MRS tiene un tercer lugar en intención de votos de acuerdo con recientes encuestas.

Las alianzas ALN y MRS son consideradas organizaciones antipacto, contrarias al pacto político de los partidos tradicionales, eje que tienen como bandera en sus respectivas campañas electorales.

La alianza PLC, con el cuarto lugar de intencionalidad de votos, lleva de candidato al doctor José Rizo Castellón, que fue Vicepresidente de la República electo en las elecciones de 2001, cargo al que renunció para asumir su candidatura. Nacido en Jinotega, un departamento del Norte del país, Rizo es abogado y uno de los refundadores del PLC. Le acompaña el doctor José Antonio Alvarado, como candidato a Vicepresidente; también abogado y miembro

destacado del PLC, tuvo fuertes discrepancias con el Presidente Honorario de su partido, el doctor Alemán, por lo que se alejó durante algún tiempo, marchando en las manifestaciones en contra del pacto. Vivió muchos años en Miami y ha ocupado importantes cargos en los gobiernos de Alemán y Bolaños (Ministro de Educación, de Salud, del Ministerio de Gobernación, Presidente del Fondo de Inversión Social de Emergencia y del Fondo de Inversiones para el Desarrollo).

El Partido Alternativa por el Cambio lleva de candidato a Edén Pastora, ex militante del FSLN y ex comandante guerrillero. Pastora se dio a conocer con el asalto al Palacio Nacional y el secuestro de los diputados que estaban sesionando en la época del gobierno de Somoza Debayle, en 1978; mediante esta acción liberaron a prisioneros políticos, entre ellos a Daniel Ortega, de quien se considera su amigo según recientes declaraciones públicas. La candidata a Vicepresidenta de este partido es una mujer, Mercedes Tenorio, enfermera, militante del Partido Acción Ciudadana (AC), que no era conocida en el ámbito nacional. Esta fórmula presidencial se ubica en el último lugar, con el 1% de la intención de votos.

En las anteriores elecciones presidenciales (1990, 1996, 2001), a estas alturas se había expresado una polarización abierta y marcada entre dos opciones. En estos comicios de noviembre de 2006, todavía no existe una clara y extrema polarización. Si es que ésta se da, en uno de los polos estaría el candidato del FSLN, pero el otro lado aún no se define. Hay una profunda disputa entre los candidatos del PLC y ALN por obtener el voto liberal y representar la alternativa ganadora para los que temen un nuevo mandato del candidato Ortega Saavedra, como ha ocurrido en las tres últimas elecciones.

Ha habido presiones y solicitudes para que se junten los liderazgos de estas dos fuerzas políticas liberales, y algunos consideran que debe unirse también el candidato presidencial del MRS. Intentos que a la fecha no han tenido ningún éxito.

De manera tal que los escenarios podrían ser: 1) Que de nuevo se polaricen las elecciones y cualquiera de los dos extremos gane los comicios en una sola vuelta; 2) Que no exista una polarización y triunfe en una sola vuelta uno de los candidatos presidenciales; o, 3) Que ninguno de ellos venza en una sola vuelta y se dé por primera vez una segunda ronda electoral para elegir al nuevo Presidente de la República. En este último caso es posible que gane la opción diferente al candidato del FSLN.

En relación con los candidatos a las elecciones de diputados ante la Asamblea Nacional y de diputados ante el Parlamento Centroamericano, mientras éstos no sean escogidos en elecciones primarias obligatorias seguirán imponiéndolos los dirigentes de turno de acuerdo con sus criterios o en respuesta a los compromisos políticos adquiridos. Por ello, causó cierto desencanto en la población la forma como los partidos políticos emergentes armaron sus listas, pues se esperaba tuvieran formas más democráticas de elegir a sus candidatos.

Otro gran tema es que las organizaciones políticas han presentado sus listas con una gran desproporción respecto a las candidaturas de mujeres frente a las de hombres, ello a pesar de que el 50,7% de la población total es de sexo femenino. Entre las cinco organizaciones políticas presentaron un total de 254 mujeres (23%) —y la mayoría en posiciones no ganadoras— como candidatas y 856 hombres (77%). Es otro punto en la agenda pendiente a revisarse con posterioridad.

2. EL SISTEMA ELECTORAL VIGENTE EN NICARAGUA

El actual sistema electoral en Nicaragua se fundamenta en la Constitución Política de la República de 1987 y sus reformas, la última de enero de 2000 y en la Ley Electoral N.º 311 y sus reformas, la más reciente de enero de 2000. Dichas modificaciones fueron producto del pacto o acuerdo político entre los dirigentes principales de los partidos FSLN y PLC.

Al establecer los principios fundamentales del Estado, la Constitución Política de Nicaragua establece: «Que el poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes libremente elegidos por el sufragio universal, igual, directo y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación. También podrá hacerlo de manera directa por medio del referéndum y del plebiscito».⁴ De igual forma, la Constitución establece que Nicaragua, es una República democrática, participativa y representativa. Son órganos de gobierno: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y el Poder Electoral.⁵

4. Art. 2.º, Constitución Política de la República de Nicaragua.

5. Art. 7.º, Constitución Política de la República de Nicaragua.

El órgano electoral es uno de los cuatro poderes del Estado nicaragüense —lo es desde 1962— por reformas a la Constitución de 1950. Sólo de julio de 1979 a marzo de 1984 no existió, por la derogación de la Constitución de 1974 con el advenimiento de la Junta de Gobierno después de la revolución de 1979. Posteriormente, mediante reforma al Estatuto Fundamental de 1984, con miras a las elecciones generales de noviembre de ese mismo año, de nuevo se constituye el Poder Electoral. Así, la Constitución Política de 1987 y sus sucesivas reformas de 1995, 2000 y las últimas de 2006, han mantenido su categoría de Poder del Estado al Consejo Supremo Electoral.

Como antecedente importante del órgano electoral con rango de poder del Estado, se encuentra el proyecto de Constitución para Bolivia que Simón Bolívar, «El Libertador», presentó en 1826 al Congreso Constituyente boliviano, que decía: «el Poder Supremo se divide para su ejercicio en cuatro secciones: Electoral, Legislativa, Ejecutiva y Judicial [art. 8.º]; [...] la soberanía emana del pueblo, y su ejercicio reside en los poderes que establece la Constitución [art. 7.º] y, [...] cada poder ejercerá las atribuciones que le señala esta Constitución sin excederse de sus límites respectivos» (art. 9.º).

El Poder Electoral en Nicaragua goza de independencia y autonomía para su funcionamiento. Su naturaleza jurídica tiene carácter administrativo con funciones jurisdiccionales. Le corresponde conocer y resolver, en última instancia, las resoluciones que dicten los organismos electorales subordinados y de las reclamaciones e impugnaciones que presenten los partidos políticos. De las resoluciones que dicte el Consejo Supremo Electoral en materia electoral no cabe recurso alguno, ordinario ni extraordinario. Sí pueden presentarse recursos contra sus resoluciones en materia de partidos políticos, cedulación ciudadana y del Registro Central del Estado Civil de las Personas, ante los tribunales de justicia.

En los últimos cinco años se ha dado un intenso debate sobre la naturaleza jurídica del Poder Electoral, además de públicas propuestas para convertirlo en un Instituto Electoral con funciones estrictamente administrativas con el fin de que las funciones jurisdiccionales sean atribuidas con exclusividad al Poder Judicial. Asimismo, dado que con ello no se resuelve el problema de la partidización del Poder Electoral —que fundamenta la esencia de esta idea— ni se logra la eliminación de la influencia de los partidos políticos mayoritarios en las decisiones en materia electoral, ya que actualmente el Poder Judicial también está de igual forma integrado con fuerte influencia de dos partidos po-

líticos, consideran que lo conveniente sería que se conserve el órgano electoral como un Poder del Estado y se establezca con claridad en la Ley Electoral que la elección de los Magistrados del CSE se realice sobre la base de capacidades personales y no por afinidades partidarias.

El Poder Electoral, de conformidad con la ley, debe estar integrado por el Consejo Supremo Electoral (CSE), que es el máximo organismo y está constituido por siete Magistrados Propietarios y tres Suplentes. Éstos deben ser elegidos por la Asamblea Nacional de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por los diputados ante la AN, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. Los Magistrados, una vez electos, dentro de su seno, eligen a su Presidente y Vicepresidente por un período de un año con opción a ser reelectos. Dentro de su período gozan de inmunidad.

El órgano electoral tiene su propia organización administrativa basada en la Ley Electoral y en sus propias decisiones. Cuenta con funcionarios y empleados de carácter permanente para el cumplimiento de sus funciones.

A pesar de que ni la Constitución Política de la República ni la Ley Electoral establecen una composición de origen partidario para la elección de los Magistrados del CSE, en la práctica, a partir del 2000, los diputados de la Asamblea Nacional de los dos partidos políticos más votados en las pasadas elecciones, en virtud de un pacto político entre ellos, dispusieron dividirse entre ambos la composición de los Magistrados: cuatro para el Partido Liberal Constitucionalista que obtuvo mayoría de votos en las últimas elecciones generales y tres Magistrados para el Partido Frente Sandinista de Liberación Nacional, que consiguió el segundo lugar. Sin embargo, analistas políticos consideran que en la actualidad varió esa proporción a cuatro Magistrados que votan con influencia del partido FSLN y tres del PLC.

Atribuciones del Poder Electoral

De conformidad con la Constitución Política (art. 174.º) y la Ley Electoral (art. 10.º), son atribuciones del Poder Electoral: a) organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos y referendos que se convoquen; b) nombrar a los miembros de los organismos electorales intermedios; c) dictar las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de plena garantía; d) demandar a los organismos correspondientes condiciones de seguridad para

los partidos políticos participantes en las elecciones; e) conocer y resolver en última instancia de las resoluciones que dicten los organismos electorales subordinados y de las reclamaciones e impugnaciones que presenten los partidos políticos; f) efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones, plebiscitos y referendos; g) hacer la declaratoria definitiva de los resultados; h) otorgar y cancelar la personalidad jurídica como partidos políticos; i) vigilar y resolver los conflictos sobre legitimidad de los representantes y directivos de partidos políticos y sobre el cumplimiento de disposiciones legales que se refieran a los partidos políticos, sus estatutos y reglamentos.

La Ley Electoral (art. 179.º) faculta al Consejo Supremo Electoral para resolver conforme a las disposiciones del derecho común cualquier asunto en materia electoral que no esté previsto en la ley. El quórum ordinario del CSE se forma con cinco de sus miembros y las decisiones se toman con el voto favorable de al menos cuatro de los mismos. Requieren el voto favorable de cinco de sus miembros, decisiones taxativamente señaladas en el art. 12.º de la Ley Electoral: 1) La elección del Presidente y Vicepresidente del CSE. 2) El nombramiento y destitución de los miembros de los Consejos Electorales Municipales, Departamentales y Regionales. 3) La aprobación del presupuesto anual del CSE y órganos subordinados. 4) El otorgamiento, la suspensión o cancelación de la personalidad jurídica a un partido político.

Consejos Electorales Departamentales y Regionales, Municipales y Juntas Receptoras

Cada uno de los Consejos Electorales Regionales (2) y Departamentales (15), de los Consejos Electorales Municipales (153) y las Juntas Receptoras de Votos (11.274 para estas elecciones) están integrados por un Presidente, un Primer y un Segundo Miembro con sus respectivos suplentes. Los CED y CER son nombrados por el CSE de ternas que para tal efecto deben enviar los representantes legales de los partidos políticos o alianzas de partidos políticos.

El Presidente y el Primer Miembro, cada uno con su respectivo Suplente, de cada consejo electoral y de las JRV —según art. 16.º de la Ley Electoral— deben ser designados de forma alterna de entre los partidos políticos que hubiesen obtenido el primero y segundo lugar en las últimas elecciones generales que se hayan realizado. El segundo Miembro y su respectivo Suplente se designa de entre las ternas presentadas por las otras organizaciones políticas participantes en las elecciones.

Esta forma de integración de los diferentes órganos del Poder Electoral deja al organismo electoral bajo el control de las dos fuerzas políticas hegemónicas de las elecciones anteriores, lo que ha estado generando incertidumbre sobre su actuación profesional, independencia e imparcialidad en las otras organizaciones políticas y en diferentes sectores de la población. También, la partidización del propio Consejo Supremo Electoral ha tenido repercusión en los procesos electorales, como crisis internas del órgano electoral, falta de quórum, contradicciones de instrucciones a los electores y a funcionarios electorales de parte de las máximas autoridades.

Aspectos de la organización técnica de las elecciones

La Ley Electoral establece el voto domiciliario, con un número máximo de 400 electores por JRV. Ello facilita la participación ciudadana en las elecciones. En general, el nicaragüense tiene vocación democrática y le gusta votar.

La legislación electoral autoriza tres tipos de identificación del elector: 1) Cédula de identidad; 2) Documento supletorio de votación entregado por el CSE cuando ante la solicitud de la cédula de identidad se encuentra problemas en el registro civil; y 3) la Libreta Cívica, producto del registro electoral ad hoc, que era la forma tradicional de identificarse ante la Junta y que desde las elecciones de 1996 que se organizaron en tan sólo 26 municipios del centro del país ya no se ha vuelto a utilizar. En Nicaragua, desde 1993 se trabajó el concepto programático del Sistema Integrado del Registro del Estado Civil de las Personas, Cedulación y Padrón Electoral Permanente, cuya etapa masiva concluyó en diciembre de 1999. No obstante, no se continuó actualizando con rigurosidad el sistema; en consecuencia, el Movimiento por Nicaragua estima que alrededor de 800 mil ciudadanos podrían quedarse sin votar. Por presiones ciudadanas, la Asamblea Nacional retrasó por quince días la última fecha de prórroga de solicitud de cédula, a pesar de la oposición del CSE.

Sin embargo, en estas elecciones no podrán votar los ciudadanos nicaragüenses residentes en el exterior, a pesar de sus fuertes demandas sobre el particular y de contar con el apoyo del Poder Ejecutivo y de organizaciones de la sociedad civil, por no existir voluntad política en el CSE.

Actualmente, en el padrón electoral se incorpora la fotografía del ciudadano, que es una garantía adicional del sistema electoral.

Disposiciones actuales del sistema electoral

Desde los comicios de 1984, en Nicaragua se vota en boletas electorales diferentes para cada elección, lo que permite al ciudadano sufragar de forma diferente o igual (en cascada) para cada una de ellas. Ello constituye un avance importante para el desarrollo de los procesos electorales.

En la Ley Electoral se establece el sistema de distribución de los escaños para cada una de las elecciones de noviembre de 2006, no obstante hay aspectos sobre los que conviene que el CSE dicte una normativa resolutive que explique, con mayor claridad, cómo se aplicarán estas importantes reglas del juego para evitar futuras suspicacias y conflictos.

Así, para la elección de Presidente y la conversión de votos en escaños en estas últimas elecciones generales, la legislación electoral establece lo siguiente:

1. *Elección de Presidente y Vicepresidente de la República:* se elige en circunscripción nacional, mediante lista bloqueada y cerrada presentada con exclusividad por partidos o alianzas de partidos políticos. Esto es similar en todas las elecciones en Nicaragua.

Resultan electos los candidatos que alcancen mayoría relativa de votos, al menos de un 40% de los válidamente emitidos en estos comicios. Salvo el caso de aquellos que, habiendo logrado un mínimo del 35% de los votos válidos, superen a los candidatos que obtuvieron el segundo lugar por una diferencia mínima de 5 puntos porcentuales. De lo contrario será necesaria una segunda elección presidencial, entre el primer y segundo lugar, a realizarse a más tardar dentro de los 45 días posteriores a la fecha de la primera elección presidencial y resultará electo el que obtenga mayoría simple de votos.

Por las reformas constitucionales del año 2000, el Presidente de la República cuyo mandato culmina será diputado ante la AN por el período siguiente, al igual que el candidato presidencial que hubiese quedado en segundo lugar en los comicios generales.

2. *Elección de Diputados ante la Asamblea Nacional:* se eligen 20 diputados en circunscripción nacional, 70 en las 15 circunscripciones

departamentales y 2 en de las regiones autónomas de la Costa Atlántica. El número de diputados correspondiente por departamento y regiones está taxativamente establecido en la Ley Electoral: mínimo 1, máximo 19 en el departamento de Managua, ciudad capital.

Las circunscripciones nacionales, regionales y departamentales son las mismas que establece la Ley de División Política Administrativa para el país.

Los 20 diputados ante la AN y los 20 diputados ante el Parlamento Centroamericano se eligen en circunscripción nacional, mediante el sistema de representación proporcional por cociente electoral. Este sistema de elección favorece a los partidos más votados, del primer y segundo lugar.

Ello se calcula conforme al procedimiento siguiente: a) Se obtendrá el cociente electoral nacional dividiendo el número total de votos válidos emitidos en el país para esta elección entre el número de escaños a elegirse. b) Se asigna a cada organización tantos escaños cuantos resulten de dividir su número de votos válidos entre el cociente electoral nacional. c) Se declaran electos de cada lista los primeros candidatos a diputados Propietarios junto a los Suplentes, hasta alcanzar el número de escaños obtenidos por cada organización, mediante el cociente electoral nacional. d) Los escaños que hagan falta distribuir se asignarán a cada partido o alianza política, ordenando de nuevo los votos obtenidos por cada partido de mayor a menor; así, el siguiente escaño corresponderá a la organización política que obtenga la *media mayor*, es decir, se dividirá el número de votos obtenidos por cada partido entre el número de escaños asignados en la primera operación más uno, asignando el escaño al partido que resulte con la media mayor.

En el caso de que la distribución de escaños no se complete, se repetirá otra vez esta misma operación, únicamente respecto del partido que obtuvo el escaño anterior; es decir, se divide el número total de sus votos entre el total de escaños asignados más uno, asignando el siguiente escaño al partido que resulte con la media mayor y así sucesivamente si aún faltaren escaños por asignar.

3. Para la elección de diputados por circunscripción departamental y por las regiones autónomas de la Costa Atlántica Norte y Sur, se sigue similar procedimiento que en la de diputados nacionales, sólo que sobre la base

del respectivo cociente electoral departamental o regional y el número de escaños a elegirse para la misma.

Sin embargo, en las circunscripciones donde se elijan solamente 1 ó 2 diputados, el cociente electoral se obtendrá dividiendo el total de votos válidos de la circunscripción entre los escaños a distribuirse, más uno.

En las circunscripciones en donde se elija sólo a un diputado y ningún partido o alianza haya alcanzado el cociente electoral, se le otorgará el escaño al que obtuvo la mayoría de los votos válidos en la circunscripción. En el mismo caso, de resultar más de un partido con igual número de votos —empate—, se le otorgará el escaño al que obtuvo la mayoría del total de votos válidos en el país para esa elección.

En las circunscripciones en donde se elijan a dos diputados y ningún partido o alianza haya alcanzado el cociente electoral, se le otorgarán los escaños a quienes obtuvieron las dos mayores votaciones, a razón de un escaño a cada uno de ellos. Si uno de los partidos completó un cociente electoral y consiguió un diputado, el otro escaño se le otorgará al partido que alcanzó la siguiente mayor votación en orden decreciente.

3. CONCLUSIONES

1. Las elecciones de noviembre de 2006 en Nicaragua son de particular importancia para el futuro democrático del país. Según las últimas encuestas, hay una alta intención ciudadana de asistir a votar.
2. Es fundamental la actuación imparcial, profesional, despartidarizada y transparente de los Magistrados del Consejo Supremo Electoral, al igual que de los órganos intermedios, de base y funcionarios electorales, de manera que contribuyan a la realización de elecciones que sean consideradas legales y en consecuencia legítimas, por todos los actores.
3. Es conveniente que el CSE brinde públicamente una pronta y correcta transmisión de los resultados electorales preliminares y definitivos en las presentes elecciones, de manera que no se genere incertidumbre y dudas sobre los comicios.

4. Por la desconfianza que existe entre las organizaciones participantes en las elecciones, así como en el órgano electoral, los fiscales de los partidos y alianzas políticas debidamente adiestrados deberán jugar un papel importante en la defensa del voto en las JRV, centros de cómputo y en todos los espacios que le brinde la Ley Electoral.

Desgraciadamente, no todas las organizaciones políticas podrán acreditar fiscales en cada una de las Juntas Receptoras de Votos, ni con la capacitación necesaria y en ocasiones ni con la lealtad a la organización política que están representando.

5. Los organismos de observación electoral nacional e internacional tendrán un papel muy importante durante estas elecciones, contribuyendo a la credibilidad de sus resultados. Los conteos rápidos que algunas de las misiones observadoras han organizado en el pasado, han servido de cotejo de los datos proporcionados por el órgano electoral, brindando tranquilidad a los electores. Es necesario que en esta oportunidad también conserven las características de imparcialidad, ya que es probable que los resultados electorales sean muy estrechos y la opinión objetiva sobre el resultado de las elecciones de los observadores será de mucha utilidad.
6. Los medios de comunicación están jugando un papel informativo y de seguimiento intenso del proceso electoral, de manera tal que todos los nicaragüenses tengan información adecuada e inmediata de lo que está aconteciendo. Es importante que no se partidaricen, que guarden el equilibrio de información veraz y equitativa.
7. Será fundamental el comportamiento ecuánime de los líderes, candidatos y miembros o simpatizantes de las organizaciones políticas participantes, de los medios de comunicación, líderes de la sociedad civil, religiosos, militares, de gobierno ante los resultados electorales.
8. Es conveniente prevenir situaciones de violencia durante la campaña electoral y en las JRV ante los resultados electorales.
9. Una vez concluidos estos comicios, es necesario la realización de reformas profundas, tanto a la Ley Electoral y como a la Constitución, en el tema electoral; ello con amplia participación de las organizaciones políticas y de la sociedad civil interesadas en aportar sobre el tema.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONSEJO SUPREMO ELECTORAL

2006 *Ley Electoral N.º 311 y sus Reformas*. Managua: Publicación del Consejo Supremo Electoral, febrero.

EL NUEVO DIARIO

2006 Edición 9365, del periódico *El Nuevo Diario*. Managua, 9 de septiembre.

ENCUESTAS

2006 Encuestas de opinión varias. M&R Consultores y Cid Gallup, agosto.

INEC

Censo 2005. Managua: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

2003 *Constitución Política de la República de Nicaragua y sus Reformas*. Managua: Publicación Oficial de la Presidencia de la República, agosto.

