



JEFA NACIONAL
Magdalena Chú Villanueva

SECRETARIA GENERAL
Luz Marina Vera Cabrera

GERENTE DE LA OFICINA GENERAL DE
CONTROL INSTITUCIONAL
Alfredo Barrientos Minaya

PROCURADOR PÚBLICO
Manuel Darío Cabrera Espinoza-Chueca

GERENTE DE LA OFICINA GENERAL DE
ASESORÍA JURÍDICA
Luigino Pilotto Carreño

GERENTE DE LA OFICINA GENERAL DE
PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO ELECTORAL
Carlos Martín Loyola Escajadillo

GERENTE DE LA OFICINA GENERAL
DE ADMINISTRACIÓN
Roger Andrés Simich García

GERENTE DE GESTIÓN ELECTORAL
Francisco Calmet Assereto

GERENTE DE INFORMACIÓN Y
EDUCACIÓN ELECTORAL
Diana Arias Stella Diez

GERENTE DE SUPERVISIÓN DE
FONDOS PARTIDARIOS
Alfonso Chan León

GERENTE DE CAPACITACIÓN, INVESTIGACIÓN Y
ASISTENCIA TÉCNICA ELECTORAL
Teresa Inés Watanabe Varas

GERENTE DE SISTEMAS E
INFORMÁTICA ELECTORAL
Jorge Luis Yrivarren Lazo

GERENTE DE ORGANIZACIÓN ELECTORAL Y
COORDINACIÓN REGIONAL
Rubén Enrique Durand Pardo

ELECCIONES

PERÚ - Año 6 - N.º 7 noviembre 2007

DIRECTORA
Magdalena Chú Villanueva

EDITORA
Teresa Watanabe Varas

COORDINADORA
Carlota Casalino Sen

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

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

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

Lima, noviembre de 2007

ESTILO Y CUIDADO DE EDICIÓN
Odín Del Pozo

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Martin Zorogastúa Vera

IMPRESIÓN
Gráfica Publi Industria EIRL

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

Presentación

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) ofrece, desde noviembre del año 2002, una revista que aborda los distintos componentes de lo electoral. Se trata de una publicación periódica altamente especializada que contiene colaboraciones de académicos, expertos, especialistas y funcionarios —tanto nacionales como extranjeros— cuya reflexión principal y quehacer se relaciona con la democracia y con las elecciones. Luego de cinco años del primer número de ELECCIONES cabe resaltar no sólo la continuidad de la publicación, sino que la revista se ha constituido en un referente en toda la región. Actualmente nos complace comprobar el creciente número de lectores, tanto en su versión impresa como digital.

Cada número de ELECCIONES fue organizado bajo un tema central que en su momento fue de interés público. Así, la primera entrega se enfocó en las elecciones subnacionales, pues en el año 2002 la atención giraba en torno al período electoral regional y municipal de dicho año. El segundo número (2003) se organizó con un eje temático centrado en la consolidación democrática y la participación electoral. El tercero —publicado en 2004— abordó como tema especial la automatización de los procesos electorales. En ese mismo año, la ONPE entregó al público el cuarto número que trató de manera principal el financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas. Al año siguiente, se publicó el número cinco que estuvo dedicado a la rendición de cuentas de partidos políticos. El año 2006, los asuntos centrales fueron las nuevas tendencias en los sistemas electorales en el mundo y los procesos electorales en América Latina.

Ahora, en 2007, continuamos con nuestra política de ofrecer temas de actualidad. Por ello, el ejemplar que tiene entre sus manos —el número 7 de ELECCIONES— consta de tres secciones. La primera de ellas corresponde a los comicios en América Latina como asunto central y se inicia con una reflexión y perspectivas a partir de los procesos electorales llevados a cabo en la región; contiene, asimismo, un balance de los comicios latinoamericanos entre 2005 y 2006, además de dos estudios, uno

sobre el caso de las elecciones en el Distrito Federal de México y el otro acerca de la democracia electrónica en nuestro medio. La segunda sección desarrolla temas de Derecho electoral, por lo que las colaboraciones están vinculadas al análisis del sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal, por un lado, y la relación entre el Tribunal Constitucional y el Jurado Nacional de Elecciones en el Perú, por el otro. Final-mente, en el tercer apartado de *ELECCIONES* se presentan estudios históricos sobre diversos procesos electorales peruanos del siglo XIX.

De manera más detallada, la sección primera: «Comicios en América Latina: balance, reflexiones y perspectivas» está integrada por cuatro artículos. El primero corresponde a Manuel Alcántara y se titula «América Latina después de las elecciones». La segunda colaboración pertenece a Daniel Zovatto y lleva por título «Balance electoral latinoamericano: noviembre 2005-diciembre 2006». El tercer artículo tiene por autor a Isidro Cisneros y se intitula «Breve reflexión sobre las elecciones en el Distrito Federal, México». El cuarto es de Eduardo Araya y aborda los «Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina: las posibilidades de la democracia electrónica en el ámbito local».

Tal como hemos mencionado, «América Latina después de las elecciones» es el artículo de Manuel Alcántara, actual Vicerrector de la Universidad de Salamanca, quien presenta una visión panorámica de las elecciones realizadas en trece países de la región. Para ello, analiza el papel de los políticos y la presencia de la ideología, derivando a partir de ahí una serie de lugares comunes respecto a la homogeneidad política que podría presentar la región.

Daniel Zovatto, Director Regional para América Latina de International IDEA y miembro del Consejo Editorial de *ELECCIONES*, colabora en esta ocasión con un trabajo titulado «Balance electoral latinoamericano: noviembre 2005-diciembre 2006». Se trata de un exhaustivo análisis de coyuntura donde se toma en consideración el contexto en el cual se producen los diversos procesos electorales llevados a cabo en la región. Para ello destaca la complejidad y heterogeneidad que presenta la realidad política, social y económica latinoamericana. El estudio incluye las tendencias que se perfilan luego de los comicios, especialmente aquel debate sobre si se está dando un giro a la izquierda o al centro, o hacia la profundización de la democracia, la institucionalización de los partidos políticos y la mejora percepciones de la opinión pública respecto a la política y los políticos.

La tercera colaboración tiene por autor a Isidro H. Cisneros, actual Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal de México, su artículo se titula «Breve reflexión sobre las elecciones en el Distrito Federal». Se trata de un

trabajo ilustrativo de las características propias del proceso electoral del gobierno (Ejecutivo y Legislativo) de la capital de mexicana.

Esta sección central finaliza con el estudio «Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina, las posibilidades de la democracia electrónica en el ámbito local», de Eduardo Araya, actual Vicerrector de la Universidad Católica de Valparaíso, en Chile. Estamos ante un análisis teórico sobre la perspectiva de la democracia en la región a la luz de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. El énfasis particular está dado en la democracia local y la democracia directa.

En el caso de la sección «Derecho electoral», hemos recibido dos importantes colaboraciones. La primera corresponde a César Landa y lleva por título «Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones». La segunda corresponde a Dieter Nohlen, quien escribe juntamente con Nicolas Nohlen, y se intitula «El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal (la igualdad electoral en debate —con una mirada a Venezuela)».

La colaboración de César Landa, Presidente del Tribunal Constitucional del Perú y profesor de Derecho Constitucional en las Universidades Católica del Perú y Nacional Mayor de San Marcos, analiza los principios de constitucionalidad y legalidad a la luz del control del Tribunal Constitucional de las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.

El profesor emérito de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg Dieter Nohlen y Nicolas Nohlen colaboran con *ELECCIONES* a través de un análisis sobre el principio de la representación proporcional personalizada, que es característico tanto del sistema electoral alemán como del venezolano. En el artículo titulado «El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal (la igualdad electoral en debate —con una mirada a Venezuela)», ellos explican cómo en el caso del sistema alemán la participación del Tribunal Constitucional Federal —a través de diversas resoluciones— ha logrado aclarar la relación entre el sistema electoral alemán y el criterio de igualdad del voto.

La tercera sección corresponde a «Historia electoral» y contiene tres artículos. El primero se titula «El sufragio indígena en los Andes durante el período revolucionario (1810-1815): ¿electorado cautivo o guerra de castas?» y su autora es la doctora Marie-Danielle Demélas, de la Universidad de París III. El segundo es un trabajo escrito por Cristóbal Aljovín de Losada —coordinador de la Maestría de Historia de la UNMSM— en colaboración con Julio César Loayza Orihuela.

El tercero corresponde a la doctora Gabriella Chiaramonti —Catedrática de la Universidad de Padua— y lleva por título «Elecciones en Trujillo (La Libertad) antes y después de las reformas de los años 1895 y 1896».

La colaboración de Marie-Danielle Demélas reconstruye las formas de aplicación del sistema electoral que convocó en 1810 a la elección de representantes a las Cortes. Se trata de las primeras elecciones modernas en un mundo inmerso en el Antiguo Régimen, de ahí que el aporte de la autora sea evidenciar las características propias de esa primera experiencia electoral moderna. En esa línea, muestra cómo el principio del sufragio universal fue aplicado en los Andes, de manera más precisa en el Perú y en el Ecuador.

Cristóbal Aljovín de Losada y Julio César Loayza Orihuela nos ilustran acerca de cómo se llevó a cabo una campaña electoral presidencial en el período anterior a la Guerra del Pacífico. Así, dan cuenta de la participación política, la campaña electoral y la creación de imaginarios, todo ello a propósito de la candidatura de Lizardo Montero. Con este artículo, se contribuye a conocer mejor la manera cómo se competía por el Poder Ejecutivo en la segunda mitad del siglo XIX; se trata de un tiempo en el cual el candidato tenía un rol protagónico, especialmente en el caso de Montero quien se desplazó por diversos lugares del país para lograr adherentes. Asimismo, había clubes electorales en torno a un candidato, la prensa tenía una singular participación, los mítines eran una manera de medir fuerzas y la tensión durante el período de votación llegaba al enfrentamiento.

El artículo de Gabriella Chiaramonti analiza las prácticas electorales en Trujillo en dos momentos: el primero, entre 1861-1879, y el segundo entre 1895 y 1896. Su estudio incluye los cambios en la realización de las elecciones, el cuerpo electoral y los resultados de los comicios.

Éste es el momento adecuado para señalar que *ELECCIONES* ha mantenido su calidad y regularidad gracias a sus colaboradores, quienes de manera desinteresada participan con sus artículos en la construcción de un espacio de discusión académica, análisis, reflexión e información de alto nivel para la toma de decisiones. No obstante, la participación permanente del Consejo Editorial coadyuva a garantizar la calidad y actualidad de la revista. En ese sentido se hace un público agradecimiento a todos ellos.

Carlota Casalino Sen
Coordinadora

Contenido

PRESENTACIÓN	3
COMICIOS EN AMÉRICA LATINA: BALANCE, REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS	
América Latina después de las elecciones <i>Manuel Alcántara</i>	11
Balance electoral latinoamericano: noviembre 2005-diciembre 2006 <i>Daniel Zovatto</i>	17
Breve reflexión sobre las elecciones en el Distrito Federal, México <i>Isidro H. Cisneros</i>	55
Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina: las posibilidades de la democracia electrónica en el ámbito local <i>Eduardo Araya</i>	67
DERECHO ELECTORAL	
Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones <i>César Landa</i>	119
El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal (la igualdad electoral en debate – con una mirada a Venezuela) <i>Dieter Nohlen y Nicolas Nohlen</i>	139

HISTORIA ELECTORAL

El sufragio indígena en los Andes durante el período revolucionario
(1810-1815): ¿electorado cautivo o guerra de castas?
Marie Danielle Demélas 169

La campaña presidencial de Lizardo Montero (1875-1876)
Cristóbal Aljovín de Losada y Julio César Loayza Orihuela 187

Elecciones en Trujillo (La Libertad) antes y después de las
reformas de los años 1895 y 1896
Gabriella Chiaramonti 219

DE LOS AUTORES 245

COMICIOS EN AMÉRICA LATINA:
BALANCE, REFLEXIONES Y PERSPECTIVAS

América Latina después de las elecciones

Manuel Alcántara

El juego electoral tiene hoy —más que nunca antes en la historia de América Latina— un papel central en la dinámica política de la región. En este sentido, los diferentes comicios acontecidos en Latinoamérica entre noviembre de 2005 y diciembre de 2006 han sido jalones en un calendario constitucional previamente establecido que se repite —sin excesivas sorpresas— ininterrumpidamente desde lapsos diferentes, pero nunca inferiores a una década. El carrusel electoral ha estado marcado por la normalidad que supone la institucionalización de las elecciones para renovar o, en su caso, ratificar a la élite política sin que, a pesar del estrecho margen en los resultados de algunos de los comicios, se contabilizaran anomalías relevantes que salpicaran su desarrollo, excepto el caso bien conocido de México. En cuanto a los índices de participación —cuyo promedio para toda la región entre 1978 y 2006, conviene no olvidar, sobrepasa ligeramente el 70%—, éstos se sitúan en intervalos razonables, creciendo en algunos países si consideramos las dos últimas citas electorales, como han sido los casos de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela, con incrementos superiores a ocho puntos porcentuales, disminuyendo en Costa Rica y México (tres y cinco puntos porcentuales respectivamente) y sobre todo en Honduras (once puntos). Colombia mantiene sus tradicionales pautas de elevado abstencionismo al ser únicamente su participación del 45%.

Los quince procesos electorales, repartidos en trece países, han servido para que en nueve de ellos se eligiera simultáneamente a los poderes Ejecutivo y Legislativo (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Perú, México y Nicaragua), en cuatro solamente a sus parlamentarios (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela), y en dos a sus presidentes (Colombia y Venezuela). Dejando de lado Cuba, por razones obvias, es más fácil enunciar a quienes no han ido a las urnas: se trata de Argentina, Guatemala, Panamá, Paraguay y Uruguay.

La rutina en que se han convertido estos procesos no hace sino configurar un escenario que sólidamente se ha ido construyendo a lo largo del último cuarto de siglo sin parangón en la historia de la región, tanto en función de la extensión del fenómeno a la mayoría de los países —donde sólo Cuba permanece ajena—, como de duración, práctica generalizada y estabilidad. Esta arena de contienda política está definida por un entramado institucional en el que, si bien predomina la forma de gobierno presidencialista, las reglas electorales tanto para los comicios presidenciales como para los parlamentarios son muy variadas, todo lo cual hace muy difícil generalizar sobre el comportamiento electoral en América Latina. Sin embargo, caben extrapolarse dos notas muy generales que podrían ayudar a entender la situación política que ha terminado quedando dibujada tras el paso de la ciudadanía por las urnas. Se trata de dos grandes argumentos que constituyen sendos ejes de análisis: el primero se refiere al papel de los políticos, mientras que el segundo tiene que ver con la presencia de la ideología.

En primer lugar —como resultado inmediato y evidente del carrusel electoral—, hoy la política en América Latina vive un alto grado de profesionalización al quedar en manos de políticos con amplia experiencia en el escenario público. Los políticos importan. En este sentido se constata que todos los presidentes electos forman parte de la clase política con sólidos anclajes en el mundo de los partidos políticos y con experiencia previa en otros cargos de representación popular (ex presidentes y diputados) o de alta gestión pública (ministros). La única excepción podría ser la del ecuatoriano Rafael Correa, quien no cuenta con partido político alguno y apenas si contabiliza una experiencia ministerial de un par de meses. Ello supone el alejamiento de la tentación de la antipolítica iniciada en 1990 con Alberto Fujimori, seguida por Hugo Chávez ocho años más tarde y anunciada su secuencia con Ollanta Humala. Los resultados electorales han supuesto una gran continuidad que se debe, en gran medida, al furor que ha traído la fiebre reeleccionista. En seis de los once comicios presidenciales ha habido reelección (Jorge Uribe en Colombia, Lula Da Silva en Brasil y Hugo Chávez en Venezuela, de forma inmediata; y Óscar Arias en Costa Rica, Alan García en Perú y Daniel Ortega en Nicaragua, de forma alterna dejando pasar diferentes mandatos); de manera que solamente el boliviano Jorge Quiroga ha sido el único de los siete ex presidentes que no logró el éxito electoral. En otras dos elecciones, el partido o coalición del presidente saliente ha revalidado el mandato (la Concertación chilena, y más concretamente el Partido Socialista, así como el Partido de Acción Nacional en México llevando al poder, respectivamente, a Michelle Bachelet y a Felipe Calderón). En un caso (Honduras), el Partido Liberal del candidato vencedor, Manuel Zelaya, es una de las dos formaciones políticas tradicionales del país con mayor presencia histórica en el Ejecutivo, si cabe, que su ahora opositor Partido Nacional. Finalmente, en Ecuador

y Bolivia se produce la que a mi juicio constituye la verdadera conmoción política regional del período electoral recién concluido. Ambos países, que compartían el hecho de tener gobiernos de carácter interino o transitorio como consecuencia de sendas crisis que desalojaron del sillón presidencial a los presidentes electos, han supuesto dos excepciones con características diferentes. En Ecuador, el caso posiblemente más anómalo, se continúa la senda de la extrema volatilidad marcada ya con Lucio Gutiérrez y el desequilibrio partidista con un Ejecutivo sin partido y un Poder Legislativo controlado por los partidos tradicionales. En Bolivia, por su parte, accede al poder Evo Morales, alguien con experiencia sindical y parlamentaria que, no obstante, representa un cambio radical en la trayectoria política del país por la eclosión que supuso el histórico triunfo de una fuerza con un mayoritario apoyo social de sectores autocalificados como originarios e históricamente excluidos de la representación. Al hecho de ser el primer presidente que bajo los auspicios de la Constitución de 1966 obtenía la mayoría absoluta (circunstancia que nunca antes había sucedido y que hacía que fuera el Congreso quien determinaba la elección presidencial), debía sumarse la insólita naturaleza de la fuerza electoral que le llevaba al triunfo: un movimiento social integrado por población indígena tradicionalmente alejada de los comicios o que articulaba su participación en expresiones neopopulistas que se hicieron presentes en la década de 1990 con un claro componente antipolítico.

En segundo lugar, la ideología también importa, pues ello se traduce en el heterogéneo fortalecimiento de partidos de izquierda. El Movimiento al Socialismo en Bolivia tiene la mayoría absoluta en el país; el Frente Sandinista de Liberación Nacional es la primera fuerza en Nicaragua; igualmente, han crecido el Partido de la Revolución Democrática en México y el Polo Democrático Alternativo en Colombia. Por primera vez en la historia de sendos países dos grupos de izquierda se sitúan como segunda fuerza política con sólidas opciones de alcanzar el Poder Ejecutivo en el futuro próximo. Por otra parte, la izquierda en Brasil, Chile y El Salvador ha mantenido su posición, y el relativo éxito del Partido Aprista Peruano, agrupación integrante de la Internacional Socialista, completa un panorama ambiguamente cerrado, y tuvo también un momento de clara inflexión cuando el Frente Amplio ganó las elecciones presidenciales y legislativas uruguayas de 2004. No obstante, esta indudable presencia en los Ejecutivos de los partidos o agrupaciones de izquierda debe ser matizada, de manera que la referencia a un inequívoco giro a la izquierda de la región, al que algunos comunicadores se han referido, tiene que ser cuestionada. En efecto, este supuesto giro a la izquierda en América Latina es un lugar común que no deja de repetirse en foros políticos y en los medios de comunicación. Sin embargo, es una apreciación que requiere clarificar el propio término. ¿De qué izquierda se está hablando? En mi opinión

se trata de dos ofertas que mantienen posiciones muy dispares y que situaría una en el legado nacional populista y otra en el polo socialdemócrata.

En América Latina pervive, como consecuencia de cierto legado intelectual que ha vuelto a rebrotar de manera relativamente reciente, el cuestionamiento de la aplicación teórica de las propias categorías de derecha y de izquierda, como binomio definidor del juego político, por su contenido eurocéntrico, que se decía inapropiado para la región. Además, el peso del populismo, que comenzó a extenderse a partir de la década de 1930, diluyó las posibilidades de confrontación entre la izquierda y derecha por su vocación centrípeta, el ensalzamiento de los patrones de identidad nacional y la utilización del Estado como el gran sumi-nistrador de bienes y servicios, así como de regulador de las relaciones sociales y económicas. Salvando las distancias temporales, el actual gobierno argentino gozaría de aquella confusión que tan difícil hizo el uso del binomio izquierda-derecha, al mantener el peronismo, nacido hace sesenta años, una vocación de sistema político en sí mismo, más que un partido a secas, donde cabe y se da el juego de dicho binomio. Néstor Kirchner ahora se identifica con el sector de la izquierda de su partido, contraponiéndose a Carlos Menem que se situó a la derecha.

Pero también, y sin tener en cuenta que la forma de gobierno generalizada en América Latina es el presidencialismo, se hacen análisis que tienden a equiparar el color político de la presidencia con el de la generalidad del propio gobierno, y ya no se diga con el color político del Congreso. Que el presidente brasileño, fundador del izquierdista partido *Travallista* a principios de la década de 1980, y que la presidente chilena, militante destacada del no menos izquierdista Partido Socialista, que se acerca a los cien años de historia, pertenezcan ambos individualmente considerados sin lugar a dudas a la izquierda, no sólo de sus países si no, me atrevo a decir, a una izquierda «internacionalmente homologada», no significa que sus gobiernos lo sean ni las mayorías que les apoyan en sus respectivos Congresos. Tampoco el retorno al poder de Daniel Ortega contribuye a sostener el argumento del giro izquierdista, en la medida en que la incorporación a su candidatura como vicepresidente de Jaime Morales, ex portavoz de la «contra» en los años de la guerra de baja intensidad, y la aproximación a la posición antiabortista de la Iglesia Católica dulcifican enormemente el posicionamiento ideológico.

Desde esta perspectiva, solamente Uruguay contaría con un gobierno de izquierda tras el veredicto mayoritario de las urnas a favor del Frente Amplio, formación que se aproxima a los cuarenta años de edad y que controla la presidencia, así como un gabinete mucho más homogéneo que el brasileño o el chileno junto con un Congreso en el que tiene cómoda mayoría.

El mayor ruido que se escucha proviene de Venezuela, donde Hugo Chávez ha atizado cinco de los componentes más clásicos del populismo latinoamericano de hace medio siglo: el papel del caudillo; el lenguaje emocional, retórico y lleno de claves con un fuerte contenido simbólico; el ‘movimentismo’ como expresión y cauce de la participación y de la representación política de un pueblo-nación que hasta la llegada del caudillo ha sido desposeído de todo su significado; el furibundo antiamericanismo traducido en la creciente confrontación verbal con el presidente George Bush y el alineamiento irrestricto con Fidel Castro, al igual que la vuelta al papel preponderante del Estado en una economía nuevamente centralizada. El patrocinio de Chávez de ciertas expresiones consideradas de izquierda por algunos —como pudieran ser los casos de Evo Morales, Rafael Correa y Daniel Ortega—, explicitado fundamentalmente por los sólidos nexos petroleros establecidos, no debe hacernos olvidar el millón y medio de barriles de petróleo diarios que Venezuela exporta al «diablo» estadounidense.

La política hace muy extraños compañeros de viaje y, en ese sentido, el factor internacional de alianzas, identificaciones y padrinazgos puede hacer cambiar, hoy más que nunca por la servidumbre que impone la globalización, lo que realmente son las cosas. Ello se encuentra en la vecina Bolivia, donde el Movimiento al Socialismo, partido fundado hace poco más de seis años y aupado sobre un movimiento social conformado por los productores de coca, ha alcanzado el poder con una mayoría insólita en la reciente historia del país andino. Como ya mencioné, la figura de su líder, el sindicalista Evo Morales, poco habitual en los muy formales cenáculos del poder latinoamericano, junto al secular abandono y exclusión de su mayoritaria población indígena y el señuelo de una venturosa explotación en clave autóctona de los hidrocarburos han proyectado la situación del país altiplánico como un refuerzo a las tesis del giro a la izquierda de la región. Un componente decisivo de este marco ha sido la entrada en escena del presidente venezolano, quien ha apadrinado el proceso.

Balance electoral latinoamericano: noviembre 2005-diciembre 2006

Daniel Zovatto

INTRODUCCIÓN

A diferencia del bienio 2003-2004, durante el cual menos del 13% de los 500 millones de latinoamericanos renovaron sus presidentes (BURDMAN y ZOVATTO 2005), entre noviembre de 2005 y fines de 2006 América Latina desplegó una intensa agenda electoral. Dos países del cono sur (Brasil y Chile), los cinco de la región andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), tres de América Central (Costa Rica, Honduras y Nicaragua) y México —11 de 18— celebraron elecciones presidenciales, cuyos resultados delinearon un nuevo mapa político regional. Además, hubo elecciones legislativas concurrentes en nueve países; no simultáneas en Venezuela (un año antes de las presidenciales); parcialmente concurrentes en Colombia (dos meses antes de las presidenciales), y dos elecciones de medio período (El Salvador y República Dominicana).¹ Junto a estos procesos se realizaron dos referendos, uno en Bolivia y otro en Panamá, además de una elección para Asamblea Constituyente en Bolivia.

Si a esto sumamos las elecciones generales de Canadá (enero de 2006) que dieron el triunfo a la oposición conservadora, las de medio período en Estados Unidos (noviembre de 2006) que representaron un fuerte castigo para el presidente Bush y para el Partido Republicano y las presidenciales de Haití (febrero de 2006) que permitieron el regreso del presidente Préval, se puede afirmar que no sólo América Latina sino la gran mayoría de la población del continente acudió a las urnas durante estos catorce meses de comicios.²

¹ Si bien no son objeto de este estudio, también se celebraron elecciones municipales concurrentes en El Salvador, Honduras, México, Nicaragua y República Dominicana. En Brasil hubo comicios regionales y en Costa Rica, Paraguay y Perú elecciones municipales no concurrentes.

² El Caribe también fue escenario de elecciones generales en Saint Vincent y Granadinas (7 de diciembre de 2005) y en Guyana (28 de agosto de 2006).

Desde el retorno de la región a la democracia, en 1978, la excepcionalidad de este «*rally electoral*» latinoamericano registra dos antecedentes: 1989 y 1994. En efecto, durante 1989 se realizaron nueve elecciones presidenciales: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay; asimismo, en 1994 hubo ocho elecciones presidenciales: Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Sin embargo, pese a su importancia, América Latina nunca había experimentado una agenda tan intensa, como tampoco se había producido —mediante sufragio popular— un cambio político tan profundo y simultáneo como el ocurrido durante estos catorce meses. Dicha agenda se da cuando parecería que América Latina entra en un punto de inflexión respecto a lo vivido en los últimos veintiocho años, desde el inicio de la *Tercera Ola democrática*. Hoy la región atraviesa una situación mixta donde conviven buenas y malas noticias, pero en un contexto en el cual prevalece un optimismo moderado debido, en parte, al buen momento macroeconómico.

Entre las buenas noticias aparecen los últimos cuatro años de crecimiento económico por encima del 4% anual, los avances en algunas áreas sociales y la continuidad del proceso democrático, pese a su déficit. En oposición, se observa la crisis de credibilidad que afecta a la política, los partidos y los parlamentos; la desigualdad en la distribución del ingreso y la exclusión social; la persistencia de la pobreza, que sigue aquejando a alrededor del 40% de la población, no obstante el crecimiento económico y, en última instancia, aunque no menos importante, el resurgimiento de brotes nacionalistas y populistas de nuevo cuño. Dentro de este complejo y volátil contexto analizaremos en detalle, en su dimensión socio-económica, política y de cultura democrática, las elecciones del período noviembre 2005 a diciembre 2006.

EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

América Latina es la única zona que combina regímenes electos democráticamente en todos sus países (salvo Cuba) con altos índices de pobreza (40%), junto con la distribución más desigual del mundo. Por otro lado, todo análisis sobre la región debe considerar su heterogeneidad estructural, pues ésta se mueve al menos a tres ritmos diferentes: económico, político y social (ZOVATTO 2005). En lo económico, algunas naciones (y áreas dentro de los países) se han transformado en motores de liberalización, dinamismo económico y mejoramiento de las condiciones de vida. Los ejes/polos de desarrollo —como Buenos Aires, Santa Cruz de la Sierra,

CUADRO 1. *Calendario electoral de América Latina 2005-2006^(*) (en orden cronológico)*

<i>Fecha de elecciones</i>	<i>País</i>	<i>Tipo de elección</i>
27 de noviembre de 2005	Honduras	Presidencial, legislativa y municipal
04 diciembre de 2005	Venezuela	Legislativas
11 de diciembre de 2005	Chile (1.ª vuelta)	Presidencial y legislativa
18 de diciembre de 2005	Bolivia	Presidencial y legislativa
15 de enero de 2006	Chile (2.ª vuelta)	Presidencial 2.ª vuelta
5 de febrero de 2006	Costa Rica	Presidencial y legislativa
12 de marzo de 2006	Colombia	Legislativas
12 de marzo de 2006	El Salvador	Diputados (intermedias) y Concejos municipales
9 de abril de 2006	Perú (1.ª vuelta)	Presidencial y legislativa
4 de junio de 2006	Perú (2.ª vuelta)	Presidencial 2.ª vuelta
16 de mayo de 2006	República Dominicana	Legislativas (intermedias) y municipales
28 de mayo de 2006	Colombia	Presidenciales
2 de julio de 2006	México	Presidencial, legislativa, regional y local
2 de julio de 2006	Bolivia	Referendo autonómico y Asamblea Constituyente
1 de octubre de 2006	Brasil (1.ª vuelta)	Presidencial, legislativa y regionales
15 de octubre de 2006	Ecuador (1.ª vuelta)	Presidencial y legislativa
22 de octubre de 2006	Panamá	Referendo sobre el Canal de Panamá
29 de octubre de 2006	Brasil (2.ª vuelta)	Presidencial 2.ª vuelta
26 de noviembre de 2006	Ecuador (2.ª vuelta)	Presidencial 2.ª vuelta
5 de noviembre de 2006	Nicaragua	Presidencial, legislativa y municipal
3 de diciembre de 2006	Venezuela	Presidenciales

(*) Incluye las elecciones presidenciales de Honduras (noviembre de 2005), Chile (diciembre de 2005), Bolivia (diciembre de 2005) y las legislativas de Venezuela (diciembre de 2005). Aunque su análisis no es parte de este ensayo, durante el período de estudio se celebraron elecciones municipales en Costa Rica, Paraguay y Perú.

FUENTE: Elaboración propia.

Santiago, São Paulo, el norte de México y la región central de Costa Rica— son ejemplos de esta dinámica. Por el contrario, en otras zonas (algunos países andinos, América Central y parte de El Caribe) se observan bajos índices de crecimiento, estancamiento de las condiciones sociales y mucha inestabilidad política. Un tercer grupo de países presenta características similares a los Estados fallidos, o crisis político-sociales endémicas con escasas posibilidades de solución: Haití es el ejemplo más claro, aunque no el único.

América Latina atraviesa por su mejor momento económico de las últimas tres décadas. En 2004 creció un 5,9%, el mejor resultado de los últimos veinte años. En 2005, el crecimiento fue del 4,5% y en 2006 del 5,3%. Para 2007 se calcula un crecimiento, según la CEPAL (2006a), de casi el 4,7%. Gracias a este desempeño económico, las tasas de pobreza e indigencia para 2005 fueron del 39,8 y 15,4% y se espera que en 2007 cierre con un 38,5% de pobreza y un 14,7% de indigencia, los índices más bajos de los últimos 25 años (CEPAL 2006b). Sin embargo, América Latina es la región más desigual del mundo. Según el *Informe de desarrollo*

humano 2005, del PNUD, el coeficiente de Gini (que mide la desigualdad) de la región alcanza 0,571, mientras el de los países de la OCDE es de 0,368. Y si bien en algunos países (Colombia, Chile, Guatemala, Honduras, México y Uruguay) el coeficiente de Gini disminuyó entre 1990 y 2002, en la mayoría de los casos aumentó (CALDERÓN 2006).

EL CONTEXTO POLÍTICO

En lo político también se observan diferencias de peso entre los países del área. Si bien como región América Latina se encuentra sustancialmente mejor que hace veintiocho años (cuando arrancó la Tercera Ola), la tendencia positiva no es uniforme. Mientras algunos países registran progresos importantes en materia de democratización, otros parecen haberse estancado luego de un avance inicial, y un tercer grupo muestra un claro retroceso. Esta observación coincide con el Índice de Desarrollo Democrático (IDD), elaborado por la Fundación Konrad Adenauer y Polilat, que examina el comportamiento democrático de los dieciocho países de América Latina. Para 2006, el promedio regional del IDD es de 5,063, un índice de desarrollo democrático medio, con un leve aumento respecto del año anterior (4,842). El análisis desagregado del IDD muestra a sólo seis países por encima del promedio: tres con altos índices de desarrollo democrático (Chile, Costa Rica y Uruguay) con puntajes superiores a 7,51, y otros tres ubicados en el rango de desarrollo medio: Argentina, México y Panamá con porcentajes superiores a 5. El índice de los 12 restantes es inferior a 5,0 y los ubica como países con un desarrollo democrático bajo (El Salvador, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela).

Según el Índice de Democracia de *The Economist* (KEKIC 2007), los países pueden catalogarse en cuatro tipos de regímenes según el grado de desarrollo democrático: 1) democracias completas; 2) democracias imperfectas; 3) regímenes híbridos, y 4) regímenes autoritarios. Su distribución por región muestra que en América Latina, Europa del Este y, en menor medida, Asia se concentran la mayor cantidad de democracias imperfectas. El análisis señala, asimismo, que a pesar del progreso de democratización latinoamericano de las últimas décadas, muchos países constituyen todavía democracias frágiles. En éstos, los indicadores de participación electoral son generalmente bajos, producto de una cultura democrática débil, donde se observa el fenómeno del caudillismo político. En los últimos años se han dado significativos retrocesos en algunas áreas, como en la libertad de prensa.

CUADRO 2. Índice de Desarrollo Democrático en América Latina

Pais	Puntaje
Chile	10,796
Costa Rica	9,704
Uruguay	8,397
Panamá	6,828
México	5,917
Argentina	5,330
El Salvador	4,718
Brasil	4,468
Honduras	4,431
República Dominicana	4,187
Colombia	4,362
Paraguay	3,745
Guatemala	3,834
Perú	3,590
Nicaragua	3,151
Venezuela	2,720
Bolivia	2,726
Ecuador	2,237

FUENTE: Konrad Adenauer y Polilat.

Disponible en: <<http://www.idd-lat.org/Edicion%202006.htm>>.

Al observar la distribución de países en el Índice de Democracia, se aprecia que sólo dos países latinoamericanos tienen democracias completas: Costa Rica y Uruguay; así, la mayoría de los países de la región (13 de 18) tienen democracias imperfectas. En este grupo se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana. Por su parte, tres países cuentan con regímenes híbridos: Ecuador, Nicaragua y Venezuela. Cuba, según la clasificación de *The Economist*, es el único país de la región con un régimen autoritario. Al comparar el promedio por regiones se observa que América Latina está en el tercer puesto del Índice, debajo de América del Norte y Europa Occidental, y por encima de El Caribe, Europa del Este, Asia y Australasia, el África subsahariana, Medio Oriente y África del Norte.

El Índice de *Freedom House*, que mide los grados de libertad según la evaluación de las libertades políticas y los derechos civiles en cada nación, define tres categorías de países: libres, parcialmente libres y no-libres. El primer grupo incluye los casos donde hay un clima de abierta competición política, respeto a las libertades civiles e independencia de los medios. Los países parcialmente libres se caracterizan por límites a las libertades civiles y derechos políticos de los ciudadanos, a menudo diferenciados por ambientes de corrupción, un débil estado de derecho y un partido político dominante que dificulta la pluralidad política. Por último, el grupo de los países no-libres incluye a aquellos donde hay falta de libertades civiles y son negados los derechos políticos de los ciudadanos.

CUADRO 3. *Índice de Democracia (The Economist)*

	Promedio Índice Democracia	Número de países	Democracias completas	Democracias imperfectas	Regímenes híbridos	Regímenes autoritarios
América del Norte	8,64	2	2	0	0	0
Europa del Oeste	8,60	21	18	2	1	0
América Latina	6,55	18	2	13	3	0
El Caribe	5,81	6	0	4	1	1
Europa del Este	5,76	28	2	14	6	6
Asia y Australasia	5,44	28	3	12	4	9
África subsahariana	4,24	44	1	7	13	23
Medio Oriente y África del Norte	3,53	20	0	2	2	16
Total	5,52	167	28	54	30	55

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de «*The Economist Intelligence Unit's index of democracy 2006*» (KEKIC 2007).

CUADRO 4. *Índice de Freedom House en América Latina, 2006*

País	Derechos políticos	Libertades civiles	Grado de libertades
Argentina	2	2	Libre
Bolivia	3	3	Parcialmente libre
Brasil	2	2	Libre
Chile	1	1	Libre
Colombia	3	3	Parcialmente libre
Costa Rica	1	1	Libre
Ecuador	3	3	Parcialmente libre
El Salvador	2	3	Libre
Guatemala	3▲	4	Parcialmente libre
Honduras	3	3	Parcialmente libre
México	2	3▼	Libre
Nicaragua	3	3	Parcialmente libre
Panamá	1	2	Libre
Paraguay	3	3	Parcialmente libre
Perú	2	3	Libre
Rep. Dominicana	2	2	Libre
Uruguay	1	1	Libre
Venezuela	4	4	Parcialmente libre

Nota: El índice comprende una medición entre 1 y 7, donde 1 representa el mayor grado de libertad y 7 el menor. Este índice cubre el periodo entre el 1 de diciembre de 2005 al 31 de diciembre de 2006.

Las flechas indican un cambio en los derechos políticos o las libertades civiles respecto a la última medición.

FUENTE: PUDDINGTON 2007.

Según la clasificación de *Freedom House*, diez de los dieciocho países de la región se caracterizan como libres. Los restantes ocho (Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela) son parcialmente libres. Si incluimos a Cuba y a Haití, el primero es el único país no-libre de la región. Haití es parcialmente libre, mostrando una mejoría en el respeto a las libertades civiles y los derechos políticos, en relación con las mediciones anteriores.

Por otro lado, la democracia en América Latina se presenta combinada con altos indicadores de violencia y conflictos internos. Hasta hace poco, la región podía describirse como un conjunto de sociedades violentas con Estados relativamente pacíficos. Sin embargo, la agudización de nuevos tipos de conflictos regionales, intrarregionales, étnicos y culturales, como los de los últimos años en Bolivia, Ecuador, México o Perú —entre algunos de ellos— demuestran que no resulta posible considerar que el subcontinente esté totalmente al margen de las formas renovadas de conflictos interestatales y subnacionales ni de las fragmentaciones «tribalistas» como las experimentadas en el África subsahariana, los Balcanes o el Cáucaso.

Al hacer este balance electoral, otro punto que demanda nuestra atención es el de las reivindicaciones indigenistas: su más claro exponente es el presidente Evo Morales, primer mandatario indígena en toda la historia de Bolivia. Es importante no confundir ni asociar automáticamente al indigenismo con el nacionalismo —otra tendencia en boga en algunos países—, ya que no son conceptos intercambiables. En este sentido, la reivindicación indigenista no siempre viene acompañada de reclamo territorial, como demuestra el caso de Bolivia, donde las demandas de los comités cívicos que conforman la «media luna» son autonomistas y territoriales, lo cual choca con las reivindicaciones indigenistas. No hay indigenismo con fuerza similar al de Bolivia ni en Perú ni en Ecuador, donde si bien existen importantes y numerosas etnias, el movimiento *Pachakuti* apenas obtuvo 2,19% de los votos en la elección de octubre de 2006. En Perú, el apoyo indigenista fue subsumido por el movimiento político más amplio que apoyó a Ollanta Humala, claro exponente del nacionalismo.

En este contexto, la crisis de las instituciones como canales vehiculares de las demandas sociales ha provocado la proliferación de éstas y su cristalización en movimientos horizontales de protesta que no se integran verticalmente al sistema político. Los movimientos de los piqueteros en Argentina, los Sin Tierra en Brasil, los zapatistas en México (al menos en sus fases iniciales) y muchos otros en la mayoría de los países son manifestaciones claras de esta tendencia. La canalización puramente individual de las demandas sociales por las instituciones está siendo reemplazada por un proceso gradual de movilización y politización de la sociedad civil, uno de los principales desafíos del futuro democrático de la región.

En síntesis, y sin perjuicio de las importantes diferencias entre países, los problemas que se enfrentan pueden desagregarse en tres categorías estrechamente relacionadas: 1) Crecimiento y empleo: define la necesidad de lograr índices de crecimiento alto y sostenido, así como la generación de empleo de calidad; 2) Equidad y pobreza: plantea las tareas de reducir los altos indicadores de pobreza y de procurar mayor cohesión social en una región definida como la más desigual del mundo; y, 3) Político-institucional: refiere a la necesidad de reconstituir las instituciones y el retorno del Estado en los nuevos marcos de la globalización. A partir de este abanico de problemas económicos, sociales y político-institucionales, como apunta Fernando Calderón (2006), la pregunta que sirvió de telón de fondo al calendario electoral 2005-2006 es posible plantearla como sigue: ¿Con qué esquema se puede reemplazar el modelo neoliberal que parece estar agotado?

La respuesta varía desde las ofertas políticas más conservadoras —vinculadas a la guerra contra el terrorismo y al libre mercado— propuestas por el gobierno estadounidense, hasta posiciones más radicales de izquierda relacionadas con el gobierno de Venezuela. En este sentido, según Calderón, es posible definir cuatro ejes de orientación política: 1) El primero, determinado por Washington, marca una pauta en función de su lucha contra el terrorismo y la lógica de la «guerra preventiva». En esta oferta existen coincidencias entre Estados Unidos y varios gobiernos, como Colombia, gran parte de los centroamericanos y México, que articulan propuestas centradas en el mercado, asociadas a valores tradicionales y a la construcción de democracias liberales sólidas; 2) El segundo, definido por países como Brasil y Chile, junto a sus aliados Argentina y Uruguay, y más recientemente Perú, ha desarrollado proyectos de centro-izquierda, con lógicas más redistribucionistas pero con realismo de mercado desde el punto de vista económico; 3) El tercer eje es el de Venezuela y su nuevo movimiento bolivariano, con rasgos expansivos a otros países de la región; y, 4) Por último, el eje de carácter indigenista que integra orientaciones tanto bolivarianas como del Mercosur. Bolivia, donde el Movimiento al Socialismo (MAS) se impuso en las elecciones, constituye el mejor ejemplo. Ecuador y Guatemala también podrían ser sensibles a estas ofertas, pero sin consolidarse aún.

CULTURA POLÍTICA: LA OPINIÓN DE LA CIUDADANÍA

El contexto socioeconómico descrito —crecimiento económico importante pero insuficiente, altos índices de pobreza y desigualdad— junto con los problemas de gobernabilidad democrática tienden a reforzarse mutuamente, generando un círculo vicioso de debilidad institucional, falta de competitividad y alta inestabilidad política. Ello repercute en los grados de legitimidad de la democracia y sus instituciones, dando paso a crisis de representación y gobernabilidad. La expe-

riencia comparada muestra que los índices de satisfacción con la democracia varían con el paso del tiempo y son más vulnerables a los cambios en las condiciones económicas. A veces, el crecimiento económico, lejos de disminuirlo, acrecienta el descontento. Por ejemplo, el fuerte superávit chileno de 2006 ha hecho que surjan numerosos reclamos y protestas, pues algunos sectores sociales consideran que no ha habido una redistribución equitativa de tal excedente no previsto.

El apoyo de la ciudadanía a la democracia³ (respecto al ideal y la forma del gobierno democrático) difiere del grado de satisfacción con su funcionamiento; aunque advertimos un aceptable apoyo a la democracia (58%) y una considerable mayoría la ve como el mejor sistema de gobierno a pesar de sus problemas (74%), sólo un porcentaje reducido dice sentirse satisfecho con su funcionamiento (38%). Ello se explica, en parte, por las percepciones sobre la situación económica, pues a pesar de que los indicadores macroeconómicos muestran un repunte respecto a años anteriores, ello no ha influido hasta ahora en las percepciones positivas de los latinoamericanos respecto al funcionamiento de la democracia y sus expectativas sobre el desarrollo económico. También hay opiniones contradictorias, ya que los datos sobre la percepción ciudadana de la situación económica del país, si bien no son muy halagüeños, muestran un repunte significativo. En 2004, el 8% de los latinoamericanos consideró que la situación económica del país era buena; en 2005 este porcentaje subió a 11% y para 2006 aumentó a 18%.

A pesar del importante apoyo que la democracia obtiene en la región (58%), los latinoamericanos son muy críticos con sus instituciones de representación política. Los datos reflejan una baja confianza en el Congreso (27%) y los partidos políticos (22%), si bien la mayoría considera que no puede existir democracia sin estas instituciones (58% para los partidos y 55% para el Congreso). Además, como veremos más adelante, hay una preocupante pérdida de confianza en los procesos electorales, pues sólo un 57% cree en la eficacia del voto como mecanismo para cambiar las cosas, y un 41% en la limpieza de las elecciones.

OPINIÓN DE LA CIUDADANÍA: EL CONTEXTO DE LAS ELECCIONES

El contexto del que hemos denominado «*rally electoral*» estuvo caracterizado por actitudes y percepciones que favorecen la estabilidad del régimen democrático (limpieza del proceso electoral, apoyo a la democracia y altos porcentajes de

³ Datos del Latinobarómetro 2006. Disponibles en <www.latinobarometro.org>.

intención de voto), así como por indicadores importantes de disconformidad con el desempeño de los líderes políticos y las instituciones de representación (partidos políticos y Congreso). En este sentido, y como se detalla luego, el primer impacto de estas elecciones fue su efecto en la intención del voto, revirtiendo la tendencia observada desde 2000, donde la mayoría decía que no votaría por un partido. En el período 2005-2006, la cantidad de personas que votó por un partido aumentó de 49 a 53%. Asimismo, se observa una reducción del 51 al 47% en quienes afirman que no votarían por un partido.

Otra variable que caracteriza el contexto de las elecciones es la eficacia del voto, que permite analizar la legitimidad de la democracia en cuanto al poder de la soberanía del elector. El 57% de los latinoamericanos dice que votar para «elegir a los que defienden mi posición es lo más efectivo para cambiar las cosas». En el mismo sentido, 19% dice que no es posible influir para que las cosas cambien, da igual lo que uno haga, y un 14% expresa que lo más efectivo es participar en movimientos de protesta y exigir los cambios directamente.

CUADRO 5. *La opinión pública latinoamericana sobre la democracia, sus instituciones y la expectativa económica (1996-2006)*
—cifras porcentuales—

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio
Democracia												
Apoyo	61	62	62	60	60	48	56	53	53	53	58	56,9
Satisfacción	27	41	37	37	37	25	32	28	29	31	38	32,9
Confianza												
Partidos políticos	20	28	21	20	20	19	14	11	18	19	22	19,3
Congreso	27	36	27	28	28	24	23	17	24	28	27	26,3
Economía												
Expectativa económica presente ^a	8	10	8	8	8	7	8	7	8	11	18	9,2

^a Con base en la pregunta: ¿Cómo calificaría su situación económica actual y la de su familia? Aquí se toman en cuenta quienes respondieron: «Muy buena» y «Buena».

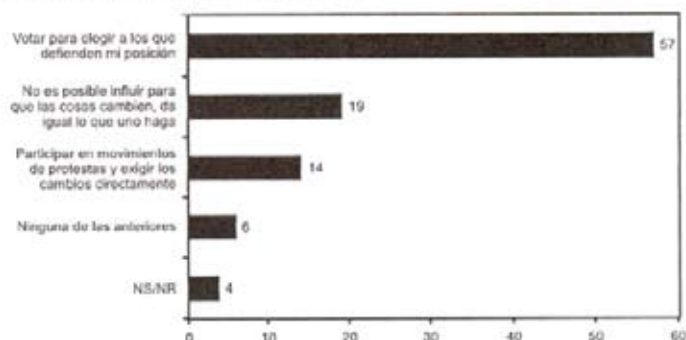
FUENTE: Corporación Latinobarómetro, <www.latinobarometro.org>.

El análisis por país muestra que en Paraguay existe una menor percepción de eficacia del voto (39%); asimismo, el 20% dice que las elecciones fueron limpias (los últimos comicios se celebraron en 2003) y un 31% que hubo cohecho. Los países de América Latina donde la gente tiene la mayor percepción de que el voto es eficaz son Venezuela y Uruguay, ambos con un 71%, seguidos por Nicaragua y Argentina, con 69%.

GRÁFICO 1

EFICACIA DEL VOTO: ¿QUÉ ES MÁS EFECTIVO PARA CAMBIAR LAS COSAS? AMÉRICA LATINA 2006

P. ¿Qué es más efectivo para que Ud. pueda influir en cambiar las cosas, votar para elegir a los que defienden mi posición, participar en movimientos de protesta y exigir los cambios directamente o cree Ud. que no es posible influir para que las cosas cambien?

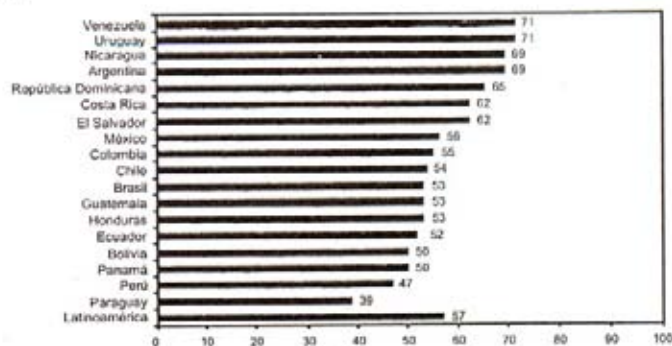


Fuente: Latinobarómetro 2006. n= 20.234

GRÁFICO 2

LO MÁS EFECTIVO PARA CAMBIAR LAS COSAS: VOTAR AMÉRICA LATINA 2006

P. ¿Qué es más efectivo para que Ud. pueda influir en cambiar las cosas, votar para elegir a los que defienden mi posición, participar en movimientos de protestas y exigir cambios directamente o cree Ud. que no es posible influir para que las cosas cambien? *Aquí sólo "votar para elegir a los que defienden mi posición"



Fuente: Latinobarómetro 2006. n= 20.234

TENDENCIAS

Entre noviembre de 2005 y diciembre de 2006 la región pasó por el período electoral más importante de los últimos veintiocho años, una etapa caracterizada por su trascendencia en la reconfiguración del escenario político regional. Como se ha señalado, estas elecciones se dan en un contexto regional de optimismo moderado, pese a los déficit y desafíos del proceso democrático. Este optimismo proviene del buen momento macroeconómico de América Latina, que coincide con un aumento en el apoyo y satisfacción con la democracia y con el hecho de que ningún presidente haya tenido que abandonar su cargo antes de tiempo; todo ello unido a la importancia de la vía electoral como mecanismo para la selección de los gobernantes legítimos y para la resolución democrática de las diferencias. Con este panorama de fondo, un análisis de las principales características y resultados de este período electoral permite identificar las siguientes tendencias.

EL SUPUESTO GIRO DE LA REGIÓN HACIA LA IZQUIERDA

Los resultados electorales en Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela llevaron a numerosos observadores y analistas a suponer que la región daba un vuelco a la izquierda. La pregunta de si América Latina viraba a la izquierda, y, de ser así, cuál sería el significado exacto de la palabra «izquierda» —tesis que se debatía desde hacía tiempo—, tomó nueva fuerza a finales de 2005 con la victoria de Evo Morales, y a inicios de 2006 con el triunfo de la Concertación en Chile. La posibilidad de que en 2006 la izquierda lograra otros triunfos —Ollanta Humala en Perú y Andrés Manuel López Obrador en México—, la reelección de Lula y el regreso al poder de Daniel Ortega, o el triunfo de Rafael Correa en Ecuador y la reelección de Hugo Chávez, alimentaron una percepción errónea que los hechos y una lectura más cuidadosa de la realidad regional se encargaron de desmentir. En ningún momento se precisó de qué izquierda se trataba, como tampoco se quiso reconocer que las diferencias entre todos estos gobiernos o candidatos de «izquierda» eran muchas veces mayores que sus coincidencias.⁴

⁴ Para Manuel Alcántara (2006), el «heterogéneo ascenso de partidos de izquierda» en América Latina, se caracteriza porque estas agrupaciones políticas muestran entre ellas más diferencias que similitudes. Por otro lado, el diseño institucional de la región se articula en torno al presidencialismo, lo cual implica —para cumplir el programa electoral del presidente— contar con mayorías parlamentarias sólidas y estables, lo que ocurre en Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela, pero no en Brasil y Chile, donde sus presidentes —de inequívoca militancia izquierdista y adscritos a formaciones como el Partido Socialista chileno, con setenta años de historia, y el brasileño Partido de los Trabajadores, con un cuarto de siglo de andadura—, ni tienen gobiernos monocolors ni mayorías que les apoyen en sus Congresos, implementándose, con mucha frecuencia, decisiones ajenas al programa presidencial.

No hay duda de que los procesos políticos y electorales latinoamericanos inciden unos sobre otros, pero no existe acuerdo en cómo lo hacen. Los llamados efectos «contagio» no son puros y el giro a la izquierda o el efecto indigenista no se dan en todos los lugares. Así, el «efecto Chávez» del que tanto se habló y se sigue hablando, si bien jugó a favor de Morales, de Correa y de Ortega, tuvo el efecto contrario con Humala y López Obrador.