ELECCIONES GENERALES EN EL PERÚ 2006

La planificación electoral: elemento clave para el éxito del desarrollo de procesos electorales

Carlos Loyola Escajadillo

En toda actividad o proyecto que se inicia siempre se ha señalado cuál es el objetivo de largo plazo que se busca conseguir, es decir, la visión exitosa que se espera alcanzar en el tiempo. La clave para conquistar el éxito en toda actividad viene definida, además del sueño visionario de todo estratega, por una palabra: «*Planificación*».

Se entiende como *Planificación* el proceso intelectual que se realiza con el propósito de establecer las diferentes actividades, proyectos y programas de acción que permitan implementar y ejecutar las políticas y estrategias que se establezcan, asignándole los recursos adecuados que permitan desarrollar una gestión exitosa con eficiencia y eficacia.

Por ello, la planificación de los comicios o consulta ciudadana constituye una actividad clave para el éxito que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) busca alcanzar cuando desarrolla un megaproyecto de elecciones, independientemente de su complejidad. La metodología de trabajo que se desarrolla es participativa, en la cual las diferentes unidades orgánicas de la entidad se involucran buscando articular sus propias funciones y objetivos con las metas institucionales.

En tal sentido, el proceso de planificación para los procesos electorales es la etapa previa a su desarrollo, estableciéndose en ella los lineamientos estratégicos determinados por la alta dirección; éstos deben permitir programar y dar adecuada prioridad a las actividades a desarrollar dentro de la ejecución del gran proyecto electoral, identificando tanto los factores críticos como los de éxito, los cuales llevarán a alcanzar los objetivos que se hayan definido con eficiencia y eficacia.

1. METODOLOGÍA Y FASES DE LA PLANIFICACIÓN

En la ONPE, este proceso de planeamiento se encuentra a cargo de la Gerencia de Planificación y Desarrollo Electoral (GPDE), quien plantea para ello metodologías que se desarrollarán a lo largo de cada una de las fases del plan.

Repasemos las diferentes fases de la planificación ayudados por el gráfico 1:

GRÁFICO 1
Fases de la planificación



Veamos ahora cómo cada fase se aplica a la planificación de un megaproyecto electoral, tal cual se realiza en la ONPE.

- a) *Formulación*: es la etapa en la cual cada uno de los actores de las unidades orgánicas establecen, desde sus perspectivas, las actividades bajo su responsabilidad que contribuirán a la adecuada ejecución del proceso electoral.
- b) *Integración*: fase a cargo de la Gerencia de Planificación y Desarrollo Electoral que articula las diferentes actividades que han sido planteadas por cada unidad orgánica en la fase anterior, con el fin de alcanzar sinergias positivas que permitan lograr el éxito en los comicios. Tal articulación se da a través de metodologías de trabajo participativas.

- c) *Aprobación*: es la etapa en la cual la jefatura nacional, luego de evaluar la propuesta para las elecciones presentada por la GPDE, da su conformidad al plan y autoriza oficialmente el inicio de su ejecución.
- d) *Ejecución*: es la parte operativa del plan en la cual cada gerencia de la ONPE realiza las actividades programadas en el plan general de elecciones, de acuerdo con el presupuesto que para ello se les ha asignado y considerando los cronogramas establecidos.
- e) *La fase de Seguimiento y Monitoreo* es una etapa de vital importancia y se realiza conforme se van desarrollando los procesos del gran proyecto electoral, pues, para garantizar el éxito de lo planificado es necesario contrastar periódicamente la acción programada con la que se va ejecutando. Esta acción permite establecer si existen desviaciones en el desempeño de las actividades proyectadas, así como conocer también el grado de dichas desviaciones, es decir, si se encuentran dentro o fuera de ciertos límites de control. Según ello, se busca un control de calidad del cumplimiento de las operaciones programadas. Asimismo, este seguimiento debe ir acompañado de un análisis de la situación a través del cual se determinen las posibles causas de tales desviaciones con la finalidad de que puedan definirse e implementarse las acciones correctivas ante cambios que afecten el desarrollo del proceso.
- f) *La fase de evaluación*. Hasta aquí, podría entenderse que la planificación es solamente un gran proceso de ejecución muy bien articulado y controlado. Ante ello, la planificación posee una característica de mayor importancia la cual está referida a su *evolución*. Cada megaproyecto electoral evoluciona, se autoevalúa, minimiza errores y se mejora respecto a su versión anterior, con la búsqueda de satisfacción de sus usuarios y clientes. Esta evolución le es conferida por una actividad sustancial en todo proceso de desarrollo: la retroalimentación.
- g) *La retroalimentación*, entonces, permitirá obtener información sobre la base de los resultados que se van dando para establecer parámetros y reglas de inicio más adecuados. Si el seguimiento y monitoreo nos permite hacer calidad de manera *correctiva*, la retroalimentación nos permitirá generar calidad de forma *preventiva*.

2. PLANIFICACIÓN ELECTORAL DE VANGUARDIA: NUEVOS ROLES

La planificación de los procesos electorales no debe quedar en la prevención y en la corrección, pues es necesario mirar más allá, conviene que sea también pro activa. La naturaleza de los procesos electorales manifiesta un horizonte de vida de unos pocos meses, nada más (basta ver las fechas desde que el Ejecutivo convoca a elecciones hasta que el Jurado Nacional de Elecciones [JNE] proclama a los ganadores). Este hecho, al parecer, puede suponer en principio que no es posible establecer objetivos a muy largo plazo. Sin embargo, una planificación asertiva y sostenida demostrará que ello no tiene que ser así.

Así también debe tenerse en cuenta la gran envergadura de los megaproyectos (o macroprocesos) electorales, los cuales tienen una aplicación en todo el ámbito nacional, requieren de un cuantioso presupuesto, son muy sensibles al riesgo, e implican un despliegue de recursos titánico, de corta duración. Además, éstos son repetitivos a lo largo del tiempo (un macroproceso electoral como las elecciones regionales y municipales, por ejemplo, se organiza cada cuatro años). Por ello, la Planificación electoral debe apuntar a minimizar el costo total de su organización y desarrollo de una manera solitaria, es decir, sin tener a otro megaproceso dentro del mismo «negocio» electoral y con el cual se pueda comparar para extraer índices de competitividad y percepción externa. De esta manera, la tarea de planificación se encuentra en el escenario electoral sin competidor alguno, enfrentando una situación de ensayo y debut.

Por esa razón, la planificación electoral tiene que constituir de igual modo una actividad que busque la calidad de los servicios, la satisfacción de los clientes electorales, el óptimo uso de recursos, la generación de una cultura electoral sostenida y la creación de valor en la sociedad, todo ello en plazos de tiempo reducidos. En ese sentido, la planificación electoral de vanguardia debe desarrollar roles específicos los cuales, desde ya, poseen una contribución muy importante en la creación de valor. Estos nuevos roles son los que se observan en el gráfico 2:

GRÁFICO 2
Roles que cumple la planificación electoral



Como gran administradora de operaciones de servicio

Este rol se fundamenta en que los productos resultantes de los procesos electorales están constituidos por *servicios*. Existen muchas definiciones sobre lo que es un servicio; no obstante, en el caso de procesos electorales no será difícil entender que la ONPE trabaja desarrollando procesos de este tipo. Una definición de servicio sencilla y útil es la que se refiere a toda aquella actividad que se desarrolla para poner a disposición cualquier bien, buscando la máxima satisfacción de quien lo solicita.

Lo interesante en todo esto radica en que los servicios son intangibles, únicos y su calidad depende de la percepción de quien los solicita o usa. Cuando se tiene como bien físico una certificación de estudios, se presume que previamente se ha recibido el servicio de enseñanza. De manera similar, cuando un ciudadano lleva el holograma como constancia de haber votado, antes tuvo que recibir el servicio de atención por los miembros de mesa durante el sufragio.

A lo largo de los procesos electorales se producen diversos tipos de materiales dirigidos a los clientes o usuarios externos: *material electoral* (actas, cédulas, hologramas, etc.); *material de capacitación* (cartillas para miembros de mesa) y *material de información electoral* (afiches, volantes, etc.). Todo ello

constituye el servicio «material» de la ONPE, que incluye otros asuntos operativos como la distribución de aulas, ordenamiento de mesas, paneles de ubicación de mesas y todo aquello que ayudará o necesitará el elector para ejercer su voto. Este servicio responde también a una planificación orgánica.

La capacidad de respuesta de los coordinadores de ONPE y el conocimiento de los miembros de mesa constituyen el servicio «No Material» o intangible que percibirán el elector y los candidatos. Por ejemplo, la atención más personalizada del personal de ONPE dando orientación al público a través de volantes en algunos colegios durante la segunda elección presidencial el 04/06/06, marcó la diferencia en el servicio «No material» con respecto a la primera vuelta del 09/04/06.

La planificación electoral, en nuestro caso, considera dichos aspectos; éstos se reflejan en el diseño de sus procedimientos electorales, los que buscan a su vez la tranquilidad de los usuarios internos y externos que se benefician con su aplicación. Como administradora de operaciones, queda muy clara la alta capacidad de planificación y dirección de la ONPE al administrar procesos que requieren de recursos humanos que van desde 200 personas aproximadamente hasta unas 20 mil en épocas electorales, crecimiento casi exponencial que, de no ser debidamente planificando y manejado, podría poner en riesgo el desarrollo y cumplimiento de los comicios, quebrantándose el compromiso del Estado con la población.

Como administradora de calidad

Este nuevo rol consiste en que los conceptos de calidad en los servicios se van incorporando de manera creciente sobre el recurso humano y sobre los procedimientos diseñados, para ser aplicados a medida que se desarrollan los procesos electorales. Como demostración de ello, bastará con mencionar la atención personalizada realizada en la segunda vuelta del 04/06/06, lo que dejó una percepción favorable en cuanto a la calidad de la atención por parte del personal de la ONPE. A ello se suman los aspectos de prevención y corrección de la calidad que contempla la planificación electoral y sobre la cual se trató cuando hablamos de la retroalimentación. Lo que podría interpretarse como las «condiciones del contrato» entre el proveedor y el usuario, se encuentra estipulado en la Ley Orgánica de Elecciones (N.º 26859), la cual establece los parámetros dentro de los cuales se ejecutan los procesos electorales.

Como generadora de cambio de la cultura electoral e impulsadora de políticas públicas

La ONPE, de acuerdo con la Ley Orgánica de Elecciones, es componente del sistema nacional electoral. Por lo tanto, este nuevo rol implica que la ONPE tenga como misión el contribuir a sembrar y cosechar colaboración, así como el fortalecimiento del espíritu cívico en la población. La manera que tiene para hacerlo es a través de la atribución que posee para planificar y organizar los comicios o consultas ciudadanas.

Asimismo, la planificación electoral como impulsadora de políticas públicas implica que se establezcan las condiciones de seguridad, tranquilidad, confianza y transparencia para los comicios. Estas exigencias son tanto para las necesidades del elector hábil, dentro o fuera del Perú, como para las organizaciones políticas, candidatos y demás agentes electorales (fiscalizadores, FFAA, PNP, observadores, prensa, etc.). Una vez que estas condiciones se encuentren afirmadas, la planificación se orientará a establecer los grandes lineamientos en materia electoral referidos a la normatividad y cumplimiento de todos los entes involucrados en el proceso, lo cual puede sentar las bases para establecer políticas públicas en materia electoral. En esta medida se encausa la propuesta de la ONPE para la creación del Código Electoral.

Como muestra de un nuevo estilo de liderazgo organizacional

La planificación electoral como muestra de un nuevo estilo de liderazgo organizacional presenta ante la comunidad empresarial moderna a la ONPE como una organización pública con valores empresariales como la transparencia y seriedad en su conducción, características que no son fácilmente ubicables en otras entidades del Estado. Ello de por sí, en nuestros tiempos y dentro de la actual coyuntura social, representa un ejemplo emblemático de liderazgo institucional. Así lo confirman los altos índices de aprobación de la población sobre el trabajo de la ONPE y de quienes contribuyen a generar valor en la sociedad. Esto lo describiremos en el siguiente rol de la planificación electoral.

Como una gran generadora de valor en la sociedad

Por último, la planificación electoral como una gran generadora de valor para la sociedad se sustenta por el impacto positivo que desarrolla sobre la población. La contribución de la planificación no sólo es temporal, pues se extiende a un

largo plazo también. La planificación electoral debe ser compatible con el crecimiento del gran proceso.

La experiencia más exitosa de la ONPE en los últimos diez años ha sido la reciente demostración de nuestro trabajo en las Elecciones Generales de abril y junio de 2006, por la que nuestra institución recibió congratulaciones del Congreso de la República y del Parlamento Andino (30/08/06). Esto también se demuestra gracias a los indicadores resultantes en esta gestión, como el del costo/elector el cual se redujo en un 33,7% en los comicios generales de 2006 respecto a los del año 2001. Podemos añadir también que la planificación electoral contribuyó a disminuir los índices de ausentismo (de 11,29% en la primera vuelta del 09/04/06, respecto al 17,72% de la primera vuelta —Elecciones Generales de 2001).

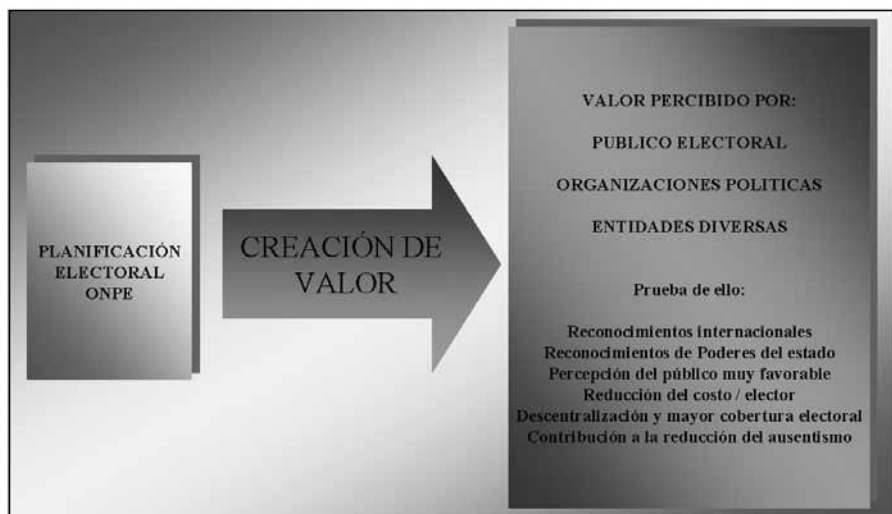
La cobertura de nuestra organización electoral es, igualmente, cada vez más descentralizada y amplia sobre el territorio nacional, pues permite instalar mesas de sufragio en puntos de muy difícil acceso. Asimismo, es notable destacar que en las últimas elecciones la ONPE desarrolló microprogramas y programas radiales dirigidos a miembros de mesa, personeros y electores en general no sólo en castellano, sino en otras lenguas o idiomas: quechua en todas sus variantes (huanta, chanca, huari, collao), aimará, asháninka, aguaruna y shipibo.

Como resultado de todo ello, la cadena de creación de valor se demuestra gracias al índice de aprobación creciente en que los limeños expresan su confianza y credibilidad por la labor de la ONPE, al ubicarla como la entidad estatal con mayor índice de confiabilidad (Grupo Apoyo, 18/09/06).

Lo anterior es sólo muestra de esta corriente de éxito, la cual es de fácil entendimiento y que se muestra en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 3

Creación de valor sobre la sociedad a partir de la planificación electoral



Para terminar se puede afirmar que, si proyectamos esta gran experiencia exitosa de los últimos comicios hacia la realización de las Elecciones Regionales y Municipales 2006, se fortalecerá la planificación electoral. De esta manera se afianzará la cadena de valor mostrada dentro del sistema electoral peruano, cuyo efecto estará dirigido a satisfacer a los usuarios internos de la ONPE y mantendrá también la satisfacción de sus usuarios externos, como son: organizaciones políticas y candidatos, público y demás actores electorales. Siendo así, se concluye que una asertiva planificación electoral no sólo contribuirá a mantener los indicadores de percepción favorables ante la opinión pública sino que, además, se podrá ir generando valor sobre la sociedad a través de la eficiencia, eficacia, confiabilidad, seguridad, transparencia u otras variables propias de los diversos servicios resultantes de un proceso electoral específico.

largo plazo también. La planificación electoral debe ser compatible con el crecimiento del gran proceso.

La experiencia más exitosa de la ONPE en los últimos diez años ha sido la reciente demostración de nuestro trabajo en las Elecciones Generales de abril y junio de 2006, por la que nuestra institución recibió congratulaciones del Congreso de la República y del Parlamento Andino (30/08/06). Esto también se demuestra gracias a los indicadores resultantes en esta gestión, como el del costo/elector el cual se redujo en un 33,7% en los comicios generales de 2006 respecto a los del año 2001. Podemos añadir también que la planificación electoral contribuyó a disminuir los índices de ausentismo (de 11,29% en la primera vuelta del 09/04/06, respecto al 17,72% de la primera vuelta —Elecciones Generales de 2001).

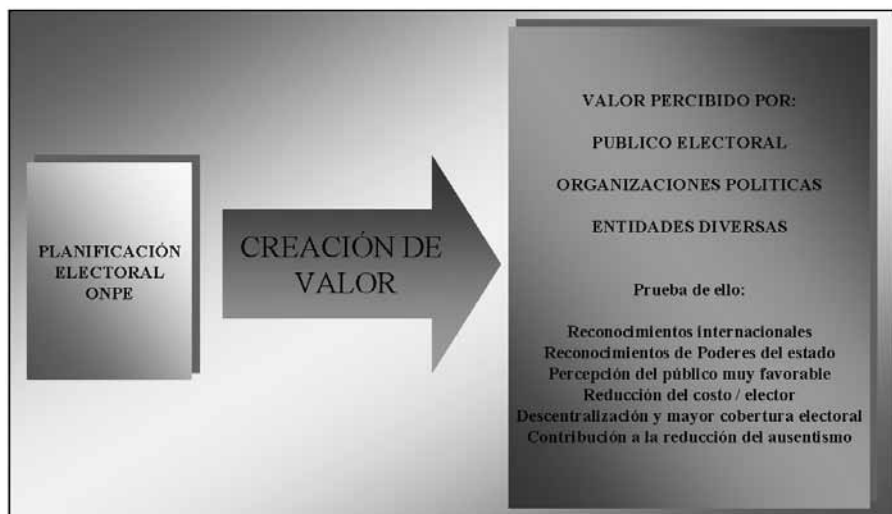
La cobertura de nuestra organización electoral es, igualmente, cada vez más descentralizada y amplia sobre el territorio nacional, pues permite instalar mesas de sufragio en puntos de muy difícil acceso. Asimismo, es notable destacar que en las últimas elecciones la ONPE desarrolló microprogramas y programas radiales dirigidos a miembros de mesa, personeros y electores en general no sólo en castellano, sino en otras lenguas o idiomas: quechua en todas sus variantes (huanta, chanca, huari, collao), aimará, asháninka, aguaruna y shipibo.

Como resultado de todo ello, la cadena de creación de valor se demuestra gracias al índice de aprobación creciente en que los limeños expresan su confianza y credibilidad por la labor de la ONPE, al ubicarla como la entidad estatal con mayor índice de confiabilidad (Grupo Apoyo, 18/09/06).

Lo anterior es sólo muestra de esta corriente de éxito, la cual es de fácil entendimiento y que se muestra en el gráfico siguiente.

GRÁFICO 3

Creación de valor sobre la sociedad a partir de la planificación electoral



Para terminar se puede afirmar que, si proyectamos esta gran experiencia exitosa de los últimos comicios hacia la realización de las Elecciones Regionales y Municipales 2006, se fortalecerá la planificación electoral. De esta manera se afianzará la cadena de valor mostrada dentro del sistema electoral peruano, cuyo efecto estará dirigido a satisfacer a los usuarios internos de la ONPE y mantendrá también la satisfacción de sus usuarios externos, como son: organizaciones políticas y candidatos, público y demás actores electorales. Siendo así, se concluye que una asertiva planificación electoral no sólo contribuirá a mantener los indicadores de percepción favorables ante la opinión pública sino que, además, se podrá ir generando valor sobre la sociedad a través de la eficiencia, eficacia, confiabilidad, seguridad, transparencia u otras variables propias de los diversos servicios resultantes de un proceso electoral específico.

Participación de las mujeres en las elecciones generales de 2006

Luz Marina Vera Cabrera

En el Perú, las mujeres se incorporaron a la vida política desde la segunda mitad del siglo XX; sin embargo, existen antecedentes de la participación femenina en organizaciones sindicales desde fines del siglo XIX. Esta apertura del espacio público se posibilitó formalmente desde el establecimiento del voto femenino en 1956, año en el cual fueron elegidas las primeras diputadas al Congreso de la República. Después de un primer momento de entusiasmo, la participación femenina disminuyó hasta el restablecimiento de la democracia en 1980, cuando, en que todos los partidos políticos, se preocuparon porque sus listas parlamentarias incluyan a candidatas mujeres. Igualmente, las elecciones municipales que se realizan ininterrumpidamente en el país desde ese año, se han convertido en un espacio importante de participación política. Actualmente, las más de seis mil regidoras a escala nacional, son una muestra de la importancia de la participación de femenina en el ámbito local.

De esta forma, se va consolidando la visión particular de las mujeres y la posibilidad de expresar sus necesidades a través del ejercicio de cargos públicos. Cada día se hace más aceptado socialmente, que cualquier mujer pueda postular a un cargo de representación, tanto en los ámbitos nacional, regional y local, así como para ejercer un cargo público o para la representación de la población en los consejos de coordinación local.

En las elecciones generales de 2006 y en la de representantes al Parlamento Andino, la participación de las mujeres ha seguido esa tendencia creciente, reforzada desde la entrada en vigencia de la llamada Ley de Cuotas en 1997. Ésta, en realidad, es un artículo de la Ley Orgánica de Elecciones, el mismo que obliga a los partidos y organizaciones políticas, cuando se trata de cualquier cargo electivo, a que los candidatos sean mujeres por lo menos en un 30% del total de su lista. Esta norma se ha ido ampliando a la democracia interna de los partidos y a su aplicación en todas las instancias electivas.