La premisa de que en América Latina se estaba produciendo un «giro a la izquierda» comenzó a desvanecerse a partir de las elecciones en Honduras (noviembre de 2005), Costa Rica (febrero) y Colombia (mayo), tres elecciones presidenciales en donde las fuerzas políticas liberales, de centro o de derecha, se impusieron. Poco después, las derrotas sucesivas de Humala y López Obrador fortalecieron la percepción de que, más que un giro a la izquierda, lo que estaba ocurriendo, como apuntó el presidente de Costa Rica Óscar Arias, era un giro al centro, hacia la democracia, un giro hacia la moderación frente a los excesos de las políticas neoliberales que fracasaron en la generación de prosperidad para la mayoría (ARIAS 2006). En el mismo sentido se pronunció Julio María Sanguinetti:

Más que un viraje hacia la izquierda estamos viviendo un trabajoso, contradictorio y resignado desplazamiento de la izquierda hacia el centro. Aun partidos de tradición y abanderamiento izquierdista como el PT brasileño o el Frente Amplio uruguayo vienen dejando por el camino viejos ideales. Desde ya que se declaran amigos de Fidel y buscan su abrazo amistoso para frenar a sus viejos partidarios que les reclaman hoy el pago de la amarillenta factura radical. Pero hasta ahí se llega: bueno para la fotografía pero no para imitarlo. (SANGUINETTI 2006)

Y sobre el caso de Chile agrega:

Para empezar descartemos a Chile [como de izquierda], país gobernado por una coalición de centro constituida por el europeo socialismo de Ricardo Lagos y la histórica democracia cristiana... Que la Sra. Bachelet sea originaria del socialismo no cambia la naturaleza del gobierno, que seguirá los parámetros de sus antecesores, con la economía más abierta de la región, insertada en el mundo global a base de tratados de libre comercio que van desde Estados Unidos hasta China. (SANGUINETTI 2006)

Alain Touraine y Ernesto Laclau tampoco creen que la región esté girando a la izquierda. En su opinión, resulta poco provechoso emplear expresiones inventadas para un contexto diferente. El lenguaje que corresponde a un régimen parlamentario

se aplica necesariamente mal a uno presidencial o semipresidencial. La hipótesis que debería formularse, según ellos, es que el continente se aparta cada vez más de un modelo, si no parlamentario, al menos apoyado en mecanismos de oposición entre grupos de intereses e ideologías diferentes. América Latina parece más lejos de encontrar una expresión política para sus problemas sociales que hace treinta años. En eso radica lo esencial: es lo que está en juego y ahí reside el fracaso. Así, los referidos autores concluyen que:

Los acontecimientos políticos [...] en varios países del continente no alientan [...] la idea de un movimiento general hacia la izquierda. Nuevamente se impone la conclusión [...] opuesta: el fracaso perdurable y profundo de una democracia social vigorosa. En este sentido, el problema que hay que plantearse hoy claramente es el de las oportunidades de la nueva política de ruptura inspirada por Fidel Castro y representada hoy por Venezuela. Hugo Chávez tiene, frente a ese modelo, las chances de un voluntarismo político y social mucho más radical, en particular en contraste con los países del Cono Sur. (TOURAINÉ y LACLAU 2006)

A la luz de las diferentes fuentes de pensamiento citadas, coincido con las opiniones que señalan que la lectura de lo que ocurre en la región ha sido superficial, apresurada y simplista. Como dice Rojas Aravena: «Izquierda y derecha, hoy por hoy, no reflejan las identidades esenciales de los nuevos líderes, ni representan los cambios que están ocurriendo en el mundo» (2005: 125). El debate de lo que debe entenderse por «izquierda» no es exclusivo de nuestra región sino que también se extiende a Europa, como lo demuestra Ulrich Beck cuando habla (en el contexto europeo) de cuatro maneras diferentes de ser de izquierda: la proteccionista, la neoliberal (tercera vía), la que vive encerrada en su ciudadela y la cosmopolita (2006: 13). A nuestro juicio, no existe evidencia sólida para afirmar que la región esté dando un giro a la izquierda. La división izquierda-derecha, además de su desfase en el tiempo, genera más confusión que claridad. Lo correcto, como ha señalado el ex presidente Ricardo Lagos, es que la región, más que a la izquierda, va hacia la profundización del sistema democrático. Los electores buscan opciones que les ayuden a resolver los problemas no resueltos. Como apunta Rosendo Fraga:

En lo político, 2006 fue un año de elecciones presidenciales en el cual votó el 85% de la región y en el cual se produjo un giro ideológico hacia el centro, con la existencia de tres líneas claramente definidas: la socialdemócrata, la izquierda populista y la centroderecha. La reelección de Lula en Brasil y la elección de Bachelet en Chile confirmaron la existencia de un eje socialdemócrata al que se suma también Uruguay. Por su parte, la

Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), constituida por Venezuela y Cuba, sumó a Bolivia, Ecuador y Nicaragua, aunque el nuevo presidente de este país (Ortega) anunció que no abandonará el tratado de libre comercio de América Central y Santo Domingo con Estados Unidos. Surgió, asimismo, en forma imprevista, una tercera línea de centroderecha, con los triunfos de Calderón en México y Alan García en Perú —con su nuevo giro hacia esta dirección— que junto con Colombia y la mayoría de los países de América Central generan un eje con costa sobre el Pacífico, próximo a Washington en términos políticos. (FRAGA 2007: 3)

De acuerdo con lo señalado por el ex presidente Lagos, América Latina se acerca a un momento distinto porque, si antes el objetivo era crecer (y eso se está haciendo bien), la prioridad pasa ahora por definir qué modelo de sociedad queremos construir. De ahí, que más que de un giro a la izquierda sea más preciso y acertado hablar de la búsqueda de nuevas opciones en el marco de una profundización de la democracia. De una democracia que en ciertos casos puede tener incluso sesgos autoritarios o plebiscitarios, con fuertes componentes populistas y con objetivos un tanto difusos.

EL SISTEMA ELECTORAL:

BALOTAJE Y ELECCIONES CONCURRENTES

Durante el período de estudio hubo un uso importante del mecanismo del balotaje o segunda vuelta para elegir al presidente. Sobre este sistema existen posiciones a favor y en contra. Sus defensores destacan dos ventajas fundamentales: 1) se argumenta que fortalece la legitimidad electoral del presidente, no sólo porque garantiza la superación de un umbral electoral mínimo sino también porque permite que sea el electorado el que dirima la contienda en caso de que ningún candidato supere ese umbral en la primera vuelta, y 2) como consecuencia de lo anterior, el sistema tendería a fortalecer la gobernabilidad democrática, al garantizar un presidente con amplio respaldo popular y promover coaliciones electorales entre la primera y la segunda vuelta que fácilmente podrían luego transformarse en coaliciones de gobierno.

Los críticos del balotaje sostienen que la segunda vuelta rara vez cumple con estas promesas. Ello porque, antes que nada, la supuesta legitimidad derivada del amplio respaldo electoral puede ser artificial e inestable; asimismo, han sostenido

que la segunda vuelta genera menos incentivos para el voto estratégico, dado que los electores pueden votar por su candidato favorito en la primera ronda, aunque con escasa probabilidad de triunfo, sin preocuparse demasiado por la posible victoria de un candidato indeseable, pues este problema se pospone en la mente del elector para el balotaje. Según este punto de vista, el sistema de segunda vuelta favorece un aumento en el número de partidos, lo que en el largo plazo tenderá a fragmentar al electorado. Más allá de este debate, el balotaje se ha incorporado en la legislación de la mayoría de los países de la región. Trece países lo han regulado: Argentina, Bolivia,⁵ Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay, aunque con diferencias importantes entre sí. Sólo cinco países carecen de este sistema: Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

De las once elecciones presidenciales realizadas, ocho se hicieron con el sistema de balotaje. De éstas, en un 50% fue necesario ir a una segunda vuelta (Brasil, Ecuador, Chile y Perú), mientras que en las otras cuatro el resultado se definió en la primera ronda (Bolivia, Costa Rica, Colombia y Nicaragua). En los casos de Costa Rica y Nicaragua, el sistema electoral establece márgenes reducidos para ganar en la primera vuelta (40% de los votos en ambos casos, o bien 35% con una diferencia de 5% sobre el segundo lugar en Nicaragua), lo que facilitó el triunfo de Arias y Ortega en la primera elección. De lo contrario, con un sistema de balotaje clásico (50 más uno) en ambos países debería haberse ido a una segunda vuelta.

Como se observa en el cuadro 6, de los cuatro casos en que fue necesario ir a una segunda vuelta, el resultado se revirtió en dos oportunidades. En Perú, el candidato que quedó en segundo lugar en la primera vuelta (Alan García) obtuvo la victoria y lo mismo sucedió en Ecuador, donde Rafael Correa triunfó sobre Álvaro Noboa, quien había ocupado el primer lugar en la primera vuelta.

En cuanto al carácter de las elecciones legislativas concurrentes o alternas, cabe apuntar que en la gran mayoría de las elecciones presidenciales hubo concurrencia o simultaneidad con las legislativas (ver cuadro 7). En nueve procesos electorales, las elecciones legislativas y presidenciales fueron simultáneas. Los únicos países que no tuvieron elecciones concurrentes fueron Colombia (las celebró dos meses antes de la presidencial, un típico caso de elecciones semiconcurrentes) y Venezuela (en diciembre de 2005).

⁵ En Bolivia, la segunda vuelta se efectúa en el Congreso. Ésta se realiza si ningún candidato obtuvo la mayoría absoluta en la primera vuelta. Así, «la segunda vuelta congresual» exige una mayoría absoluta de los miembros presentes del Congreso para elegir al nuevo presidente.

CUADRO 6. América Latina: Balotaje en elecciones 2005-2006

País	Regla electoral	Resultado elecciones 2005-2006	
		Primera vuelta	Segunda vuelta
Bolivia	Balotaje con mayoría	Evo Morales	—
Brasil	Balotaje con mayoría	1. Luiz Inácio da Silva 2. Geraldo Alckmin	Luiz Inácio da Silva
Chile	Balotaje con mayoría	1. Michelle Bachelet 2. Sebastián Piñera	Michelle Bachelet
Colombia	Balotaje con mayoría	Álvaro Uribe	—
Perú	Balotaje con mayoría	1. Ollanta Humala 2. Alan García	Alan García
Costa Rica	Balotaje con umbral reducido	Oscar Arias	—
Ecuador	Balotaje con umbral reducido	1. Álvaro Noboa 2. Rafael Correa	Rafael Correa
Nicaragua	Balotaje con umbral reducido	Daniel Ortega	—
Honduras	Mayoría simple	Manuel Zelaya	n/a
México	Mayoría simple	Felipe Calderón	n/a
Venezuela	Mayoría simple	Hugo Chávez	n/a

n/a: no aplica

FUENTE: Elaboración propia.

En siete de las nueve elecciones concurrentes tuvo lugar el efecto arrastre de la elección presidencial respecto de la legislativa, si bien de manera limitada. En cinco de estos siete casos (Brasil, Costa Rica, Honduras, México y Nicaragua), el partido político del presidente electo no alcanzó mayoría absoluta en el Congreso. En dos casos (Bolivia y Chile) el efecto arrastre fue mayor, pues en Chile la Concertación logró mayoría absoluta en ambas cámaras, mientras en Bolivia el MAS obtuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y no en el Senado. En dos casos, Ecuador y Perú, el presidente electo no logró el primer lugar en las elecciones legislativas concurrentes. En Perú, el primer lugar lo ocupó Ollanta Humala (UP) y en Ecuador Álvaro Noboa (PRIAN). En este último país cabe destacar que el presidente Correa no cuenta con representantes ante el Congreso, producto de su decisión de no postular candidatos para el Poder Legislativo.

LA GOVERNABILIDAD

La existencia de regímenes presidenciales en todos los gobiernos de la región (sin perjuicio de importantes diferencias entre ellos) y de sistemas multipartidistas en la gran mayoría de los países, determina que las relaciones entre los poderes ejecutivos

CUADRO 7. *América Latina: Concurrencia de las elecciones presidenciales y legislativas*

<i>País</i>	<i>Elección presidencial y legislativa</i>	<i>Resultado en relación con la mayoría absoluta en el Congreso</i>
Bolivia	Concurrentes	Ganó el partido del presidente electo, con mayoría en la cámara de Diputados, sin mayoría en el Senado.
Brasil	Concurrentes	Ganó el partido del presidente electo, sin mayoría en ambas cámaras.
Chile	Concurrentes	Ganó el partido de la presidenta electa, con mayoría en ambas cámaras
Costa Rica	Concurrentes	Ganó el partido del presidente electo, sin mayoría legislativa.
Ecuador	Concurrentes	Perdió el partido del presidente electo, sin mayoría legislativa.
Honduras	Concurrentes	Ganó el partido del presidente electo, sin mayoría legislativa.
México	Concurrentes	Ganó el partido del presidente electo, sin mayoría legislativa.
Nicaragua	Concurrentes	Ganó el partido del presidente electo, sin mayoría legislativa.
Perú	Concurrentes	Perdió el partido del presidente, sin mayoría

FUENTE: Elaboración propia.

y legislativos sean relevantes para el funcionamiento o bloqueo del sistema. Es importante verificar si los resultados de estas elecciones han configurado presidentes con mayoría propia o gobiernos «divididos». De ello dependen, en gran medida, los márgenes de maniobra y acción de los nuevos gobiernos, en especial en lo que refiere a la gobernabilidad. Los sistemas presidenciales latinoamericanos tienen su soporte en una mayoría propia (la de su mismo partido) o bien en una coalición. La existencia de países fragmentados —social y políticamente— hace más difícil construir mayorías que den sustento y refuercen la gobernabilidad.

Los resultados electorales muestran las dificultades para construir mayorías políticas. De los once presidentes electos, únicamente cuatro tienen mayoría legislativa propia: Morales (sólo en la Cámara de Diputados), Bachelet, Uribe y Chávez. En los siete países restantes (Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua y Perú) el Ejecutivo deberá buscar acuerdos —esporádicos o, preferiblemente, de mayor alcance— para llevar a cabo su agenda de gobierno y evitar la parálisis que suele aquejar a los presidentes obligados a ejercer su mandato en situaciones de gobiernos «divididos» (ver cuadro 8). En esta situación se encuentra el presidente de El Salvador, Antonio Saca, pues no obstante su triunfo en las pasadas elecciones de medio período, no logró la mayoría absoluta. Por el contrario, Leonel Fernández (República Dominicana) obtuvo mayoría propia (en ambas Cámaras en las elecciones de medio período).

LOS RESULTADOS: ¿CONTINUIDAD O ALTERNANCIA?

Un repaso de los resultados electorales desde la perspectiva de la continuidad o la alternancia en el poder, desde una óptica general —analizando los resultados no sólo de las elecciones presidenciales sino también las parlamentarias, los referendos y las Asambleas Constituyentes— muestra que al oficialismo le ha ido muy bien, en gran medida por el buen momento macroeconómico de la región. Un análisis comparado demuestra que el oficialismo ganó en cinco países: Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela, mientras que la oposición resultó vencedora en los restantes seis: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú (ver cuadro 9). Del lado del oficialismo hay que registrar que tres de las cinco victorias se dieron en el marco de reelecciones consecutivas (Brasil, Colombia y Venezuela). En Chile, volvió a ganar la Concertación (por cuarta vez consecutiva desde el retorno de la democracia en 1990), y en México repitió el Partido Acción Nacional (PAN).

Al evaluar los triunfos de la oposición debemos considerar que en dos de estos países había presidentes transitorios (Bolivia y Ecuador); que en un tercero el partido del presidente en funciones no presentó candidato propio para el ejecutivo (Perú), y que en un cuarto el partido en el gobierno participó en las elecciones muy dividido (Nicaragua). A ello se une Costa Rica, donde los escándalos de corrupción que afectaron a dos ex presidentes del partido en el gobierno (Partido Unidad Social Cristiana —PUSC), sumados a la permanencia del mismo en la presidencia durante doce de los últimos dieciséis años, llevaron a esta agrupación a la peor debacle electoral de toda su historia.

Además del buen papel desempeñado por el oficialismo en las elecciones presidenciales, éste resultó victorioso en la totalidad de las elecciones legislativas no concurrentes en Colombia y Venezuela, así como en las de medio período realizadas en El Salvador y República Dominicana. En materia de democracia directa, el oficialismo fue el claro vencedor de los dos referendos celebrados. El primero en Bolivia, con el «Referéndum Autonómico» del 2 de julio, donde el «No» (impulsado por el gobierno) obtuvo el 57% de los votos frente al 42% del «Sí». El segundo fue la consulta realizada en Panamá el 22 de octubre para ampliar el Canal. En esta consulta, el «Sí» (impulsado por el gobierno) obtuvo el 77,8% de los votos y el «No» un 22,2%. Otro proceso electoral de gran importancia fue la elección de representantes a la Asamblea Constituyente en Bolivia; éste se realizó el 2 de julio y en él también ganó el oficialismo.

CUADRO 8. América Latina: Gobernabilidad del partido ganador en las elecciones 2005-2006

País	Gobernabilidad del partido ganador	
	Cámara baja	Cámara alta
Bolivia	Mayoría propia	Sin mayoría
Brasil	Sin mayoría	Sin mayoría
Chile	Mayoría propia	Mayoría propia
Colombia	Mayoría propia	Mayoría propia
Costa Rica	Sin mayoría	n/a
Ecuador	Sin mayoría *	n/a
El Salvador	Sin mayoría	n/a
Honduras	Sin mayoría	n/a
México	Sin mayoría	Sin mayoría
Nicaragua	Sin mayoría	n/a
Perú	Sin mayoría	n/a
República Dominicana	Mayoría propia	Mayoría propia
Venezuela	Mayoría propia	n/a

^a La alianza liderada por el presidente electo Rafael Correa no presentó candidatos a diputados.

n/a: no aplica.

FUENTE: Elaboración propia.

LA FIEBRE REELECCIONISTA

América Latina vive una fiebre reeleccionista en sus dos modalidades: inmediata y alterna. En siete de las elecciones presidenciales celebradas se presentaron candidatos para la reelección: Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Perú y Venezuela. De éstos, cuatro fueron casos de reelección alterna y tres de reelección inmediata (ver cuadro 10). Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Perú fueron casos de reelección alterna. Con excepción del ex presidente Jorge Quiroga en Bolivia, los demás ex presidentes lograron ser reelectos (Arias, Ortega y García). En los tres casos de reelección inmediata, Brasil, Colombia y Venezuela, todos los presidentes lograron la continuidad de su mandato (Lula, Uribe y Chávez).

Un análisis de estos datos a escala regional muestra que en el 63% de las elecciones presidenciales estuvo presente la figura de la reelección, exitosa en el 86% de los casos (6 de 7 elecciones). Estos resultados alimentan en América Latina el debate sobre la conveniencia o el perjuicio de la reelección. Por un lado, los críticos sostienen que la reelección expone al sistema político al riesgo de una

CUADRO 9. América Latina: Continuidad o alternancia en el Poder Ejecutivo.
Elecciones 2005-2006

<i>País</i>	<i>Poder Ejecutivo Continuidad vs. alternancia</i>
Bolivia	Alternancia
Brasil	Continuidad
Chile	Continuidad
Colombia	Continuidad
Costa Rica	Alternancia
Ecuador	Alternancia
Honduras	Alternancia
México	Continuidad
Nicaragua	Alternancia
Perú	Alternancia
Venezuela	Continuidad

FUENTE: Elaboración propia.

«dictadura democrática» y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista y hegemónico inherente al presidencialismo; apuntan, asimismo, que los mandatos posteriores son por lo general de mala calidad. Al menos siete experiencias, desde 1978 a la fecha, parecen confirmar los argumentos sobre sus peligros y defectos: 1) Alfredo Stroessner en Paraguay, con mandato inconcluso debido a la secuela del golpe de estado de 1989, si bien cabe recordar que venía ocupando el poder desde 1954 como consecuencia de varias reelecciones sucesivas; 2) Joaquín Balaguer en República Dominicana, cuyo último gobierno fue acortado de cuatro a dos años como consecuencia del fraude cometido durante su última reelección en 1994; 3) Alberto Fujimori en Perú, con mandato inconcluso debido a su fuga del país por fraude y corrupción; 4) Gonzalo Sánchez de Lozada en Bolivia, que debió renunciar a mitad de su segundo período; asimismo, los mediocres segundos gobiernos de: 5) Carlos Andrés Pérez, inconcluso por destitución, y 6) Rafael Caldera en Venezuela; a ellos debemos sumar el segundo mandato de: 7) Carlos Menem en Argentina, que si bien concluyó su período lo hizo acosado por problemas económicos, elevado índice de desempleo e innumerables denuncias de corrupción.

Los defensores de la reelección, por el contrario, argumentan que ésta permite aplicar un enfoque más «democrático», en tanto posibilita a la ciudadanía elegir con mayor libertad al presidente y responsabilizarlo por su desempeño, premiándolo o castigándolo según el caso. Si bien en América Latina, durante el último cuarto de siglo, los ejemplos de Cardoso en Brasil (inmediata) y Sanguinetti en

Uruguay (alterna) constituyen experiencias moderadamente positivas de las dos modalidades de reelección, en ambos casos sus primeros mandatos fueron más exitosos que los segundos.

La fiebre reeleccionista que cubre la región determina que el 40% de los países estén gobernados por mandatarios reelectos. Mientras en 2004 había un único presidente reelecto bajo la modalidad alterna (Leonel Fernández en República Dominicana), tan sólo dos años después hay siete: tres de forma inmediata (Chávez, Lula y Uribe) y cuatro bajo la modalidad alterna (Arias, Fernández —quien podría buscar su reelección inmediata en 2008—, García y Ortega). Nunca desde el retorno de la democracia en 1978 hubo en la región tantos presidentes reelectos. En mi opinión, la suerte de la reelección y su evolución parece, más que nunca, estar atada al éxito o al fracaso del elevado número de presidentes reelectos.

LAS FRACTURAS ELECTORALES REGIONALES

Otra tendencia que surge de los resultados de varias de las elecciones presidenciales se caracteriza por las profundas fracturas regionales en materia electoral, donde las áreas más postergadas expresan su rechazo al modelo económico y político vigente. En este sentido cabe apuntar los resultados electorales de Brasil y México, que se dividieron en norte y sur, los de Bolivia entre oriente y occidente, así como los de Ecuador entre costa, sierra y selva, algo semejante a lo que ocurrió también en Perú.

CUADRO 10. América Latina: Reelección presidencial en elecciones 2005-2006

<i>País</i>	<i>Reelección</i>	<i>Candidatos en elecciones 2005-2006</i>	<i>Resultado electoral</i>
Bolivia	No inmediata	Jorge Quiroga	No reelecto
Brasil	Inmediata	Luiz Inácio da Silva	Reelecto
Colombia	Inmediata	Álvaro Uribe	Reelecto
Costa Rica	No inmediata	Óscar Arias	Reelecto
Nicaragua	No inmediata	Daniel Ortega	Reelecto
Perú	No inmediata	Alan García	Reelecto
Venezuela	Inmediata	Hugo Chávez	Reelecto

FUENTE: Elaboración propia.

LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

La tendencia de la participación electoral en las contiendas presidenciales no tuvo un comportamiento uniforme. En seis países (Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México y Nicaragua)⁶ los indicadores de participación disminuyeron respecto a la elección inmediata anterior. Destacan Honduras y México, cuya participación disminuyó 11 y 5%, respectivamente. Por el contrario, cinco países (Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela) vieron incrementados sus índices de participación. Los casos más significativos fueron el caso venezolano, con un crecimiento del 18,82%, y el boliviano con 12%. El promedio de la participación electoral en las once elecciones fue del 72,10% (ver cuadro 11). Al medir la incidencia de estos resultados sobre el promedio de participación electoral de América Latina en el ámbito presidencial, se observa un leve efecto positivo en el promedio general, al pasar del 69,94% en el período 1978-2004 al 70,18% en 1978-2006.

No existe una clara tendencia regional a la baja en materia de participación electoral en las elecciones presidenciales, ya que el aumento importante en el abstencionismo en varios países fue compensado por el incremento de la participación en otros, sobre todo en los de la región andina y, de manera especial en los casos venezolano, boliviano, peruano y ecuatoriano. El cuadro 12 muestra los porcentajes de participación electoral en la región.

En cambio, constatamos menores índices de participación al analizar el comportamiento electoral alcanzado durante las elecciones de medio período en El Salvador y República Dominicana, al igual que en las elecciones legislativas realizadas en Colombia y Venezuela. En este último país se registró la menor participación en los comicios, pues éstos fueron boicoteados por la oposición, por lo que sólo acudió a votar el 25% de los habilitados. A ello le sigue Colombia, país que se mantiene con la tasa de participación más baja de la región, con un 40,5%. La mayor asistencia a las urnas se observa en República Dominicana (58%), seguida por El Salvador con 52,5%, pero siempre muy por debajo del promedio de participación en las elecciones presidenciales. En lo que respecta a los procesos de democracia directa, tampoco se observa una tendencia única. Mientras Panamá registró una baja participación (43%), en Bolivia se alcanzó la cifra más alta de toda su historia electoral (84,51%), porcentaje que iguala la cifra de participación registrada en la elección presidencial de diciembre de 2005.

⁶ Se toma en cuenta el dato de participación electoral preliminar (78%), proporcionado por Roberto Rivas, presidente del Consejo Electoral de Nicaragua (tomado de: <www.rnv.gov.ni/noticias/index.php?act=ST&f=3&t=40186>).

CUADRO 11. América Latina: Promedio de participación electoral 1978-2004 y 1978-2006

Pais	Promedio 78-04 (%)	Promedio 78-06 (%)	Diferencia (%)
Argentina	81,22	81,22	-
Bolivia	74,20	75,67	1,47
Brasil	83,44	83,40	-0,04
Chile	91,71	90,70	-1,01
Colombia	44,45	44,53	0,08
Costa Rica	78,08	76,47	-1,61
Ecuador	72,35	72,33	-0,02
El Salvador	51,70	51,70	-
Guatemala	55,01	55,01	-
Honduras	73,57	70,93	-2,64
México	71,25	67,02	-4,23
Nicaragua ^a	80,67	80,01	-0,66
Panamá	72,70	72,70	-
Paraguay	67,06	67,06	-
Perú	81,68	82,69	1,01
Uruguay	88,61	88,61	—
Venezuela ^b	72,51	72,78	0,27
AMÉRICA LATINA	69,94	70,18	0,24

^a Con base en el dato preliminar de la participación electoral en las elecciones presidenciales de 2006, proporcionado por el Consejo Electoral de Nicaragua.

^b Sobre la base del dato preliminar de la participación electoral en las elecciones presidenciales de 2006, proporcionado por el Consejo Nacional Electoral de Venezuela, con el 98,29% de las actas escrutadas.

FUENTE: Elaboración propia.

LEGITIMIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El *Latinobarómetro 2006* sigue demostrando la crisis de credibilidad que afecta a los partidos políticos (si bien en grado menor que en las mediciones anteriores), y el hecho de que la mayoría aún considera que no puede existir democracia sin estas instituciones. Uno de los principales impactos del reciente «*rally electoral*» es que se revierte la tendencia observada desde 2000, cuando la mayoría manifestaba que no votaría por un partido. En 2006, el porcentaje de quienes afirman que votarían por un partido aumentó del 49 al 53%, mientras el de quienes dicen que no votarían por un partido bajó del 51 al 47%. En mi opinión, la competencia electoral revitaliza la validez de los partidos políticos.

CUADRO 12. *América Latina: Participación electoral en elecciones presidenciales 2005-2006*

<i>País^c</i>	<i>Participación en la elección anterior (%)</i>	<i>Participación en la última elección (%)</i>
Bolivia	72,10 (2002)	↑ 84,50 (2005)
Brasil	82,26 (2002)	↑ 83,25 (2006)
Chile	89,94 (1999)	↓ 87,67 (2005)
Colombia	46,47 (2002)	↓ 45,04 (2006)
Costa Rica	68,86 (2002)	↓ 65,20 (2006)
Ecuador	64,98 (2002)	↑ 72,20 (2006)
Honduras	66,30 (2001)	↓ 55,08 (2005)
México	64,00 (2000)	↓ 58,57 (2006)
Nicaragua	79,42 (2001)	↓ 78,00(2006) ^a
Perú	82,28 (2001)	↑ 88,70 (2006)
Venezuela	56,50 (2000)	↑ 74,36(2006) ^b

^a Dato preliminar proporcionado por Roberto Rivas, presidente del Consejo Electoral de Nicaragua.