1. EN EL PODER LEGISLATIVO

En los comicios Generales de 2006 encontramos que, desde el inicio del proceso, las mujeres participaron más ampliamente a través de un número mayor de candidaturas: tres candidatas presidenciales (Unidad Nacional, Alianza por el Futuro y Coordinadora Descentralista) y varias candidatas a vicepresidentas (Partido Socialista, Partido Aprista, Justicia Nacional y otros). Asimismo, salvo algún problema en el caso del Parlamento Andino, los partidos cumplieron con la cuota de participación femenina en las listas de candidatos al Congreso y, en algunos casos, el número de candidatas fue mayor al mínimo exigido (Coordinadora Descentralista).

Cabe resaltar, que los resultados en la elección congresal nos muestran un fenómeno que se ha repetido desde 1995: el candidato más votado es una mujer (en 1995 Martha Chávez, en 2000 Martha Hildebrandt, en 2001 Ana Elena Townsend y, en 2006 Keiko Sofía Fujimori, aunque para este último caso habría que tener en cuenta que no pertenece a la lista más votada como en los anteriores). Adicionalmente, en los últimos comicios generales, entre los más votados figuran en total una mayoría de mujeres: además de la candidata de Alianza para el Futuro (AF); Mercedes Cabanillas, del APRA, en tercer lugar; Gabriela Pérez del Solar, de Unidad Nacional, en cuarto lugar; Luisa Cuculiza, de Alianza para el Futuro, en sexto lugar.

CUADRO 1
Participación política de las mujeres 2006

CONGRESO	PODER EJECUTIVO	MAGISTRATURA	DEFENSORÍA DEL PUEBLO
35 congresistas electas	2 Ministras de Estado	Fiscal de la Nación	Defensora del Pueblo
2 representantes al Parlamento Andino	3 Viceministras	Presidenta de la Corte Superior de Lima	Defensora adjunta

Sin embargo, principalmente aquellas candidatas al Congreso que han participado en la campaña, han dirigido sus mensajes y actividades hacia los sectores sociales relacionados con el rol tradicional de las mujeres: salud, educación, nutrición, organizaciones de base, campañas centradas en áreas urbano marginales, visitas a comedores populares, haciendo incidencia en el manejo eficiente de los programas de ayuda social como camino para mejorar las condiciones de vida de la población. También, se ha hecho referencia al apoyo a la microempresa, sobre todo la familiar, donde las mujeres juegan un rol importante. En un

caso singular una candidata electa es una dirigente cocalera del departamento de San Martín. Pocas candidatas han presentado una imagen como mujeres profesionales capacitadas para asumir cargos públicos ejecutivos de alto nivel, salvo los casos de mujeres que anteriormente han desempeñado estos cargos: por ejemplo, Mercedes Cabanillas del APRA o Martha Hildebrandt de AF.

Así tenemos que para el período 2006-2011 existen 35 congresistas elegidas, con lo cual la actual participación femenina en el Parlamento supera las 22 congresistas que tenía el Congreso anterior. Igualmente, en términos porcentuales se pasaría del 18,33% al 25%, un aumento significativo que mantiene la tendencia creciente de la participación política de las mujeres en el Parlamento. Adicionalmente, han sido elegidas dos representantes al Parlamento Andino de un total de cinco representantes. De esta manera, el congreso peruano pasa a ser —junto con Argentina y Costa Rica—, el congreso con mayor representación de mujeres en América Latina y el Caribe y ocupa el puesto 17 en el ámbito mundial.

Respecto a las elegidas, podemos señalar que el mayor número se concentra en Lima y Callao, con 11 representantes; de ellas cuatro son de Alianza por el Futuro, dos del APRA, dos por Unidad Nacional (UN), una por el Frente de Centro, una por Restauración Nacional y una por Unión por el Perú (UPP).

En los departamentos del norte (Tumbes, Piura, Amazonas, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca) hay siete congresistas electas, cuatro pertenecientes al APRA, una a UN, una a UPP y una a AF.

En los departamentos del centro (Huánuco, Pasco, Junín, Áncash, Huancaavelica, Ica) han sido elegidas cinco mujeres, tres por el partido UPP, una por UN y una por el APRA.

En los departamentos del sur (Arequipa, Ayacucho, Cusco, Apurímac, Puno, Moquegua, Tacna) han sido elegidas nueve, ocho de UPP y una por el APRA.

Por último, en los departamentos del oriente (San Martín, Loreto, Ucayali y Madre de Dios) han sido elegidas dos representantes, una por UPP y otra por el APRA.

Por región geográfica, en la Costa han sido elegidas dieciocho congresistas; en la Sierra quince; y, en la Selva dos.

2. EN EL PODER EJECUTIVO

Durante el período de gobierno 2001-2006, la participación de las mujeres como Ministras de Estado ha sido más bien discreta, no más de dos a la vez, y, sólo la Ministra de la Mujer durante casi la mitad del mandato. Sin embargo, hubo una mujer en el cargo de Presidente del Consejo de Ministros, aunque por poco tiempo. Asimismo, han tomado posición algunas mujeres como asesoras principales en ministerios tradicionalmente masculinos: Economía y Finanzas, Presidencia del Consejo de Ministros, Comercio Exterior. De igual forma, una mujer preside la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV).

Las viceministras también han sido pocas, usualmente limitadas al sector del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MINDES). Cabe destacar que los dos candidatos presidenciales que participaron en la segunda vuelta presidencial de 2006, ofrecieron constituir gabinetes paritarios, tal como ocurre en España y en Chile.

En el Poder Ejecutivo, por primera vez en el Perú se ha elegido a una mujer al cargo de Segunda Vicepresidenta de la República en la lista ganadora de la segunda vuelta, la misma que igualmente se desempeñará como Congresista.

3. EN OTROS ESPACIOS

Por otro lado, en la Magistratura se diría que la participación femenina se ha consolidado: en la Fiscalía de la Nación se han sucedido dos fiscalas, las vocales de la Corte Suprema se han mantenido y la Corte Superior de Lima, para el período vigente, es presidida una mujer. Asimismo, el importante cargo de titular de la Defensoría del Pueblo fue asignado a una mujer profesional de gran trayectoria; en esta misma institución existe una Defensora adjunta. Cabe mencionar a nuestra propia institución, la ONPE, que está jefaturada por una profesional proveniente de la cátedra y la investigación.

En el ámbito de los gobiernos regionales encontramos que fueron elegidas tres presidentas regionales de 24; y, que las consejeras regionales llegan a 50 frente a 178 hombres. Es decir, un poco menos del 20% del total de 228 consejeros regionales. En las municipalidades, actualmente el porcentaje de regidoras

a escala nacional es del 26% superando al porcentaje de mujeres congresistas, que es de 18%.

Un nuevo reto para la participación política de las mujeres se presentará en las elecciones municipales y regionales de noviembre próximo. Ellas, dentro de sus organizaciones políticas, deberán asumir un rol más protagónico en el espacio regional y local que aparece más favorable para la participación femenina.

HISTORIA ELECTORAL PERUANA

Ensayo bibliográfico: las elecciones peruanas decimonónicas

*Cristóbal Aljovín de Losada
Francisco Núñez Díaz*

INTRODUCCIÓN

Un campo bastante olvidado décadas atrás, y que ha tomado gran vigor a partir de 1990, son los estudios sobre las elecciones decimonónicas que están modificando nuestra representación del siglo XIX. Es manifiesto que hay un aumento notable en los últimos años del número de estudios dedicados al tema historiográfico de América Latina, incluyendo Perú. Dichas investigaciones están vinculadas al renacimiento de los estudios políticos que tienen como eje central la problemática republicana, liberal o democrática, y que a su vez reflejan las premisas y aspiraciones políticas de las últimas décadas (cf. Irurozqui 2004; Sábato 2001). En Latinoamérica, la agenda y la retórica política tienen como unos de sus ejes temáticos la ciudadanía; ésta es concebida desde muy diferentes, y muchas veces contradictorios, puntos de consideración.

En el plano de los estudios históricos sobre elecciones decimonónicas, François Guerra y Antonio Annino fomentaron un análisis de historia política de América Latina que inquiría sobre la cuestión democrática, formando una red de historiadores en diálogo constante entre académicos de Europa y América Latina y, en menor medida, también con la participación de estudiosos del mundo académico norteamericano. La bondad de la propuesta de Guerra y Annino —con sus variaciones— es la de aceptar el proyecto republicano como clave fundamental para comprender la historia decimonónica y combinarlo a su vez con tradiciones contradictorias tejidas en las relaciones de poder. De ese modo, la historia política es algo más complejo que el estudio del comportamiento de los caudillos militares para el siglo XIX (Annino 1995 y 1998; Guerra 1999 y 2000); implica, además, el estudio del discurso y de las prácticas políticas.

El proyecto liberal o republicano tiene, como uno de sus elementos centrales, el que las máximas autoridades y —en muchos casos— otras de menor

importancia, sean elegidas creando, de ese modo, un espacio de participación política y el ejercicio de la ciudadanía durante la contienda electoral. Con este paradigma de comprensión histórica, el estudio de las elecciones se tornó en una necesidad urgente. El libro *Historia de las elecciones en Iberoamérica. Siglo XIX* del año 1995, editado por Antonio Annino, fue una de las respuestas a esta demanda. En dicho texto, Annino postuló el interés por estudiar los *inputs* más que los *outputs* de las elecciones. Según la definición del historiador italiano, los *inputs* deben ser entendidos como el estudio de los procesos electorales analizando los actores, instituciones y valores, y los *outputs* como los resultados de los comicios (cf. Referencias bibliográficas). De acuerdo con la perspectiva anotada, las elecciones son fenómenos privilegiados para analizar los temas de ciudadanía, participación política, reglas de juego, publicidad, opinión pública, conflictos, control político, entre otros asuntos relevantes.

Como se ha mencionado, los estudios sobre las elecciones decimonónicas han aumentado notablemente. Entre los investigadores que tratan sobre este tema en el Perú, podemos mencionar a Gabriella Chiaramonti, quien ha dedicado buena parte de su carrera al estudio de las elecciones en el caso peruano, junto con Víctor Peralta, Marie-Danielle Demélas, Carmen McEvoy, Ulrich Mücke, Valentín Paniagua, Cristóbal Aljovín, César Gamboa, Francisco Núñez, Alex Loayza, Julio César Loayza, Marcel Velázquez, Roberto Katayama, Martín Monsalve y José Ragas, entre quienes tienen ya trabajos publicados (cf. Referencias bibliográficas). Muchos de los estudiosos mencionados tienen a la historia de las elecciones como uno de los ejes principales de sus proyectos de investigación. De seguro, este boom de estudios continuará por varios años.

Con el riesgo de cometer un cierto esquematismo, y a sabiendas de que un estudioso muchas veces tiene más que una obra sobre asuntos electorales decimonónicos, los mencionados autores se pueden agrupar del siguiente modo:

- a) Un primer grupo está conformado por los que ofrecen una visión panorámica: Paniagua describe las elecciones entre 1809 y 1826; Chiaramonti cubre el período entre 1809-1860 y Aljovín hace lo propio entre 1809 y 1896; finalmente, la visión de la normativa electoral de Gamboa abarca los años de 1822 y 1896, aunque en su artículo se remonta hasta las Cortes de Cádiz.
- b) Un segundo grupo de trabajos son los estudios de casos: McEvoy y Mücke para la elección de 1870-1871, Alex Loayza y Ragas para los comicios de 1850-1871 y Julio César Loayza para 1875-1876. Los trabajos de

Peralta y Núñez, por su parte, pueden ser ubicados en el límite entre una visión panorámica y los estudios de casos. Estos investigadores trabajan las elecciones entre 1812-1814 y 1821-1824, respectivamente.

- c) Hay un tercer grupo que podemos clasificar como «otros», aquellos cuya entrada al tema requiere otro tipo de clasificación. Demélas indaga sobre cómo votaban los indios y el sentido de las elecciones; el asunto de la representación o del imaginario social sobre ciudadanía y elecciones está presente en los trabajos de Katayama y Velázquez, aunque muchos de los autores antes mencionados tratan también la cuestión.

En particular, el presente ensayo aborda la historiografía de las elecciones entre 1809 y 1896 producida en las últimas dos décadas; es decir, cuando se reinicia un interés por los estudios políticos que las escuelas de los *Annales*, la dependientista y la historiografía marxista habían dejado de lado favoreciendo, más bien, los estudios sociales y económicos. Junto con ello, cabe mencionar que parte de la historiografía tradicional peruana, representada por los estudios del sociólogo Manuel Vicente Villarán, había descrito las elecciones decimonónicas de modo muy negativo al considerarlas como una farsa.¹ Sin embargo, Jorge Basadre —ayudante alguna vez de Villarán— analiza un grupo de elecciones como parte de un proceso de construcción de ciudadanía. En este sentido, en su monumental trabajo *Historia de la República* hay constantes referencias a las elecciones decimonónicas, aunque, como para otros asuntos, se trata más de chispazos de análisis, interesantes y sugerentes, que de temas desarrollados.² A pesar de las propuestas de Basadre, los estudios electorales actuales debieron tomar distancia de las representaciones sobre las elecciones creadas en parte por la historia política de la primera mitad del siglo XX y, sobre todo, de las tendencias historiográficas de los años 1970-1980.

En estas últimas décadas, y siguiendo la propuesta de Annino, los estudios electorales del siglo XIX se ocupan de un conjunto complejo y variado de temas de la problemática del republicanismo de la época. Estas investigaciones han transformado nuestra comprensión del siglo XIX para convertirlo en un verdadero laboratorio de imágenes, retórica, discursos y prácticas políticas del paradójico republicanismo latinoamericano. Los estudios electorales nos obligan a trabajar de modo multidisciplinario, enfrentando el dilema de la cultura republicana.

1. Cf. «Costumbres electorales» en Villarán 1962.

2. Cf. los tomos I-VI y VII de *Historia de la República del Perú 1822-1833* (Basadre 1983).

Siguiendo esta línea de pensamiento, el presente ensayo analizará los avances y las propuestas historiográficas sobre las elecciones decimonónicas a partir de los siguientes temas-problemas: 1. El sistema electoral; 2. Lo nuevo y lo viejo; 3. Participación política; 4. Participación indígena; 5. Publicidad.

1. EL SISTEMA ELECTORAL

En las ciencias y sociología políticas, los estudios sobre el sistema electoral son fundamentales para comprender el sistema de partidos. Para muchos teóricos, la normativa electoral crea incentivos para la formación del sistema de partidos de uno u otro modo. El tamaño de la circunscripción electoral, el mapa de la circunscripción política y las formas de votar, entre otras variables, fomentan un tipo u otro de sistema de partidos. Para muchos, por ejemplo, un sistema uninominal, al estilo norteamericano, respalda un sistema con dos partidos fuertes (Nohlen 1993 y 1998; Nohlen, Picado y Zovatto 1998).

En los estudios históricos decimonónicos o dieciochescos hay interés por comprender el sistema normativo porque se tiene la idea de que, a través de las leyes, se adquiere una mejor comprensión de las formas de participación, las prácticas políticas y las nociones de legitimidad (Romanelli 1998); no obstante, el énfasis no está tanto en el sistema de partidos, como es el interés de los científicos sociales para fines del siglo XX o inicios del XXI. Aquí cabe hacer hincapié en dos puntos, uno de orden teórico metodológico y, el segundo, una aclaración histórica. La cultura política republicana es una construcción histórica y, por lo tanto, cambiante. Hay que recordar que las organizaciones políticas fueron muy criticadas hasta la segunda mitad del siglo XIX en Europa y en América (Manin 1995: 248-252). Es por ello que el sistema de partidos políticos es un fenómeno de las últimas décadas del siglo XIX.

Es interesante notar que el estudio del sistema legal decimonónico implica aceptar grandes diferencias con el sistema actual y reglas diferentes a las nuestras. No hay que caer en anacronismos. En mucho, los nuevos estudios sobre las elecciones implican un regresar a estudiar el Estado y sus diferentes organismos y normativas, así como la forma en que éstos interactúan con los diferentes sectores de la sociedad. Cabe mencionar que las leyes actúan en una sociedad determinada con sus tradiciones y relaciones de poder que son lo que da vida al juego político. Sin lugar a dudas, Chiaramonti (2005a) es la representante más clara del estudio de las elecciones en relación con el tema de las leyes.

Es un punto común en la historiografía mencionar que el sistema electoral decimonónico fue heredero de las Cortes Cádiz, cuyos elementos primordiales fueron un sistema electoral indirecto e inclusivo en las elecciones parroquiales.³ Así, la mayoría de los autores recalcan lo inclusiva que era la normativa electoral para las elecciones parroquiales. Se trata de un tema que llama mucho la atención a muchos porque contradice las imágenes de un sistema muy restrictivo que hasta no hace mucho parecía un lugar común. Sin embargo, las actuales investigaciones no ofrecen series completas del número de votantes que nos permiten hacer un contraste entre la norma y la práctica política. La información disponible es muy fragmentada y muestra un panorama diverso, momentos con un porcentaje alto de votantes y otros con ausentismo electoral, como indica la investigación de Francisco Núñez (2005: 373-378). De este modo, la representación del sistema político del siglo XIX se torna compleja y obliga a los investigadores a plantearse nuevas preguntas, así como a buscar nuevas fuentes y métodos de estudio.

Ahora pasemos al tema de cómo se pueden establecer períodos. Gamboa nos presenta un estudio minucioso de la normativa electoral entre los años de 1822 y 1896; busca de este modo «[...] exponer una visión global del derecho electoral, que por lo general estuvo muy enraizada por la tradición jurídica de las Cortes de Cádiz» (2005: 179). Nos describe un gran arco temporal del marco normativo, hasta la ley de 1896, dividido en dos subperíodos: el primero abarca los años entre 1822 y 1855 marcando una fuerte influencia de las élites locales y un sistema fragmentado, y el segundo que cubre los años entre 1855 y 1896 con una concepción más nacional y organizaciones políticas (clubes y partidos) con presencia local o nacional (Gamboa 2005: 180-182). Dicha periodificación se diferencia de la realizada por Paniagua, quien descarta una legislación peruana antes de 1827 porque considera que ésta fue impuesta por gobernantes extranjeros (Paniagua 2003: 39-49); y también a la de Chiaramonti, que postula tres cortes para el sistema electoral peruano: fines del virreinato, 1821-1860, y 1860-1896. Chiaramonti retrasa la tenue centralización del sistema electoral para la década de 1860; sin embargo, su periodificación cruza más variables que el aspecto legal (Chiaramonti 2005a: 1-23). Roisida Aguilar, de igual modo, describe la tradición gaditana peruana en dos grandes períodos, con un corte entre los años 1855 y 1861 vinculado con elecciones directas (Aguilar 2002: 9-10). En conclusión, se nota una visión en conjunto similar entre los estudiosos en que el debate gira en precisiones de cómo periodificar.

3. Hubo un grupo de elecciones que salieron de la normativa gaditana: Las elecciones directas de 1822 y algunos comicios de la década de 1850.

En relación con las características del sistema electoral, Chiaramonti y Gamboa —entre otros— enfatizan que el sistema electoral fue muy democrático en el ámbito parroquial y restrictivo a escala provincial. Gamboa nos muestra una visión panorámica de la normativa electoral subjetiva (derecho al voto y derecho a ser elegido) y objetiva (organismos y procedimientos electorales); muestra los filtros del sistema para reducir la participación en las elecciones de los Colegios Electorales de Provincia. Es un sistema abierto al inicio y cerrado al final. Chiaramonti indica también que dicho sistema conjuga dos principios contradictorios: «[...] el consenso democrático que constituía la base del orden político y la formación de la voluntad política racional, necesaria para la subsistencia del Estado» (2005: 18). Como en muchos de los sistemas indirectos decimonónicos, dicho sistema de dos grados responde ambas exigencias.

Al igual que Gamboa y otros, Chiaramonti muestra vacíos en lo que respecta a las elecciones de primer grado (Gamboa 2005: 190). Como Chiaramonti menciona y Gamboa enfatiza, otra característica importante del sistema electoral es la autonomía de las élites locales para organizar las elecciones parroquiales, desde la conformación del padrón electoral hasta las diferentes etapas del proceso de votación. El sacerdote y el alcalde son actores fundamentales en las elecciones primarias, y éstos contaron con mucha libertad frente a los representantes del Poder Ejecutivo. Chiaramonti y Gamboa indican que, en la segunda mitad del XIX, se va gestando un tenue sistema de centralización del sistema electoral. Para ambos, aunque con ciertas diferencias temporales, esta ligera centralización implica un corte dentro del arco temporal de 1809-1896 (Chiaramonti 2005a: 9-22; Gamboa 2005: 180-182).

Un tercer elemento de estudio son los debates constitucionales y de las leyes electorales. Hay una cantidad muy grande de trabajos sobre las Cortes de Cádiz, y muy pocos en cambio para el resto de los debates jurídicos del siglo XIX, con excepción del debate Herrera-Laso a fines de 1840 y el referido a la ley de 1896. Obviamente, los debates de las Cortes de Cádiz tienen una dimensión que escapa a la historia del Perú y, por lo tanto, sólo se mencionarán los trabajos netamente peruanistas. Diversos autores describen los debates de las Cortes con relación al tema de la representación americana y el de la ciudadanía. Para el caso peruano, Scarlett O'Phelan (2002) grafica ciertos aspectos de los debates concernientes a la ciudadanía y su aplicación práctica en la vida de los indígenas, como la supresión del tributo, aparte del gran debate que generó la exclusión de las castas. En cambio, como se ha mencionado, no hay mucho en extenso de los debates de los juristas, salvo para los famosos debates de

Bartolomé Herrera con Benito Laso o Pedro Gálvez y para la ley de 1896. Con una perspectiva global, Gamboa (2005) y Chiaramonti (2004 y 2005a) son la excepción cuando de recoger los debates de los juristas de la época se trata. Hay que mencionar, además, que el abogado Carlos Ramos está publicando una historia del derecho peruano analizando temas de índole electoral.