^b Dato preliminar del Consejo Nacional Electoral de Venezuela con el 98,29% de las actas escrutadas.

FUENTE: Elaboración propia.

RESULTADOS ESTRECHOS

De las once elecciones presidenciales, en cuatro países (Costa Rica, Honduras, México y Perú) se dieron resultados estrechos que generaron denuncias e impugnaciones ante el órgano electoral y la opinión pública. En tres casos (Costa Rica, Honduras y Perú) las diferencias fueron solucionadas por las vías institucionales. En México, por el contrario, el resultado no fue aceptado por el partido opositor (PRD), generándose una crisis postelectoral que dejó al país en un ambiente de inestabilidad política.

Otra tendencia en la región fue la demora en el escrutinio de los votos y la oficialización de los ganadores por los órganos electorales. En Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua y Perú el conteo de votos fue más lento de lo acostumbrado, e incluso la declaración oficial tuvo que esperar días, semanas y hasta meses después de la elección. El caso más ostensible fue el mexicano, donde el Tribunal Electoral del Poder Judicial declaró vencedor a Felipe Calderón, del PAN, dos meses después de la elección. En Ecuador, la empresa *E-Vote* demoró el proceso: después

de aducir problemas técnicos, suspendió el conteo cuando faltaba por escrutarse el 30% de los votos.⁷

En general, estas últimas elecciones parecerían mostrar en varios países un retroceso de la administración electoral. El manejo técnico y las dificultades de los organismos electorales en oficializar los resultados en algunos países han generado graves dudas hacia estas instituciones en dos aspectos: 1) en relación con su imparcialidad, y 2) respecto a la eficacia técnica en el escrutinio y en la transmisión de los resultados. En una región donde las denuncias de fraude, manipulación e ineficacia de los órganos electorales habían disminuido de forma importante, el cuestionamiento a estas instituciones y a la transparencia de los actos electorales constituye un serio retroceso institucional.

Dichas circunstancias generaron, además, una mayor dependencia de las misiones de observación y de los veedores internacionales para garantizar las decisiones electorales, aunque sus evaluaciones también fueron en algunos casos puestas en tela de juicio. Por ejemplo: el rechazo de Chávez en Venezuela a la misión de observación de la OEA en las elecciones legislativas de diciembre; el cuestionamiento del PRD a la misión de observación de la Unión Europea en México, así como los cuestionamientos de Correa en Ecuador a la misión de la OEA. En Nicaragua, en un primer momento del proceso, Ortega cuestionó al representante de la misión de la OEA, pero más tarde la intervención del propio Secretario General de la organización logró resolver el *impasse*.

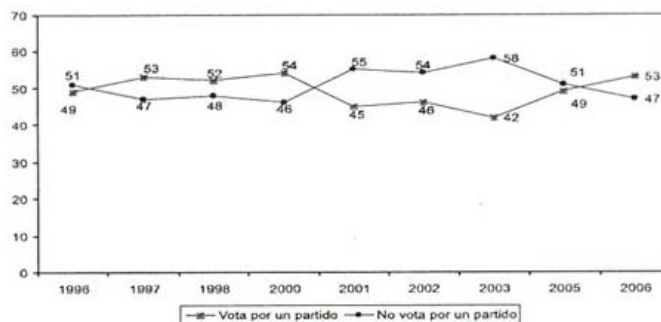
LA PERCEPCIÓN CIUDADANA SOBRE LAS ELECCIONES

Según el *Latinobarómetro 2006*, durante ese año se produjo un incremento en el indicador sobre la percepción de que las elecciones son limpias. Éste pasó de 37% en 2005 a 41% en 2006. Al mismo tiempo, el porcentaje de la percepción de que las elecciones son fraudulentas disminuyó del 54 al 49%.⁸ Sin embargo, en el desarrollo de las percepciones de la población sobre las elecciones, queda un largo

⁷ Los problemas ocurrieron después de cerrada la votación e iniciado el escrutinio. EL TSE contrató a la empresa brasileña *E-Vote* para realizar el denominado conteo rápido, a través del cual el país debía conocer de manera certera, aunque no oficial, los resultados presidenciales hacia las 19 horas, y los de diputados al final del día. Nada de esto ocurrió. Hasta la madrugada del 24 de octubre, *E-Vote* había registrado 70% de la elección presidencial, y nunca se conocieron los resultados de diputados. EL TSE se vio obligado a rescindir el contrato y a ejecutar las garantías.

⁸ En este punto es de especial atención esperar el *Latinobarómetro 2007* para observar cómo las denuncias de fraude electoral de 2006 se reflejan en las percepciones de los latinoamericanos.

GRÁFICO 3

VOTARÍA POR PARTIDO POLÍTICO**TOTALES AMÉRICA LATINA 1996 - 2006***P. Si este domingo hubieran elecciones, ¿Por qué partido votaría Ud?*** Respuestas 'Vota por partido' agrega todos los casos en que entrevistados mencionan algún partido político**** Respuestas 'No votaría por un Partido' agrega respuestas 'Vota nulo/Blanco', 'No vota/Ninguno', 'No inscrito', 'No sabe' o 'No responde'*

Fuente: LATINOBARÓMETRO 1996-2006.



trecho por recorrer, pues en sólo cinco países (Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela) la mayoría del electorado afirma que las elecciones son limpias. En los otros trece países, menos del 50% de electores refrenda esa apreciación (teniendo como referente la última vez que hubo elecciones).

Cabe también indicar que el Latinobarómetro muestra una disminución en la percepción de cohecho en la mayoría de los países. Notable es el caso de México, que baja del 55 al 20%; le sigue Ecuador, que pasó del 30 al 12%; Bolivia, del 33 al 17%, y Nicaragua, que baja del 22 al 11%, entre otros. Venezuela es el país donde menos disminuye la percepción de cohecho (del 29 al 27%); en Chile se mantuvo igual (15%).

LA «NORMALIZACIÓN DEMOCRÁTICA» DE BOLIVIA Y ECUADOR

En Bolivia y Ecuador las elecciones representaron la «normalización democrática» de esos países. En el caso boliviano, el triunfo de Evo Morales se dio después de la

crisis política iniciada con la salida anticipada del presidente Sánchez de Lozada en 2003, y que llevó al poder por períodos muy cortos a Carlos Mesa y luego al presidente de la Corte Suprema, Eduardo Rodríguez. En el caso ecuatoriano, la elección se realizó tras la llamada «Rebelión de los forajidos» que en 2005 protagonizaron las principales fuerzas opositoras al presidente Gutiérrez. Este movimiento provocó su salida y el nombramiento, por el Congreso, de Alfredo Palacio como presidente.

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER

Los procesos electorales de 2005-2006 generaron avances significativos en lo referente a la participación política de la mujer. Ello se inició con las elecciones generales de Honduras, donde la aplicación de una nueva normativa sobre la cuota de género (del 30%), produjo un incremento de la participación de las mujeres en el Congreso, pasando del 6% en el período anterior a 23% en la actual conformación de Legislativo. Este efecto positivo continuó en Chile, donde la elección histórica de 2006 permitió a Michelle Bachelet convertirse en la primera presidenta de ese país. Bachelet promovió una mayor inclusión de mujeres en puestos políticos, estableciendo una fórmula paritaria para todos los cargos de confianza en el Ejecutivo, que garantiza números iguales de mujeres y hombres en los 3.500 puestos designados por la presidencia.

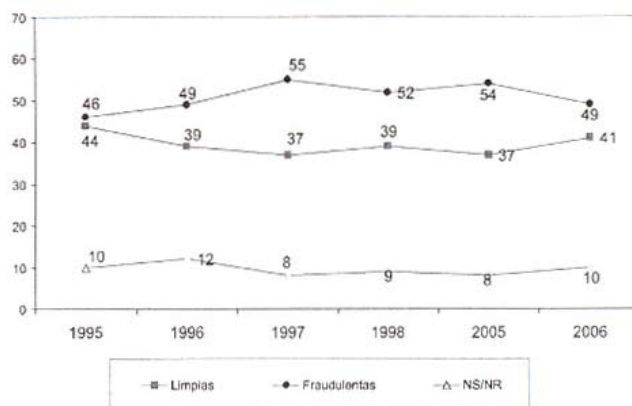
El número de mujeres elegidas en los congresos nacionales aumentó en la mayoría de los países. Si bien el incremento de Honduras fue el más drástico, cabe señalar el caso peruano, donde el porcentaje de mujeres subió del 18 al 29%. El éxito de las mujeres en ese país se confirma al notar que de los seis congresistas más votados cuatro fueron mujeres, y que el Congreso peruano estuvo recientemente presidido por una mujer. En el resto de los países los cambios en el porcentaje de mujeres elegidas al Congreso han sido menores e incluso se han registrado algunos casos de descenso como en las cámaras bajas de Bolivia y Colombia.

Por último, cabe destacar el resultado de las elecciones de la Asamblea Constituyente en Bolivia donde, como resultado de una innovadora fórmula electoral (distrito trinomial) combinada con una cuota del 30%, el porcentaje de asambleístas mujeres fue de 33%. Asimismo, la Asamblea eligió a una mujer indígena como presidenta.

GRÁFICO 4

ELECCIONES LIMPIAS O FRAUDULENTAS

AMÉRICA LATINA 1995 - 2006

P. ¿Ud. cree, en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o son fraudulentas?

Fuente: Latinobarómetro 1995-2006

**OTROS ASPECTOS RELEVANTES**

En mayor o menor medida, el tema del financiamiento de la política y su relación con la corrupción ha estado presente en la gran mayoría de los procesos electorales. Los escándalos ligados al dinero en la política, el aumento del costo de las campañas, principalmente el gasto en los medios —sobre todo en televisión—, así como las debilidades de la legislación y los sistemas de control, han hecho de este tema uno de los principales factores por considerar a fin de garantizar la equidad y la transparencia en la competencia electoral.

El incremento de las denuncias de financiamiento ilegal y su relación con los escándalos de corrupción política coincide con una nueva y negativa evaluación de América Latina de Transparencia Internacional (TI). Según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)⁹ de TI, es posible clasificar los países de la región en tres

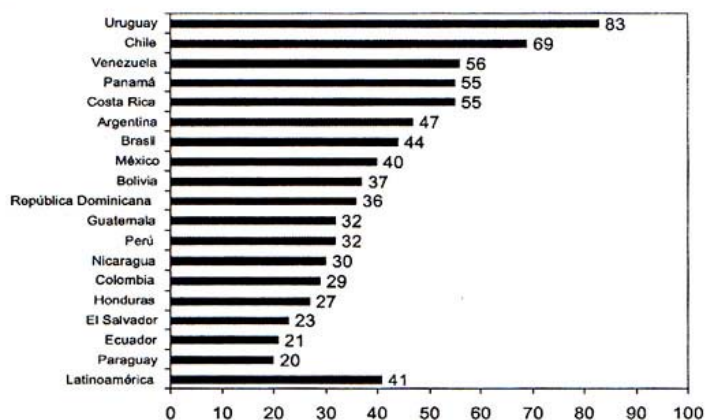
⁹ El IPC es un indicador compuesto que sondea las percepciones sobre la corrupción en el sector público en 163 países de todo el mundo. Califica a los países según una escala de cero a diez, siendo el cero el valor que indica los registros más elevados de corrupción percibida y el diez el valor que señala los índices más bajos.

GRÁFICO 5

ELECCIONES LIMPIAS O FRAUDULENTAS

TOTALES POR PAÍS 2006

P. ¿Ud. cree, en términos generales, que las elecciones en este país son limpias o son fraudulentas? Aquí sólo 'Las elecciones en este país son limpias'



Fuente: Latinobarómetro 2006. n= 20.234

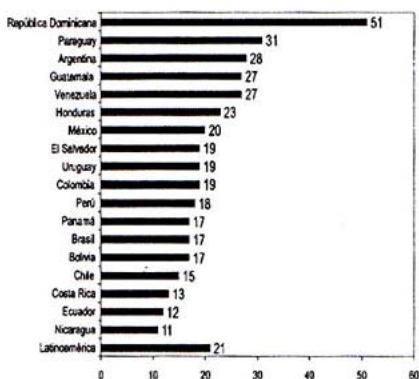
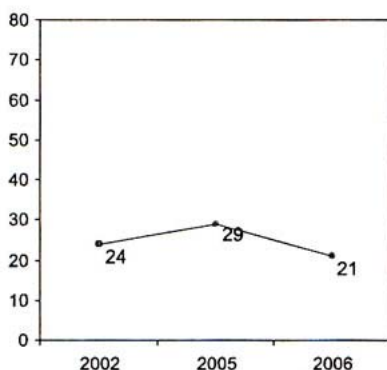


GRÁFICO 6

COHECHO

AMÉRICA LATINA 2002-2006 / TOTALES POR PAÍS 2006

P. ¿Ha sabido Ud. de alguien que en las últimas elecciones presidenciales fuera presionado o recibiera algo a cambio para votar de cierta manera? Aquí sólo 'SI'



Fuente: Latinobarómetro 2000-2006.



grupos. El primero está constituido por los países con registros altos de IPC, que llaman especialmente la atención entre los primeros 50 países del índice. Entre ellos destacan Chile (7,3 de IPC, que lo ubica en el puesto 20) y Uruguay (6,4 de IPC, puesto 28). Un segundo grupo de siete países —Colombia, Costa Rica, Brasil, El Salvador, México, Panamá y Perú— tiene una puntuación entre 5 y 3, lo que muestra una preocupante percepción de corrupción interna. Un tercer grupo de nueve países, la mitad de la región —Argentina, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela—, con registro debajo de 3, que indican una percepción de corrupción muy alta (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL 2006).

Un segundo tema que ha cobrado relevancia es el de la función de las encuestas de opinión pública. Varias de las elecciones demuestran las dificultades de las encuestas en adelantar las tendencias y los resultados. Como expresa Carlos Fara, las elecciones de estos catorce meses estuvieron llenas de sorpresas. ¿No era que Morales no tendría mayoría propia? ¿No era que Arias arrasaría en Costa Rica? ¿No era que Alan García no podría volver a la presidencia en Perú? ¿No era que Manuel López Obrador era el claro ganador de las elecciones en México? ¿No era que Correa ganaría en la primera vuelta? (FARA 2006). Tras alcanzar un gran protagonismo como fuente de información mediática sobre las preferencias del público, los fracasos de los pronósticos electorales en Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador y México, entre otros, trasladaron las encuestas al centro del debate político en América Latina.

En Bolivia, días antes de las elecciones, los sondeos de opinión otorgaban a Morales una intención de voto de aproximadamente el 34%. Al final, se impuso con el 54%. En Costa Rica, las encuestas situaban a Óscar Arias con una amplia ventaja sobre los demás candidatos, lo cual no se reflejó en el resultado final, pues ganó por una diferencia mínima de apenas 18.169 votos (1,12%). La explicación de estas falencias radica en que a las ya conocidas limitaciones de las encuestas como instrumentos de medición, éstas (las limitaciones) se acrecientan mucho más en contextos muy volátiles, con índices de indefinición importantes, con altos indicadores de voto oculto, etc. Por otro lado, las limitaciones de las encuestas también obedecen a que cada vez es mayor la proporción de la gente que se interesa por las elecciones cuando faltan pocas semanas o días, y que toman su decisión el mismo día de los comicios. Este tipo de votantes tiende a estar compuesto por los más jóvenes, los de las zonas rurales o los provenientes de sectores populares. Estos electores no se guían por la racionalidad de las propuestas, sino por estímulos emocionales como las imágenes de televisión, es decir, lo que un candidato

CUADRO 13. América Latina: Mujeres en los parlamentos (Cámara baja o unicameral)

País	Antes de última elección	Después de última elección	Diferencia
	% mujeres	% mujeres	
Bolivia	19	17	-2
Brasil	9	9	-
Chile	13	16	+3
Colombia	13	9	-4
Costa Rica	35	39	+4
Ecuador	16	20	+4
El Salvador	11	17	+6
Honduras	6	23	+17
México	23	23	-
Nicaragua	21	RC*	-
Perú	18	29	+11
República Dominicana	17	20	+3
Venezuela	10	18	+8

* RC: Resultados en cómputo al 13/XI/2006.

FUENTE: *Inter-Parliamentary Union* y elaboración propia.

transmite y las sensaciones que produce. Por ello, resulta tan importante la última impresión que se deja en la audiencia.

De ahí la importancia de que los responsables de las encuestas adviertan siempre sobre las limitaciones de cada caso, de modo que se registre el grado detectado de volatilidad de los votantes y se informe debidamente sobre el mismo. Por desgracia esto casi nunca sucede. Cabe señalar, asimismo, que el uso de las encuestas como instrumento político de medición se ha visto en numerosos casos desnaturalizado frente a su uso como medio de propaganda política. Es cierto que muchos partidos contratan a empresas de opinión para medir su grado de apoyo, y publican sus resultados como parte de su estrategia de campaña. En virtud de ello, y suponiéndolas al servicio de intereses políticos, su veracidad está cada vez más en tela de juicio.

Por último, un tercer tema que debe subrayarse en los procesos electorales de la región es el de las campañas electorales y su creciente «americanización». Éste es un fenómeno en aumento, que se caracteriza por la personalización de la política, la preeminencia del candidato sobre el partido, el uso creciente de la televisión y la descalificación del opositor por encima de las ideas en el marco de «campañas negativas». En esta línea se desarrollaron las campañas políticas en Brasil, Costa Rica, Nicaragua, México y Perú, entre otras.

NUEVO CALENDARIO ELECTORAL: LAS ELECCIONES QUE VIENEN

Si bien la región no presenciará en los próximos años un nuevo «rally electoral» como el aquí estudiado, aún quedan importantes y numerosos comicios por celebrarse entre 2007 y 2009. Durante este lapso, nueve de los dieciocho países latinoamericanos —la mitad— celebrarán elecciones presidenciales: Guatemala y Argentina (2007), Paraguay y República Dominicana (2008), al igual que El Salvador, Chile, Honduras, Panamá y Uruguay (2009).

CUADRO 14. América Latina: Elecciones presidenciales 2005-2009

País	2005	2006	2007	2008	2009
Cono Sur					
Argentina			X		
Brasil		X			
Chile	X				X
Paraguay				X	
Uruguay					X
Región Andina					
Bolivia	X				
Colombia		X			
Ecuador		X			
Perú		X			
Venezuela		X			
América Central y El Caribe					
Costa Rica		X			
El Salvador					X
Guatemala			X		
Honduras	X				X
México		X			
Nicaragua		X			
Panamá					X
R. Dominicana				X	

FUENTE: Elaboración propia.

UN COMENTARIO FINAL

La realización exitosa de la agenda electoral más intensa y trascendente desde el retorno de América Latina a la democracia (desde 1978), y el recambio pacífico —vía elecciones— de once presidentes (doce si incluimos a Haití) en tan sólo catorce meses, demuestra que estamos ante un claro triunfo de la democracia, sobre todo de la democracia electoral. La región ha vivido un intenso período

electoral que ha puesto de manifiesto la voluntad de los ciudadanos de buscar respuestas políticas a través de las urnas y los procesos democráticos. Asimismo, durante estos catorce meses no sólo ningún presidente ha tenido que suspender su mandato de manera repentina, sino que las elecciones han sido el instrumento de expresión de la voluntad ciudadana.

Este «*rally electoral*» se dio en un contexto de moderado optimismo, donde el crecimiento económico ha sido uno de los logros más importantes e indiscutibles durante el período 2005-2006. La causa principal que explica este buen momento macroeconómico de la región radica en los altos precios de sus materias primas de exportación. Sin embargo, y sin desconocer que América Latina ha crecido cinco años seguidos y en los cuatro últimos a tasas superiores al 4% (lo cual hacía mucho tiempo que no ocurría), también es cierto que se trata de la región del mundo emergente con tasas de crecimiento más bajas y la que muestra menor progreso social, con reducciones muy leves en la pobreza y la indigencia.

El buen momento macroeconómico se ha visto reflejado en un ascenso moderado del apoyo a la democracia y de satisfacción con la misma,¹⁰ así como de un aumento de las expectativas de la ciudadanía sobre la capacidad de *delivery* de los gobiernos recientemente electos, como muestra el *Latinobarómetro 2006*. Por ello, 2007 y los años sucesivos se convertirán en el «gran momento de la verdad», es decir, el tiempo del cumplimiento o no de las promesas de las campañas electorales. El manejo efectivo y exitoso de estas expectativas por las nuevas autoridades, haciendo entrega de los bienes y servicios públicos prometidos (sobre todo en materia de empleo, reducción de la pobreza y la desigualdad, mejoramiento de la seguridad ciudadana y combate a la corrupción) será clave para la gobernabilidad democrática. Por el contrario, una frustración creciente provocada por «promesas de campaña incumplidas» podría alentar nuevamente un ciclo de inestabilidad y salida anticipada de presidentes o, lo que es peor, sangrientos enfrentamientos al interior de ciertos países.

Políticamente, la serie de elecciones presidenciales no trajo el «*tsunami de izquierda*» que muchos análisis simplistas y alarmistas predijeron. El giro se produjo más bien hacia el centro, con la existencia de tres líneas políticas definidas: la socialdemócrata, la izquierda nacional-populista y la centroderecha. Y si bien los triunfos de Correa, Ortega y Chávez, precedidos por el de Morales, podrían dar la sensación de que la corriente de izquierda nacional-populista se habría

¹⁰ De acuerdo con el *Latinobarómetro*, el apoyo a la democracia pasó de 53% en 2005 a un 58% en 2006 y la satisfacción con la democracia de un 31% a un 38% (LATINOBARÓMETRO 2006).

vuelto preponderante, lo cierto es que, como bien advierte Rosendo Fraga, «[cabe reparar que dentro de esta línea] no se enrola ninguno de los cinco electorados más grandes de la región (Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú) que, sumados, son cuatro quintas partes de su población» (2007). De todo ello resulta, según el citado autor, que nos enfrentamos a

[...] una región más heterogénea, donde el liderazgo de Chávez comienza a encontrar ciertos límites y Brasil a intentar ejercer una labor de moderador, más que de liderazgo. La influencia de Estados Unidos es baja, pero la hostilidad hacia este país es menor que un año atrás. La muerte de Pinochet y la enfermedad de Castro mostraron en el 2006 los símbolos del fin de un ciclo de más de medio siglo, en el cual las guerrillas comunistas, por un lado, y los gobiernos anticomunistas, por otro, debilitaron durante décadas la democracia en la región. (FRAGA 2007)

Además, la tentación autoritaria de viejo cuño caracterizada por los golpes de estado ya no es una alternativa y, más bien, ha sido suplantada por una tendencia al neopopulismo. Como señala el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina (2004: 12), «[...] los movimientos de oposición no tienden hoy hacia soluciones militares sino hacia líderes populistas que se presentan como ajenos al poder tradicional y que prometen perspectivas innovadoras». Según el documento, el malestar de nuestros pueblos no sería «con» la democracia, sino «en» la democracia y, como hemos sostenido en reiteradas ocasiones, los problemas «en» la democracia se solucionan con más y mejor democracia. Por ello, según Peter Hakim, el mayor peligro para la democracia en la región no lo constituyen políticos demagógicos, o militares con ambiciones desmedidas, o ideologías autoritarias. La mayor amenaza es el mediocre desempeño continuo, la incapacidad de los gobiernos democráticos para enfrentar las necesidades y demandas más importantes de sus ciudadanos (citado por WALKER 2006).

Por otra parte, si bien las democracias latinoamericanas han demostrado su resistencia contra muchos pronósticos que le auguraban una vida corta, así como una vitalidad electoral desconocida, demuestran también que su consolidación resulta más compleja y demanda más tiempo del que inicialmente se pensó necesario. Como advierte Botana (2006), después de casi tres décadas de transición, muchas de ellas todavía no han echado raíces en el Estado, en la sociedad y en los partidos políticos. Hemos avanzado, con limitaciones, al primer umbral, la dimensión electoral, la que sin lugar a dudas registra más avances. Pero aún nos falta mucho por lograr en la consolidación de la república, el equilibrio de poderes y el estado de derecho. Somos democracias caracterizadas por una marcada

debilidad institucional, por un estado de derecho de vigencia muy limitada y por una ciudadanía de baja intensidad.

De ahí la importancia de avanzar, de manera apremiante y firme, en el fortalecimiento y perfeccionamiento de la institucionalidad política, de contar con instituciones representativas, legítimas y eficaces que sirvan de sustento para el funcionamiento pleno de la democracia, así como también de los actores comprometidos con ella. En otras palabras, tanto las instituciones como los liderazgos políticos importan, y mucho, no sólo para la pervivencia de la democracia, sino para su calidad. Se hace indispensable un enfoque mixto que combine la dimensión institucional y el comportamiento de los actores, pues ciertamente los contextos culturales y los liderazgos no sólo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento. Instituciones democráticas, representativas y fuertes, acompañadas de liderazgos de calidad y de una cultura democrática son los mejores diques de contención de la antipolítica, los liderazgos mesiánicos y los peligros del neopopulismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁNTARA, Manuel

2006 «El carrusel electoral latinoamericano». *Bitácora Almendrán*, Madrid, 14 de agosto. Disponible en: <www.almendron.com/tribuna/?p=11047> (07/11/07; 9:45).

ARIAS SÁNCHEZ, Óscar

2006 «*Latin America's Shift to the Center*». *The Washington Post*, Washington, 15 de marzo. Disponible en: <www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/03/14/AR2006031401114.html> (07/11/07; 9:50).

BECK, Ulrich

2006 «Una nueva izquierda». *El País*, Madrid, 17 de noviembre. (Disponible en: <<http://www.almendron.com/tribuna/?p=12725>>.)

BOTANA, Natalio

2006 «La democracia en América Latina». *La Nación*, Buenos Aires, 29 de octubre. Disponible en: <www.lanacion.com.ar/opinion/columnistas/columnistasnotasanteriores.asp?origen=3ra&columnista_id=618> (07/11/07; 13:58).

BURDMAN, Julio y Daniel ZOVATTO

- 2005 «Balance electoral latinoamericano 2003-2004». En MALAMUD, C. y P. ISBELL, *Anuario Elcano, América Latina 2004-2005*. Barcelona: Ariel y Real Instituto Elcano, octubre, pp. 87-128.

CALDERÓN, Fernando

- 2006 «Panorama electoral de América Latina: ¿qué reemplaza al modelo neoliberal?». En: *Nueva Sociedad*, Buenos Aires (marzo). (Disponible en: <http://www.nuso.org/docesp/calderon_final.pdf>.)

CEPAL

- 2006a «Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe». Disponible en: <www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/27542/lcg2327_p_e_capIV.pdf> (05/11/07; 19:21).
- 2006b «Panorama social de América Latina». Disponible en: <www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27480/PSE2006_Sintesis_Lanzamiento.pdf> (05/11/07; 19:21).

FARA, Carlos

- 2006 «Sorpresas en América Latina», 19 de octubre. Disponible en: <www.cadal.org/articulos/nota.asp?id_nota=1463> (07/11/07; 13:26).

FRAGA, Rosendo

- 2007 «Tres corrientes en la región». *La Nación*, Buenos Aires, 17 de enero. (Disponible en: <http://independent.typepad.com/elindependent/2007/01/america_latina_t.html>.)

KEKIC, Laza

- 2007 «The Economist Intelligence Unit's index of democracy». *The Economist*. Disponible en: <www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf> (05/11/07; 19:45).