Los debates entre Bartolomé Herrera y Benito Laso y Pedro Gálvez son de los más citados en la historiografía peruana. Chiaramonti nos muestra el tema de la ciudadanía indígena a partir del mencionado debate y en su tesis de máster, Katayama analiza los argumentos de ambos y busca establecer la genealogía conceptual de sus argumentos. Este último autor considera que las teorías neoescolásticas del siglo XVI-XVII siguen presentes en la discusión mencionada y en otras (Chiaramonti 2005b; Katayama 2004; Katayama 2005); otros investigadores, como el filósofo Víctor Samuel Rivera, rastrean el debate como una oposición entre la visión reaccionaria y el pensamiento liberal de la república. Según Rivera (2005), Herrera habría desarrollado una original concepción reaccionaria del republicanismo, teniendo por una fuente decisiva el pensamiento político del contrarrevolucionario francés Agustín Barruel.

Es común considerar entre los estudiosos que la ley de 1896 significó un quiebre en el sistema electoral. En efecto, esa norma implicó cambios drásticos. Al menos hay tres puntos importantes: a) la implementación de la elección directa; b) el derecho al voto tan sólo para la población alfabetizada masculina, que significó la exclusión de las grandes mayorías, sobre todo los indígenas del campo; y, c) una concentración del poder discrecional en Lima, reduciendo el rol de las élites locales. Chiaramonti sugiere de modo acertado que los cambios de organización implicaron también una modificación del número de representantes, en desmedro del sur andino. Se trataría del inicio de la centralización del sistema electoral y del paulatino aumento de influencia que tendría el norte del Perú en la política nacional. ¿Cómo se explica dicho cambio? Por un lado, Ernesto Morales y Chiaramonti vinculan el proceso al nuevo paradigma de pensamiento político que implicó la influencia del positivismo y el darwinismo social que surge en la segunda mitad del siglo XIX, logrando hegemonía a fines del XIX e inicios del XX (Chiaramonti 1995: 336-346; Morales 2005). Además, Aljovín subraya que el liberalismo de la segunda mitad del siglo XIX, por ejemplo, el del filósofo inglés John Stuart Mill, no necesariamente abogaba por una concepción de la política en función de la inclusión democrática en lo que se refiere al derecho al voto (Aljovín 2005a: 73). Junto a las ideologías foráneas, el repensar el país en la posguerra del

Pacífico para muchos políticos e intelectuales implicó una crítica feroz al rol de los indios y otros grupos subalternos en la política nacional; los intelectuales objetaban su lealtad al Estado republicano y su presunta falta de virtudes para el desarrollo político del país. Sumando los diferentes argumentos, para muchos autores es explicable el sustento ideológico de la ley de 1896, que implicó la marginalización de los analfabetos, es decir, de la mayoría de la población indígena (Morales 2005).

El sustento ideológico de la élite es una cara de la moneda. La otra implica el responder por qué no hubo masivas protestas por la mencionada ley. ¿Aca-so Manuel Vicente Villarán (1962) tenía razón acerca del carácter de «farsa» de las elecciones decimonónicas, y que la vasta mayoría de la población estaba alejada de ellas? Aceptar la afirmación de Villarán implicaría derrumbar la construcción de una visión histórica del sistema electoral como «participativo» durante el siglo XIX. No hay lugar a dudas. Se trata de una pregunta que debe ser respondida. Aceptando parcialmente la imagen de Sinesio López (1997) de que el desarrollo de la ciudadanía fue muy pobre en el siglo XIX, Aljovín considera «[...] una hipótesis plausible que los notables indígenas siguieran sufragando, pues estaban alfabetizados, lo que habría permitido mantener las dinámicas de poder entre los distintos segmentos étnicos» (2005a: 73-74). Una hipótesis por explorar con trabajos de historia local o regional es si la población indígena estaba interesada tan sólo en la política local y no en cambio en la nacional. Hay que recordar que los indígenas continuaron eligiendo a sus autoridades tradicionales que debían resolver sus demandas cotidianas y conflictos. No cabe la menor duda de que la crítica de Villarán es feroz y que deja una gran incógnita para la nueva historiografía.

2. LO NUEVO Y LO VIEJO

Para los estudios electorales de las primeras décadas del siglo XIX, desde las convocatorias a las Cortes de Cádiz hasta las primeras décadas de la República, existe un fuerte debate acerca de lo nuevo y lo viejo, un debate que deja de ser particularmente importante para la segunda mitad del XIX. La pregunta clave es: ¿Qué de nuevo o qué de viejo hay en las elecciones? Se parte del conocimiento científico de la existencia de elecciones previas a las Cortes de Cádiz de corte corporativo —rector universitario, prior o abadesa, alcalde de indios, entre otros—, y que las Cortes de Cádiz crearon un nuevo tipo de elecciones, las que representan a la nación, compuesta en teoría por ciudadanos iguales entre sí. Es

a partir de este planteamiento que hay tres debates de sumo interés: el primero, la idea de vecino frente a la de ciudadano; el segundo es el significado de la parroquia como circunscripción electoral; el tercero se resume en la pregunta: ¿cómo votaba la población indígena, de modo individual o corporativo?

En el ya mencionado y clásico libro sobre elecciones editado por Annino (1995), se postula como estrategia metodológica el cuidado en comprender los significados de los conceptos políticos claves utilizados por los diversos actores y no caer en frecuentes anacronismos. La dupla ciudadano-vecino es constantemente analizada por la nueva historiografía de los sistemas electorales, sobre todo la primera mitad del siglo XIX. Se trata de analizar la definición de esta dupla conceptual en los textos legales así como en el discurso político, contraponiendo al «vecino» con el término «moderno» de ciudadano, a la francesa, que implica un individuo igual ante la ley, desligado de referencia a su localidad y vinculado con la nación.

En general, los trabajos indican continuidades y claroscuros entre la noción de ‘vecino’, el hombre ligado a su pueblo o ciudad, y el término ‘ciudadano’. Es algo propio del mundo hispanoamericano que se va gestando desde las Cortes de Cádiz, y un sinnúmero de trabajos comprueban una cultura política decimonónica con fuertes vínculos con los tiempos virreinales en el Perú, así como en otras partes de América Hispana. ‘Ciudadano’ se define o se confunde con el término ‘vecino’. La definición del ‘vecino colonial’ no se deslinda del concepto moderno de ‘ciudadano’; es más, se acentúa su similitud en la medida en que las circunscripciones electorales reafirman que no hay ruptura conceptual entre ambos; asimismo, en términos prácticos se podría decir para el período de Cádiz que «[...] el ciudadano de hoy es el vecino de ayer». Con esto se logra acentuar la no-ruptura en función de las relaciones de poder al interior de la sociedad virreinal (cf. Annino 1995; Chiaramonti 2005: 229-241; Núñez 2006).

Chiaramonti y Aljovín postulan que la continuidad que se observa al analizar cómo se definió la circunscripción electoral de la primera instancia, la parroquial. Para ello es útil la comparación con el caso francés, el de los cantones electorales. Desde Cádiz para adelante, los espacios políticos de participación electoral, la parroquia, son los mismos de la organización territorial virreinal donde las élites locales ejercían su poder. En este sentido, no hay un rompimiento con el espacio territorial y con una tradición de ejercicio de poder. De este modo, las elecciones parroquiales favorecen la continuidad del ejercicio del poder de las élites locales con sus antiguas redes sin que ello implique, por supuesto, que no hubiera cambios sociales y políticos en el ámbito local. Para

Chiaramonti, las relaciones de poder parroquial no sólo fueron favorecidas por la definición de las circunscripciones electorales sino también por los procedimientos, desde la confección de las listas de ciudadanos con derecho al voto, hasta la propia dinámica electoral; ello dio una fuerte autonomía a los señores del pueblo o de la ciudad aunque, en la segunda mitad del siglo XIX, se observa una mayor centralización política en desmedro de los notables de los pueblos.

Haciendo una comparación con el sistema francés, Chiaramonti y Aljovín destacan las diferencias en el caso peruano. Dicho modelo parece que fue concebido desde una postura de rompimiento con la tradición. De allí que las circunscripciones electorales fueran diseñadas con una concepción «geométrica» —los denominados cantones electorales franceses— que, como lo aclaran ambos autores, generó una dinámica electoral diferente que creaba un espacio electoral con una mayor autonomía respecto de las antiguas relaciones de poder a escala local; es decir, el rompimiento territorial implicó una separación y disgregación de las antiguas formas corporativas de las relaciones de poder. El modelo francés estuvo alejado de la tradición y de la historia; asimismo, propuso una concepción racional y desligada de los antiguos vínculos sociales (Aljovín 2005a: 36; Chiaramonti 2005a: 279-280).

La última cuestión a tratar sobre la relación entre lo viejo y nuevo es el tema de la forma en cómo votaba la población indígena: una concepción individual frente a una corporativa. Antes de mencionar los trabajos que tratan el tema, hay que acotar que la información que se tiene disponible es escasa. La gran mayoría de la información que tenemos es sobre ciudades importantes; en cambio, de los pueblos, donde vivía un porcentaje mucho mayor de la población, la información está dispersa y es reducida. Demélas ha escrito un importante artículo al respecto y en su libro *La invención política* (2003) hay referencias al tema de cómo votaban los indígenas. Para la historiadora, la estructura de la sociedad colonial se transformó lentamente y al proclamarse las nuevas reglas de juego de participación política de índole individual se enfrentó con una sociedad con una fuerte tradición corporativista, particularmente en el campo, notándose en los pueblos andinos un comportamiento con fuerte componente comunal. Los indios de las comunidades decidían su voto antes de sufragar o los resultados electorales expresaban relaciones de poder ya establecidas (Demélas 1995).

Chiaramonti menciona dos puntos interesantes sobre el carácter comunal o corporativo de las elecciones parroquiales. Las propias leyes fomentan una visión comunal con los procedimientos de las elecciones. Éstas se iniciaban

con una misa de Acción de Gracias y concluían con un *Te Deum*. Las leyes propugnan fuertemente la noción de comunidad. Chiaramonti enfatiza, además, que una visión pactista está presente en muchas de las actividades políticas y en las nociones de representación (2005a: 283-285). Quizá las descripciones de Chiaramonti expliquen cómo la dinámica de las elecciones se fundamentaba en una concepción de unanimidad de la política, que es concebida como la búsqueda del bien común o, en términos ilustrados, de la voluntad general. Es una concepción ajena a un sistema político basado en intereses.

3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

La participación política es un tema fundamental en los estudios electorales que cubre no sólo el acto electoral y lo referido a él sino también a las múltiples formas de participación durante la campaña. No cabe duda de que la participación política es el gran tema de los estudios electorales y que, igualmente, amarra otras cuestiones.

Los tiempos electorales son siempre convulsionados. Es la lucha por el poder, y en ésta siempre hay nuevos sectores o conglomerados de personas en alianza pugnando por el ingreso a los puestos clave del Estado. En una de las primeras elecciones, la de 1813, Peralta nos muestra cómo la lucha electoral va generando aspiraciones para sectores excluidos de la élite, que terminan fomentando una revolución, la de los hermanos Angulo y de Mateo Pumacahua en el Cusco, en 1814. Las elecciones cambian la concepción y las aspiraciones de un conjunto de personas que cuestionan la organización del Estado y las relaciones de poder (Peralta 1995).

En lo referente a la relación entre elecciones y revoluciones o guerras civiles, Aljovín desarrolla el tema en varios de sus escritos. Sostiene que los golpes de Estado fueron sustentados con una ideología republicana que obligaba al caudillo de turno a convocar a elecciones. De allí la dificultad de definir cuándo una campaña se inicia: Sea con la convocatoria o con la campaña a favor de la revolución, que legitima el levantamiento militar, que termina con una elección nacional. Golpe de estado, revoluciones y elecciones son, en el siglo XIX, en buena cuenta parte de un solo proceso y no un quiebre (Aljovín 2005a y 2005b). Aquí cabe recordar los trabajos de Margarita Guerra (2003) y Lourdes Medina (2000) sobre el voto de los militares. Los oficiales del ejército y la tropa fueron personajes importantes en los días de votación. Medina nos recuerda el debate

y el conflicto político que generó la participación de la tropa en las elecciones de 1833. Se logró impedir el voto de éstos en varias parroquias. Se temía que por su número y fuerza cambiaran los resultados de las elecciones.

Aljovín trata el tema de la participación analizando las formas de organización política. Postula que los estudios electorales se dividen en dos subperíodos para el siglo XIX. El primero, que abarca desde 1812 hasta 1851, cuando en un inicio la organización política se da a través de redes informales para, luego, durante la República, utilizar los canales del Ejército y la Iglesia con el fin de que las redes políticas se organicen a escala nacional. El segundo subperíodo comienza con las elecciones de 1850-1851 —con la aparición del club El Progreso que apoyó a Domingo Elías y La Sociedad Conservadora de la Constitución y de la Paz, que respaldó a José Rufino Echenique, la participación política cambia de modo radical— y va hasta 1896. Así aparecen, primero, los clubes políticos y, después, los partidos políticos (Aljovín 2005a: 59-62). Alex Loayza y José Ragas han descrito con sumo cuidado la elección de 1850-51 recalcando el rol cumplido por la prensa y los clubes electorales, los mismos que tuvieron alcance nacional (Loayza 2005; Ragas 2004: 93-120). Ragas menciona, además, cómo muchos simpatizantes por uno u otro candidato utilizaban determinados colores o emblemas para mostrar su adhesión (2004: 74). A partir de dicha elección, se organizan campañas en las que el candidato es mostrado representando sectores organizados de la sociedad —inclusive, en algunos casos, ya con un discurso sobre el país. La toma de mesas y la aparición de la dualidad, la partición de una mesa electoral representando cada una de ellas diferentes grupos, forma parte de los tiempos de las organizaciones políticas formales (Aljovín 2005a: 59-62).

Los estudios sobre sociabilidad tratan parcialmente el tema electoral. El trabajo de Carlos Forment (2003) sobre la sociabilidad de Perú y México nos permite comprender mejor dicho fenómeno, aunque sus conclusiones abarcan sólo el ámbito urbano. Forment considera que México tiene un mundo asociativo más dinámico que el peruano, aunque no toma en consideración el tamaño demográfico de cada país y la fuerza de cada asociación que se funda. Para el caso del Perú, en la segunda mitad del siglo XIX, se incrementan notablemente las asociaciones, teniendo éstas una gran caída como consecuencia de la Guerra del Pacífico (1879-1883). La revolución de 1854 es clave para una cultura favorable al desarrollo del mundo de las asociaciones (políticas y no políticas). Hay una sociedad civil muy compleja y tupida en las ciudades. De los clubes electorales, Forment menciona que su despegue es recién en 1866, y continúan

su expansión hasta 1876. El retraso del desarrollo de los clubes electorales lo vincula a la importancia de los militares en la política (2003: 360-384). De modo sugerente, Forment sostiene que se forma en el Perú una cultura de catolicismo cívico cuya práctica política está basada en la participación de las asociaciones (1999: 214-222). El resultado de libro de Forment (2003) cuestiona la relación entre sociedad civil y democracia planteada desde tiempo atrás por Alexis Tocqueville en su clásica obra *Democracia en América*. El autor francés postula que la libertad se desarrolla en una sociedad con un mundo de asociaciones muy pujante. ¡Difícil describir el Perú como un paradigma de la libertad! Fue, más bien, un sistema republicano autoritario —aunque este tema escape al presente trabajo.

En la línea de repensar la participación de los sectores urbanos en las asociaciones, Monsalve (2005) postula que un sector de los liberales cambió sus posiciones de considerar las elecciones como espacio de participación política y de pedagogía cívica al volcarse a la participación de las asociaciones con un alejamiento del sistema electoral en la década de 1850. Algo similar a lo que ocurre actualmente, en que muchas personas con liderazgo social prefieren participar en organizaciones no gubernamentales y no en la política. Monsalve explica dicha actitud por los miedos sociales que generaron las elecciones directas.⁴ Cabría discutir cuán representativas son las muestras que analiza o si se trata más bien de las típicas posturas de los sectores perdedores de las elecciones del momento.

De modo similar a los planteamientos de Annino para México, Chiaramonti por su parte describe la creación y expansión de las municipalidades a partir de las Cortes de Cádiz. Para ambos autores se trata de un fenómeno crucial en que se demuestra una participación política en el ámbito nacional. El fenómeno es complejo. El proceso de fundación de municipalidades implica una desconcentración del poder. Durante la época virreinal en México, las cabeceras que tenían bajo su control los pueblos pequeños (anexos) ejercían las funciones públicas. Con la fundación de municipales en los anexos, éstos pasan a cumplir muchas funciones públicas antes reservadas a las cabeceras (Annino 1999; Chiaramonti 2005a: 162, 348). Chiaramonti sugiere algo similar para el Perú. La representación política y la creación de las municipalidades implicaron una descentralización del país, lo que supuso también serios problemas de gobernabilidad, pues no había un centro que dominara al resto. Una de las virtudes

4. En referencia al tema del miedo social y las elecciones, véase el trabajo de José Ragas, «Las urnas temibles. Elecciones, miedo y control en el Perú republicano, 1810-1931» (2005).

del trabajo de Chiaramonti es que escapa de los estudios de las grandes ciudades que muchas de las otras investigaciones no pueden abandonar; así, opta por mostrar, en cambio, la participación política de los sectores rurales y, en muchos casos, también indígenas, aunque lamentablemente la autora no tenga descripciones detalladas de cómo fue la participación política de estos últimos (Chiaramonti 2005a: 186-198).

Por otro lado, la elección donde salió elegido Manuel Pardo (1870-1871) ha generado un gran debate y enriquecido así nuestra comprensión de la política electoral. La importancia del estudio de estos comicios se debe a que Pardo fue el primer civil que ganó una elección y fundó, además, el primer partido político, el Partido Civil, en 1871; el estudio del caso es relevante, además, por la cantidad de fuentes que se tienen gracias a la conservación de las cartas de Pardo y otros materiales afines. ¿Quiénes apoyaron a Pardo? ¿Hubo una participación multclasista? Éstas son preguntas que generan gran debate a partir del trabajo de McEvoy (1997), quien postula que Pardo logró aglutinar de modo muy inclusivo diversos sectores sociales. De este modo, Pardo es descrito por la autora como un gran héroe republicano liderando un movimiento multclasista y con un proyecto de país. El movimiento que dirige Pardo tiene una gran dosis de educación ciudadana en búsqueda de una República práctica. En la misma campaña hay momentos de fuertes imágenes de adoctrinamiento republicano.⁵

En mucho, el análisis de McEvoy es una visión antagónica a la historiografía de las décadas de 1970 y 1980. En este sentido, sorprende que las críticas más fuertes al trabajo de McEvoy hayan surgido de la propia historia política con posturas similares a las de ella, y no tanto de los historiadores que lideraron el debate en esos años. Mücke —quien tiene un diálogo crítico con McEvoy— cuestiona no las ideas centrales de la autora, sino la dimensión de la participación que éstas aparentemente acusan. Hay que recordar que Mücke describe la elección de 1870-71 con participación y cierta autonomía popular. Para ganar la elección se requería de un trabajo comunicativo y tener fuerza de choque para el día de las elecciones. No cree en la idea de Guerra de los grandes electores, descrita para México, en que las elecciones eran una farsa democrática al ser controladas fácilmente por los poderosos (Mücke 2004a: 135-140, 160-166).

Regresando al debate Mücke-McEvoy, parte del problema según Mücke es que McEvoy confunde el discurso con las prácticas políticas. Para Mücke, el Partido Civil, fundado después de las elecciones, representó a una burguesía

5. Cf. McEvoy 1997, especialmente los capítulos 2 y 3.

limeña enriquecida por el guano (Mücke 1998). McEvoy contraataca diciendo que Mücke tiene una visión utilitaria de la acción humana, alejada de la ideología, y defiende el punto de vista de un primer civilismo con un accionar político de fuerte inclusión social (McEvoy 2000). Sin embargo, ambos consideran que la sociedad urbana estaba en un acelerado proceso de cambio debido al impulso de las asociaciones y al desarrollo de la opinión pública.

4. PARTICIPACIÓN INDÍGENA

De acuerdo con el ordenamiento jurídico, la exclusión o inclusión política no está regida por cuestiones étnicas, ya que la ley es de carácter universal e igual para todos. A pesar de todo, sin embargo, es verdad que la normativa respecto a criterios de educación o situación socioeconómica afecta directamente a la población indígena por ser —por lo general— la menos favorecida. De allí que uno de los temas centrales en la historiografía política sea el tema de la participación indígena. Aceptando que la ley electoral usualmente era muy inclusiva, los estudiosos han tratado de responder las siguientes preguntas: ¿Qué porcentaje de indios votaban? ¿Cómo votaban? ¿Cuántos indios salieron elegidos? ¿En qué ámbitos? Estas preguntas son fundamentales para comprender el sistema político peruano.

El abogado positivista de las primeras décadas del siglo XX, Manuel Vicente Villarán, fue crítico de la participación indígena. El catedrático sanmarquino describió dicha participación en términos muy duros. Los indígenas tuvieron derecho al voto, pero no lo aprovecharon, siempre fueron seducidos por las élites que compraban sus votos o los manipulaban. Las relaciones de poder se manifestaron de modo muy oscuro y constante. Para este autor, la participación indígena —más que una medida democrática— resultó perjudicial para el sistema político peruano (Villarán 1962). Villarán reproducía una visión muy difundida sobre la participación indígena en las elecciones decimonónicas aceptada en los medios académicos hasta hace poco. Basadre, asistente de investigación de Villarán, mantiene una postura similar en una publicación aparecida póstumamente (Basadre 1980: cap. 1). Basadre y Villarán sugieren que el gobierno representativo decimonónico no logró imponer prácticas políticas adecuadas debido a la corrupción y manipulación de la plebe y de los indígenas. Es interesante notar que el punto de vista de Villarán está vinculado a su propia postura política y a su defensa de la ley de 1896, de la cual Basadre, en cambio, es muy crítico. Villarán defiende con argumentos históricos la ley electoral de 1896

que fomentaba un sistema electoral centralista y excluyente. Para Villarán los indios eran analfabetos carentes de gran conciencia política. Estamos ante la construcción de aquella «leyenda negra», de la cual nos habla Antonio Annino, para justificar un fracaso y una necesaria exclusión de la mayor parte de la población del país dentro del sistema electoral (1995: 1).

Chiaromonti,⁶ por su parte, indaga sobre el impacto del sufragio en las poblaciones indígenas.⁷ Para la autora, el sistema electoral con un derecho al sufragio incluyente traía consigo la exclusión. Observando los *outputs* de las elecciones indirectas —según la autora— se encuentra un sistema excluyente en la pirámide del sistema. Hubo indígenas elegidos para ser electores de segundo grado, pero pocos lograron ser electos para cargos importantes de la República. Los indígenas elegidos a cargos de autoridad lo fueron para los ámbitos local y municipal, pero no nacional (cf. Chiaromonti 2005a). Esta misma visión es compartida por Paniagua, Aljovín y Núñez, quienes observan que, a pesar de que en la gran mayoría de las leyes electorales se ofrece una fuerte inclusión social, el sistema funcionaba como un embudo (cf. Paniagua 2003: 115-118, 240-241; Aljovín 2005a: 38-41; Núñez 2005: 389-392).

Para las primeras elecciones, bajo la Constitución de Cádiz, Paniagua (2003: 154-238) y Núñez (2005: 381-386) muestran con documentación oficial —sobre todo actas— una participación de los indígenas, creando en algunos casos enfrentamientos étnicos; en efecto, estos conflictos sacudieron la tranquilidad del virreinato en dichas elecciones, aparte de los problemas propiamente políticos entre las nuevas autoridades elegidas (indígenas) y las antiguas —designadas por las autoridades virreinales (intendentes, subdelegados, etc.). Estos enfrentamientos son también analizados, aunque desde otra perspectiva, por Núria Sala i Vila (1992) y Christine Hünefeldt (1982). Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que en estos últimos casos el estudio electoral no es lo primordial.

6. Véase en la sección de participación política, el análisis de Chiaromonti sobre la expansión de los municipios vinculado al tema de la participación indígena.

7. Véase en la misma sección de participación política, la discusión sobre el desarrollo de los municipios que trata el tema de la participación indígena.

5. PUBLICIDAD

Las campañas electorales son verdaderas industrias de imágenes y creación de ideas sobre el líder y el país. El observador nota la lucha de quienes buscan ser elegidos por lograr una imagen positiva. De igual modo, las figuras opuestas a una determinada candidatura tratan de crearle una imagen terrible. Las campañas electorales constantemente construyen de esta manera imágenes de líderes. Es un tema tan fascinante como poco trabajado. Aljovín tiene una visión panorámica de cómo se construyeron imágenes de los líderes de 1827 a 1896. En la primera mitad del XIX, predominaría la imagen del héroe militar y, en la segunda, aparecerían los civiles compitiendo con los militares. En esta segunda fase, los clubes o los partidos son piezas fundamentales para la creación de imágenes de los políticos (Aljovín 2006). De igual modo Aljovín y Julio César Loayza intentan mostrar cómo, también en la segunda mitad del siglo XIX, las campañas políticas estuvieron ligadas a la divulgación en la prensa de las actividades del candidato. No bastaba tan sólo con realizar una actividad exitosa, sino también se requería que la prensa la resaltara. Ambos describen la manera cómo el viaje de Lizardo Montero al interior del país fue presentado por la prensa mostrando claramente un presunto apoyo popular y de los notables (Aljovín y Loayza 2004).

En la segunda mitad del siglo XIX, el debate de los planes de gobierno es parte de la agenda de una campaña. Alex Loayza y Aljovín describen cómo se va gestando un debate sobre el plan de gobierno como una forma de construir una candidatura. Hay candidatos que muestran un plan de gobierno y sus cualidades de líderes, otros consideran que lo válido es el pasado del candidato junto con sus cualidades como líder (Loayza 2005: 407-413; cf. también Aljovín 2005a: 59-70). Julio César Loayza (2005) muestra la importancia de los debates públicos en la campaña electoral de 1876, donde los principales contrincantes fueron Mariano Ignacio Prado y Lizardo Montero. Loayza analiza, sobre todo, la candidatura de Mariano I. Prado a partir de la formación de una alianza electoral entre los civilistas y los pradistas, así como las disputas internas de dicha alianza. El mencionado autor dedica buena parte de su trabajo a los debates públicos en torno a la alianza y a la importancia del plan de gobierno. Los defensores del candidato Prado decían que no se requería plan de gobierno; aún más, indicaban que el plan de gobierno era una farsa, sólo promesas sin sustento. Por ello, se debían discutir las virtudes de los candidatos: su pasado público. En el caso de Prado, se recalcaba su heroísmo en la guerra contra España de 1866 (Loayza 2005: 425-454).

Regresando al estudio de la elección de 1870-71, McEvoy muestra el cuidado con que *La Sociedad de Independencia Electoral* —cuyo candidato era Manuel Pardo— trabajó la imagen y los mensajes políticos con el apoyo de diversos clubes a escala nacional. Se buscó, en este caso, conquistar la opinión pública, crear la imagen de líder y de un mensaje claro. De acuerdo con McEvoy, hubo una gran preocupación por mandar periódicos a provincias y que los simpatizantes de Pardo se sintieran cercanos a él. Un indicio de ello parece ser la cantidad de cartas que se escribieron a los simpatizantes y miembros de los diferentes clubes. Posiblemente haya existido una preocupación en que el mensaje y la imagen de líder fueran percibidos de modo positivo. Aún más, hay indicios de que se entregó imágenes con la figura de Pardo (1999: 124-137).

Otro asunto con la publicidad es que los conflictos, muchos de ellos de índole judicial, tenían una expresión en los medios de prensa. Los mismos actores en pleito defendían sus casos fuera del Congreso o del Poder Judicial reconociendo que muchos de los conflictos de las elecciones no eran cuestión de ordenamiento jurídico sino de poder político. Aljovín (2005a) constantemente describe cómo se va formando opinión pública a raíz de los conflictos en tiempos electorales. Por su parte, Velázquez (2005) propone estudiar las representaciones de la ciudadanía y del acto electoral en las imágenes literarias y, en menor medida, en la caricatura y en los periódicos entre 1845 y 1872. Su propuesta es útil para indagar cómo los sectores urbanos letrados concebían el sistema político basado en el voto del ciudadano, de iguales ante la ley. De este modo, se pueden observar variantes del imaginario que escapan de los solemnes discursos políticos o de la intriga personal. En buena parte, nos permite comprender nociones de legitimidad del sistema. Son interesantes las conclusiones de Velázquez:

Los discursos e imágenes sobre las elecciones en este período presentan ciertas constantes: una apatía de las élites, racismo contra las comunidades subalternas, sobrevaloración de la agencia y la responsabilidad de los afroperuanos, ausencia de educación cívica entre los electores, espacios exclusivamente masculinos (la mujer no aparece ni siquiera como alegoría), la corrupción (ausencia de moral) y la violencia (ausencia de consenso) parecen ser las prácticas hegemónicas. (Velázquez 2005)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, Roisida

- 2002 *Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912*. Lima: Centro de Investigación Electoral-Oficina Nacional de Procesos Electorales, Documento de Trabajo 4.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal

- 2005a «Sufragio y participación política. Perú 1808-1896». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005.
- 2005b «Votos y bayonetas: Perú 1825-1851». *Elecciones*, año 4, N.º 5, octubre de 2005. Lima, ONPE, pp. 173-202.
- 2006 «Campaña electoral y la imagen del líder (Perú 1827-1879)». Manuscrito.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal y Julio César LOAYZA

- 2004 «La campaña Presidencial de Lizardo Montero: 1875-1876». Manuscrito.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal y Sinesio LÓPEZ (eds.)

- 2005 *Historia de las elecciones en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

ANNINO, Antonio (coord.)

- 1995 *Historia de las elecciones en Iberoamérica*. Siglo XIX. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- 1998 «Vote et décalage de la citoyenneté dans les pays andins et meso-américains». En ROMANELLI, Raffaele (ed.) *How Did they Become Voters? The History of Franchise in Modern European Representation*. Haya: Kluwer Law International, pp. 157-182.
- 1999 «Ciudadanía versus gobernabilidad republicana en México. Los orígenes de un dilema». En SÁBATO 1999: 62-93.

BASADRE, Jorge

- 1983 *Historia de la República*, 12 tomos. Lima: Editorial Universitaria.
- 1980 *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Universidad del Pacífico.

CHANAMÉ, Raúl

- 1989 «El sufragio en el Perú». *Socialismo y Participación*, N.º 52, Lima, pp. 63-76.

CHIARAMONTI, Gabriella

- 1995 «Andes o nación: La reforma electoral en el Perú de finales del siglo XIX». En ANNINO 1995: 315-346.
- 2000 «Construir el centro, redefinir al ciudadano: restricción del sufragio y reforma electoral en el Perú de finales de siglo XIX». En MALAMUD, Carlos (coord.). *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: Las reformas electorales (1880-1930)*. México: FCE-Colegio de México, 2000, pp. 230-261.
- 2004 «Los nudos del sufragio: Un problema de gobernabilidad republicana». En McEVOY, Carmen (ed.). *La experiencia burguesa en el Perú (1840-1940)*. Fráncfort-Madrid: Vervuert-Iberoamericana.
- 2005a *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860)*. Los itinerarios de la soberanía. Lima: UNMSM, SEPS, ONPE.
- 2005b «A propósito del debate de Herrera y Gálvez de 1849: Breves reflexiones sobre el sufragio de los indios analfabetos». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 325-358.

DEMÉLAS, Marie-Danielle

- 1995 «Modalidades y significación de las elecciones generales en los pueblos andinos, 1813-1814». En ANNINO 1995: 291-313.
- 2003 *La invención política*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos-Instituto de Estudios Peruanos.

FORMENT, Carlos

- 1999 «La sociedad civil en el Perú del siglo XIX». En SÁBATO 1999: 202-230.
- 2003 *Democracy in Latin America 1760-1900: Civic selfhood and Public life in Mexico and Peru*. Chicago: University of Chicago Press.

GAMBOA, César L.

- 2003a «¿Excepciones al modelo electoral gaditano? Las elecciones directas en el Perú del siglo XIX». *Elecciones*, año 2, N.º 2, diciembre de 2003. Lima, ONPE, pp. 169-200.
- 2003b «La periodificación electoral y las elecciones directas en el Perú decimonónico: Siguiendo los Pasos de Jorge Basadre». *Jus et Veritas*, año XIII, N.º 27.
- 2005 «Los procesos electorales decimonónicos: Los órganos y los procedimientos electorales. Perú: 1822-1896». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 179-261.

GUERRA, François-Xavier

1999 «El Soberano y su Reino. Reflexiones sobre la Génesis del ciudadano en América Latina». En SÁBATO 1999: 33-61.

2000 *Modernidad e Independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México: FCE.

GUERRA, Margarita

2003 «Del voto militar». *Elecciones*, año 2, N.º 2, diciembre de 2003. Lima, ONPE, pp. 117-139.

HÜNEFELDT, Christine

1982 *Lucha por la tierra y protesta indígena. Las comunidades indígenas entre la Colonia y la República. 1800-1830*. Bonn: Bonner Amerikanische Studien.

IRUROZQUI, Marta

2004 *La ciudadanía en América Latina. Discusiones historiográficas y una propuesta teórica sobre el valor público de la infracción electoral*. Documento de Trabajo. Lima: IEP.

KATAYAMA, Roberto

2004 «Orden y libertad: Laso, Herrera y el problema de la soberanía política. Un estudio de los supuestos y filiaciones filosófica (tesis para optar el título de Magíster en Historia de la Filosofía). Lima: UNMSM.

2005 «Pactismo y republicanismo: pensamiento político peruano hasta el siglo XIX». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 301-324.

LOAYZA, Alex

2004 «La Segunda Generación Liberal. Transiciones hacia nuevas formas de participación política en la sociedad civil limeña, 1850-1857» (tesis para optar el título de Magíster en Historia). Lima: UNMSM.

2005 «El club progresista y la coyuntura electoral de 1849-1851». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 395-424.

LOAYZA, Julio César

2005 «Elecciones y participaciones política: El proceso electoral de 1876». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 425-454.

LÓPEZ, Sinesio

1997 *Ciudadanos reales o imaginarios*. Lima: IDS.

MANIN, Bernard

1995 *Principes de gouvernement représentatif*. París: Calman-Lévy.

MCEVOY, Carmen

1997 *La utopía republicana. Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

1999 «Estampillas y Votos: El rol del correo político en una campaña electoral decimonónica». En *Forjando la Nación*. Ensayos de historia republicana. Lima: PUCP-The University of The South Sewanee.

2000 «De plumas, impurezas historiográficas y democracias bastardas: a propósito de una reseña». *Histórica*, vol. XXIV, N.º 1, julio de 2000, Lima: PUCP, pp. 183-195.

MEDINA MONTOYA, Lourdes

2000 «El voto militar». Manuscrito.

MONSALVE, Martín

2005 «Del sufragio a la sociedad civil: Pánicos morales, utopías liberales y las campañas limeñas de 1850-1858». En DRINOT, Paulo y Leo GAROFALO (eds.). *Más allá de la dominación y la resistencia. Estudios de historia peruana, siglos XVI- XX*. Lima: IEP, 2005.

MÜCKE, Ulrich

1998 «¿Utopía republicana o partido político? Comentario sobre una nueva interpretación del primer civilismo». *Histórica*, XXII, N.º 2, diciembre 1998, Lima: PUCP, pp. 273-288.

2004a «Elecciones y participación política en el Perú del siglo XIX: La campaña presidencial de 1871-1872». *Investigaciones Sociales*, año VIII, N.º 12.

2004b *Political Culture in Nineteenth-Century Peru: The Rise of the Partido Civil*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

2004c «Los patrones de votación y el surgimiento de los partidos parlamentarios en el Congreso del Perú, 1860-1879». *Investigaciones Sociales*. Revista del Instituto de Investigaciones Histórico Sociales, VIII, N.º 13, octubre de 2004.

NOHLEN, Dieter

1993 *Elecciones y sistemas Electorales*. 3.^a Edición. Caracas: Nueva Sociedad.

1998 *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.

NOHLEN, Dieter, Sonia PICADO y Daniel ZOVATTO (comps.)

1998 *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina*. México: FCE.

NÚÑEZ, Francisco

2004 «Ciudadanía y participación política a fines del período colonial» (tesis para optar el grado de Licenciado en Historia). Lima: UNMSM.

2005 «La participación electoral indígena bajo la constitución de Cádiz, 1812-1814». En AAJOVÍN y LÓPEZ 2005: 361-394.

2006 «Ciudadano Vecino Perú 1750-1850». Manuscrito.

O'PHELAN, Scarlett

2002 «Ciudadanía y etnicidad en las Cortes de Cádiz». *Elecciones*, año 1, N.º 1, Lima: ONPE, noviembre de 2002, pp. 165-185.

ORREGO, Juan Luis

1990 «Domingo Elías y el Club Progresista: Los civiles y el poder hacia 1850». *Histórica*, año XIV, N.º 2, Lima: PUCP, pp. 317-353.

PANIAGUA, Valentín

2003 *Los orígenes del gobierno representativo en el Perú. Las elecciones, 1809-1826*. Lima: PUCP-FCE.

PERALTA RUIZ, Víctor

1995 «Elecciones, Constitucionalismo y Revolución en el Cuzco, 1809-1815». *Revista de Indias*, N.º 206, Sevilla, 1996, pp. 99-131.

1999 «El mito del ciudadano armado. La Semana Magna de Lima y las elecciones de 1844». En SÁBATO 1999: 231-252.

2002 *En defensa de la autoridad. Política y cultura bajo el gobierno del Virrey Abascal*. Perú: 1808-1816. Madrid: CISC.

2004 «Reforma Electoral, Violencia y Revolución en el Perú, 1896-1909». En DARDÉ, Carlos y Carlos MALAMUD (eds.). *Violencia y legitimidad política y revoluciones en España y América Latina, 1840-1919*. Santander: Universidad de Cantabria, 2004, pp. 179-196.

PERALTA RUIZ, Víctor

- 2005 «De absolutistas a constitucionales. Política y cultura en el Gobierno del virrey Pezuela (Perú, 1816-1820)». En RODRÍGUEZ, Jaime (ed.). *Revolución, independencia y las nuevas naciones de América*. Madrid: Mapfre Tavera, 2005, pp. 485-510

RAGAS, José

- 2004 «Ciudadanía, cultura política y representación política: La campaña electoral de 1850» (tesis para optar por el grado de Licenciado en Historia). Lima: PUCP.
- 2005 «Las urnas temibles. Elecciones, miedo y control en el Perú republicano, 1810-1931». En ROSAS, Claudia (ed.). *El miedo en el Perú*. Siglos XVI al XX. Lima: PUCP, 2005, pp. 233-256.

RIVERA, Víctor Samuel

- 2005 «Quanta Cura. El pensamiento reaccionario en Bartolomé Herrera». Manuscrito.

ROMANELLI, Raffaele

- 1998 «Electoral Systems and Social Structures. A Comparative Perspective». En ROMANELLI, Raffaele (ed.). *How Did they Become Voters? The History of Franchise in Modern European Representation*. Haya: Kluwer Law International.

SÁBATO, Hilda (ed.)

- 1999 *Ciudadanía política y formación de las naciones*. Perspectivas históricas de América Latina. México: FCE.
- 2001 «Review Essay: On Political Citizenship in Nineteenth-Century Latin America». *The American Historical Review*, vol. 106, N.º 4, 2001, pp. 1290-1315.

SALA I VILA, Núria

- 1993 «La Constitución de Cádiz y su impacto en el gobierno de las comunidades indígenas en el Virreinato del Perú». *Boletín Americanista*, año XXXIII, N.º 42, Barcelona, pp. 51-70.

VELÁZQUEZ, Marcel

- 2005 «Notas sobre los discursos e imágenes de las elecciones en la república del guano (1845-1872)». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 265-299.

VILLARÁN, Manuel Vicente

- 1962 *Páginas Escogidas*. Lima: P.L. Villanueva.

Clío en las urnas. La historiografía electoral sobre el Perú. Estado de la cuestión y guía bibliográfica (1810-1930)¹

José Ragas Rojas

INTRODUCCIÓN

Desde que en 1979 la Asamblea Constituyente nos devolvió la democracia, los peruanos nos hemos acercado innumerables veces a las urnas, ya sea para elegir presidente, parlamentarios, autoridades regionales o alcaldes. Este período de alternancia de poderes y continuidad electoral es raro, por no decir único, en la historia del Perú republicano, puesto que la democracia ha sido más la excepción que la regla desde 1821 en adelante. Sin embargo, y a pesar de algunos sobresaltos políticos, las elecciones constituyen una parte indisoluble del sistema político peruano. Bien sea para garantizar una transmisión de mando pacífica en momentos de efervescencia social (como la reciente coyuntura electoral de 2000-2001) o bien para legitimar gobiernos corruptos (nuevamente la de 2000 o las llevadas a cabo por Leguía), la presencia del acto electoral ha calado en la vida del país. Lo paradójico del caso es que, pese a la importancia de este acto, hasta hace algunos años era poco lo que sabíamos del mismo, y cada vez que se acercaba el momento de depositar nuestro voto en las urnas, los interesados se veían en apuros para tratar de esbozar las continuidades y las rupturas de la historia electoral de nuestro país.

Los historiadores mantuvieron por mucho tiempo fuera de sus agendas de investigación el asunto del sufragio, dejando una vez más libre el tema a sociólogos, antropólogos, periodistas y demás curiosos, los que si bien en cierta medida han llenado determinadas lagunas, no lo enfocaron en la mediana o

1. Este texto es una versión ampliada y modificada del primer capítulo de mi tesis, «Ciudadanía, cultura política y representación en el Perú: la campaña electoral de 1850», sustentada en la Facultad de Letras y Ciencias Humanas (especialidad de Historia), de la Pontificia Universidad Católica del Perú, bajo la asesoría de la Dra. Margarita Guerra M. Agradezco los comentarios de Jesús Cosamalón, Carmen McEvoy y Natalia Sobrevilla.

larga duración o se concentraron en los aspectos llamativos de los comicios. Sólo en los últimos años es que las elecciones se han convertido en referente obligado para los historiadores, y recientes trabajos publicados demuestran que no se trata —esperemos— de una moda o asunto de interés pasajero.

El presente artículo tiene como propósito elaborar un derrotero de la investigación sobre el sufragio en el Perú, así como ofrecer una guía bibliográfica del «largo» siglo XIX (1810-1930) para facilitar la labor de quienes estén trabajando el tema o, mejor aún, para los que sientan curiosidad por él. Por ello, examinaremos esta trayectoria de «construcción» de los estudios electorales a partir de los testimonios que esbozaron los comentaristas de la época, para luego detenernos en la impronta que dejó Jorge Basadre y su monumental obra. Las décadas de 1980 y 1990, estudiadas a continuación, se han constituido en las más prolíficas de este tipo de estudios, ampliando nuestro conocimiento sobre las prácticas electorales. Finalizamos con un intento de conclusión al señalar otros puntos que sería interesante que los investigadores enfoquen en futuros trabajos.

1. LAS FUENTES

No es un secreto que toda revolución historiográfica implica una dialéctica con respecto al descubrimiento de nuevas fuentes; es decir, nuevas fuentes pueden hacer que un tema sea mejor estudiado y, a su vez, el interés por un tema dentro de la comunidad académica lleva a la búsqueda de nuevas fuentes para ampliar el enfoque inicial. Este fue el caso, por mencionar uno cercano, de la etnohistoria de los años sesenta, donde todo el impulso por conocer a la sociedad andina llevó a dos movimientos: una masiva peregrinación de historiadores y antropólogos a los archivos; y una obligada relectura de las fuentes que se tenían a la mano. En el caso de la historiografía electoral ocurrió algo similar. En cuanto a nuevas fuentes, hay que indicar que el hurgar en los repositorios ha tenido un aspecto complementario. Y es que en los últimos años hemos asistido a una lenta pero progresiva normalización del funcionamiento de los archivos locales y regionales, junto con la catalogación de la documentación que allí se guardaba. Asimismo, tampoco se han producido las grandes catástrofes que en el pasado asolaron estos lugares (como el incendio de la Biblioteca Nacional en 1943), sin que ello disminuya la pérdida sistemática como consecuencia de pequeños robos perpetrados por personas inescrupulosas, la migración de muchos papeles

a archivos extranjeros, o la falta de mantenimiento y catalogación, lo que aumenta las posibilidades de pérdida irreparable del patrimonio documental.²

Ahora bien, los esfuerzos de los investigadores por encontrar documentos vinculados con las elecciones se han visto minimizados por la lógica del sistema electoral (suponiendo que haya habido una), siendo la ausencia de una institucionalización su marca de nacimiento. Sólo al considerar que los Colegios electorales eran la base del sistema, sabemos que la búsqueda será infructuosa, pues al ser entes a medio camino entre la informalidad y una existencia legal en coyunturas determinadas, no existe documentación precisa sobre ellos.³ La creación de la Junta Electoral Nacional en 1896, tampoco generaría una documentación más ordenada y coherente. Pero sólo con la instalación de un Jurado Nacional de Elecciones en 1931 es que podemos acceder a datos más confiables y menos dispersos que con los de sus homólogos, por lo que no es del todo equivocado el decir que la documentación electoral sobre el siglo XIX se encuentra en todas partes y a la vez en ninguna.