LATINOBARÓMETRO

- 2006 Latinobarómetro. Opinión Pública Latinoamericana. Sitio electrónico: <<http://www.latinobarometro.org>>.

PNUD

- 2004 *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. s/l: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PUDDINGTON, Arch

- 2007 «Freedom in the World 2007: Freedom Stagnation Amid Pushback Against Democracy». *Freedom House*. Disponible en: <www.freedomhouse.org/uploads/press_release/fiw07_overview_final.pdf> (05/11/07; 20:40).

ROJAS ARAVENA, Francisco

- 2005 «El nuevo mapa político latinoamericano. Para repensar los factores que marcan las tendencias políticas». *Nueva Sociedad*, n.º 205, Buenos Aires, pp. 114-130. (Disponible en: <http://www.nuso.org/upload/articulos/3386_1.pdf>.)

SANGUINETTI, Julio María

- 2006 «¿Una ola de izquierda recorre América Latina?». *Correo*, Cusco, 24 de marzo. Disponible en: <www.correoperu.com.pe/correosur/cusco/columnista.php?col_id=17> (07/11/07; 9:52).

TOURAINÉ, Alain y Ernesto LACLAU

- 2006 «América en tiempos de Chávez». *Página/12*, 8 de octubre. Disponible en: <www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-74196-2006-10-08.html> (07/11/07; 9:58).

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

- 2006 «Índice de Percepción de Corrupción 2006». Disponible en: <www.transparency.org/news_room/latest_news/press_releases/2006/es_2006_11_06_cpi_2006> (07/11/07; 9:58).

WALKER, Ignacio

- 2006 «Democracia en América Latina. 2006». Disponible en: <www.cadal.org/documentos/documento_54.pdf> (07/11/07; 13:55).

ZOVATTO, Daniel

- 2005 «Agendas regionales en escenarios de conflicto en América Latina a inicios del siglo XXI», conferencia inaugural del Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba, 15 de noviembre. (Publicado en *Studia politicae*, n.º 7, 2005-2006, pp. 5-37.)

Breve reflexión sobre las elecciones en el Distrito Federal, México

Isidro H. Cisneros

El presente artículo tiene por objeto describir la situación general que se vivió en la Ciudad de México durante los procesos electorales que culminaron con la renovación del Jefe de Gobierno (Titular del Ejecutivo local), Jefes Delegacionales (alcaldías) y Diputados a la Asamblea Legislativa (Congreso local) en la capital del país.

El marco jurídico electoral que rige la renovación de las autoridades locales en el Distrito Federal está contenido en una legislación de corte conservador, con algunos toques vanguardistas, en un sistema basado primordialmente en la regla de mayoría relativa, bajo un proceso determinado en la primera vuelta electoral. En dicho ordenamiento se regulan, además, aspectos relativos a los derechos políticos de los ciudadanos; requisitos de elegibilidad; ámbitos geográficos electorales; derechos, prerrogativas, obligaciones y requisitos de constitución de las asociaciones políticas; atribuciones de las autoridades electorales autónomas (administrativa y jurisdiccional); reglas de la contienda para el proceso electoral, sistemas de medios de impugnación y sanciones, entre otros.

1. PANORAMA GENERAL

SOBRE LAS ELECCIONES LOCALES EN MÉXICO

El Distrito Federal es la segunda entidad federativa con más población en los Estados Unidos Mexicanos, por lo que no estamos hablando de una «ciudad» como es comúnmente concebida. Es también la «ciudad» más grande del mundo en términos territoriales, pues supera con mucho la extensión que se le definió en el mapa político del país como Distrito Federal. Para dimensionar la importancia de esta entidad federativa, baste señalar que el número de ciudadanos con derecho a voto, el 2 de julio de 2006, alcanzó la cifra de 7.104.896.

Debido al mandato de la Constitución Federal en México, el sistema electoral está formado por una serie de directrices que comparten todas las entidades federativas: en todos los estados de la República así como en el ámbito federal, de manera que el poder público se divide —bajo la concepción del Estado moderno del señor de la Brède—, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, se contempla la prohibición de la reelección para el mismo cargo. También todas las entidades federativas deben observar, para la integración de sus órganos legislativos, tanto el principio de mayoría relativa como el de representación proporcional tal y como lo hace el Congreso federal. En el caso de los cargos uni-personales, como el de gobernador o presidente en el ámbito federal, se utiliza la elección de mayoría relativa.

La adopción del federalismo como forma de Estado en México conlleva la existencia de una multiplicidad de autoridades electorales con competencias diferenciadas. Éstas coadyuvan cotidianamente y de una forma por demás intensa durante los procesos electorales concurrentes (federal y local); en dichos comicios, además de renovarse el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión, se elige también a las autoridades locales a cargo de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México.

El avance democrático capitalino, aunque tardío, ha logrado consolidar una visión de confianza para los electores, de institucionalidad y legalidad para el Estado, de austeridad y eficiencia para los contribuyentes, de imparcialidad y equidad para las diversas fuerzas políticas, de transparencia e incluso de sustentabilidad para toda la ciudadanía, pues se exige el uso de propaganda reciclable y el retiro de la misma en un período determinado, a fin de combatir la contaminación ambiental, aunque dicha disposición no entró en vigor en la pasada elección, debido a una disposición transitoria que ordena su aplicación a partir del año 2009.

El proceso electoral en el Distrito Federal se conforma de cuatro etapas: inicia con la preparación de la elección, que comienza con la sesión que celebra el Consejo General durante el mes de enero del año de la elección y concluye al iniciarse la jornada electoral; luego le sigue la etapa de jornada electoral que empieza a partir de las 8:00 horas del primer domingo de julio y termina con la entrega de los paquetes electorales al Consejo Distrital; posteriormente continúa la etapa de cómputo y resultado de las elecciones, que inicia con la recepción de paquetes electorales y finaliza con los cómputos de las elecciones respectivas; y por último la etapa de declaración de validez, que comienza al concluir el cómputo de cada elección y finaliza con la entrega de constancias de mayoría y declaratoria de validez de cada una de las elecciones.

2. LA SIMILITUD DE LA FIGURA DEL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL CON LA DE LOS GOBERNADORES

El artículo 122.º de la Constitución establece que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene a su cargo el Ejecutivo y la administración pública de la entidad y dura en su encargo seis años, período similar al que tienen los gobernadores de los demás Estados de la República.

En cuanto a los requisitos que se deben cumplir para ocupar el cargo, se consideran los mismos que se requieren para ser gobernador; tales son: ser ciudadano mexicano de nacimiento, en pleno goce de sus derechos, con una residencia efectiva de tres años inmediatamente anteriores al día de la elección, si es originario del Distrito Federal o de cinco años ininterrumpidos para los nacidos en otra entidad; tener cuando menos treinta años cumplidos al día de la elección y no haber desempeñado anteriormente el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal con cualquier carácter.

Entre sus atribuciones también se aprecian rasgos similares a las facultades conferidas a los gobernadores de los Estados, entre las que se encuentran las de cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos; presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes correspondientes; y ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de gobierno.

Por otro lado, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido que la figura de Jefe de Gobierno del Distrito Federal «guarda similitudes fundamentales con los gobernadores de los estados»; así, ha homologado algunas de sus atribuciones con las de los gobernadores del resto de las entidades federativas, como la de solicitarle a la propia Suprema Corte de Justicia la investigación sobre hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. Ello se debe a que la redacción de algunos artículos constitucionales que provienen de

1917 no podía prever que surgiría una figura tal como la de Jefe de Gobierno en la última década del siglo xx.¹

Como conclusión podemos decir que el cargo de Jefe de Gobierno del Distrito Federal es un puesto equivalente al de gobernador, salvo algunas excepciones derivadas del texto constitucional, pues se trata del funcionario que encabeza la administración pública y detenta el Poder Ejecutivo en una de las entidades federativas de la República Mexicana.

3. ASPECTOS RELEVANTES DEL PROCESO ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL

Debido a la naturaleza jurídica del Distrito Federal, la creación de normas jurídicas está delimitada por las disposiciones que dicta el Congreso de la Unión, en específico aquellas que se contienen en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, cuya esencia se asemeja a la naturaleza de una Constitución estatal; por tanto, el Congreso local al no tener facultades para emitir dicho ordenamiento, adolece de plena libertad para dictar y reformar las leyes de la materia.

A guisa de ejemplo, sirve para corroborar lo anterior diversos temas electorales que no son más que la herencia de un sistema de partido hegemónico, el vestigio de una cultura política anquilosada cuyo contexto, esencia y finalidades no concuerdan más con la actualidad. En efecto, me refiero a la llamada «cláusula de gobernabilidad», que consiste en una ficción mediante la cual se crea un estado de gobernabilidad que genera representaciones artificiales, las mismas que conculcan los principios de la democracia actual.

Esta figura jurídica —en proceso de extinción— premia al partido político que obtenga por sí mismo la mayor cantidad de constancias de mayoría y por lo menos el treinta por ciento de la votación en el Distrito Federal, asignándole el número de diputados de representación proporcional suficiente para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa (congreso local); empero, el órgano legislativo local carece de atribuciones para derogar la figura en cuestión.

Con respecto a las asociaciones políticas reconocidas en la ciudad capital, nuevamente debido a la configuración normativa de su territorio sólo se reconocen

¹ Tesis: P. XXVIII/2003, Tesis Aislada derivada del Recurso de Reclamación 291/2003.

a los partidos políticos con registro nacional. Sin embargo, con objeto de fomentar la participación ciudadana en los asuntos políticos del Distrito Federal, se ha creado la figura de Agrupación Política Local; ésta es una forma de organización ciudadana a la que se apoya con financiamiento público y prerrogativas en radio y/o televisión, así como se le aplica un régimen fiscal especial, con la salvedad de que está restringida su participación en los procesos de renovación de los cargos de elección popular. De ello se sigue que los partidos políticos ejerzan el monopolio para la postulación de candidatos en el Distrito Federal.

A fin de incrementar la posibilidad de triunfo de los partidos políticos en los procesos electorales, la ley permite que participen de forma coaligada o conjunta postulando al mismo candidato; *i.e.* se regulan las figuras de coalición de partidos y candidaturas comunes. En el caso de la primera figura de asociación electoral, cuando se considera total, la ley les otorga un trato como si se entendiera un solo partido político; en cambio en el caso de la segunda figura, los partidos postulantes guardan en todo momento su identidad para cualquier efecto legal.

En el caso de la capital del país, los encargados de la organización, administración y calificación de las elecciones son dos órganos completamente autónomos y permanentes. Tanto la autoridad electoral administrativa (Instituto Electoral del Distrito Federal) que se encarga de la conducción del proceso electoral como la jurisdiccional en el ámbito local (Tribunal Electoral del Distrito Federal), son autónomas respecto de los otros órganos del Distrito Federal. Ello a diferencia del ámbito federal en el que el Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial de la Federación, en el que se destaca su calidad de máxima autoridad en materia electoral con atribución de resolver los medios de impugnación en forma definitiva e inatacable.

Entre los aspectos más relevantes del proceso electoral capitalino también encontramos la figura de nulidad de la elección como consecuencia del rebase de los topes de gastos de campaña, que a diferencia de la mayor parte de las entidades federativas e incluso de la elección presidencial no se contempla. Sin embargo, el criterio que ha sostenido el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral exige como condición *sine qua non* que el exceso de los topes de gastos de campaña sea determinante para el resultado de la elección.

Uno de los avances más importantes en la organización y desarrollo de los comicios, sobre todo en la etapa de jornada electoral, tiene lugar en la facultad potestativa de la autoridad electoral para el uso de medios electrónicos siempre

y cuando aseguren la efectividad y autenticidad del sufragio.² Los mecanismos que en su caso se adopten deben contar con medidas de seguridad que permitan sea auditable, garantizando los principios constitucionales de universalidad del sufragio, libertad y ejercicio directo, personal, secreto e intransferible del voto, así como su autenticidad y efectividad; seguridad del voto; evasión de cualquier medio que pueda alterar o falsificar la votación; y favorecer el uso del medio electrónico para personas con capacidades diferentes.

En las leyes electorales también existen límites temporales cuya violación implica la comisión, por ejemplo, de actos anticipados de campaña; éstos son todos aquellos actos tendentes a obtener una ventaja indebida antes del inicio de las campañas electorales y confunden al elector haciéndole creer que una determinada persona es ya un candidato registrado a un determinado puesto de elección popular, sin que la autoridad electoral correspondiente le haya dado ese estatus o incluso sin que su partido lo haya designado todavía.

Asimismo, resulta relevante señalar que en materia de ‘precampañas’,³ la legislación capitalina prevé como requisito para el registro de candidatos a los diversos cargos de elección popular, que los aspirantes entreguen informes de los gastos erogados durante la precampaña y, en caso de rebase de los mismos, el partido político se hará acreedor a la sanción consistente en una multa que puede ir de cinco mil a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, debido a que se actualiza la culpa *in vigilando*. El tope de gastos que puede erogar cada precandidato corresponde al veinte por ciento del tope de gastos que se estableció para la elección inmediata anterior al mismo cargo.

Sobre el particular, el código electoral local establece que las precampañas iniciarán ciento ochenta días previos al registro de candidatos para el cargo de elección popular ante el Instituto Electoral del Distrito Federal; por ello, se define a la precampaña como el conjunto de actividades propagandísticas y publicitarias, previas a las campañas electorales que los ciudadanos realicen por sí mismos o a través de partidos políticos o simpatizantes con el objeto de promoverse de manera pública y con el propósito de obtener la postulación a un cargo de elección popular.

Los precandidatos tienen prohibido recibir apoyos materiales de servidores públicos, utilizar recursos e instalaciones públicas para promover su intención de

² Desde el año 2003, el Instituto Electoral del Distrito Federal ha estado realizando pruebas con urnas electrónicas para perfeccionar y garantizar la efectividad del sufragio.

³ Es el término que en México se utiliza para referirse a actividades propagandísticas y publicitarias, previas a las campañas electorales. Los ciudadanos las realizan con el objeto de obtener la postulación (en las «primarias») de un partido político a un cargo de elección popular.

obtener la candidatura de un partido político. Además, en todo acto de precampaña se deberá manifestar expresamente que se trata de actos relacionados con el proceso interno para alcanzar su postulación como candidato del partido político al que pertenece o está por pertenecer. Cualquier incumplimiento se sanciona con una multa que puede ir de cinco mil a cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Lamentablemente, las disposiciones referidas no estuvieron vigentes en el proceso electoral de 2006 debido a que la legislatura local no lo consideró oportuno.

Con respecto al comportamiento de los electores en el Distrito Federal para elegir determinada oferta política e ideológica, se puede advertir que no ha cambiado sustancialmente desde la primera elección de Jefe de Gobierno,⁴ pues se observa el predominio de un solo partido político, no obstante que en otros años⁵ se han presentado hasta once diferentes propuestas políticas, consolidándose en la Ciudad de México el Partido de la Revolución Democrática como la de mayor aceptación, tal como se muestra en la tabla siguiente:

TABLA 1

Proceso electoral	Nombre del candidato	Partido político postulante	Porcentaje de votación del partido ganador	Porcentaje de votación de la segunda fuerza	
1997 ^a	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	Partido de la Revolución Democrática	48,11%	Partido Revolucionario Institucional	25,59%
2000 ^b	Andrés Manuel López Obrador	Partido de la Revolución Democrática, en candidatura común	38,3%	Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista en Coalición	33,4%
2006 ^c	Marcelo Ebrard Casaubón	Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Convergencia en coalición	46,37%	Partido Acción Nacional	27,26%

^a Resultados electorales- estadísticas de las elecciones federales de México 1997. Disponibles en: <www.ife.org.mx>.

^b Estadísticas electorales locales. Disponibles en: <www.iedf.org.mx>.

^c Estadísticas electorales locales. Disponibles en: <www.iedf.org.mx>.

⁴ Desde 1928 hasta 1996 el Presidente de la República designaba al Jefe de Departamento del Distrito Federal, actual Jefe de Gobierno del Distrito Federal, electo mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

⁵ En el año 2000 contaban con registro once partidos políticos que participaron bajo diversas figuras en la contienda electoral.

4. EL PROCESO ELECTORAL DE 2006

Y LAS CAMPAÑAS ELECTORALES

El elevado costo de la democracia mexicana se debe, en gran parte, a los recursos que el Estado otorga a los partidos políticos. En la siguiente tabla se concentran los montos que en calidad de financiamiento público en el Distrito Federal les fueron entregados⁹ a los partidos políticos en 2006, advirtiendo al lector que no se toma en cuenta el financiamiento por actividades específicas,¹⁰ las prerrogativas fiscales y los apoyos para el sostenimiento de sus oficinas en el órgano electoral:

TABLA 2

Partido político	Financiamiento ordinario	Financiamiento gastos de campaña	Prerrogativa ordinaria en radio y televisión	Prerrogativa de campaña en radio y televisión	Total
Partido Acción Nacional	\$61.833.265,28 \$5.657.206,34 dls	\$61.833.265,28 \$5.657.206,34 dls	\$3.455.920,38 \$316.186,68 dls	\$5.912.665,06 \$540.957,46 dls	\$133.035.116,00 \$12.171.556,82 dls
Partido Revolucionario Institucional	\$37.619.615,94 \$3.441.867,88 dls	\$37.619.615,94 \$3.441.867,88 dls	\$3.455.920,38 \$316.186,68 dls	\$3.465.873,43 \$317.097,29 dls	\$82.161.025,69 \$7.517.019,73 dls
Partido de la Revolución Democrática	\$94.498.699,24 \$8.645.809,63 dls	\$94.498.699,24 \$8.645.809,63 dls	\$3.455.920,38 \$316.186,68 dls	\$9.218.736,72 \$843.434,28 dls	\$215.196.141,69 \$19.688.576,55 dls
Partido del Trabajo	\$4.530.573,36 \$414.508,08 dls	\$4.530.573,36 \$414.508,08 dls	\$3.455.920,38 \$316.186,68 dls	\$1.631.194,42 \$149.240,11 dls	\$14.148.261,52 \$1.294.442,96 dls
Partido Verde Ecologista de México	\$32.577.087,78 \$2.980.520,38 dls	\$32.577.087,78 \$2.980.520,38 dls	\$3.455.920,38 \$316.186,68 dls	\$2.958.267,85 \$270.655,80 dls	\$71.568.36 3,79 \$6.547.883,24 dls
Convergencia	\$4.530.573,36 \$414.508,08 dls	\$4.530.573,36 \$414.508,08 dls	\$3.455.920,38 \$316.186,68 dls	\$1.695.889,25 \$155.159,13 dls	\$14.212.956,35 \$1.300.361,97 dls
Nueva Alianza	\$4.530.573,36 \$414.508,08 dls	\$4.530.573,36 \$414.508,08 dls	\$3.455.920,38 \$316.186,68 dls	\$1.382.368,15 \$126.474,67 dls	\$13.899.435,25 \$1.271.677,52 dls
Alternativa Socialdemócrata y Campesina	\$4.530.573,36 \$414.508,08 dls	\$4.530.573,36 \$414.508,08 dls	\$3.455.920,38 \$316.186,68 dls	\$1.382.368,15 \$126.474,67 dls	\$13.899.435,25 \$1.271.677,52 dls
Total ^{a11}	\$244.650.961,68 \$22.383.436,57 dls	\$244.650.961,68 \$22.383.436,57 dls	\$27.647.363,04 \$2.529.493,42 dls	\$27.647.363,03 \$2.529.493,42 dls	\$558.120.735,54 \$51.063.196,30 dls

^a Los montos en dólares se calcularon con una tasa de cambio de 10,93 pesos mexicanos por cada dólar.

De los montos que se aprecian en la tabla anterior, se coligen dos conclusiones, a saber: que los recursos que se otorgan a los partidos políticos, para su sostenimiento y el desarrollo de sus campañas electorales, cuestan mucho dinero a la Ciudad de México y que la prerrogativa de radio y televisión requiere de una profunda revisión para generar mayores condiciones de equidad en la contienda y con ello se logre alcanzar una democracia mucho más depurada.

⁹ Acuerdos del Consejo General del IEDF identificados con las claves ACU-015-06 y ACU-016-06.

¹⁰ Reembolso anual hasta del 75% de los gastos erogados por los partidos políticos por el desarrollo de tareas enfocadas a la educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como a tareas editoriales.

Muchas de las disposiciones legales que regulan las campañas electorales fueron violentadas por los partidos contendientes, como límites a la propaganda electoral en cuanto a sus contenidos y uso en beneficio propio de la realización de obras públicas o programas de gobierno. Esta disposición es aplicable tanto durante las campañas electorales como fuera de ellas, y por ende una de las más denunciadas.

Por otro lado, tanto en propaganda en medios masivos como la que se desarrolla en reuniones y mítines, resulta obligatorio para los partidos políticos abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otras asociaciones políticas o candidatos; sin embargo, en el proceso electoral pasado se presentaron quejas para retirar anuncios de radio y televisión que implicaban violaciones a estos principios; así también se recibieron denuncias por actos de campaña realizados durante los tres días previos a la jornada electoral, prohibidos por la legislación.

No obstante las irregularidades detectadas, la jornada electoral del 2 de julio de 2006 resultó ser un ejercicio democrático en donde la madurez política de todos y cada uno de los actores políticos y ciudadanos que acudieron a las urnas a ejercer su derecho al voto, se tradujo en un ambiente de paz, concordia y plenitud cívica; así, la tasa de participación fue del 67,2%, con lo cual se logró contar con un porcentaje de votación de suyo legitimado. En parte debe reconocerse a la autoridad electoral de la Ciudad de México el ambiente de certeza y tranquilidad de un proceso electoral transparente, cuyo reconocimiento fue pronunciado por todas las fuerzas políticas.

El Programa de Resultados Electorales Parciales (PREP-2006) del Instituto Electoral del Distrito Federal funcionó correctamente. Desde las 21:28 horas del 2 de julio comenzamos a observar el flujo de información en el sistema, lo que garantizó certeza y transparencia, principios fundamentales de una autoridad democrática. Al día siguiente se contaba ya con la información oficial del 99,7% de las 12.194 actas electorales. La celeridad en la difusión de la información y la responsabilidad del Instituto Electoral del Distrito Federal abonaron a generar un clima de gobernabilidad democrática y estabilidad política en la ciudad capital.

El proceso electoral de 2006 puso en evidencia algunas deficiencias de nuestro marco normativo. Si bien existen ciertas prohibiciones para el desarrollo del proceso electoral, su violación implica una sanción económica a los partidos políticos, pero en ningún caso para los candidatos de manera individual. Convendría reflexionar sobre el tipo de incentivos negativos que se está enviando a los actores políticos

a través de reglas permisivas hacia conductas ilegales, además de modificar la ley para eliminar tanto las antinomias jurídicas como los vacíos legales detectados durante el desarrollo del proceso electoral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto

2002 *Diccionario de política*, decimotercera edición. México: Siglo Veintiuno editores.

BUENDÍA, José

2006 *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*. Primera edición. México: Grupo Editorial Norma.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo

1996 *Formas de gobierno y sistemas electorales en México (1940-1944)*. México: Centro de Investigación Científica Jorge L. Tamayo.

EMMERICH, Ernesto (coord.)

2005 *Las elecciones en la Ciudad de México, 1376-2005*. México: UAM-IEDF.

MARVÁN LABORDE, Ignacio

2001 «La cuestión del gobierno representativo en el Distrito Federal Mexicano». En *Autoridades electorales locales en el Distrito Federal. Antología*. México: IEDF.

NOHLEN, Dieter

2007 *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, primera edición. México: Fondo de Cultura Económica.

REYNOSO, Diego

2004 *Votos ponderados: Sistemas electorales y sobrerrepresentación distrital*, primera edición. México: Editorial Porrúa.

SARTORI, Giovanni

2000 *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.

WOLDENBERG, José

2006 *Los partidos políticos y las elecciones de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.

ZICCARDI, Alicia

1998 *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales-Miguel Ángel Porrúa.

Fuentes documentales:

- ☐ Características de los 40 Distritos Electorales. México: IEDF, 2002, 2003 y 2006.
- ☐ Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2000. México: IEDF, 2001.
- ☐ Memoria General del Proceso Electoral Local Ordinario 2003. México: IEDF, 2003.
- ☐ Informe a la ciudadanía sobre el Proceso Electoral Local Ordinario 2006 (compromiso ciudadano con la transparencia y la rendición de cuentas). México: IEDF, 2006.
- ☐ Acuerdos de Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, identificados con las claves: ACU-002-00, ACU-003-00, ACU-003-03, ACU-004-03, ACU-001-06, ACU-002-06.

Legislación:

- ☐ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ☐ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- ☐ Código Electoral del Distrito Federal.

Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina: las posibilidades de la democracia electrónica en el ámbito local *

Eduardo Araya L.

«Internet es una especie de cortaplumas suiza en relación con vías y tópicos de comunicación [...] la real promesa de Internet para el desarrollo democrático es que las personas la usen de manera creciente. A diferencia de los flujos tradicionales de información, en donde las audiencias permanecían como espectadores pasivos, Internet da a los usuarios un rol activo en la solución de sus propias inquietudes...»

(BRACK & NOBLE 2001: 36)¹

Las aplicaciones de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para mediatizar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos que conceptualizamos como democracia electrónica (*e-democracy* o *e-de*) parecen remitirnos nuevamente a la utopía de la democracia directa, en donde la metáfora del «ágora» ateniense —como espacio simbólico de la práctica de la ciudadanía— se expresa ahora en un entramado de múltiples sujetos con capacidad de decisión que se informan y que expresan tanto demandas como preferencias a través de Internet. Si ese viejo ideal aparece como demasiado lejano o simplemente inalcanzable, las nuevas tecnologías de la información ofrecen al menos la promesa de formas y prácticas complementarias al conjunto de instrumentos que hasta aquí han posibilitado el ejercicio efectivo de la ciudadanía.

El tema planteado nos remite a una serie de vinculaciones entre los problemas actuales de la democracia en sus prácticas y las posibilidades que en ámbitos tales como participación y ciudadanía brindan las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC). De un lado, en toda América Latina hay abundantes evidencias tanto de las mayores exigencias que expresan hoy los ciudadanos respecto de la calidad de la democracia, así como también de la insatisfacción por el

* El presente texto forma parte del proyecto FONDECYT N.º 1060817 Perspectivas de la Participación Electrónica en el Ámbito Municipal Chileno.

¹ Traducción del autor.

funcionamiento efectivo o las carencias que muestran las democracias «realmente existentes». Del otro, las TIC se ven como una herramienta útil para remover obstáculos en la ampliación y la profundización de la ciudadanía, acercando el Estado a los ciudadanos, aumentando la transparencia de la actividad política por la vía de mayores cantidades de información y generando finalmente mejores prácticas democráticas. Es evidente que la incorporación de las TIC ha hecho más eficiente la acción del Estado en diversos ámbitos (*e-government*), al igual que respecto de su capacidad de generar más y mejores bienes públicos a los ciudadanos; ello se observa, asimismo, en el sector privado, que ha contribuido a generar mejoras sustantivas en diversos ámbitos de la vida de las personas, pero es fácil constatar que en Chile las TIC hasta aquí no han sido usadas ni por el Estado ni por la sociedad civil para modificar la distancia entre las personas y las instituciones públicas (BRACK & NOBLE 2001; ORREGO y ARAYA 2002; PNUD 2006: 20).