En cuanto al tipo de documentación consultada con mayor asiduidad por los interesados en la historia electoral, es posible mencionar los periódicos, los folletos y, en menor medida, la correspondencia privada, la documentación oficial y otras de carácter estadístico.

La documentación por excelencia, para este tipo de análisis, la constituye lo publicado por la prensa. Dada su regularidad, los periódicos locales y regionales permiten seguir de cerca la dinámica electoral así como las opiniones a favor o en contra de determinados candidatos. Igualmente, la prensa es a su vez hechura y creación de los períodos electorales, ya que el dominio y control del espacio público era tarea prioritaria de los bandos en disputa. Desde que las Cortes de Cádiz dieron el decreto de libre imprenta en 1810, la prensa se tornó regular, elevando su tiraje en los meses previos a los comicios. Con el correr del tiempo, las mejoras técnicas (papel más barato, más imprentas, operarios mejor capacitados y un mercado de lectores en permanente crecimiento) llevarían a bajar los precios de los diarios (Ragas 2003b). Los archivos limeños y regionales guardan por lo general un considerable número de periódicos, siendo El

2. También habría que recordar el amago de incendio del Archivo General de la Nación en 2000 y la nueva sede de la Biblioteca Nacional. El artículo de Pedro Guibovich «Bibliotecas, archivos e investigación histórica» (2002), constituye una excelente guía sobre los repositorios locales y nacionales.

3. Una solución a esta carencia puede subsanarse mediante el empleo de lo publicado por la prensa local y regional.

Comercio (publicado desde 1839 hasta la actualidad) el más importante.⁴ Una segunda fuente consultada es la folletería, la cual es posible de encontrar tanto en la Biblioteca Nacional como en la colección Denegri del Instituto Riva-Agüero. Otro repositorio, menos conocido, es el Archivo de la Biblioteca Central de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Los folletos tenían como función informar sobre un hecho puntual a la opinión pública y fueron una constante desde inicios del siglo XIX. En muchos casos los partidarios, y también los mismos candidatos, escribían estos pequeños cuadernos para defenderse de los ataques aparecidos en la prensa, o compilaban artículos aparecidos en los periódicos buscando evitar su dispersión y olvido.

Como lo indicamos anteriormente, hay documentación que no ha sido del todo explotada. Es el caso de la correspondencia privada o las *Memorias*. Antes de la llegada del telégrafo, las cartas eran el medio por el cual los candidatos se comunicaban con otros políticos o con sus intermediarios, como ha quedado demostrado en los trabajos sobre Manuel Pardo que comentaremos más adelante. Muchas de estas epístolas se encuentran custodiadas en la Biblioteca Nacional, donde han sido catalogadas, o en el Instituto Riva-Agüero, que conserva la correspondencia de un político tan importante y tan poco estudiado como Manuel de Mendiburu (Sobrevilla 2006). Otras, las menos, han sido publicadas, como es el caso de la correspondencia del mariscal Ramón Castilla. Las *Memorias*, menos abundantes, también son un recurso interesante, por más que sus autores se cuiden mucho de señalar si incurrieron o no en algún tipo de fraude en las elecciones, como ocurre con José Rufino Echenique y Mendiburu, entre otros.

Los datos estadísticos sobre elecciones constituyen otro problema. No es que no haya existido este tipo de información, sino que se encuentra totalmente dispersa, puesto que no existió ningún organismo que haya podido realizar regularmente las peticiones a las autoridades locales sobre el número de ciudadanos. Algunos registros cívicos se guardan en el Archivo del Congreso y otros en la Biblioteca Nacional (Peloso 1996; Ragas 2005). Los censos locales pueden a su vez ser ubicados en la prensa local y permiten comparar la relación entre el número de personas que vivían en una localidad y los que efectivamente votaban. Si uno quiere ir más lejos, puede consultar las estadísticas parroquiales —más

4. La colección casi completa de *El Comercio* puede hallarse en el Instituto Riva-Agüero, y los pocos ejemplares que faltan pueden ser suplidos con los que existen en la Biblioteca del Congreso del Perú y en la Biblioteca Nacional o, en último de los casos, en el mismo diario *El Comercio*, donde todos los ejemplares se encuentran microfilmados, aunque hay que pagar un importe por concepto de uso. La Colección Denegri, actualmente en el Instituto Riva-Agüero, también posee una cantidad importante de prensa republicana, sobre todo regional.

abundantes y detalladas que las de los funcionarios estatales— guardadas en el Archivo Arzobispal de Lima. Con todo, hay fuentes que todavía no han sido explotadas; por ejemplo, los archivos judiciales, donde las secciones de Causas Civiles, Causas Judiciales y Juicios por Libertad de Imprenta guardan valiosa información acerca de enfrentamientos producidos en épocas previas o incluso durante las contiendas electorales.⁵

2. LOS PRECURSORES

La controversia que generaron los comicios —desde su instalación en 1810— dio lugar a una abundante bibliografía a lo largo del siglo XIX; ésta no sólo se componía de folletería, sino también artículos en periódicos, aunque éstos se encuentran regados por doquier. Además, los escritores satíricos encontraron en las elecciones un tema inmejorable para sus críticas sobre la vida política de la población peruana (Holguín Callo 1982-1983; Velázquez 2005). Los juristas a menudo escribían sobre las elecciones en momentos de cambios en la legislación o cuando una variante pensaba ser introducida en el sistema, pero algo en común que compartían los escritores y los juristas era su rechazo al sistema electoral prevaleciente. De hecho, uno de los tópicos más reiterativos en los folletos es el de la violencia y las prácticas ilegales que rodeaban los comicios y sólo en una mínima proporción se buscó reemplazar las críticas por una propuesta certera y realista, como la que se dio en 1850 con respecto a la ley electoral del año anterior y que tenía como demanda principal volver a implementar el sistema de sorteo que había sido dejado de lado desde Cádiz.⁶ Junto a la sátira, el teatro también utilizaba estos tópicos, como es posible apreciar en la comedia huaracina *Los candidatos y los candidazos*, donde encontramos a uno de los tantos intermediarios (o, cuando menos, alguien que se jacta de serlo) en la campaña para asegurar la victoria de un candidato a diputado (Vidal 1877). No obstante, no sería hasta 1918 que otro jurista marcaría la diferencia en este tipo de comentarios.

5. En el caso de los juicios por imprenta hay que indicar que en cada expediente debía incluirse un ejemplar del periódico donde supuestamente se había cometido la infracción, por lo que es posible conseguir números sueltos de la prensa efímera y partidista que imprimían los partidos.

6. *El Peruano* (13, 13 de febrero de 1850). La crítica a este proyecto en *El Comercio* (3074, 3 de octubre de 1849). Otra propuesta, esta vez en tono satírico, fue hecha en *El Zurriago* (61, 25 de octubre de 1848). El sorteo como elemento fundamental de las elecciones fue empleado entre 1809 y 1812. Sobre su desempeño en el ámbito latinoamericano, cf. Aguilar Rivera 1999: cap. 4, y para un acercamiento a la ruptura de esta tradición en Occidente, ver Manin 1998.

Irónicamente, el artículo que por mucho tiempo sentaría las bases para la interpretación de la historia electoral peruana sería «Costumbres electorales», de Manuel Vicente Villarán (1918). Digo irónicamente, porque el escrito en sí dista de cumplir con los requisitos mínimos de cualquier texto académico: carece de referencias bibliográficas y por su línea discursiva está más cercano al costumbrismo con tintes de denuncia antes que a un análisis serio de los antecedentes electorales. El texto de Villarán —sobre el que volveremos luego— tuvo una notable repercusión hasta el punto de convertirse en referencia obligada para quienes intentaban caracterizar las elecciones decimonónicas sin tomarse el trabajo de compulsar esta ácida crítica con documentos de la época.

3. BASADRE Y LAS ELECCIONES⁷

No hay duda de que Jorge Basadre inauguró una nueva etapa respecto a nuestra bibliografía electoral. Sin embargo, es necesario estudiar su producción bibliográfica dentro del contexto de la primera mitad del siglo XX para evitar así innecesarias hagiografías o visiones teleológicas que obstaculicen un estudio serio sobre cómo se construyó la historiografía electoral peruana.

Desde los primeros escritos de Basadre, podemos observar el tratamiento del tema electoral en sus publicaciones, directa o indirectamente. A fines de 1929, y cuando ya tenía definido el sílabo del curso sobre historia republicana que dictaría en San Marcos, el historiador tacneño dedicó uno de los cerca de medio centenar de acápites a tratar el tema electoral. Dos años después, en *Perú, problema y posibilidad* podemos encontrar estas referencias mejor desarrolladas, lo que se consolidará en las múltiples ediciones de su *Historia de la República*. Como era de esperarse, una obra de la envergadura de la *Historia de la República* merecía un aparato documental bastante amplio, el cual se dio a conocer en la *Introducción a las bases documentales*, con ítemes referidos específicamente a los procesos electorales del siglo XIX. Pero así como Basadre se convirtió en uno de los primeros impulsores de la historiografía electoral peruana, hay que recordar que la documentación que él manejó para redactar su obra está signada principalmente por la folletería de la Biblioteca Nacional —de donde era un asiduo lector desde muy joven— y de los periódicos. Por ello es que su trabajo, con todo el esfuerzo que le significó (una vida de constante dedicación a acumular información e incorporar las tendencias historiográficas más avanzadas) debe ser tomado como un punto de partida y referencia

7. Para una aproximación más detallada al aporte de Basadre a la historiografía electoral, cf. Ragas 2004.

obligatoria para la historia política del Perú republicano, sin que esto impida complementar aspectos tratados de modo panorámico.

Pese a lo que pudiera significar el haber sido considerado como el historiador de la República por excelencia, Basadre no siempre obtuvo el apoyo necesario para continuar sus investigaciones. Este fue el caso de su libro *Elecciones y centralismo en el Perú*, publicado el mismo año de su muerte (Flores-Galindo 1997 [1980]: 154). Como él mismo lo señala en una suerte de prefacio, el proyecto debía incluir un análisis prosopográfico de los diputados y senadores. Aún con estos inconvenientes, dejaba tras de sí un campo abierto a otros historiadores y cerraba de manera brillante la labor que había iniciado medio siglo atrás: esbozar una historia del Estado peruano y de la conformación del poder a través de la presencia (o ausencia) de los actos electorales.

4. LA HISTORIOGRAFÍA ELECTORAL HOY

La masiva emigración de historiadores a universidades del extranjero parece ser que contribuyó, a la postre, a delinear los estudios electorales en el Perú. Así, desde inicios de la década de 1990 el cambio de paradigma mundial de la historiografía europea a la norteamericana —consecuencia de un mayor número de becas, una relación más estrecha entre historiadores norteamericanos y peruanos, la recesión económica y las pocas oportunidades en Perú, junto con las posibilidades de tener un mejor futuro en Estados Unidos— condujo a que un buen número de egresados enfocara sus futuras tesis en temas relacionados con el período poscolonial.

Dentro de este grupo de historiadores destaca Carmen McEvoy, quien inició su producción académica con una tesis de Maestría en la Universidad Católica del Perú sobre el gobierno de Manuel Pardo (1872-1876). La tesis podría inscribirse en una línea de investigación cercana a la búsqueda de los proyectos nacionales que surgió como respuesta a los postulados de Heraclio Bonilla sobre la inexistencia, en el siglo XIX, de un plan nacional a largo plazo. Este trabajo (McEvoy 1994a), dio lugar a un estudio más detallado del gobierno de Pardo. Ello queda evidenciado en el artículo titulado «Estampillas y votos» (McEvoy 1994b), donde se emplean por primera vez las cartas dirigidas a Manuel Pardo y las escritas por él que se guardan en el Archivo General de la Nación;⁸ así,

8. Las cartas se encontraban organizadas y clasificadas desde hacía algunos años. Un catálogo de las mismas fue publicado en *Colección Manuel Bustamante J. De la Fuente e índice de la Colección «Cartas de Manuel Pardo»*. Lima: Archivo General de la Nación, s/f (Catálogo del Archivo General de la Nación; 5).

la investigadora realiza también una prosopografía de los corresponsales de Manuel Pardo en la campaña electoral que lo convirtió en el primer presidente civil del país.

Posteriormente, McEvoy amplió el enfoque sobre esta campaña, indagando ya no sólo por quiénes ayudaron a Pardo a ganar la elección como intermediarios en provincias, sino en cómo las estrategias electorales de Pardo (uso de la prensa y de la esfera pública) adquirieron un perfil político-simbólico tanto en sus discursos como en sus actos.⁹ Para ilustrar el contexto, es necesario indicar que el discurso de Pardo y el civilismo estuvo centrado en ofrecer una alternativa a la dinámica electoral basada en la corrupción y el empleo de masas asalariadas, por lo que hicieron valer el concepto de ciudadanos («decentes» era el término empleado por los contemporáneos) frente a las «plebes ignorantes». La influencia de los trabajos de McEvoy y el interés hacia ellos fue enorme y la publicación de su libro *La utopía republicana* (1997) y luego de su compilación *Forjando la Nación* (1999a), donde problematizó sus argumentos iniciales, despertaron interés en jóvenes investigadores. Su propuesta de renovar los estudios del siglo XIX peruano se unía así al trabajo de historiadores que ya habían publicado sendas investigaciones sobre el mismo período, como Cristóbal Aljovín de Losada, Fernando Armas Asín, Paul Gootenberg, Christine Hünefeldt, Nils Jacobsen, Thomas Krüggeler, Vincent Peloso, Gabriel Ramón, Lewis Taylor y Charles Walker, entre otros.

No pasó mucho tiempo antes de que otro historiador interesado en el gobierno de Pardo ofreciese una visión alternativa a la brindada por McEvoy. En efecto, Ulrich Mücke, de la Universidad de Erfurt, publicó su tesis de doctorado, *Der Partido Civil in Peru. 1871-1879. Zur Geschichte politischer Parteien und Repräsentation in Lateinamerika*, traducida luego al inglés (Mücke 1998a).¹⁰ Aunque no ha sido traducida aún al español, Mücke publicó algunos artículos en español (1998b y 1999) y otros en inglés (2001a y 2001b), glosando las principales partes de la investigación sobre la campaña de 1871-1872 y del

9. McEvoy (1999b). Esta ponencia fue originalmente presentada en la Conferencia de la Latin American Studies Association, Washington D.C. (27-30 de septiembre de 1995). Además, como lo señala la autora, este texto correspondía a los dos primeros capítulos de su tesis doctoral en la Universidad de San Diego, California, sustentada en 1995.

10. Pueden consultarse «Estado nacional y poderes provinciales...» de Mücke (1999), donde analiza la conformación del poder estatal en relación con los poderes locales y el cambio que se produjo entre 1850 y el gobierno del Partido Civil; y del mismo autor «Voting Patterns and the Rise of Parliamentary Parties in Peru's Congress...» (2001a), en el cual si bien no estudia propiamente la campaña electoral de la Sociedad Independencia Electoral, se acerca al Partido Civil dentro del Congreso.

gobierno de Pardo, así como las conclusiones a las que había llegado. El primero de ellos es una suerte de comentario al libro de McEvoy (*La utopía republicana*), donde debate con la autora y critica su exceso de confianza en los discursos de Manuel Pardo (Mücke 1998b). Esto dio lugar a una réplica por parte de McEvoy, quien a su vez objetó que se colocara al Partido Civil fuera del contexto político ideológico de donde surgió. Por ejemplo, cuando Mücke ponía en tela de juicio el supuesto carácter democrático del Partido Civil al no encontrar ningún apellido de origen andino ni chino, McEvoy lo refutó diciendo que para ese momento (1870), ni siquiera Estados Unidos había demostrado tanta apertura hacia los sectores populares, especialmente con la población afroamericana.¹¹

En el ínterin de esta polémica, la historiografía peruanista había hecho notables adelantos. En Estados Unidos y Europa se estaban realizando una serie de compilaciones sobre el tema, consecuencia del tour de force de una historia económica a una político-cultural, lo que significó a su vez un desplazamiento de los centros de poder historiográficos, de Francia a Norteamérica. Sin embargo, esto sólo significó un equilibrio de fuerzas, antes que un monopolio del saber historiográfico sobre el período poscolonial por parte de los historiadores estadounidenses.

Muestra de ello es que la historiografía americanista dirigida por italianos también evidenciaba un profundo interés por investigar las prácticas electorales en el Perú. Antonio Annino, quien venía trabajando temas ligados a la conformación de la Nación en América Latina, dirigió su atención a la coyuntura gaudiana en México y, a raíz de ese trabajo, organizó dos compilaciones dedicadas a la historia electoral mundial (Annino y Romanelli 1988) y latinoamericana (Annino 1995). Si uno revisa con cuidado esa y otras compilaciones que aparecieron por esos años, podrá percatarse de la ausencia de estudios referidos a Perú, en comparación con Argentina, Colombia y México. En el caso de la compilación de Annino, la parte peruana fue representada por la italiana Gabriella Chiaramonti en un texto sobre la reforma electoral de 1896, que inclinó la balanza de la decisión política electoral sobre la costa, a la vez que buscaba excluir a los indios con un proyecto de ley que impedía votar a los analfabetos. En un sugerente y atrevido estudio, Chiaramonti intentaba ponerle el cascabel al gato cuando se interrogaba sobre temas largamente esquivos a los investigadores, como la cuantificación de la población electoral antes de la creación

11. Un texto que matiza las afirmaciones de McEvoy y Mücke es el de Jesús Cosamalón «El lado oscuro de la luna...» (2004) sobre los artesanos que participaron en el Partido Civil.

del Jurado Nacional de Elecciones en 1931, el problema de la literacidad como requisito al voto y la participación indígena como votantes a lo largo del siglo XIX (Chiaramonti 1995).

Así, las compilaciones ofrecieron un nuevo espacio para que los investigadores presentaran avances de sus trabajos con la ventaja de incorporar estudios de otras latitudes, lo que daba un enfoque comparativo. En orden cronológico, son ocho las más destacadas —sin contar la ya mencionada de Annino y Romanelli—: *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península ibérica* (Malamud 1995); *Liberals, Politics, and Power. State Formation in Nineteenth-Century Latin America* (Peloso y Tenenbaum 1996); *Elections Before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America* (Posada Carbó 1996); *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina* (Sábato 1999); *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)* (Malamud 2000); *Violencia y legitimidad. Política y revoluciones en España y América Latina, 1840-1910* (Malamud y Dardé 2004); y *La mirada esquiwa. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú), siglo XIX* (Irurozqui 2005b). En la primera compilación encontramos un trabajo sobre las elecciones en el Cusco a raíz de la elección de diputados y regidores ordenados por las Cortes de Cádiz (Peralta 1995).¹² En la segunda, aparece un texto de Vincent Peloso traducido al español por el Instituto de Estudios Peruanos en 2001. En él, Peloso argumenta que las reformas llevadas a cabo entre 1845 y 1872 por los liberales no pudieron reducir el grado de manipulación de las elecciones, en momentos en que se registraba un aumento del número de potenciales votantes a causa de una mayor circulación monetaria por el dinero del guano (Peloso 1996). La tercera compilación no incluye ningún trabajo relacionado con el Perú, pero es interesante porque presenta de manera global los procesos electorales latinoamericanos y europeos como un todo, incluyendo los del Reino Unido y España, buscando romper el aislacionismo que alguna vez caracterizó a la historiografía latinoamericana.

Por otro lado, Hilda Sábato ha reunido sugerentes artículos sobre la conformación de la ciudadanía en América Latina, examinando aspectos escasamente tratados en años anteriores, como es el caso de las asociaciones civiles, abordadas por Forment (1999) o las elecciones de 1844, estudiadas por Víctor Peralta.

12. Luis Miguel Glave (2001 y 2002) también ha publicado estudios sobre este período, complementando así al de Peralta.

En estas elecciones, de acuerdo con lo postulado por el autor (Peralta 1999b), ya es posible apreciar el surgimiento de un sentimiento civil anticaudillista que desembocará en la victoria de Manuel Pardo un cuarto de siglo después. Finalmente, la reciente compilación de trabajos hecha por Carlos Malamud sobre las reformas de fines del siglo XIX en América Latina tiene la particularidad de señalar una tendencia común a esta parte del continente, algo que no se apreciaba desde que en 1809 los dictados de las Cortes de Cádiz sacudieron al continente en toda su extensión. Dentro de esta compilación se halla una versión extendida de la investigación de Chiaramonti sobre la reforma de 1896 (Chiaramonti 2000). Una compilación posterior de Malamud y Carlos Dardé centró su atención en la relación entre procesos electorales y las revoluciones y guerras civiles, tema que Peralta aborda desde el fracaso de la reforma electoral de 1908 llevó a la insurrección de Leguía (Peralta 2004). En 2005, Irurizqui editó un conjunto de trabajos para el área latinoamericana donde se tocaban temas referidos al Perú, como el de la cultura política previa a la guerra con Chile (Mücke 2005), un intento por replantear la corrupción electoral del siglo XIX (Ragas 2005b) y las unidades administrativas que aparecieron durante el período de las Cortes de Cádiz (Peralta 2005b).