Las TIC en los ámbitos de la construcción de ciudadanía y en la profundización de la democracia se nos presentan, tanto como en otros muchos ámbitos (como el mejoramiento de la calidad de la educación por citar sólo un ejemplo), como un mundo pleno de posibilidades. Sin embargo, en ambos casos la eventualidad de que este tipo de instrumental permita mejorar las condiciones de vida de las grandes mayorías (es decir, de los más pobres) depende de una serie de factores estructurales, en donde el simple acceso material a las nuevas tecnologías, aunque sea un problema no menor, por sí mismo no resolverá ningún caso de segmentación o discriminación social.²

El concepto de ciudadanía nos remite a la idea de individuos-sujetos, portadores de derechos cívicos que de manera personal y autoactiva participan en la construcción de decisiones colectivas (es decir, decisiones políticas). Históricamente, la idea de ciudadanía (tanto como el concepto de participación) han estado vinculados al voto. Sin embargo, nadie aceptaría hoy que la única manera de participar de la vida pública es —cada cierto número de años— hacer uso de ese derecho. Aunque ambos conceptos son difusos e históricamente condicionados, es posible afirmar que en las últimas décadas, bajo conceptualizaciones como *ciudadanía inclusiva*, el contenido del concepto se ha hecho extensivo a la idea de

² La evidencia comparada muestra que las tecnologías de la información y comunicación (TIC) representan un medio adicional (en integración con medios tradicionales *offline*), no la solución. La provisión de información en línea es la condición básica, pero cantidad no es necesariamente calidad. Las barreras para lograr índices más efectivos de participación *on line* son culturales, organizacionales y constitucionales, no tecnológicas (OECD 2003: 9).

igualdad de derechos³ cívicos, políticos y sociales, tendientes a garantizar ciertos mínimos de calidad de vida al interior de la sociedad. La concepción inicial se vinculó, a través del tiempo, a la construcción y las necesidades de integración cultural y territorial del Estado-nación;⁴ la segunda se ha desarrollado paulatinamente en el contexto actual de sociedades insertas en procesos de globalización, con la subsiguiente profundización de procesos de diversificación, atomización cultural y de desterritorialización.

Nuestra concepción más usual y recurrente de ‘democracia’ ha estado vinculada a las ideas de delegación-representación, no sólo por preferencias teóricas sino por nuestra propia experiencia histórica (PETER y GOTTHARD 2004; SARTORI 1989; WIESSENDAHL 1981). Sin embargo, el ideal roussoniano de la democracia directa, sin intermediaciones que desvirtúen la voluntad de los ciudadanos y sin élites (la «clase política» en particular) que se transformen en «clase dominante», nunca ha dejado de estar presente ni en el debate académico, ni en ciertas normas constitucionales, ni en las demandas de variados grupos sociales. En el caso de América Latina este tipo de concepciones acerca de la democracia ha estado vinculado, además, a la larga «tradición» del populismo (o, en los últimos años, al denominado «neopopulismo») que supone que la vinculación directa entre el caudillo y el «pueblo» —sin intermediaciones institucionales, ni partidarias— representa una forma de democracia más genuina y efectiva (ARAYA 2004: 111-132).

³ «En el diagnóstico de los problemas de la democracia en América Latina se puede señalar el distanciamiento, pérdida de confianza, en sus instituciones políticas representativas [...]. Una de las causas fundamentales de esta crisis política es la frustración que surge al extenderse la percepción generalizada de que la vigencia de las libertades fundamentales y la existencia de gobiernos elegidos democráticamente no han resultado suficientes para garantizar la consecución de otros valores igualmente fundamentales como el acceso a la alimentación, salud, educación, empleo y seguridad. Esta percepción plantea tareas de enorme magnitud que atañen tanto al Estado como a la sociedad civil [...]. La democracia es una forma de organización social que abarca múltiples dimensiones: tanto a la ciudadanía, como al régimen político, al Estado, la sociedad como el juicio temporal y normativo [...] este juicio de valor deriva de un contrapunto histórico entre lo que la democracia es y lo que se aspira colectivamente a que ello sea» (ALCÁNTARA y otros, en PNUD 2004; PRODDAL-PNUD 2004: 3-5; MARTÍNEZ 1999).

⁴ Si el Estado y la política eran los espacios privilegiados de lo común, entonces la forma que tenían los sujetos sociales para adquirir identidades, vínculos y reconocimiento era la incorporación a ese espacio de la sociedad política. La clase media, obreros, pobladores o estudiantes existieron socialmente gracias a la incorporación a ese espacio. Fuera de esa esfera dominaba lo que se conoció como marginalidad. La notable dinámica de participación que existió en Chile dependió de la fuerte imagen de una sociedad común definida desde el Estado... Esta imagen y práctica ha cambiado en los últimos veinticinco años. La ruptura del matrimonio excluyente entre el Estado y la sociedad es un rasgo fuerte de esta época. Ni el Estado ni la política definen por sí solos el orden social común ni los actores sociales dependen de ellos para existir. Este cambio ha dependido más bien de la decisión del Estado de entregar la organización de la sociedad al mercado [...] en este cambio, la sociedad misma va a rezago (Pedro Guell, en PNUD 2004: 29).

Por otra parte, aunque posiblemente de manera espontánea la mayoría de las personas suelen asociar sus reflexiones sobre la democracia al conjunto del sistema político, y en la tradición del presidencialismo latinoamericano a las funciones del Ejecutivo, una parte no menor de las relaciones entre ciudadanos y el Estado se dan a escala local. En el contexto de los procesos de transición a la democracia y/o en el de procesos de modernización del Estado, muchos países de la región asumieron procesos de transferencia de decisiones y recursos al ámbito local ampliando las posibilidades de participación en esa esfera. En algunos casos,⁵ se han producido procesos muy fuertes de municipalización en áreas rurales que históricamente no contaron con gobiernos locales. En otros casos, en el mismo contexto, la existencia de una sólida tradición de municipalismo se ha profundizado (CARMONA 2006: 11-27; DE LA MAZA y FERNÁNDEZ 2006: 263-296).

En los países de la OECD, algunas de las experiencias más efectivas de *e-democracy* se han desarrollado a escala local (OECD 2003: 77)⁶ y hay al menos dos razones que permiten entender este hecho (fuera del amplio margen de autonomía del que disfrutaban los municipios en algunos países). En primer lugar, por un problema de escalas: si se trata de innovar o experimentar es más factible hacerlo en comunidades pequeñas que en grandes ciudades, en donde los problemas siempre son más complejos. En segundo lugar, en el ámbito local los temas y problemas de la participación efectiva de los ciudadanos tienen un carácter más concreto y menos formal o discursivo.

Por una parte, en Chile, a pesar de su buen posicionamiento a escala mundial en relación con el uso y penetración de las tecnologías de información y comunicación, en general, y de los indicadores de «participación electrónica» (cf. PNUD 2006: 168), en el ámbito de los gobiernos locales, el uso de las TIC aún dista mucho de servir para el desarrollo de los contenidos necesarios para potenciar la construcción de ciudadanía.⁷

⁵ Por ejemplo, Bolivia durante las reformas del segundo gobierno de Sánchez de Lozada (2000-2003) —ARAYA 2006: 28-52.

⁶ Como caso de estudio exitoso véase el del Municipio de Virginia Beach en EE. UU. (<www.VBGov.com>). En una comunidad pequeña, en donde el 77% de los habitantes tienen acceso *on-line*, la Web del municipio registra un promedio de 6.000 visitas al día y 20.000 por semana, lo que representa 5% de la población por semana. El éxito tiene que ver con un gran esfuerzo de innovación, capacidad de respuesta creciente e integración de servicios provistos por Internet como plataforma (cf. BRACK & NOBLE 2001: 30).

⁷ En un catastro realizado en octubre de 2005 se constató que de las 345 comunas que existen en Chile, 165 tenían páginas Web (49%), 140 no tenían (42%) y 30 (9%) contaban con sitios electrónicos en construcción. Esta información contrasta con una investigación del año 2000 en donde sólo el 14 % de las municipalidades contaban con páginas Web. Usando el mismo índice construido para los sitios electrónicos gubernamentales, el promedio de «e-contenidos ciudadanos» en los portales electrónicos de los municipios alcanzó el 1,44 sobre un máximo de 4 (cf. PNUD 2006: 172-173).

No obstante, hay evidencias de que la participación en el ámbito local crece y tiende a hacerse más relevante para la vida cotidiana de las personas. Este conjunto de hechos y tendencias constituye el sustrato de la investigación que intentamos desarrollar y que de manera preliminar exponemos a continuación. El presente texto parte de una investigación más amplia sobre el mismo tema. Examina, en primer lugar, el asunto de los problemas de la democracia en América Latina; en segundo lugar, algunos de los temas de discusión teórica respecto de las modalidades (o adjetivaciones) de la democracia, para analizar finalmente la discusión teórica sobre perspectivas de desarrollo y limitaciones de la *e-democracy* (o democracia electrónica).

1. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Experiencias históricas

Una mirada sobre el desarrollo de la democracia en América Latina a partir de 1990 muestra un panorama lleno de tensiones y contrastes. Los procesos de transición a la democracia, iniciados en la década de 1980 y que culminan en el siguiente decenio, generaron un enorme volumen de expectativas acerca del afianzamiento definitivo de la democracia en la región. Aunque se habían dado ya otras «olas» democratizadoras (ALCÁNTARA, PARAMIO y FREINDENBERG 2006; HUNTINGTON 1994), seguidas de regresiones (como en la década de 1970), esta vez —en el contexto del fin de la Guerra Fría (expresado en la metáfora de la caída de los muros)—, la consolidación parecía ser definitiva. A poco andar, esas altas expectativas se demostraron sobredimensionadas.

Si bien algunos de los factores históricos que generaban crisis en la democracia han desaparecido (dictaduras militares, por ejemplo), ello no significa que la democracia en la región se haya hecho necesariamente más estable. Si se considera sólo América del Sur, se constata una serie de crisis políticas que han terminado con presidentes depuestos por movimientos sociales (Argentina, Brasil, Paraguay, Perú y Venezuela; Bolivia con dos casos y Ecuador en tres oportunidades). Las crisis económicas que han recorrido el continente han sido decisivas en algunos casos (Argentina), pero en todos los países se ha expresado también un profundo descontento con las modalidades de funcionamiento de los respectivos sistemas políticos y el rol que en ellos cumplen las élites políticas. Series de estudios estadísticos como el Latinobarómetro muestran, por otra parte, situaciones paradójicas: tenemos más democracia que antes, la gente valora la democracia, pero la

adhesión a ésta no crece, entre otras razones porque las personas no están satisfechas con la democracia que tienen. Cuando se les pregunta por los rasgos fundamentales de la democracia, las personas en general identifican correctamente algunas de sus características centrales como por ejemplo elecciones competitivas, pero en segundo lugar (en la tendencia central) señalan un tipo de gobierno que pueda proveer de trabajos dignos (LATINOBARÓMETRO 2005: 39-40). Este tipo de respuestas no deja de ser interesante a la hora de preguntarse —fuera de las precisiones de la teoría— qué es lo que la gente común y corriente entiende por democracia; y, finalmente, qué es lo que demanda de la política.

Por cierto, los males que aquejan nuestras democracias no tienen en todos los casos las mismas causas y sus síntomas se expresan de una manera también diversa. En algunos casos, las crisis económicas han estado directamente vinculadas a situaciones de colapso del sistema político⁸ (Argentina, por ejemplo), pero en otros —Uruguay— las crisis económicas no han tenido el mismo efecto. El tema de la corrupción ha sido clave en algunos casos y en otros no ha estado entre los *issues* de la crisis. Aunque resulte una obviedad, no está de más recordar que en nuestra región conviven sociedades muy diversas, mas es verdad también que en el interior de cada una (como una metafórica *matrioshka*) hay sociedades que coexisten con diversos «tiempos» y diferentes grados de modernidad (GARCÍA CANCLINI 1995). Por consiguiente, también los respectivos sistemas políticos tienen una gran diversidad, pero de todos los casos podría decirse que lo que subyace como mar de fondo es un complejo proceso de transformación de la sociedad y las crisis parecen no reflejar sino las inadecuaciones de la política a esas transformaciones.

Es posible entender estas crisis como la expresión de un «retraso» de la política con relación a la dinámica de esas transformaciones. Dicho retraso es palpable en dos fenómenos: por una parte, los procesos de modernización desencadenan tendencias centrífugas que los sistemas políticos, en su forma actual, no logran manejar satisfactoriamente. Vale decir, la modernización socioeconómica socava la efectividad de las instancias políticas de regulación y conducción. Ello significa, por otra parte, que la política pierde crecientemente su capacidad de control sobre los procesos de modernización. Existe no sólo un retraso en las formas de hacer política; igualmente notorio es el retraso en las formas de pensar la política. Especial preocupación merece el «inmovilismo» por parte de las élites políticas (independientemente de su signo ideológico). En la medida en que la «clase política» no logra hacerse una idea adecuada del nuevo papel de la política, de sus

⁸ Cf. el conjunto de artículos reunidos en ALENDA 2004; PARAMIO 1992.

límites y de sus posibilidades, tampoco está en condiciones de respetar las nuevas restricciones, de discernir los objetos factibles y de procesar las oportunidades que abre la modernización.

En algunos autores (CAVAROZZI 2002: 9-11; GARRETÓN 1995: 75-83) este «retraso» o desajuste ha sido explicado a partir de la idea de «doble transición» simultánea entre la transición a la democracia y la transición a economías de mercado que implicaron el fin de las formas históricas de relación entre economía, Estado y sociedad (la «matriz estadocéntrica» que se habría constituido en la primera fase de «democratización ampliada» a partir de la década de 1930). En este contexto, los actores políticos relevantes posiblemente enfrentaron la tarea de reconstituir sistemas democráticos dotados de legitimidad y con capacidad de inclusión, pero sin los instrumentos (estructuras estatales y diseños de políticas) que habrían permitido la integración de grupos variados y con intereses divergentes entre sí en la lógica estatal-nacional. Con matices (en una reflexión que comparte la misma base de la «desestatización»), otros autores en la línea de Manuel Castells han argumentado que, en los procesos de globalización, la capacidad del Estado-nación de «penetrar» y controlar la sociedad se ve debilitada por una amplia gama de factores (CASTELLS 2001; HELD 1997). El Estado-nación deja de ser el articulador y referente de la sociedad nacional, lo cual permite que en su seno resurjan actores que representan identidades múltiples. Asimismo, estos nuevos actores adquieren legitimidad en sus demandas (e incluso en su capacidad de llegar a controlar el Estado, como en el caso de Bolivia), tanto por el nuevo contexto como por el fracaso de los actores tradicionales de resolver de manera efectiva las demandas de la sociedad.

Las clases sociales que en el pasado aglutinaban y estructuraban a la población en grandes identidades colectivas se diferencian en múltiples grupos sociales con subculturas específicas. Tiene lugar una fragmentación de las bases materiales y de las representaciones simbólicas que servían de anclaje a las identidades colectivas. Impulsada por los procesos de urbanización e industrialización, la diferenciación social diluye el mundo de antaño, estimula la diversidad social y prepara así el terreno para la pluralidad política. El sujeto de la teoría democrática —los ciudadanos— se despliega en una multiplicidad de actores colectivos. Pero se descubre también uno de los procesos subyacentes a los problemas de gobernabilidad democrática. La multiplicación de actores provoca un «sobrepoblamiento» de la arena política, incrementando enor-memente las demandas de negociación y coordinación. Aún más, a la vez que los actores se multiplican, también se debilitan. Ello afecta la representatividad política (que presupone actores representables), y mientras más se debilitan los actores sociales históricos, más grande es la distancia con sus representantes políticos. Además, la diferenciación social conlleva otra tendencia:

ella desdibuja los grandes *cleavages* que dividían a la vez que unían al debate ciudadano en torno a ciertos temas fundamentales. La disgregación de intereses y opciones o, dicho de otra manera, el aumento de la complejidad hace más difícil reducir las múltiples posiciones a un panorama inteligible.

Otros rasgos característicos de los problemas de la «polis» en América Latina están vinculados a los procesos de globalización. Sin apreciar la totalidad del alcance de esta tendencia, se vislumbran transformaciones no menores en las dimensiones espacio-temporales de la política. Constatamos, por una parte, un redimensionamiento del espacio. Así, es notorio un cambio de las escalas: La política ya no opera exclusivamente a escala nacional; cada día adquieren mayor peso (en un *continuum* sin solución) los problemas en el ámbito global-regional y los problemas locales (en el concepto denominado «glocal» por Castells). También es evidente la redefinición de los límites: Si las fronteras nacionales se hacen más permeables a una gama muy amplia de factores externos, también las fronteras entre los grupos sociales se vuelven más complejas y difusas. Dicho en otros términos, mientras que las distancias internacionales se acortan para algunos sectores insertos en los flujos globales, las distancias sociales al interior de cada país aumentan considerablemente.⁹

En resumen, la globalización pone en tensión los espacios habituales de la política (dentro de marcos «nacionales»). Por otra parte, también hay un redimensionamiento de la dimensión temporal. El ritmo de vida se hace más rápido, acelerando la obsolescencia del pasado inmediato. Aun las experiencias recientes pronto dejan de ser útiles y ese recorte del tiempo afecta también a la política; ella ya no puede recurrir al trasfondo histórico de experiencias acumuladas para enfrentar los retos del presente. A la par con la obsolescencia del pasado, advertimos un desvanecimiento del futuro. En épocas anteriores, la aceleración del tiempo era diluida por una cierta noción de futuro progresivo. Las ideas de progreso o de la emancipación humana representaban un horizonte que acotaba el devenir; un horizonte de futuro que representaba simultáneamente un horizonte

⁹ «Lo que denominábamos política, la gestión de los asuntos de la ciudad o la nación, se desintegró de la misma manera que el yo individual. Gobernar un país consiste hoy, ante todo, en hacer que su organización económica y social sea compatible con las exigencias del sistema económico internacional, en tanto las normas sociales se debilitan y las instituciones se vuelven cada vez más modestas, lo que libera un espacio creciente para la vida privada y las organizaciones voluntarias. ¿Cómo podría hablarse aún de ciudadanía y de democracia representativa cuando los representantes electos miran hacia el mercado mundial y los electores hacia su vida privada? El espacio intermedio ya no está ocupado más que por llamamientos cada vez más conservadores a valores e instituciones que son desbordados por nuestras prácticas [...]» (TOURAINÉ 1996: 13).

de sentido en nombre del cual se interpretaba y justificaba el presente. En cambio, hoy en día, la noción misma de futuro se diluye. Existen proyecciones del presente (planes de inversión, cálculo de riesgos, etc.), pero no una imagen del futuro. Ello toca directamente a la concepción moderna de la política, entendida como construcción deliberada del futuro. Con la pérdida de perspectiva el presente se hace omnipresente. Éste trastoca la dimensión temporal de la política. Encerrada en lo inmediato, la política disminuye su capacidad de anticipación; le cuesta diferir costos y beneficios hacia el futuro. Por consiguiente, todas las demandas y expectativas se vuelcan al presente y buscan satisfacción en el aquí y ahora (cf. GARRETÓN 1996; LECHNER 2006: 411-491).

Las reflexiones teóricas sobre el tema de la democracia y las alternativas de la democracia directa o participativa

La constatación de la enorme distancia entre las promesas de la democracia y la realidad en que viven cotidianamente las grandes mayorías en la región, junto con ciertas experiencias políticas recientes, ha generado variados debates acerca de las características deseables y las adjetivaciones que permitirían tener sistemas democráticos de mejor calidad en relación con las expectativas de los ciudadanos. Un ejemplo de lo señalado son las discusiones motivadas a partir de varios trabajos del PNUD (PRODDAL-PNUD 2004). Evidentemente, no es el propósito de estas líneas realizar una revisión genérica de la teoría democrática, pero sí describir al menos los contenidos subyacentes con relación a las nociones de democracia «representativa», «participativa», «deliberativa», «inclusiva» y «directa» a fin de examinar la eventual «inserción» (o vinculaciones) de la *e-democracy* con aquellas concepciones de democracia, o si ésta supone eventualmente una teorización distinta.

La teoría democrática supone un amplio campo que designa el conjunto de estudios empíricos, teóricos y normativos cuyos supuestos, conceptos y orientaciones valorativas han dado lugar a diversas concepciones acerca de la democracia. El desarrollo teórico de la democracia se vincula originariamente al despliegue de las ideas liberales en el siglo XIX. Sin embargo, el primer debate surgió en la década de 1920 tanto como consecuencia de la crisis del liberalismo como de algunos desarrollos teóricos vinculados al tema del elitismo (Pareto, Mosca, Michaels); ello derivó en el posterior predominio de una concepción eminentemente «procedimental» de la democracia (un conjunto de procedimientos para tomar decisiones sobre la base de regular la competencia pacífica entre élites), adjetivable como democracia representativa o elitista. Dicha manera de concebir

la democracia implicó asumir que en su contenido básico ésta se refiere, fundamental o exclusivamente, a un tipo de sistema político.

Un segundo debate se originó respecto de las condiciones estructurales de permanencia y estabilidad de la democracia como forma de gobierno, incluyendo las relaciones entre democracia, burocratización y capitalismo (O'DONNELL 1997).¹⁰ Este debate permitió cuestionar las limitaciones de las concepciones puramente procedimentales de la democracia, con particular atención en América Latina, pero con posterioridad a la implantación de modelos neoliberales en casi toda la región; sin embargo, éste perdió vigencia y surgió entonces un nuevo debate sobre el tema de la participación y la ciudadanía efectiva. Las críticas más recurrentes a la democracia representativa son sus excesos de elitismo (particularmente con relación a dirigencias partidarias o tecnocráticas), lo que parece contrastar con las carencias de ejercicio efectivo de la ciudadanía y también con los problemas de «rendición de cuentas» (*accountability*). Empero, la discusión teórica no ha sido particularmente productiva a la hora de resolver lo que se critica de las normas e instituciones predominantes, pues lo que plantea es más bien su reemplazo¹¹ por formas predominantes de democracia directa, discusión que por lo demás no tiene nada de nueva como recuerda Bobbio en su referencia al comentario de Rousseau acerca del parlamentarismo británico.¹² Por otra parte, normas reguladoras y algunas formas de democracia directa existen en las estructuras normativas de casi todos los países latinoamericanos (véase apéndice 1), aunque su uso efectivo ha sido históricamente bastante limitado.¹³

¹⁰ Para el caso europeo los aportes críticos de Habermas y Höffe véase la introducción de Tops, Hoff y Horrocks. «New Technologies and the “crises” of democracy» (2000: 3-6).

¹¹ Las razones de la aparición de proposiciones teóricas sobre democracia participativa no provienen de la búsqueda de un correctivo al déficit de institucionalización y ciudadanía de la democracia representativa, sino que constituyen un rechazo radical de sus principios y fundamentos. En efecto, para los teóricos de la democracia participativa «la representación aliena la voluntad política a costa del genuino autogobierno» (BARBER 2006); por ejemplo, en el artículo de MÁIZ 2003; PARAMIO 1992; PRZEWORSKI 1998).

¹² «El pueblo inglés cree ser libre, pero está equivocado: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento, pero tan pronto son elegidos vuelve a ser esclavo [...], J. J. ROUSSEAU. *El contrato social*, III, p. 15, citado por BOBBIO 2000: 49.

¹³ Aunque el número de referendos celebrados en América Latina se ha duplicado cada década en los últimos treinta años, y de que en las nuevas Constituciones aprobadas en el mismo período, los mecanismos de democracia directa se han incrementado de manera significativa, un análisis detallado de dichas prácticas muestra las debilidades relativas de este aparente avance. La inmensa mayoría de los referendos celebrados en América Latina surgieron a iniciativa de las instituciones representativas (Congresos o Ejecutivo). Sólo ocho se crearon a raíz de una iniciativa popular obtenida a través de la recolección de firmas de votantes, y todas ellas en un solo país: Uruguay, que es el único en donde los ciudadanos han utilizado la democracia directa para influir en la legislación nacional, derecho que está consagrado desde hace más de setenta años (cf. RIAL 2000).

La democracia directa puede resumirse en dos mecanismos básicos: asambleas e instrumentos de consulta, tales como plebiscitos o referendos. Estos últimos pueden tener un carácter vinculante o no. Frecuentemente, se ha utilizado el mecanismo del referendo obligatorio para la reforma de la Constitución o para cierto tipo de leyes ordinarias y la iniciativa popular (es decir, la convocatoria de un referendo vinculante a partir de la recolección de un cierto número de firmas de los ciudadanos). Este mecanismo puede a su vez clasificarse en función de sus objetivos: sea la aprobación de una nueva ley, la derogación de una norma legal existente o la revocación de un cargo público (como existe, por ejemplo, en la actual Constitución de Venezuela).

Si por democracia directa se entiende la participación de los ciudadanos en pleno en todas las decisiones que les atañen, esta proposición carece absolutamente de viabilidad, por cuanto en sociedades complejas ello es materialmente imposible e incluso desde el punto de vista ético, indeseable (BOBBIO 2000: 50).

Si bien la democracia «participativa» comparte con la representativa que los ciudadanos tienen preferencias, intereses e identidades previos y prepolíticos, se diferencia de la segunda en el postulado de que aquellos deben ser escrupulosamente respetados; a tal efecto, el objetivo sería eliminar las mediaciones de élites y los mecanismos e instituciones de representación política que permiten la filtración sistemática de esas preferencias. En este modelo hay un supuesto subyacente: los intereses homogéneos de las mayorías sociales frente a las élites tienden a fragmentarse y entran en conflicto al adentrarse en los canales y esclusas del proceso de representación. Así, la democracia consistiría, ante todo, en permitir el acceso directo y el respeto de las preferencias en la toma de decisiones, lo que requeriría acercarse tanto cuanto sea posible a la identidad entre gobernantes y gobernados.

Frente a la agregación que supone intermediarios que desnaturalizan la voluntad popular, el respeto de las preferencias de los ciudadanos requiere de la participación directa de éstos. Si por razones prácticas fuese preciso nombrar representantes, éstos debieran serlo en virtud de un mandato imperativo, esto es, dotados de instrucciones específicas de los mandantes, nombrados por periodos muy cortos, en circunscripciones lo más pequeñas posibles y revocables por la asamblea de sus electores. Se postula así una libertad positiva, definida en torno a los derechos cívicos y la implicación activa de los ciudadanos en la cosa pública, frente a la libertad «negativa» (la ausencia de coacción), consistente en la delegación a los representantes, su control periódico y la defensa de los derechos individuales frente

al Estado. Este modelo participativo requiere una gran atención al cultivo de las virtudes cívicas de los ciudadanos activamente implicados en la república, que superan la reductiva lógica de los intereses de los actores. La imagen del *ciudadano* desplaza así a la figura del votante, y el liberalismo atento a la división de poderes y los derechos deviene en *republicanismo* atento no ya sólo a la contención de la acción del Estado, sino a la acción positiva del Estado (el Estado como organizador de intereses colectivos). El modelo institucional liberal es reemplazado por un modelo «republicano» que, en el ámbito de las instituciones, multiplica los canales de participación y, en el de los actores, postula una ciudadanía más activa. La política, así, deviene un ámbito valioso no sólo instrumentalmente en cuanto construcción de consensos o definición de intereses colectivos, sino como una actividad que porta en sí misma su propio fin (la formación de una ciudadanía capaz de autogobernarse).