Ya que hemos hecho mención a la coyuntura gaditana, conviene detenerse en ella. Considerada como una «revolución» en sí misma, los años que rodearon la implantación del sufragio en América Latina han concitado la atención de Víctor Peralta y Luis Miguel Glave. Lo interesante de ambos estudios es que han insertado estas elecciones dentro del conflicto entre criollos y peninsulares, en momentos en que estos últimos veían amenazado su poder por las medidas liberales otorgadas al otro lado del océano por las Cortes de Cádiz. Otros dos aspectos a resaltar en sus estudios son el enfoque local (Lima y Cusco) y el acercamiento al surgimiento de la opinión pública a través de los periódicos. El texto de Scarlett O'Phelan (2002), en cambio, se detiene en el debate que surgió en las Cortes entre diputados peninsulares y americanos. Detrás de él se hallaba el problema medular de la representación que afectaría no sólo las elecciones de 1810-1812, sino a todo el sistema político latinoamericano en el siglo XIX, desde Río Grande hasta los valles chilenos. Para explicarlo brevemente, señalemos que en el centro de la disputa verbal estaba el hecho de otorgarle o no representación a los indios y castas. De hacerlo, el número de diputados americanos aumentaría en detrimento de sus pares peninsulares, permitiendo a los primeros controlar las Cortes y, como fin último, asegurar el envío de remesas para sostener las luchas contra el invasor francés. El debate fue áspero y sacó a relucir la complejidad de los grupos a favor y en contra de la monarquía. Otros

parlamentarios se oponían a esta propuesta a voz en cuello, quizá atormentados por los recuerdos del desborde de las masas por la revolución francesa en 1789 o, más cerca aún, por las revueltas de fines del siglo XVIII en los Andes y en Haití.

La óptica regional también se ha visto representada por artículos sobre Arequipa, Cusco, Cajamarca y Trujillo. Buena parte de estas investigaciones han sido realizadas por extranjeros, y han permitido mitigar el limeñocentrismo existente en la historiografía de las últimas décadas.¹³ El libro de Sarah Chambers (1999) es particularmente interesante. Basándose en el *middle period*, la autora inserta las elecciones dentro de los faccionalismos locales, la economía regional y las movilizaciones de los sectores populares. Al examinar el caso de Arequipa, Chambers llama la atención sobre una sociedad *sui generis*, con una casi inexistente brecha racial entre los sectores criollo e indígena, lo que los llevó a actuar con una coherencia tal que pudieron hacer frente (hasta ahora) a los planes dictados desde Lima. Si quisiéramos extrapolar las conclusiones de esta autora, podríamos indicar que el caso de Arequipa es muy similar al de los países del Cono sur antes que a las demás repúblicas andinas; de ahí que la cultura política y las prácticas de sociabilidad en esta ciudad adquirieron determinados rasgos ausentes en otras ciudades del Perú. En Cusco, Roisida Aguilar (2002a) ha descrito la manera en que las elecciones sacaban a flote los enfrentamientos entre las élites locales y la violencia a la que se podía llegar. Natalia Sobrevilla, en un interesante enfoque «microhistórico», ha hurgado en la compleja dinámica de las elecciones de una provincia cusqueña y las redes que se establecían entre dicha localidad y la capital, empleando la ya citada correspondencia de Mendiburu (Sobrevilla 2006). En el Norte la situación no fue distinta, como lo demuestra el trabajo de Lewis Taylor (1993) para la ciudad de Cajamarca en la posguerra de 1879. Por último, Chiaramonti (1988) evidencia en el caso trujillano (una región olvidada por los historiadores republicanos), los cambios operados dentro de la «República Aristocrática» (1895-1919) y la disputa entre poderes locales con nuevos criterios de inclusión ciudadana. Este pionero trabajo de Chiaramonti no deja de ser una llamada de atención para estudiar las elecciones desde el enfoque local, especialmente en la segunda mitad del siglo XIX, cuando los poderes regionales ensayaban una tímida resistencia a un estado modernizador y pro centralista.

13. La ausencia de estudios regionales puede explicarse en cierta manera por el escaso número de universidades al interior del país con programas de Historia, y por el fenómeno subversivo que impidió un normal desenvolvimiento de los investigadores entre 1980 y 1995. Para una explicación más detallada sobre la historia regional en el Perú (tanto la producción bibliográfica como la praxis misma), remito al artículo de Susana Aldana «La otra historia, la historia regional» (2002).

La reforma de 1896 significó un verdadero *tour de force* en la dinámica electoral. Para ir acorde con el espíritu modernizador de la época y dejar atrás los rasgos violentos, se decidió controlar dos de los elementos fundamentales del sistema: la votación indirecta y la calificación de las actas por el Parlamento. El resultado fue la instauración del sistema directo y la creación de la Junta Electoral Nacional. Si se piensa que esto bastó para frenar la imperfección de las elecciones nos equivocamos: el pesimismo de Manuel Vicente Villarán nos recuerda el fracaso de la Junta sólo quince años después de ser instaurada. Roisida Aguilar (2002b) e Iván Millones (1998) coinciden en señalar la enorme influencia que ejerció el Partido Civil entre 1902 y 1912 dentro de la Junta Electoral Nacional para manipular el ingreso de los parlamentarios. Sin embargo, la de 1896 fue la reforma más importante hasta ese momento realizada —en comparación con las tímidas modificaciones a las leyes electorales— y dejó su impronta al poner en evidencia la necesidad de instaurar un poder electoral autónomo de las presiones del gobierno y del Parlamento y al constituirse en el antecedente inmediato de otra gran reforma, la de 1931.

Retomando lo escrito por Villarán, podemos añadir que su preocupación por lo que él llamaba «costumbres electorales» y la corrupción que estas prácticas conllevaban ha sido materia de algunos estudios. Sin negar que la corrupción existió (y, junto con ella, la violencia), luego de revisar la respectiva producción bibliográfica podemos concluir que para los involucrados en el sistema electoral mantener la pureza del sistema fue (de hecho lo es hasta ahora) imposible, en la medida en que cada reforma traía consigo las bases de un sistema alterno donde las brechas legales permitían distorsionar su objetivo original. A tal punto llegaba en ocasiones la violencia y corrupción que algunos legisladores contemporáneos se resignaron a ellas, viéndolas como un mal menor del sistema representativo que garantizaba la efectividad de la política republicana (Ragas 2005b). Esto concuerda con la propuesta de Alfonso Quiroz sobre el rol de la corrupción de las sociedades contemporáneas, la misma que funciona como un obstáculo a su normal desarrollo («grava»), o bien como un facilitador de las mismas («grasa») (Quiroz 2000). Sea como fuere, es necesario distinguir y tratar de definir qué era la corrupción en un contexto dado: ¿era corrupción el conjunto de acciones realizadas por un grupo de acuerdo con sus detractores?, ¿o debemos entender por corrupción simplemente toda desviación a la ley establecida? En algunos casos, prácticas tradicionales podían ser vistas como corruptas a los ojos de los hipercríticos legisladores.

También se han elaborado algunas síntesis. La primera visión panorámica de las elecciones es la que Basadre nos proporciona en su ya citado libro *Elecciones y centralismo*. Diez años después, y coincidiendo con el ascenso de Alberto Fujimori a la presidencia, Raúl Chanamé (1990) elaboró un útil resumen de la historia electoral peruana. En sus páginas, recorrió el sufragio desde 1821 hasta 1980.¹⁴ Pero el trabajo más ambicioso es sin lugar a dudas el que viene desarrollando Gabriella Chiaramonti quien, dicho sea de paso, se ha dedicado con mayor persistencia a desenterrar el pasado del sufragio. Su reciente libro, *Suffragio e rappresentanza nel Peru dell' ochocientos* (traducido como *Ciudadanía y representación en el Perú, 1808-1860*), estudia en su primer volumen la conformación y la dinámica de las elecciones entre 1808 y 1860, período que la autora ha llamado acertadamente «la herencia de Cádiz». El lector encontrará en este libro una innovadora visión de conjunto que no descuida las alteraciones dadas en el sistema electoral a partir de las leyes y su repercusión en el ámbito local. Al lado de estas visiones generales, otras investigaciones han sido concluidas.

Recientemente, he finalizado una investigación sobre la campaña electoral de 1850. Mis conclusiones apuntan, en primer término, al hecho de que la ciudadanía era un concepto polisémico establecido por las autoridades locales y que podía variar de una localidad a otra, haciendo imposible una definición única de «ciudadano» y poniendo serias trabas para la conformación de una Nación. En segundo lugar, señalo el peso de la costumbre antes que la legislación dentro del establecimiento de la dinámica electoral. En tercer lugar, describo las estrategias empleadas por los candidatos, como emblemas y el uso de la imagen que proyectaban sobre la base de sus experiencias pasadas. Finalmente, replanteo el papel del Club Progresista y señalo que la Sociedad Conservadora de Echenique tuvo una actuación más coherente y organizada.

Otros historiadores han seguido trabajando la elección que llevó a Guillermo Billinghurst al poder. Considerando que el triunfo de «Pan Grande» (como lo llamaban sus simpatizantes), constituyó un quiebre en el modelo excluyente del Partido Civil posterior a la guerra con Chile, entonces se entiende la atención prestada a este proceso. Luis Torrejón (1995; 2006) ha explorado la relación de Billinghurst con las masas, sobre todo en la conformación de los clubes electorales. A manera de complemento, Leceta (1999; 2001) ha optado

14. En esta línea también se puede incluir el libro de Domingo Tamariz (1995), aunque no es un texto propiamente académico, sino de estilo periodístico. De igual manera, el útil libro de Raúl Palacios Rodríguez (s/f), se detiene en las elecciones y los candidatos que participaron en ellas desde la segunda mitad del siglo XIX.

por estudiar también el apoyo popular y las manifestaciones (mujeres incluidas) en contraste con los otros partidos. Dentro de este período, José Carlos Martín (1997; 2000; 2001; s/f) ha explorado las campañas electorales relacionadas con José Pardo, hijo del fundador del Partido Civil, Manuel Pardo.

Algo que se puede desprender de este apretado recuento es que los investigadores que iniciaron sus estudios sobre historia electoral con sus tesis (McEvoy, Mücke, Orrego, Ragas), han migrado a otros temas del siglo XIX peruano o latinoamericano. En muy pocos casos se puede decir que exista una continuidad en la historiografía electoral, a excepción de Víctor Peralta o Gabriella Chiaramonti. Una segunda característica de nuestra historia electoral es que muchos trabajos son de carácter monográfico, centrándose en un solo proceso electoral, sea éste de carácter presidencial, parlamentario o municipal. Ello se explica porque ahora, a diferencia de los estudiosos del pasado, no podemos siquiera aventurarnos a decir que las elecciones del siglo XIX fueran todas iguales. Es más, de una elección a otra existían dinámicas que podían variar y que tenían que ver con las razones antes esbozadas. Por ejemplo, sería un error afirmar que no hubo diferencias sobresalientes entre la elección de 1810 y la de 1822, considerando el estado de guerra en este último año y que hizo que sólo se votara en determinados departamentos. A su vez, la alteración en la conformación del Poder Ejecutivo alteró la estructura de las planchas presidenciales y, por consiguiente, de las campañas políticas, como ocurrió en la década de 1860 con la inserción de las figuras ya no sólo de Presidente sino del primer y segundo Vicepresidentes, para los cuales se hacían incluso campañas por separado. Por ello, el estudio a escala «micro» se justifica dada la complejidad de cada proceso electoral, mereciendo cuando menos una investigación profunda de cada coyuntura.

Naturalmente, hay temas que podrán ser investigados de manera más exhaustiva. Entre los que se podría profundizar consideremos sólo dos. Primero, el tamaño del electorado. Éste, sin embargo, debe ser tomado con cuidado evitando confundir a los que votan en las parroquias (los votantes) con los que lo hacen en las provincias (los electores). El tema del aumento del electorado permitirá desterrar muchas especulaciones sobre la supuesta evolución del número de votantes que se había planteado para Europa por Terence H. Marshall. El que los electores hayan aumentado o disminuido su número no dependió únicamente de las leyes dictadas por los parlamentarios. Elementos como el mayor número de clubes electorales y partidos (lo que implicaba una mayor presión para conseguir adherentes), una delimitación territorial con

jurisdicciones electorales mejor establecidas (posteriores al restablecimiento de las municipalidades en 1856) y una mayor precisión en los cálculos estadísticos (visible a partir de la década de 1860), también contribuyeron al aumento de votantes.

Un segundo tema a explorar será el de la transición de los clubes a los partidos políticos.¹⁵ Los clubes, formados en torno a los comicios, eran las células políticas sobre las que se formaban gran parte de las campañas. Su gran número los convertía en la manera por excelencia de orquestar una elección. Pero así como ofrecían gran facilidad para organizarse, era a su vez su principal fragilidad. Su capacidad de movilización hasta mediados del siglo XIX era notable, pero sus límites se veían impuestos por el ámbito parroquial. La existencia de una macroorganización que los cohesionara y centralizara parece haber surgido recién a partir de los años sesenta y con la formación del Partido Civil a partir de la Sociedad Independencia Electoral, sin que la consolidación de los partidos políticos comprometiera la existencia de los clubes.¹⁶ Es más, éstos permanecieron como una plataforma popular, tal como lo demuestran los clubes que apoyaron a Billinghurst y lograron paralizar la capital hasta conseguir su victoria en 1912.

5. CONCLUSIÓN

El cúmulo de trabajos producidos desde 1990 a la fecha ha permitido afinar nuestra percepción sobre la política nacional y local. Por lo pronto, hemos desterrado la idea de las elecciones como elementos rituales que sólo cumplían una función legitimadora y cargada de violencia. Las posibilidades de adentrarnos en la cultura política peruana y tratar de hallar las raíces de actuales comportamientos, son sólo dos de las muchas ventajas que nos pueden brindar las investigaciones electorales. Es de esperar, además, que las investigaciones que se realicen en los próximos años permitan llenar ciertos vacíos como el período inmediato a la proclamación de la Independencia, las elecciones a la Convención Nacional de 1855, y el Oncenio leguista.

15. Precisamente, el Instituto Riva-Agüero ha financiado una investigación que estamos realizando sobre el origen de los partidos políticos en Perú y América Latina entre 1808 y 1870.

16. Existen trabajos novedosos como los de Millones (1998), dedicado al estudio del Partido Constitucional y a su conformación interna; o el de Mücke (2001a) que estudia la configuración de las facciones parlamentarias en el Congreso entre 1860 y 1879. Forment (2003) le ha dedicado un capítulo a los clubes electorales en su estudio sobre la sociabilidad peruana y mexicana.

Es irónico que la historiografía peruana, tan proclive en estos últimos años a las compilaciones y los congresos, no hubiese dedicado ni uno ni otro al tema electoral. Este vacío ha quedado zanjado con la aparición de *Historia de las elecciones en el Perú*. Estudios sobre el gobierno representativo, editado por Cristóbal Aljovín y Sinesio López, un proyecto interdisciplinario (historiadores, filósofos y sociólogos) de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, el Instituto de Estudios Peruanos y la Fundación Ford. Asimismo, con motivo de las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2006, se llevó a cabo un ciclo de conferencias titulado «Elecciones y partidos políticos en la Historia del Perú» (marzo-abril de 2006), organizado por la Sección de Historia del Instituto Riva-Agüero;¹⁷ y un original ciclo denominado «Cine e Historia», organizado por historiadores de la Universidad Católica bajo la coordinación de Iván Hinojosa, que dedicó una de sus jornadas a las elecciones, con buena acogida por parte del público. Tanto la publicación como las conferencias ponen en evidencia el perfil de los nuevos estudios electorales en el Perú: traspasar la «barrera» de 1930, incorporar a investigadores de otras disciplinas, complementar el tema del sufragio con otros como el de los partidos políticos y buscar un público masivo.

Con todo, el balance es positivo. Que en una sola década se hayan renovado los estudios electorales debe ser tomado más como un signo de optimismo antes que como el resultado de una moda. Futuros proyectos, emprendidos desde las universidades y los organismos públicos y privados, además de los que se den en el terreno de la cultura política del período republicano (y, por qué no, del siglo XVIII para comprender la conformación de la esfera pública) contribuirán a ahondar más en nuestra historia electoral, especialmente ahora que se acerca el bicentenario de las elecciones de Cádiz.¹⁸

17. El simposio reunió las ponencias de Fernando Tuesta S. («Sistemas electorales en el Perú y Latinoamérica»), Iván Hinojosa («Izquierda y elecciones»), Emilio Candela («Los partidos de masas en los años treinta: la Unión Revolucionaria y el APRA»), Raúl Silva («La campaña electoral de 1990 a través de las caricaturas»), José Ragas («Corrupción y sufragio en América Latina»), Iván Millones («Los caceristas, el nacionalismo y el Partido Constitucional»), Margarita Guerra («El voto militar») y Roisida Aguilar («El voto femenino»).

18. La aparición de publicaciones especializadas por parte de los organismos electorales públicos, como las revistas Elecciones (Oficina Nacional de Procesos Electorales) y Debate Electoral (Jurado Nacional de Elecciones) van en la dirección de dar impulso y abrir espacios nuevos a las investigaciones referidas al sufragio tanto en el ámbito local como internacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A) FOLLETOS CONTEMPORÁNEOS

ARAMBURÚ, José Félix

1915 «Derecho electoral, antecedentes históricos y aplicaciones a la nueva ley». Lima [Tesis doctoral. Universidad de San Marcos].

MANZANILLA, José Matías

1931 *Elecciones nacionales y municipales: discursos parlamentarios*. Segunda edición. Lima: Imp. A.J. Rivas Barrio.

MARTÍNEZ, M.

1850 *Relación suscita de los principales hechos ocurridos en algunos pueblos del Perú, con motivo de la ingerencia de los funcionarios políticos en la renovación de los Colegios Electorales*. Lima: Impreso por Francisco García.

MIRÓ QUESADA, José Antonio

1893 *Estudio sobre el sufragio en el Perú desde la época colonial hasta el día, preparado por José Antonio Miró Quesada*. Lima: Imprenta de El Comercio.

M.P.S.

1893 *Estudio de nuestras leyes sobre elecciones políticas*. Lima: Librería e Imp. Benito Gil.

PERÚ. CORTE SUPREMA

1913 *Jurisprudencia electoral, fallos de la Excelentísima Corte Suprema*. Lima.

ULLOA CISNEROS, Alberto

1917 *Para la historia. El proceso electoral de Lima de 1917*. Lima: Imprenta Torres Aguirre.

VIDAL, Juan del Carmen

1877 *Los candidatos y los candidazos. Ensayo cómico*. Huaraz: Imp. «La Autonomía».

B) *BIBLIOGRAFÍA REFERIDA EXCLUSIVAMENTE A ELECCIONES EN EL PERÚ
(1810-1931)*

AGUILAR, Roisida

- 2002a «Así fueron las elecciones parlamentarias en 1917: el caso Palcaro». En *Sobre el Perú. Homenaje a José Agustín de la Puente Candamo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, vol. I, pp. 95-113.
- 2002b *Las elecciones de hace un siglo: la Junta Electoral Nacional de 1896-1912*. Lima: ONPE, Documentos de Trabajo 4.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal

- 2000 *Caudillos y Constituciones. Perú, 1821-1845*. Lima: Fondo de Cultura Económica e Instituto Riva-Agüero.
- 2005a «Sufragio y participación política. Perú: 1808-1896». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 19-74.
- 2005b «Votos y bayonetas: Perú 1825-1851». *Elecciones*, año 4, N.º 5, octubre de 2005. Lima, ONPE, pp. 173-202. Lima.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal y Sinesio LÓPEZ (eds.)

- 2005 *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BASADRE, Jorge

- 1929 «Los hombres de traje negro». *Letras*, 1. Lima: UNMSM.
- 1963 «Las elecciones y las jornadas multitudinarias de 1872». En PACHECO VÉLEZ, César (ed). *Biblioteca de Cultura Peruana Contemporánea. VIII: Historia del Perú*. Lima: Ediciones del Sol, pp. 560-592.
- 1968 *Bibliografía general de la etapa republicana*. Lima: Editorial Universitaria.
- 1971 *Introducción a las Bases documentales para la historia de la República del Perú con algunas reflexiones*. 2 vols. Lima: P.L. Villanueva.
- 1978 «Programa Analítico de Historia del Perú (Curso Monográfico) Lecciones de 1928-1929». En *Apertura. Textos sobre temas de Historia, educación, cultura y política, escritos entre 1924 y 1977*. Lima: Ediciones Taller.
- 1980 *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.
- 2001 *Historia de la República del Perú*, octava edición, corregida y aumentada. 15 tomos. Lima: La República y Universidad Ricardo Palma.

BENITO, José Antonio

2000 «Luna Pizarro: La historia y las elecciones». *El Búho*, 3 de noviembre, Arequipa.

BLANCHARD, Peter

1996 «The *Transitional Man in Nineteenth-Century Latin America: the Case of Domingo Elías of Peru*». *Bulletin of Latin America Research* 15, 2, Oxford, pp. 157-176.

CARETAS

1990 «Campañas del pasado». *Caretas*. 1102 (2 de abril), Lima, pp. 28-29.

CHAMBERS, Sarah

1999 *From Subjects to Citizens. Honor, Gender and Politics in Arequipa, Peru. 1780-1854*. Pensilvania: The Pennsylvania State University Press [Hay traducción al español: *De súbditos a ciudadanos: honor, género y política en Arequipa, 1780-1854*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2003].

CHANAMÉ, Raúl

1990 «El sufragio en el Perú». *Socialismo y participación*, N.º 52, Lima, pp. 63-76.

CHIARAMONTI, Gabriella

1985 «Propiedad y sistema político regional: Trujillo (Perú), 1860-1920». En ANNINO, Antonio (ed.). *América Latina: Dallo stato coloniale allo state nazione*. Milán, tomo I, pp. 260-283.

1988 «*Riforma elettorale e centralismo notabilare a Trujillo (Peru) tra Otto e Novecento*». En ANNINO y ROMANELLI 1988: 903-927.

1995 «Andes o nación: la reforma electoral de 1896 en Perú». En ANNINO 1995: 315-346.

2000 «Construir el centro, redefinir al ciudadano: restricción del sufragio y reforma electoral en el Perú de finales del siglo XIX». En MALAMUD 2000: 230-261.

2002 *Suffragio e rappresentanza nel Peru del ottocientos. Tomo I: 1808-1860*. Turín: Otto Editores [Hay traducción al español: *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, ONPE y SEPS, 2005].

- 2004 «Los nudos del sufragio: un problema de gobernabilidad republicana». En MCEVOY, Carmen (comp.). *La experiencia burguesa en el Perú 1850-1900*. Madrid: Iberoamericana/Vervuert, pp. 285-307.
- 2005 «A propósito del debate Herrera-Gálvez de 1849: breves reflexiones sobre el sufragio de los indios analfabetos». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 325-358.

DÁVALOS y LISSÓN, Pedro.

1931-39 *Historia Republicana del Perú*. 10 vols. Lima: Librería e Imprenta Gil.

DEL ÁGUILA, Alicia

1997 *Callejones y mansiones. Espacios de opinión pública y redes sociales y políticas en la Lima del 900*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

DEMÉLAS, Marie-Danielle

- 1992 *L'invention politique. Bolivie, Equateur, Pérou au XIXe siècle*. París: Éditions Recherche sur les Civilisations [Hay traducción al español: *La invención política. Bolivia, Ecuador y Perú en el siglo XIX*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos e Instituto de Estudios Peruanos, 2003].
- 1994 «“Je suis oiseau; voyez mes ailes...” “Je suis souris: vive les rats!”». *Caravelle*, N.º 62, Toulouse, pp. 171-191.

DEMÉLAS, Marie-Danielle y François-Xavier GUERRA

- 1993 «Un processus révolutionnaire méconu: l'adoption des formes représentatives modernes en Espagne et en Amérique (1808-1810)». *Caravelle*, N.º 60, Toulouse, pp. 5-57.

ECHEVARRÍA, José Luis

- 2004 «El proceso electoral de 1919». *Debate electoral*. Revista de diálogo y participación ciudadana, 1, Lima: JNE, pp. 131-158.

FORMENT, Carlos A.

- 1999 «La sociedad civil en el Perú del siglo XIX: democrática o disciplinaria». En SÁBATO 1999: 202-230.
- 2003 *Democracy in Latin America, 1760-1900*. Vol. I: *Civic Selfhood and Public Life in Mexico and Peru*. Chicago: The University of Chicago Press.

GAMBOA, César

- 2005 «Los filtros electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú: 1822-1896». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 179-261.

GLAVE, Luis Miguel

- 2001 «Antecedentes y naturaleza de la revolución del Cuzco de 1814 y el primer proceso electoral». En O'PHELAN 2001: 77-97.
- 2002 «La revolución de 1814 y la cultura política de la transición ciudadana. Cuzco 1814 (revisión historiográfica)». *Diálogos en Historia*, N.º 3, Lima, pp. 29-62.

HERBOLD JR., Carl y Steve STEIN

- 1971 *Guía bibliográfica para la historia social y política del Perú en el siglo XX (1895-1960)*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Campodónico Ediciones.

HOLGUÍN CALLO, Oswaldo

- 1982-83 «Política y literatura en un impreso limeño de 1876». *Boletín del Instituto Riva-Agüero*, N.º 12, Lima, pp. 217-250.

IRUROZQUI, Marta

- 2005a *La ciudadanía en debate en América Latina. Discusiones historiográficas y una propuesta teórica sobre el valor público de la infracción electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

IRUROZQUI, Marta (ed).

- 2005b *La mirada esquiva. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú), siglo XIX*. Madrid: CSIC (Biblioteca Historia de América; 35).

JACOBSEN, Nils

- 2005 «Public Opinions and Public Spheres in Late Nineteenth-Century Peru. A Multicolor Web in Tattered Cloth». En JACOBSEN, Nils y Cristóbal ALJOVÍN DE LOSADA (eds.). *Political Cultures in the Andes, 1750-1950*. Durham y Londres: Duke University Press, pp. 278-300.

KATAYAMA, Roberto

- 2005 «Pactismo y republicanismo: pensamiento político peruano hasta el siglo XIX». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 301-324.

LECETA GÁLVEZ, Humberto

- 1999 «La exhibición billinghursta de los Descalzos y el pan grande». *Boletín del Instituto Riva-Agüero*, N.º 26, Lima, pp. 185-204.
- 2001 «Las multitudes políticas de Lima y Callao de 1912 y la elección de Billinghurst». Tesis de Doctorado. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

LOAYZA, Álex

- 2005 «El Club Progresista y la coyuntura electoral de 1849-1851». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 395-424.

LOAYZA, Julio César

- 2005 «Elecciones y participación política: el proceso electoral de 1876». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 425-454.

LÓPEZ MARTÍNEZ, Héctor.

- 2000a «De los *capituleros* a los *ayayeros*». *El Comercio*, Lima, 20 de febrero, p. A31.
- 2000b «Esteban Arredondo: capeador y capitulero». *El Comercio*, Lima, 22 de febrero, p. 2.
- 2000c «Elecciones controvertidas». *El Comercio*, Lima, 12 de abril.
- 2001 *Ciento cincuenta años de elecciones en el Perú. Los comicios de 1851*. Lima: Logos.

MARTIN, José Carlos

- 1997 *La liga electoral municipal independiente (1900)*. Lima: s/e.
- 2000 *1917. Las elecciones de senadores y diputados*. Lima: s/e.
- 2001 *Intento de exhibir por el civilismo la candidatura presidencial de José Pardo en las elecciones de 1912*. Lima: s/e.
- s/f *Los gastos en la campaña electoral de 1915*. Lima: s/e.

MCEVOY, Carmen

- 1994a *Un proyecto nacional en el siglo XIX: Manuel Pardo y su visión del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

McEVOY, Carmen

- 1994b «Estampillas y votos: el rol del correo político en una campaña electoral decimonónica». *Histórica* 18, 1, Lima: PUCP, pp. 95-134. [Reimpreso en *Forjando la Nación*, pp. 119-168].
- 1997 *La Utopía Republicana. Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 1999a *Forjando la Nación. Ensayos sobre historia republicana*. Lima: Instituto Riva-Agüero y The University of the South.
- 1999b «Civilizando calles, creando ciudadanos: la campaña presidencial de 1872 y la disputa por el control de los espacios públicos». *Diálogos en Historia* 1, pp. 173-183. Lima [Reimpreso en *Forjando la Nación*, pp. 169-185].
- 2000 «De plumas, impurezas historiográficas y democracias bastardas: a propósito de una reseña». *Histórica* 24, 1, Lima: PUCP, pp. 183-195.

MIRÓ QUESADA LAOS, Carlos

- 1961 *Autopsia de los partidos políticos*. Lima: Páginas Peruanas.

MONSALVE, Martín

- 2005 «Del sufragio a la sociedad civil: pánicos morales, utopías liberales y las campañas electorales limeñas de 1850 a 1858». En DRINOT, Paulo y Leo GAROFALO (eds.). *Más allá de la dominación y la resistencia. Estudios de historia peruana, siglo XVI-XX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 215-237.

MÜCKE, Ulrich

- 1998a *Der Partido Civil in Peru. 1871-1879. Zur Geschichte politischer Parteien und Repräsentation in Lateinamerika*. Stuttgart: Franz Steiner Verlag. [Hay traducción al inglés: *Political Culture in Nineteenth-Century Peru. The Rise of the Partido Civil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2004].
- 1998b «¿Utopía Republicana o Partido Político? Comentario sobre una nueva interpretación del Primer Civilismo». *Histórica* 22, 2, Lima: PUCP, pp. 273-288.
- 1999 «Estado nacional y poderes provinciales. Aspectos del sistema político peruano antes de la Guerra con Chile». *Anuario de Estudios Americanos* 56, 1, pp. 173-194. Sevilla.

MÜCKE, Ulrich

- 2001a «*Votting Patterns and the Rise of Parliamentary Parties in Peru's Congress, 1860-1879*». *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 70, pp. 59-78 [Hay traducción al español: «Los patrones de votación y el surgimiento de los partidos parlamentarios en el Congreso del Perú, 1860-1879». *Investigaciones sociales. Revista del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales*. 13 (2004), Lima, pp. 111-133].
- 2001b «*Elections and Political Participation in Nineteenth-Century Peru: The 1871-72 Presidential Campaign*». *Journal of Latin American Studies*, 33, Cambridge, pp. 311-346. [Hay traducción al español: «Elecciones y participación política en el Perú del siglo XIX: la campaña presidencial de 1871-1872». *Investigaciones sociales. Revista del Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales*. 12 (2004). Lima].
- 2005 «El Congreso, las elecciones y la cultura política peruana antes de la Guerra con Chile». En IRUROZQUI 2005b: 261-283.

NÚÑEZ, Francisco

- 2005 «La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz (1812-1814)». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 361-394.

O'PHELAN, Scarlett

- 2001 *La Independencia del Perú. De los Borbones a Bolívar*. Lima: Instituto Riva-Agüero.
- 2002 «Ciudadanía y etnicidad en las Cortes de Cádiz». *Elecciones*, año 1, N.º 1, noviembre de Lima, ONPE, pp. 165-185.

ORREGO, Juan Luis

- 1989 «Domingo Elías y el *Club Progresista*: los civiles y el poder hacia 1850». Memoria de Bachiller. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 1990 «Domingo Elías y el *Club Progresista*: los civiles y el poder hacia 1850». *Histórica* 14, 2, Lima: PUCP, pp. 317-353.

PALACIOS RODRÍGUEZ, Raúl

- s/f *El Perú republicano y moderno 1868-1968*. Lima: Studium.

PANIAGUA, Valentín

- 2003 *Los orígenes del gobierno representativo. Las elecciones (1809-1826)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

PANIZO UGARTE, Rosa (comp.)

1999 *Legislación Electoral Peruana, 1821-1899*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

PELOSO, Vincent

1996 «*Liberals, Electoral Reforms and the Popular Vote in Mid-Nineteenth Century Peru*». En PELOSO y TENNENBAUM 2001: 186-211 [Hay traducción al español: *Reformas liberales y el voto popular durante la época del guano en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2001].

PERALTA, Víctor

1995 «Elecciones, constitucionalismo y revolución en el Cuzco, 1809-1815». *Revista de Indias*, 206. Sevilla, pp. 99-131. [Reeditado en PERALTA 2002: 143-183].

1997 «La revolución silenciada. Hábitos de lectura y pedagogía política en el Perú, 1790-1814». *Anuario de Estudios Americanos* 54.1 (1997), pp. 107-134. Sevilla [Reeditado en PERALTA 2002: 25-67].

1999a «Entre la exclusión y la abstención. Partidos políticos y elecciones en el Perú, 1895-1920». *Archivo y Biblioteca Nacionales de Bolivia*, pp. 369-395. La Paz.

1999b «El mito del ciudadano armado. La *Semana Magna* y las elecciones de 1844 en Lima». En SÁBATO 1999: 231-252.

2001 «El Cabildo de Lima y la política en el Perú, 1808-1814». En O'PHELAN 2001: 29-56 [Reeditado en PERALTA 2002: 105-142].

2002 *En defensa de la autoridad. Política y cultura bajo el gobierno del virrey Abascal. Perú 1806-1816*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Instituto de Historia.

2004 «Reforma electoral, violencia y revolución en el Perú, 1896-1909». En MALAMUD y DARDÉ 2004: 179-196.

2005a «Los vicios del voto: el proceso electoral en el Perú, 1895-1929». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 75-107.

2005b «Los inicios del sistema representativo en Perú: ayuntamientos constitucionales y diputaciones provinciales (1812-1815) ». En IRUROZQUI 2005b: 65-92.

RAGAS, José

2000 «Gobernabilidad y representación: el sufragio en el Perú poscolonial (1850)». *Jus et Veritas*, 21, Lima, USMP, pp. 333-338.

RAGAS, José

- 2003a «Ciudadanía, cultura política y representación en el Perú: La campaña electoral de 1850». Tesis para optar el grado de Licenciado. Facultad de Letras y Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2003b «Los *espejos rotos* de la opinión pública: periodismo y política en el Perú (1845-1860)». En GLAVE, Luis Miguel (coord). «Del pliego al periódico. Prensa, espacios públicos y construcción nacional en Iberoamérica». *Debates y perspectivas*. Cuadernos de Historia y Ciencias Sociales (diciembre, N.º 3). Madrid: Fundación MAPFRE Tavera, pp. 107-125.
- 2004 «Modelo para (des)armar. Basadre, el centralismo y la construcción de la historiografía electoral peruana». En O'PHELAN, Scarlett y Mónica RICKETTS (comps.). *Homenaje a Jorge Basadre: el hombre, su obra y su tiempo*. Lima: ICPNA e Instituto Riva-Agüero, pp. 217-246.
- 2005a «Las urnas temibles. Elecciones, miedo y control en el Perú republicano (1810-1931)». En ROSAS, Claudia (comp.). *El miedo en la historia del Perú (ss. XVI-XX)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú y SIDEA, pp. 233-256.
- 2005b «La distorsión de la voluntad. Corrupción y sufragio en Perú (1859-1851)». En IRUROZQUI 2005b: 215-232.

SOBREVILLA, Natalia.

- 2002 «*The Influence of the 1848 Revolutions in Peru*». En THOMSON, Guy (ed.). *The European Revolutions of 1848 and the Americas*. Londres: Institute of Latin American Studies, pp. 191-216.
- 2006 «Las elecciones a la diputación en Quispicanchis en 1860». Manuscrito inédito.

TAMARIZ, Domingo

- 1995 *Historia del poder. Elecciones y golpes de Estado en el Perú*. Lima: Jaime Campodónico.

TAYLOR, Lewis

- 1993 *Gamonales y Bandoleros. Violencia social y política en Hualgayoc. Cajamarca, 1900-1930*. Cajamarca: Obispo Martínez Compañón.

TORREJÓN, Luis

- 1995 «Lima 1912: el caso de un motín popular urbano». En PANFICHI, Aldo y Felipe PORTOCARRERO (eds.). *Mundos interiores. Lima 1850-1950*. Lima: Universidad del Pacífico, pp. 315-339.
- 2006 «Lima 1912: estudio social de un motín urbano», 2 vols. Tesis de Licenciatura en Historia. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

VEGA, Juan José

- 2001 «El origen de la democracia en el Perú». *Yachaywasi. Revista de la Universidad Nacional Federico Villarreal*, N.º 9, Lima, pp. 13-16.

VELÁZQUEZ, Marcel

- 2005 «Notas sobre discursos e imágenes de las elecciones en la República del guano (1845-1872)». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 265-299.

VILLARÁN, Manuel Vicente

- 1918 «Costumbres Electorales». *Mercurio Peruano*, 1, Lima, pp. 11-19.

c) BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

AGUILAR RIVERA, José Antonio

- 1999 *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

ALDANA, Susana

- 2002 «La otra historia, la historia regional». *Histórica* 26, 1-2, Lima: PUCP, pp. 83-124.

ANNINO, Antonio (coord.)

- 1995 *Historia de las elecciones en Iberoamérica. Siglo XIX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

ANNINO, Antonio y Raffaele ROMANELLI (coords.)

- 1988 *Notabili Elettori Elezioni. Rappresentanza e controllo elettorale nell'800*. Bolonia: Murillo.

COSAMALÓN, Jesús

- 2004 «El lado oscuro de la luna. Un ensayo acerca de los sectores populares limeños en el siglo XIX». En MCEVOY, Carmen (comp.). *La experiencia burguesa en el Perú 1850-1900*. Madrid: Iberoamericana/Ver-vuert, pp. 151-192.

FLORES-GALINDO, Alberto

- 1997 [1980] «Basadre o la voluntad de persistir». En *Obras completas*, vol. V. Lima: Casa Sur, pp. 154-158.

GUERRA, François-Xavier

- 1992 *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

GUIBOVICH, Pedro

- 2002 «Bibliotecas, archivos e investigación histórica». *Histórica* 26,1-2, Lima: PUCP, pp. 577-659.

MALAMUD, Carlos (ed.)

- 1995 *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península Ibérica, 1830-1930*. 2 vols. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

MALAMUD, Carlos (coord.)

- 2000 *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: Las reformas electorales (1880-1930)*. México: Fondo de Cultura Económica-Colegio de México.

MALAMUD, Carlos y Carlos DARDÉ (eds.)

- 2004 *Violencia y legitimidad. Política y revoluciones en España y América Latina, 1840-1910*. Santander: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria.

MANIN, Bernard

- 1988 *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

MILLONES, Iván

- 1998 «El Partido Constitucional: miembros y utilidad de ser miembro de un partido durante la República Aristocrática». Tesis de Licenciatura en Historia. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

PELOSO, Vincent y Barbara TENNENBAUM (eds.)

- 1996 *Liberals, Politics and Power. State Formation in Nineteenth-Century Latin America*. Athens: University of Georgia Press.

POSADA CARBÓ, Eduardo (ed.)

- 1996 *Elections Before Democracy: The History of Elections in Europe and Latin America*. Nueva York: St. Martin Press.

QUIROZ, Alfonso

- 2000 «Historia de la corrupción en el Perú: ¿es factible su estudio?». En *Homenaje a Félix Denegri Luna*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 684-690.
- 2006 «Redes de alta corrupción en el Perú: poder y venalidad desde el virrey Amat a Montesinos». *Revista de Indias*, 236, Madrid, pp. 237-248.

SÁBATO, Hilda (ed.)

- 1999 *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

De los autores

Cristóbal Aljovín de Losada

Peruano. Doctor en Historia por la Universidad de Chicago. Profesor de la Escuela Académico Profesional de Historia, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Coordinador de la Maestría de Historia de esa casa de estudios. Entre sus publicaciones destaca *Caudillos y Constituciones: Perú 1821-1845*, «Perú: prácticas políticas y formación ciudadana: 1820-1920» y «Sufragio y participación política. Perú: 1808-1896», entre otras.

Eduardo Araya Leüpin

Chileno. Licenciado en Historia por la Universidad Católica de Valparaíso y Licenciado en Ciencias Sociales por la actual Universidad Jesuita Alberto Hurtado. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Johannes Gutenberg de Mainz, Alemania. Profesor del Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso de Chile, universidad de la que actualmente es Vicerrector. Entre sus recientes escritos destacan: «Notas sobre la formación del estado y la Nación en América Latina: Argentina y México siglo XIX» y «El populismo en América Latina: entre la ambigüedad conceptual y la realidad histórica».

Carlos Loyola Escajadillo

Peruano. Ingeniero Industrial por la Universidad de Lima. MBA en Administración por ESAN y estudios de posgrado en el CAEN. Actualmente es Gerente de la Gerencia de Planificación y Desarrollo Electoral de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Perú.

Dieter Nohlen

Alemán. Estudió Ciencia Política, Historia y Literatura Francesa en las Universidades de Colonia, Montpellier y Heidelberg. Doctor en Ciencia Política. Profesor de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Director Científico del Heidelberg Center para América Latina. Especialista en instituciones políticas y experto en temas electorales. Entre sus numerosas publicaciones destacan *Diccionario de Política* (7 tomos) y *Enciclopedia del Tercer mundo* (8 tomos). En lengua castellana han sido muy difundidos sus trabajos: *Sistemas electorales en el mundo* y *Sistemas electorales y partidos políticos*, entre otros.

Francisco Núñez Díaz

Peruano. Licenciado en Historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Estudios de Maestría en Historia en la misma Universidad. Sus investigaciones y escritos tratan sobre el concepto de ciudadanía y la participación política en el período colonial. Destacan: «La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz (1812-1814)», entre otros.

José Ragas Rojas

Peruano. Licenciado en Historia por la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde es Profesor en el Departamento de Humanidades. Premio *François Bourricaud al investigador joven* (2004). Estudios de Maestría en Historia en la PUCP. Sus investigaciones y escritos tratan sobre la participación política y electoral en el Perú del siglo XIX. Destacan: «La distorsión de la voluntad. Corrupción y sufragio en Perú (1849-1851)», «Las urnas temibles. Elecciones, miedo y control en el Perú republicano», «Modelo para (des)armar: Basadre, el centralismo y la construcción de la historiografía electoral peruana», entre otros.

Michell Rowland García

Ecuatoriano. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Los Andes, Bogotá. Master en estudios políticos aplicados por la Fundación Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas de Madrid. Doctor en Sociología Southern

Illinois University. Ha sido Secretario Ejecutivo de la Red Interamericana para la Democracia (2003) y miembro de la Asamblea Constituyente Ecuatoriana (1997-1998). Ejerce docencia universitaria en diversas universidades de Quito con el curso de Ciencia Política. Sus temas de investigación se refieren a la democracia, gobernabilidad, sociedad civil y lucha contra la corrupción. Ha sido consultor internacional y nacional en temas vinculados a fortalecimiento de la democracia.

Bruno Wilhelm Speck

Brasileño. Estudió Ciencias Políticas e Historia y Letras en la Universidad Albert-Ludwigs de Freiburg en Alemania. Obtuvo el grado de Doctor en Ciencia Política Universidad Albert-Ludwigs de Freiburg, Alemania. Ha sido investigador en el Instituto Arnold Berstraesser Institut für Kulturwissenschaftliche Forschung y en el Max-Planck Instituto. Consejero fundador *Transparencia*, Brasil y su actual Director de Investigación. Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Estadual de Campinas, Brasil. Entre sus principales temas de investigación destacan el buen gobierno y el control de la corrupción en sistemas políticos modernos.

Félix Ulloa

Salvadoreño. Abogado graduado de la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Derecho Constitucional. Estudios de posgrado en el Instituto Internacional de Administración Pública de París y el Humphrey Institute of Public Affairs de la Universidad de Minnesota. Director de IDEA International NDI en Haití. Sus estudios e investigaciones abordan temas sobre la democracia, sistemas electorales, política y cultura.

Miguel Ángel Valverde Loya

Mexicano. Director de la Maestría en Administración Pública y Política Pública, de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública (EGAP) del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. Doctor y Maestro en Gobierno (Ph.D., M.A., Government) por la Universidad de Georgetown en Washington, D.C., Estados Unidos.

Licenciado en Administración Pública por el Centro de Estudios Internacionales de *El Colegio de México*. Ha impartido cursos sobre administración pública y política pública, ciencia política y relaciones internacionales en el Tecnológico de Monterrey, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Universidad Iberoamericana, el Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores (México), y *El Colegio de México*. Ha sido investigador visitante en el Instituto Teresa Lozano Long de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas en Austin, y en el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. Ha laborado en la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República (México), y ha realizado consultoría para la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Luz Marina Vera Cabrera

Peruana. Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Especializada en Población y Desarrollo y en Planificación Global del Desarrollo. En la actualidad es Secretaria General de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, Perú.

Rosa Marina Zelaya Velásquez

Nicaragüense. Abogada. Ex presidenta Consejo Supremo Electoral de Nicaragua. Ha realizado diversas investigaciones y escrito sobre temas electorales, partidos políticos, judiciales y mujer. Es miembro del Consejo Asesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Centroamericana de Nicaragua. Entre sus publicaciones destacan: *Agrupaciones ciudadanas en América Latina*, *Estudios de legislación Comparada* y *Medios de comunicación y procesos electorales en Nicaragua*.