El ideal de una democracia directa, es decir, una sociedad autogobernada, aportaría (al menos en teoría) no sólo soberanía popular efectiva e igualdad política, sino también eficacia, pues la participación de los interesados contribuiría al conocimiento directo de los problemas, aumentaría el flujo de información y habría más control, lo que permitiría mejores decisiones desde el punto de vista de los intereses colectivos.

Puede observarse cómo en esta lógica el relativo desentendimiento respecto a los mecanismos institucionales por parte de la democracia participativa, derivado de su política de la máxima identidad e inmediatez posible, contrasta con su énfasis y desarrollo en lo que atañe a los actores: el concepto de ciudadanía y civismo, las virtudes ciudadanas y su cultivo, la democracia asociativa y el papel de los grupos, el papel de la sociedad civil y los movimientos sociales, etc., constituyen el verdadero centro de preocupación. Este modelo normativo apunta a resaltar algunas fortalezas frente a los déficit endémicos en el modelo representativo: 1) aporta más información a la decisión, pues se basa en la voz directa de los «interesados», sin que intermediarios incontrolados y atentos a sus propios intereses o a los grupos que financian sus campañas deformen las preferencias populares; 2) postula un tipo de ciudadanos en donde la participación activa genera ciudadanía más formada e informada, con capacidad de acción en defensa de sus intereses desde la sociedad civil; 3) facilita el control de los políticos mediante la elección directa, mandato imperativo y la posibilidad de revocación, mediante la exigencia de publicidad de todas las discusiones y decisiones, a través de la obligación universal de votar y la reducción de rangos intermedios de gobierno (como el federalismo, eventualmente); 4) atiende a la generación de las condiciones de participación en igualdad

frente a la presencia de mecanismos de dominación cultural o desigualdad económica, que convierten los derechos ciudadanos en meras libertades formales; 5) amplía la política más allá de los límites del Estado, extendiéndola a los ámbitos sociales en los que se genera poder, mediante un concepto de democracia que implica la politización de áreas anteriormente consideradas privadas y excluidas de la esfera pública.

En definitiva, la pertinencia de un modelo participativo de democracia como alternativa global deviene problemático por las exigencias que le plantean sus dos supuestos originarios: la existencia de preferencias exógenas, externas al proceso político que deben ser descubiertas y respetadas, y la inmediatez entre demandas y decisiones que se prolonga en la identidad entre gobernantes y gobernados.

2. LA DEMOCRACIA ELECTRÓNICA (*E-DEMOCRACY*)

Se entiende por democracia electrónica —o *e-democracy* (*e-de*)— la aplicación de tecnologías de la información y comunicación (TIC) en sus diversas alternativas para ampliar o profundizar prácticas y experiencias democráticas, particularmente en lo que se refiere a la participación efectiva de los ciudadanos. Ésta no debe confundirse con el simple uso del voto electrónico (aunque evidentemente no lo excluye), el mismo que en diversas modalidades tiene como finalidad hacer más efectivos —al menos en teoría— los procedimientos normales de votación (inscripción, recuento, etc.), pero que no altera otros componentes de las prácticas democráticas.

Un supuesto básico de la democracia electrónica es el logro de una mayor ciudadanía fundada en el compromiso efectivo de los ciudadanos, teniendo como condición básica el acceso a la información. Mayores y más eficientes flujos de información constituyen, por tanto, el componente básico de la *e-democracy*.¹⁴ El acceso a la información, la consulta a los ciudadanos y la retroalimentación fluida entre decisores y ciudadanos como sustrato de los procesos de decisiones públicas (*policy making*), así como también las posibilidades de control y rendición de cuentas (*accountability*) pueden contribuir de manera significativa a la calidad de la democracia en todas esas áreas o fases. No obstante, las TIC pueden ofrecer asistencia, pero éstas por sí mismas no logran resolver las carencias de ciudadanía

¹⁴ Tal como se ha señalado respecto de otras áreas de aplicación de TIC, en este ámbito, las barreras más importantes son culturales, organizacionales y constitucionales, no tecnológicas (cf. OECD 2003: 9, 14; BRACK & NOBLE 2001: 17).

efectiva; la tecnología es un instrumento, no la solución,¹⁵ por consiguiente su impacto real puede ser más efectivo a través del uso combinado de métodos tradicionales (*offline*).

Sin embargo, el tema de la *e-de* no involucra sólo a la relación de los ciudadanos con sus autoridades, sino también se extiende a las relaciones («horizontales») entre ciudadanos. Las TIC pueden por tanto contribuir al desarrollo de una sociedad civil (como espacio de contención de la actividad del Estado y del mercado) más «densa» por la vía de producir un nuevo «espacio público» de carácter virtual. Existe ya un enorme volumen de evidencia de la constitución de movimientos de protesta a través de Internet. En el caso de Chile, está muy presente en la memoria colectiva el exitoso movimiento de estudiantes secundarios de mediados del año 2006 que no sólo se coordinó de manera muy eficiente a través de telefonía celular sino que constituyó su propio «espacio público» (y posiblemente hasta su propia identidad colectiva) a través del uso de blogs y chats. Ejemplos de movimientos de protesta social con finalidades puntuales coordinados a través del uso de TIC dentro de sistemas democráticos existen de manera profusa. Aunque es altamente discutible que el recurso a TIC «genere» movimientos sociales de protesta per se, es evidente que los amplifican y aceleran.¹⁶ Es necesario anotar también que, en general, son los movimientos de protesta quienes han hecho un uso «político» más intenso y eficiente de las posibilidades de la red. Es interesante recordar aquí el ejemplo de la guerrilla zapatista (EZLN), cuyo éxito no fue militar, sino mediático; y como éste se podrían citar otros casos.

Hay un área que si bien es cierto también tiene que ver con *e-democracy*, para los efectos de análisis puede ser tratada en forma desagregada: es el tema del uso de TIC en campañas electorales (*Voto Online*, *Online-polling*, *Online Fund-raising* para el financiamiento de campañas, uso de telefonía celular para propaganda o encuestas, etc.). Este tema no será considerado aquí en la medida que obliga a integrar un conjunto amplio de otros temas: sistemas electorales, partidos y sistemas de partidos, comunicación política y cultura política.

La *e-de* involucra, por tanto, una amplia gama de procesos y un diverso conjunto de herramientas tecnológicas que mayoritariamente se vinculan al uso de Internet, cuya ventaja básica está representada por sus amplias posibilidades de producir interacciones entre actores de muy diversa naturaleza. Aunque la mayor parte del uso de Internet tiene que ver con la búsqueda de información, la red

¹⁵ «Ciudadanía efectiva es una relación basada en la asociatividad con el gobierno en la cual los ciudadanos se comprometen en definir procesos y contenidos del *policy making*» (OECD 2003: 15).

¹⁶ Cf. el artículo, relativo a protestas universitarias en Alemania, de Dieter Rucht, «*Keine Machtveränderung durchs Internet*» (2003). Ver también OSORIO 2003.

también sirve para informar a otros. A diferencia de otros medios (prensa o TV), Internet permite la posibilidad de generar respuestas de usuarios/consumidores y la retroalimentación de flujos de información dentro de un amplio espectro de participantes en tiempo real.

De entre el conjunto de instrumentos disponibles se pueden señalar, en primer lugar, las páginas Web y portales de agencias gubernamentales. La mayor parte del uso real de Internet es para la búsqueda de información; en tal sentido, los portales tienen la ventaja evidente de que permiten acceder a un volumen muy grande de páginas Web con mucha información. Sin embargo, ello constituye una ventaja con restricciones: para ciudadanos comunes y corrientes este rasgo que puede ser una ventaja, puede convertir el uso de portales en algo inmanejable.¹⁷ El segundo instrumento más usado es el correo electrónico, particularmente en las modalidades de *newsbrief* o *newsletters*. En tercer lugar, está el uso de *e-mails* para encuestas o *Surveys* y los chats con personalidades políticas. En cuarto lugar, podría considerarse el voto electrónico, respecto del cual a su vez es necesario distinguir el uso de medios electrónicos para su registro y contabilidad en sitios de votación, del voto *on-line*, respecto del cual existen algunas experiencias, como por ejemplo respecto de elecciones primarias en algunos Estados de Norteamérica.

Al menos en teoría, la puesta en funcionamiento de prácticas de *e-democracy* tiene, en la mayoría de los casos, una lógica bastante simple: las organizaciones o servicios gubernamentales ponen información a disposición de los ciudadanos y luego se adicionan servicios y posibilidades de interacción; a partir de allí se despliega una dinámica de interacciones múltiples, constituyendo así un nuevo espacio público de carácter virtual.

En la práctica todos estos procesos son infinitamente más complejos. En primer lugar, es necesaria una cuantiosa inversión que puede operar bajo diversas modalidades;¹⁸ adicionalmente se requiere de personas entrenadas, *hardwares*, *softwares*, liderazgo, voluntad y tipos específicos de cultura política (centradas

¹⁷ La investigación empírica muestra que, para el caso de EE. UU., los ciudadanos usan por tal motivo de manera mucho más intensiva los portales de los Gobiernos Locales que los del Gobierno Federal (BRACK & NOBLE 2001: 22).

¹⁸ En Estados Unidos, el crecimiento de la inversión en esta área pasó de US\$ 1,5 billones en 2000 a US\$ 6,2 en 2005. El Consejo Comunal de la Ciudad de Leeds destinó £ 450.000 sólo en el año 2001 y así se podría citar un buen número de ejemplos, aunque la investigación empírica tampoco permite establecer aún resultados efectivos entre gasto y aumentos en la participación. Respecto de las modalidades de financiamiento, el más extendido es el de financiamiento público, pero también se han usado modalidades público-privadas y también la externalización de los servicios (BRACK & NOBLE 2001: 22, 42 ss.).

en valores tales como pluralismo, ciudadanía y que valoren positivamente la partici-pación). También demanda de altos grados de flexibilidad, no sólo en relación con las perspectivas de cambio tecnológico, sino igualmente respecto de la diversidad y restricciones (incluso idiomáticas) de los usuarios. Por otra parte, existen problemas de «economías de escala». Aunque desde el punto de vista de la relación costos/rentabilidad la operación de un número menor de sistemas operando en unidades mayores de usuarios podría entenderse como más eficiente, desde el punto de vista del uso «ciudadano» no se puede actuar como en una asamblea local a escala nacional.¹⁹ Finalmente, se requiere de un gran cambio en el gobierno, de manera que los problemas del desarrollo de políticas públicas sean vistos desde una perspectiva holística, en el sentido de que no sólo debe involucrar información y consulta a los ciudadanos, sino retroalimentación y evaluación constante.

Asimismo, requiere de la adaptación de los partidos políticos en sus funciones de agregación y articulación de intereses. Los partidos son instituciones fundamentales para la democracia, pero son normalmente estructuras sobrecentralizadas, con déficit de democracia interna, cuyas tendencias predominantes en América Latina oscilan entre la tradición del clientelismo y la incorporación de modernas técnicas de *marketing* político, pero normalmente no aparecen interesados ni en más democracia interna ni en otorgarles mayor poder de decisión a los ciudadanos o a la sociedad civil. Por el contrario, incluso en los países desarrollados, aunque por razones un tanto distintas, el resultado no es muy diverso, allí la conjunción entre pautas socioculturales de la «posmodernidad» y financiamiento público de la actividad política tienden a producir efectos que propenden a una mayor autonomía de las élites partidarias respecto de sus electores (partidos profesionalizados de electores, en la terminología de Von Beyme (2002); véase apéndice 3).²⁰ La *e-democracy* supone por el contrario hacer más transparente lo público. La «transparencia» debiera ser fundamental en la democracia e Internet puede jugar un rol importante en transparentar un mundo de por sí opaco, aunque también se corre el riesgo de «espectacularizar» más aún la actividad política al transformar Internet en una suerte de TV para minorías selectas de usuarios.

El desarrollo de la democracia electrónica supone un cambio cultural en todos los ámbitos que involucra la actividad política, tanto en decisores como en los

¹⁹ Robert Luskin C. Fishkin.- «Deliberation and Better Citizen». Center of Deliberative Democracy. <<http://cdd.stanford.edu/research/index.html>>.

²⁰ El financiamiento público de la actividad partidaria y particularmente de las campañas, así como la profesionalización de la actividad política (incluyendo el tema electoral) ha profundizado las tendencias a la autonomía de las burocracias partidarias incluso respecto de sus electores (cf. OFFERLÉ 2004; BEYME 2002).

simples ciudadanos; requiere, por tanto, de nuevos desarrollos en educación para la ciudadanía. El concepto de educación para la ciudadanía (o educación cívica) representa un campo amplio sujeto a debate. Según Barber (1994; 1999: 113-4), ésta se puede dar en tres aspectos diversos: el primero sería el referido a los contenidos formales de la ciudadanía (la Constitución, normas legales, instituciones, prácticas políticas). Sin embargo, según este autor, para el desarrollo de una democracia «participativa» (*Strong Democracy*) este ámbito de formación sería irrelevante. El segundo aspecto tiene que ver con el aprendizaje de las relaciones entre la esfera privada y los *issues* del plano local-comunal. El tercer ámbito —el más efectivo según Barber— tiene que ver con un aprendizaje en la práctica fundado en la participación política.

La discusión teórica sobre la democracia electrónica

Aunque hay quienes sostienen que la *e-democracy* carece de todo sustrato teórico, en realidad lo que ha ocurrido es que se ha teorizado sobre las perspectivas de aplicación de las TIC a partir de las discusiones teóricas ya existentes sobre la democracia (con una amplia gama de adjetivaciones), y las relaciones entre prácticas sociales y tecnología —la construcción social de la tecnología— (TOPS, HOFF y HORROCKS 2000: 4-5). Todo ello en un debate que podría reducirse a dos dimensiones polares: el perfeccionamiento de la democracia representativa (por la vía de más ciudadanía efectiva y más *accountability*) o su «reemplazo» por un sistema de democracia directa. En tal sentido, es posible distinguir diversas taxonomías y aproximaciones sobre el tema de la democracia electrónica. Entre ambas posiciones hay quienes miran las potencialidades de las TIC como la posibilidad de constituir una alternativa entre ambas perspectivas en la lógica de un mayor desarrollo de la sociedad civil (FUCHS 2003; HARTO DE VERA 2006; PELTOLA 2006).

Una de las figuras claves en este debate ha sido Martin Hagen (ver apéndice 2), quien ya en la década de 1990 distinguía entre tres tipos de democracia electrónica: teledemocracia, ciberdemocracia y democratización electrónica (HAGEN 1997). Este autor definió cuatro dimensiones de participación política: información, discusión, voto y acción política. Siendo el primero el más básico y el último (y el más complejo) la militancia o adscripción a alguna organización. A partir de allí, Hagen definió otras tres variables: los «objetos tecnológicos de referencia» (medios), el tipo de democracia (representativa o directa) y los contenidos de la agenda política. La combinación de estos criterios lo llevó a precisar los tres tipos señalados antes. La teledemocracia (en un análisis *ex post*) como el concepto pionero de *e-democracy*, se desarrolla en la década de 1980 vinculándose al

desarrollo de los «nuevos medios» (por ejemplo, tv por cable). Sin embargo, las expectativas puestas en este tipo de instrumentos nunca llegaron a tener un impacto significativo en las formas y los índices de participación política. Las causas de la carencia de impacto de estas nuevas alternativas habrían sido el mantenimiento del carácter representativo del sistema y la definición (tradicional) de la agenda política *versus* un aumento tanto de la información brindada a los ciudadanos como del volumen de las demandas ciudadanas factibles de ser expresadas a través de estos nuevos medios. No obstante, el centro de la preocupación en el contexto de la «teledemocracia» seguía siendo la participación en función del voto. La conclusión necesaria sería entonces avanzar hacia formas de democracia directa.

La ciberdemocracia surge como una derivación de la extensión de redes y su icono es Internet. En esta nueva concepción se mantiene la idea de que la verdadera democracia no puede ser sino democracia directa —como una forma de gobierno en donde tienden a diluirse las históricas distinciones entre sociedad civil y sociedad política— (ARATO y COHEN 2000), unido a un liberalismo radical («libertarianismo») que supone tanto el derecho a la búsqueda de la libertad individual como la desconfianza hacia la intervención del gobierno. Por consiguiente, se combinan aquí tanto percepciones radicalmente individualistas de la sociedad como tendencias comunitaristas, en el sentido de que la constitución de redes (con el soporte de Internet) permitiría tanto la disponibilidad de información (información es poder) como la construcción de relaciones sociales menos jerárquicas. La finalidad ideal a alcanzar bajo esta concepción sería entonces la posibilidad de contar con una sociedad civil más fuerte, estructurada en torno a redes virtuales y no virtuales como un espacio de contención de la autonomía del gobierno y de las élites políticas.

La democratización electrónica —en cambio— pretende perfeccionar y mejorar la democracia representativa subrayando la necesidad de disponer de más y mejores canales de información entre el Estado y los ciudadanos a fin de que éstos tengan un mayor peso y capacidad de control en los procesos de toma de decisiones. En tal sentido, las ventajas que las TIC le brindan a la acción del gobierno deberían hacerse extensivas a los ciudadanos. El problema no sería la representación en sí, sino que los problemas relativos a los mecanismos (cómo históricamente éstos han operado) podrían ser resueltos por las alternativas de comunicación e información que brindan las TIC, generando el necesario *feedback* entre representantes y representados, sin que tampoco se pierdan las posibilidades de deliberación. Predomina aquí, por tanto, una percepción comunitaria de la actividad política, que se expresa simbólicamente en mecanismos como los *electronic town meetings* (ABRAHMSON 1993; BEN y STEMPEL s/f).

Otra perspectiva de *e-democracy* es la desarrollada por Van Dijk (2000), quien basa su clasificación tomando algunos de los conceptos desarrollados por David Held (1993) y elementos de la teoría de la comunicación. Van Dijk toma las categorías de Held y con relación al uso de las TIC distingue entre:

- 1) *Democracia «legalista»*. Modelo liberal-clásico que tiene su origen en algunos de los contractualistas del siglo XVII (como Locke) y que se funda en un conjunto de normas (constitucionalismo, separación de poderes, libertades civiles, etc.) y procedimientos (representación, principio de la mayoría, etc.). La función del sistema político sería fundamentalmente garantizar espacios de autonomía de los ciudadanos, limitando la acción del Estado. Bajo esta modalidad, las TIC debieran cumplir el rol de suplir las limitaciones en la circulación, uso y apropiación de la información que es un problema central en las complejidades de la sociedad contemporánea y que permiten la existencia de «áreas grises» que escapan a las posibilidades del escrutinio público. Las aplicaciones preferentes de TIC debieran servir a dos tipos de objetivos: a) proporcionar y sistematizar más y mejor información a los decisores (élites y/o burocracias) y ciudadanos; b) generar interfaces (interactividad) entre ciudadanos y gobernantes para resolver problemas de «gobernabilidad» o *governanza*, pero no para trasladar los procesos decisorios a los ciudadanos.
- 2) *Democracia competitiva*. Este «modelo» supone una visión centrada en «procedimientos» democráticos, en donde el más importante de todos está constituido por los procesos electorarios. Esta perspectiva parece contener elementos provenientes de la tradición «schumpeteriana» (HUNTINGTON 1989) como elementos de *rational choice*. La política es vista como una competencia (con muchas similitudes respecto del funcionamiento del mercado) entre oferentes políticos (partidos y candidatos) y demandantes (electores). En una concepción de esta naturaleza, el uso de las TIC debiera orientarse fundamentalmente al desarrollo de procesos electorales, es decir voto electrónico, pero también a su uso intensivo en las estrategias de comunicación política a través de los «nuevos medios». Aunque no hay referencias explícitas a qué ocurriría (o debiera ocurrir) con el uso de las TIC fuera (o entre) procesos electorales, se podría suponer con la misma lógica anterior del funcionamiento del mercado que éstas debieran funcionar para «fidelizar al cliente», manteniendo una suerte de «servicio de posventa» por la vía de flujos de información y retroalimentación (*imputs/outputs*).

- 3) *Democracia «plebiscitaria»*. Se remonta en su concepción al ideal ateniense o la concepción roussoniana de la democracia directa. La idea básica aquí es reducir al máximo las intermediaciones y expandir todo lo que se pueda las decisiones de los propios ciudadanos mediante la convocatoria a plebiscitos. La función de las TIC bajo esta concepción sería proveer de plataformas eficientes para que los ciudadanos puedan expresar de manera continua su parecer o su decisión (encuestas, voto electrónico, redes y todas las alternativas electrónicas que permitan interactividad), en relación con todo tipo de asuntos públicos.
- 4) *Democracia pluralista*. La lógica predominante de esta concepción se orienta a la idea de una «sociedad civil» más densa y activa, la misma que pueda presentar una alternativa a las tendencias a la centralización de los procesos decisorios por parte del Estado y el conjunto de sujetos sociales que interactúan en él (élites, partidos, burocracias). Hay aquí una concepción menos «mayoritaria» y posiblemente más «consociativa» (en el sentido de Lijphart —1987) de la democracia; el sistema político se concibe sobre múltiples centros de poder en competencia. La idea de representación aquí no se limita a las élites político-partidarias sino que debiera extenderse a la diversidad de organizaciones de la sociedad civil. Dos tendrían que ser entonces las funciones preferentes de las TIC en este contexto: generar más y mejores canales de información, favoreciendo la pluralidad de opiniones en debate y permitir la constitución de redes que articulen a actores y sujetos sociales. Los medios preferentes debieran ser, por tanto, aquellos que posibiliten estos fines: *e-mailing*, foros, videoconferencias, medios (de prensa) y programas orientados a las necesidades comunales.
- 5) *Democracia participativa*. Este modelo combina la democracia directa y representativa, pero enfatizando el rol de la ciudadanía activa desarrollado mediante mecanismos de educación y deliberación. Un requisito básico es el volumen de información que llega hasta los ciudadanos, abriendo centros de poder y mecanismos decisorios al escrutinio crítico de los ciudadanos. El uso de las TIC, por consiguiente, debiera dirigirse preferentemente al objetivo de formar ciudadanos autónomos, activos y reflexivos mediante campañas y mecanismos de información. De nuevo aquí las *town halls* aparecen como un medio preferente.
- 6) *Democracia libertaria*. Este término puede traducirse, en un sentido, como cercano a los ideales anarquistas («socialismo libertario») de autorre-

gulación y rechazo a toda forma de autoridad centralizada que no se derive del libre consentimiento; sin embargo, en el caso norteamericano se orienta al tema de relaciones autorreguladas por el mercado. Bajo este enfoque, el icono más significativo sería aquí la imagen de comunidades virtuales constituidas sobre relaciones horizontales entre ciudadanos que usan la red de manera descentralizada. El problema fundamental del que hay que precaverse según este enfoque es el burocratismo y la centralización de las decisiones colectivas. En relación con las TIC, éstas debieran cumplir las siguientes tareas: a) información libre y amplia; b) generar espacios de debate y deliberación; y, c) asegurar mecanismos para que los ciudadanos puedan expresar su opinión y su voluntad, y que éstas tengan efectos para procesos decisorios.

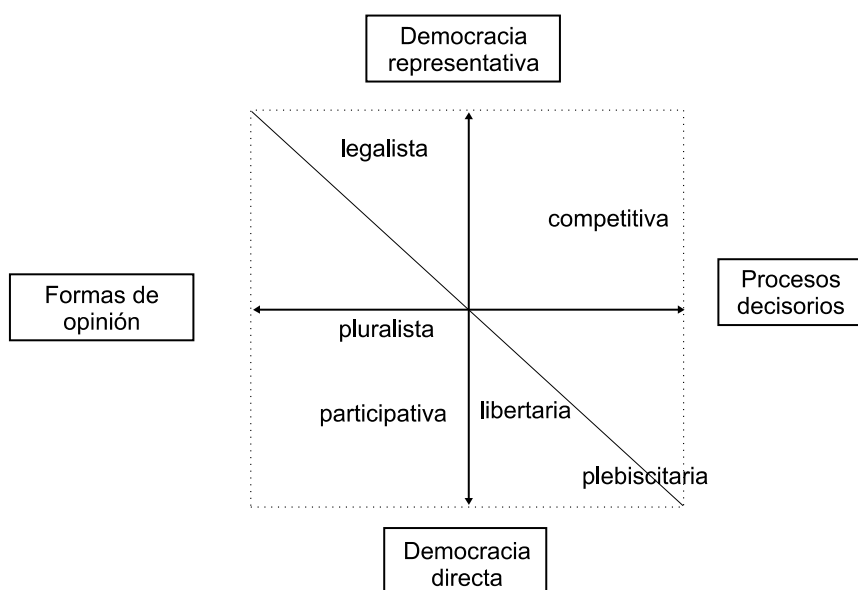
Otro texto clásico sobre modelos de *e-democracy* es el de Hoff, Horrocks y Tops *Democratic Governance and New Technology* (2000). A diferencia de la clasificación anterior, que se acerca a la lógica de los «tipos ideales» de Weber, estos autores examinan los efectos de las TIC en prácticas y discursos sobre la democracia. Las variables que utilizan son las concepciones sobre ciudadanía, los valores y procedimientos predominantes, las formas de intermediación y las modalidades de participación. Las combinaciones de estos criterios dan como resultado cuatro modelos de *e-democracy*: 1) la democracia de consumidores; 2) la democracia demoelitista; 3) la democracia neorrepblicana; y, finalmente, 4) la ciberdemocracia.²¹ Estos modelos constituirían una suerte de *continuum* entre las modalidades y prácticas del actual parlamentarismo europeo; mientras que en el polo opuesto, la «ciberdemocracia» representaría las perspectivas más radicales de transformación de las instituciones y prácticas actuales.

- 1) *La democracia de consumidores*. Se orienta dentro de los patrones clásicos de una concepción «procedimental» de la democracia (Schumpeter, Dahl y otros); por consiguiente, voto y procedimientos electorales tienen un valor central. Sin embargo, reconoce las tendencias a la autonomización de élites partidarias y burocracias (aunque tampoco desconoce su virtualidad práctica para resolver los problemas de la gobernabilidad en sociedades complejas). El problema fundamental a resolver (con recurso a las TIC) sería aquí optimizar el funcionamiento de la relación entre

²¹ En realidad, la descripción inicial de estos modelos se encuentra en el trabajo de Christine Bellamy *Models of Democracy: Towards democratic discourses form an Informatic Age* (p. 33 y ss.) en el texto citado de Hoff, Horrocks y Tops (2000), aunque ellos también retoman este mismo análisis (*Reflections on the Models of Democracy: Cyberdemocracy?*) en la parte conclusiva del libro referido.

GRÁFICO 1

Los modelos de Van Dijk



«decisores» y ciudadanos, trasladando el peso de la relación desde la simple representación hacia la capacidad de respuesta del sistema frente a las demandas de la ciudadanía (*outputs*). Mayores y mejores flujos de información hacia los ciudadanos permitirían la formación de ciudadanos más críticos y exigentes. Las TIC debieran ser puestas a disposición de los ciudadanos para crear estos canales y permitir una retroalimentación efectiva en términos de solución a las demandas de los ciudadanos.

- 2) *La democracia elitista (neocorporatista)*. Uno de los supuestos básicos de este modelo es que los ciudadanos están más interesados en resolver sus demandas por bienestar (bajo el concepto de *welfarestate*), que en reivindicaciones por mayor participación o en la ampliación de las libertades civiles (reconocimiento de derechos de minorías, por ejemplo). La opinión pública (expresada entre otros medios a través de encuestas) tiene una función legitimadora de las decisiones del gobierno y de la aplicación de políticas públicas más que de debate sobre alternativas. El éxito del gobierno depende, por tanto, de su capacidad de equilibrar

las posibilidades de satisfacer las demandas por bienestar (generando situaciones de equilibrio entre grupos con intereses divergentes). El rol central de las élites dentro de este modelo sería entonces la capacidad de articular y agregar intereses tanto de los actores relevantes del sistema como de los diversos grupos que componen la sociedad. El uso de las TIC dentro de este modelo debería orientarse a mejorar la calidad de la representación para una mejor articulación de intereses (v. g., sirviendo al desarrollo de políticas de descentralización), pero orientando la acción de estos instrumentos a los intercambios «verticales» entre élites y tecnócratas de un lado, y ciudadanos (o grupos de la sociedad civil) del otro, y paralelamente mejorando los flujos de información horizontales entre decisores políticos (gobierno-representantes-burócratas).

- 3) *La democracia neorrepblicana*. El «neorrepblicanismo» se funda en la idea de que los cimientos de la democracia se encuentran en la ciudadanía activa, pero que el espacio en donde ésta puede expresarse de manera preferente es en el ámbito comunitario-local (comunitarismo de carácter ecléctico, cuyas raíces intelectuales se fundan en tradiciones intelectuales de muy diversa naturaleza). El icono más frecuente en este tipo de discurso es el imaginario de una versión electrónica del Ágora ateniense o de la *town meetings* de Estados Unidos, es decir, la creación de un nuevo «espacio público» constituido por redes de ciudadanos activos mediados por soportes electrónicos.
- 4) *La ciberdemocracia*. Se trata de un modelo teórico (o en formación).²² Sus raíces intelectuales se fundan en la discusión teórica sobre la posmodernidad, teniendo como categoría central el tema de la identidad (o identidades múltiples) como eje de la dinámica social y política de sociedades «avanzadas» (o posindustriales). El tema de las TIC entra en la reflexión en cuanto agente de desarrollo (potencial o efectivo) en la constitución de nuevas identidades y, por lo tanto, de profundización del pluralismo en cuanto valor central de la vida democrática, pero simultáneamente como agente de integración (en contra de los mecanismos de dominación y coacción propios de las formas políticas tradicionales), necesario para contener las tendencias a la atomización de una sociedad posmoderna.

²² Bellamy sostiene que es el único de los cuatro modelos que no tienen vínculos con la tradición del constitucionalismo democrático (*loc. cit.*, p. 39).

Consideraciones críticas

Las críticas a la *e-democracy* podrían agruparse en tres ámbitos: quienes argumentan fundamentalmente sobre las posibles exclusiones en relación con las diversas modalidades de brechas digitales (generacionales, socioculturales, económicas, técnicas, etc.), quienes argumentan sobre limitaciones prácticas *versus* las «promesas» de la democracia electrónica; y, quienes ponen en cuestión el tema del contenido «democrático» de ésta, tanto por las «mediaciones» (nuevo tipo de elitismo), como por sus restricciones al carácter no-deliberativo de sus procesos decisorios.

Respecto del primer punto crítico, hay abundante información empírica acerca de la denominada «brecha digital»: Existen cerca de 429 millones de usuarios de Internet; 41% de ellos se encuentra en América del Norte y Europa, 20% en la región Asia-Pacífico y sólo 4% en América Latina. Frente a la pregunta sobre quiénes tienen acceso efectivo a la red (en la bibliografía aparece la distinción entre acceso en cuanto posibilidades de uso de equipos y redes, y accesibilidad en cuanto uso efectivo) hay evidencias para diversos casos nacionales de que incluso en países desarrollados las posibilidades de acceso pleno son aún limitadas. Una investigación venezolana sobre el perfil promedio de usuarios²³ revela que los beneficiarios de la red capaces de utilizarla para fines «políticos» no superan el 20% del total de la población.

Por otra parte, hay evidencia empírica de que incluso en casos de países de la OECD con un avanzado grado de desarrollo en prácticas de *e-government* y *e-democracy* existe aun una serie de problemas prácticos en el uso efectivo de plataformas. El año 2000, una investigación de la Universidad Brown para el caso de Estados Unidos (BRACK & NOBLE 2001: 9) encontró que aunque el 65% (dos de cada tres adultos) realizó algún tipo de transacción electrónica con agencias gubernamentales, de 1.813 páginas Web gubernamentales revisadas sólo el 22% ofrecía algún servicio y únicamente 5% brindaba más de uno. El 5% contaba con políticas de seguridad y el 7% tenía políticas de privacidad. Solamente el 4% daba

²³ Según un informe del PNUD (1999), 88% de los usuarios frecuentes de Internet viven en países desarrollados, que representan sólo el 17 % de la población mundial. Para el caso de Venezuela, el perfil de usuario promedio es un individuo de aproximadamente 34 años, con estudios universitarios, con ingreso promedio de US\$ 1700, residente de grandes ciudades, domina el inglés, y tiene más de dos años de experiencia en el uso de la red. Utiliza su computadora en promedio 42 horas por semana por razones de trabajo o, fundamentalmente, para obtener información y comunicarse con otros; sólo ocasionalmente la usa como medio de compra. Este perfil es extensible únicamente al 20% de la población venezolana (LOZADA 2001: 44, nota 4).

TABLA 1
Los modelos de Hoff, Horrocks y Tops (2000: 184)

Modelos	Democracia de consumidores	Democracia elitista	Neo-republicanismo	Cyberdemocracia
Visión desde los ciudadanos	Neo liberal	Liberal-pluralista	Socialdemócratas	Comunitarismo Radical-demócrata
Valores dominantes	Libre elección	Efectividad	Deliberación y participación	Tolerancia y aceptación de la diversidad
Nexos políticos	Lógica del mercado	Discursos de expertos	Esfera pública a través de medios	Discusión y agregación / articulación de opiniones a través de TIC
Formas centrales de participación	Servicios / políticas públicas	Negociación, Consenso y Lobbying	Debate público, asociacionismo	Debate público Iniciativas ciudadanas
Intermediación Política predominante	Información Servicios Consumo	Campañas institucionales	Town-Meetings (reales y virtuales)	Uso de redes / comunidades virtuales
Normas de procedimientos	Desarrollo de capacidades en el sentido de derechos	Desarrollo de un sistema político adaptativo	Desarrollo de identidades Desarrollo de un sistema político adaptativo	Desarrollo de capacidades en el sentido de Competencias ciudadanas
Aplicaciones predominantes de TIC	Voto electrónico Intranets Páginas Web Bases de datos	Páginas Web E-mailing Sistemas de información Voto electrónico	Foros (grupos de discusión) virtuales localizados, focalizados y moderados	Foros virtuales (deslocalizados) Blogs
«Issues» (temas de debate) predominantes	Privacidad y seguridad en los usos de bases de datos	Relegitimación y reorientación de las instituciones de gobierno e-government Comunicación y marketing político	Aumentos y profundización de la participación política Mejoras en la calidad del debate público	Más ciudadanía Ciudadanía inclusiva Pluralismo Autonomía

posibilidades de traducción a un segundo idioma (castellano). El 42% ofrecía servicios de database y sólo 34% proveía de una lista de preguntas frecuentes (FAQ) con las correspondientes respuestas. El 72% no ofrece servicios *on-line*. La conclusión de esta investigación era que la mayoría de las páginas Web oficiales no resolvían las demandas de información de los usuarios.

La experiencia del uso de *e-mails* para comunicarse con los representantes, también tiene restricciones: el Senado de Estados Unidos recibió 80 millones de correos electrónicos en 2000, de acuerdo con el *Congress On-Line Project*. El sistema supone que los emisores reciben una respuesta automática de alguna oficina gubernamental, pero cuando el *mail* inquiriere sobre más de un tema y requiere, por tanto, más de una respuesta, se le informa que debe esperar una contestación

por el sistema postal (OECD 2003: 20). Por otra parte, no deja de ser interesante el resultado de una experiencia desarrollada por los investigadores del PNUD-Chile en su indagación sobre uso y penetración de TIC. Los estudiosos utilizaron dos personas —que por sus apellidos podían ser identificadas simplemente o como provenientes del mundo popular o de sectores medios en un caso, y de sectores de la élite más tradicional en el otro—, para enviar *mails* a una lista de parlamentarios. El contenido del texto del correo electrónico solicitaba información y en ambos casos era el mismo. En el segundo caso («José Herrázuriz») se recibieron más respuestas, con mayor información y en un menor período de tiempo, agregando incluso números de teléfonos de los parlamentarios para eventuales nuevas consultas.²⁴ Pero más allá de la evidente discriminación, los autores del informe hacen notar la baja penetración del uso entre políticos y parlamentarios de un instrumento simple y de amplia disponibilidad que permitiría una mejor comunicación con potenciales electores.

El inmenso potencial de participación que se le atribuye a la realidad virtual presupone representaciones compartidas, que son a su vez una condición de la comunicación y de la intersubjetividad. Si la democracia representativa no es una democracia directa, la red tampoco convoca necesariamente a una participación más activa. Aun cuando las TIC multiplican de manera exponencial la masa de información, la desigual apropiación de ésta tiene consecuencias sobre la construcción de debates y capacidades de influir en procesos decisorios. Las funciones participativas, deliberativas, decisionales propias de un espacio público democrático, difícilmente son perceptibles en el agregado de opiniones fugaces, puntuales y privadas que se realizan en la red.

No todos los ciudadanos, ni aun en los países más desarrollados, disponen de computadoras. En consecuencia, existe el riesgo de que la democracia tecnológica discrimine a los menos provistos de tales elementos. El remedio expresado con la construcción de centros especiales a estos propósitos sirve sólo en parte, porque depende de los costos alternativos de la decisión de participar —tiempos, costos de acceso a la información necesaria, de la agregación de los menos dotados, etc.— (ARAYA 1996). Si no todos disponen de televisión o teléfono, menos tienen acceso a la red. Si los costos (financieros) de adquirir una computadora han bajado (y seguramente seguirán bajando) de manera exponencial, son aún proporcional-

²⁴ En el primer caso se recibieron nueve respuestas sobre 120 correos electrónicos. En el segundo, el número de respuestas subió a 31 de 120. El experimento se repitió después de un año, con un leve aumento de las respuestas para el segundo caso (cf. Núñez y Gutiérrez (2004) en PNUD 2006: 177).

mente pocos los que saben usar esta tecnología. Hay, por tanto, costos de educación que constituyen una manera diversa de expresar costos que además de tiempo también significan dinero. Tampoco se puede obviar este inconveniente simplemente favoreciendo la presencia de «técnicos» en los centros públicos de acceso a la red, porque parece evidente que los «técnicos» podrían terminar por transformarse, por el dominio de un saber especializado, en nuevos intermediarios políticos, pero sin un mandato democrático y, en definitiva, influir los comportamientos y las decisiones de todos aquellos que no entiendan bastante de procedimientos técnicos.

En términos temporales, muchas de las objeciones «técnicas» a la democracia digital podrían parecer superables por diversas razones: en primer lugar, por una cuestión de simple recambio generacional; los niños y adolescentes de hoy son «nativos», no inmigrantes al mundo de las TIC, como eventualmente pueden serlo sus padres y su incorporación a la «ciudadanía electrónica» será un proceso «natural» y sostenido en el tiempo con menos «costos» que la eventual «socialización electrónica» de sus progenitores. Por otra parte, los costos de acceso a la tecnología de redes seguirán bajando y se hará por ello más accesible a más personas (*Wireless* y tecnología satelital, por ejemplo). La propia tecnología también podría simplificar su uso, haciéndola accesible a lugares en donde hoy físicamente la conectividad resulta imposible (cableado en zonas rurales, periféricas o desérticas). También podrían ser los propios candidatos y partidos o los grupos y asociaciones de la sociedad civil los encargados de construir centros de información y agregación en los cuales los menos capacitados podrían encontrar acceso y orientaciones, pero en ese último caso la democracia podría resultar mucho menos directa de lo que podrían esperar los más entusiastas.

Desde cualquier punto de vista que se lo considere, no solamente desde la teoría discursiva/deliberativa, la democracia tiene sentido si se sustancia en un intercambio de ideas, en una confrontación de propuestas, en una formulación de soluciones que vienen en forma diversa sometidas al juicio de los ciudadanos, que se fundan sobre esfuerzos de persuasión individual y grupal sobre el supuesto de que algunas ideas son mejores que otras, que algunas propuestas están mejor fundamentadas en relación con los datos de la realidad o que algunas soluciones son más eficaces. El elemento del debate, el más amplio posible, no se agota en la decisión porque luego se hace necesario evaluar la incidencia y los efectos de las decisiones para, eventualmente, modificarlas o mejorarlas. La democracia digital parece centrarse radicalmente en el debate. Salvo casos excepcionales, está dirigida sobre el aspecto de la decisión. Por otra parte, los instrumentos técnicos —televisión, teléfono, computadora— sólo excepcionalmente están en condiciones de consentir un debate como intercambio de ideas y no en un sentido único sino interactivo. Es

una ilusión o una receta prematura pensar que la democracia digital puede afirmarse respondiendo a las preferencias de las mujeres y de los hombres limitada sobre el aspecto de decisión, mientras mujeres y hombres buscan en la democracia no sólo decisiones sino también un lugar donde convivir, intercambiar experiencias, afirmar identidades, aprender, incluso transformarse en ciudadanos mejores siendo mejor informados y capaces de comprender las razones de los otros.²⁵

Benjamin Barber, en un trabajo reciente (2006), analiza las críticas más recurrentes referidas al potencial democratizador de las TIC. El autor plantea algunas dudas y cuestionamientos adicionales. Su advertencia básica es que la tecnología es siempre una herramienta, no tiene un fin inherente en sí («no tiene *telos* propio», diría él); puede usarse de muchas maneras alternativas y tiende a reflejar la sociedad que la desarrolla, es más un reflejo que un determinante de ella. De esta manera, si la sociedad necesita desarrollar valores como tolerancia, participación, derechos humanos, etc., éstos no provendrán de la tecnología. Tales «bienes cívicos públicos» (Barber) deben ser creados mediante el desarrollo de instituciones. Las nuevas tecnologías reflejan la cultura actual, que es inherentemente individualista y comercial («Internet es un enorme centro comercial para comprar y vender»). La red, por otra parte, permite hacer mucho de lo que hemos hecho siempre, pero de manera más rápida.

Por otra parte, es muy difícil generalizar sobre la tecnología debido a la velocidad con que cambia, produciéndose aquello que Barber denomina «falacia generacional»: aquellos que crean nuevas tecnologías provienen de una generación que conoce las viejas tecnologías y realiza suposiciones sobre el uso efectivo de éstas, pero la próxima generación que no conoce las viejas tecnologías usa las nuevas de una manera muy diferente. Barber propone como ejemplo la adquisición de destrezas de investigación en el área de las ciencias sociales de manera tradicional y sin Internet. Con el uso de Internet, las competencias siguen siendo las mismas, lo que cambia es la posibilidad de acceder y manejar volúmenes mayores

²⁵ Buena muestra de las debilidades estructurales de la democracia participativa como modelo alternativo la ofrecen los análisis del gobierno electrónico. En efecto, la actual posibilidad técnica del conocimiento instantáneo de las preferencias de todos los ciudadanos con anterioridad a la toma de decisiones, volvería en principio factible la instauración de formas de democracia parti-cipativa. Ello, sin embargo, dejaría irresueltos varios problemas decisivos: 1) que las preferencias de los ciudadanos consistan muy frecuentemente en lo que los psicólogos sociales denominan pseudopreferencias, o constituyan meros prejuicios producto de la ausencia de información o la manipulación comunicativa; 2) la capacidad de Internet de seleccionar la información, según los gustos del consumidor, tiene un lado oscuro: la generación de cibercascadas y la fragmentación no sólo reduce drásticamente la exposición a argumentos, intereses, valores y perspectivas diferentes, que ayudan a desarrollar la tolerancia y formar las propias preferencias (Sunstein, Fishkin), sino que contribuye a la polarización y a la radicalización de las mismas (Brown), a su innegociabilidad.

de información. A la inversa, quienes se enfrentan a Internet sin haber desarrollado esas habilidades de manera previa, afrontan el manejo de ingentes volúmenes de información sin capacidad de discriminar, jerarquizar ni relacionar y por lo tanto información de muy diversa naturaleza es tratada de manera equivalente. Según el autor, este mismo problema lo vemos reflejado en el supuesto de la creación de comunidades virtuales en el espacio de la red. Aquellos que han creado o vivido la experiencia de comunidades reales, basados en su experiencia pueden crear una comunidad virtual, pero no se puede crear una comunidad virtual *ex nihilo*, si no saben de comunidades reales, tampoco pueden crearlas en Internet.²⁶

¿Hasta qué punto es democrática la arquitectura actual de Internet? Según Barber, hay varias características de la red que están asociadas positivamente a la democracia y otras que no son consistentes con las necesidades de ésta. Existirán tres características que coinciden con la manera democrática de hacer política y construir una sociedad democrática: 1) la horizontal, en cuanto medio de comunicación; 2) la signada por su carácter interactivo; y, 3) la identificada por su naturaleza plural y pluralista.

- 1) *Horizontal y punto a punto*. Se puede decir que una de las características fundamentales de Internet es que opera como un medio «horizontal», no de manera «vertical». La televisión y la radio maniobran, por el contrario, en un sentido «vertical»: los editores o propietarios que manejan este tipo de medios controlan o influyen de forma significativa en la opinión pública, pero Internet es «punto a punto» (de la misma manera que el teléfono), no depende de editores y eso le da un carácter profundamente democrático, porque la democracia —en la concepción «participativa» de Barber— tiene que ver más con la comunicación entre ciudadanos que con la comunicación entre éstos y la autoridad (en cualquiera de sus rangos, naturaleza o funciones).
- 2) *Interactiva y participativa*. De nuevo, es posible establecer comparaciones con la TV. Ésta ha devenido en el medio fundamental para la comunicación política (al menos en contextos de campañas electorales) en cualquier sistema democrático, pero no es un medio interactivo y uno de los problemas del funcionamiento práctico de las democracias actuales es la «espectacularización» de la política. Es una actividad fundamentalmente de espectadores (la política es lo que vemos en TV junto con otros espectáculos como el fútbol que tiene la desventaja adicional —dado su formato y su «tempo»— de orientarse más a suscitar emociones que a interpelar a

²⁶ «Existe mucha gente que cree que es posible crear comunidades cívicas global en la Web en ausencia de comunidades reales concretas, políticas y cívicas, pienso que se equivocan y que caen en la “falacia generacional”» (BARBER 2006: 5).

reflexiones fundadas en argumentos racionales. Además, Internet es un medio «ascendente»: empieza con nosotros y se despliega hacia arriba, a la inversa de como opera la tv. Desde este punto de vista, Internet se centra en los «demandantes», no en los «oferentes» (de ofertas políticas, para ponerlo en el lenguaje de la teoría de la elección racional); es decir, políticos y organizaciones políticas, o al menos tiende a producir equilibrios entre «oferentes» y «demandantes».

- 3) *Pluralismo y heterogeneidad.* Internet contiene y reproduce hasta el infinito esos rasgos que son constitutivos de las sociedades modernas (o posmodernas) con identidades múltiples en donde el pluralismo es también un valor democrático fundamental.²⁷

No obstante, cabe enumerar otras características de Internet que no están en consonancia con la democracia: 1) la rapidez; 2) el ya señalado tema de la brecha digital y sus posibles consecuencias en el sentido que el acceso a la tecnología termine haciendo los sistemas democráticos más discriminatorios o «mediados» (si el acceso a la tecnología se transforma en fundamental para la democracia, la democracia se puede ir convirtiendo en algo cada vez menos igualitario); y, 3) su carácter individual-privado.

- 1) *Rapidez.* La característica más importante de Internet es su velocidad, rasgo que la mayoría de las personas reconoce como su gran virtud; pero desde el punto de vista de la democracia aquello que en otros ámbitos podría ser considerada una virtud, es de hecho un defecto. La democracia es un proceso basado en la deliberación, se lleva a cabo en procesos reflexivo-argumentativos que requieren información, tiempo, y prudencia, se trata de realizar decisiones colectivas deliberadas.²⁸ En este sentido Internet sería un medio inapropiado por cuanto tiende a presionar para tomar decisiones rápidas.
- 2) *Sin mediación.* Internet no es un medio «mediado». Aunque hay quienes consideran que ésta es una gran virtud para formas de democracia

²⁷ Barber sostiene que en otro tiempo habría agregado una cuarta: y es que Internet nos devolvía a un mundo de comunicación textual, de palabras escritas que permitían la reflexión y la discusión argumentada entre textos; pero con la expansión del ancho de banda, Internet se ha transformado en un medio que ahora también transmite sonidos e imágenes en diversos formatos (BARBER 2006: 8).

²⁸ «La diferencia entre la tiranía de la mayoría y la democracia real es la deliberación» (BARBER 2006).

participativa, Barber lo considera una limitación. Con reminiscencias de Marcuse y de Habermas, este autor asume que las formas de comunicación requieren de mediaciones, por ejemplo lenguajes comunes y delimitación conceptual de los espacios de discusión, pero por el contrario, lo que Internet tiene es una «sobrecarga de información» que no ofrece posibilidades de discriminar sobre la calidad, veracidad, pertinencia o utilidad de dicha información y por lo tanto dificulta la posibilidad de llegar a tener «juicios fundados» en circunstancias que la política democrática requiere no sólo información, sino juicios sobre los acontecimientos.²⁹ Es la educación (en este caso la educación cívica) la que contribuye a desarrollar la capacidad de hacer juicios fundados («juicios cívicos» diría Barber), pero de nuevo Internet puede ser un eficiente recurso técnico para la educación, pero no la reemplaza.

- 3) *Privado-segmentado*. Internet es un tipo de tecnología centrada en los intereses individuales, no en el «nosotros». Mientras Internet tiende a ser un medio «narcisista», en el sentido que se funda en los intereses individuales (de la naturaleza que sean) de sujetos, la política trata del interés colectivo (o el bien común). El tema de la agregación y articulación de intereses (proceso que históricamente han cumplido los partidos políticos en todos los sistemas democráticos que funcionan de manera estable), no puede ser simplemente sustituido por la acción de grupos constituidos en el espacio virtual.

Finalmente está la pregunta acerca de las posibilidades de Internet de servir como medio de control social (la construcción de nuevas modalidades de «hegemonía», para conceptualizar este problema en los términos de Gramsci). Hay evidencia de que sistemas no-democráticos (v. g., la República Popular China) han logrado introducir censura sobre los usuarios por la vía del acuerdo con los proveedores de buscadores en Internet (Google) para bloquear el acceso a ciertos términos. Podría argumentarse de que eso no ocurre en los sistemas democráticos, pero también hay casos de sistemas democráticos que han usado el tráfico de Internet para controlar a sus ciudadanos, también por la vía de asignar un factor de riesgo al uso de determinadas palabras. Tal es el caso del sistema Echelon desarrollado en Estados Unidos para rastrear el tráfico de correos electrónicos y utilizado en el contexto de la «Guerra Contra el Terrorismo», aunque eso transgrede el derecho a la privacidad de las personas en una sociedad que se precia de respetar ese principio. El tema de la relación entre Internet y la democracia pasa, por consiguiente, también por la reflexión sobre a quiénes involucra y de qué manera: no sólo ciudadanos

²⁹ Barber en este punto retoma la antigua distinción de los filósofos griegos entre *doxa* (opinión) y *episteme* (saber o ciencia) —BARBER 2006.

y gobierno, sino también a las empresas proveedoras de soportes y plataformas virtuales, porque aunque es muy difícil responder a la pregunta de si Internet tiene «dueño», es más fácil responder a la pregunta de quién tiene la capacidad para tomar decisiones sobre el tipo de información que circula en la red o usar esa información en su beneficio.

3. CONCLUSIONES TENTATIVAS

Como señala Pierre Rosanvallon (2004) en el comentario a un texto de Guillermo O'Donnell sobre el tema de la democracia en América Latina, la definición de la democracia no puede ser únicamente institucional, sino que se debe extender hacia la inclusión de su «dimensión societaria»; es decir, la democracia es no sólo un tipo de régimen político sino una forma de vivir en sociedad, pero que también es «vvida como una historia», como la experiencia (y la memoria colectiva) de un conjunto de sujetos sociales. El problema fundamental no sería, por tanto, determinar idealmente qué es lo que debe ser la democracia, ni tampoco considerar la racionalidad interna de sus principios, sino de su «perspectiva en el tiempo», considerando sus límites, sus tensiones, sus carencias y sus despliegues históricos marcados siempre por algunas «formas de incumplimiento». Pero si esta afirmación es correcta, como contrapartida, el análisis de la democracia debiera ser también el de las nuevas demandas ciudadanas (sean de manera articulada o no), los nuevos discursos contruidos en torno a ella y las nuevas expectativas sobre su futuro. Las posibilidades de aplicaciones de las TIC para una democracia dotada de más ciudadanía son parte de algo que podríamos denominar «las nuevas promesas de la democracia».

Como se señaló al inicio de este texto, es evidente que muchas de las percepciones de frustración acerca del funcionamiento de las democracias en la región latinoamericana tienen que ver con promesas incumplidas relativas a la calidad de vida de las personas, pero también a la emergencia de nuevas expresiones de sociedad civil, nuevos actores y nuevas demandas (igualdad de género, nuevas identidades, etc.), posibilitadas o inducidas por los procesos de modernización y globalización. En las líneas precedentes hemos señalado, asimismo, que en nuestro medio —de una manera muy incipiente aún, pero con un ritmo sostenido—, las aplicaciones de las tecnologías de la información en el ámbito de las prácticas políticas configuran de manera paulatina y aun marginal, mas con una tendencia sostenida, un nuevo espacio para la profundización de la democracia.

La urgencia de demandas sociales más inmediatas, las limitaciones al acceso masivo y al uso eficiente de estas nuevas tecnologías, así como los costos alterna-

tivos involucrados, permiten entender fácilmente por qué las potencialidades de la democracia electrónica no constituyen aún temas centrales en ninguna agenda política, pero es evidente también que la profundización de sus aplicaciones son parte central de un futuro próximo. De hecho, de manera absolutamente espontánea, los nuevos movimientos sociales recurren a ellas para hacer más eficiente su articulación y movilización.

No obstante estas «promesas» y expectativas resulta evidente que el uso de las TIC —para producir más y mejor democracia— debe todavía pasar por un profundo proceso de cambio cultural que involucra y convoca tanto a una gama amplia de actores gubernamentales, políticos, sociales, privados y públicos, así como nuevos tipos de liderazgos políticos de carácter más participativo. En esta tarea colectiva le corresponde al Estado un rol central en varios sentidos. En primer lugar, posibilitando el acceso a las TIC, particularmente a aquellos grupos que por razones socioculturales aparecen como más vulnerables (únicamente la provisión pública de infraestructura de la información y eventualmente el subsidio público para los servicios de información pueden asegurar que los beneficios de acceder a la información sean distribuidos de una manera equitativa, deteniendo en este sentido, la creciente disparidad que ya existe). En segundo lugar, generando un nuevo tipo de educación para la ciudadanía que involucre de manera integrada tanto las aplicaciones de TIC como la educación para la democracia. En tercer lugar, mediante el desarrollo de páginas Web que permitan acercar los diversos servicios y agencias públicas del gobierno a los ciudadanos. Entre estos actores estatales, los municipios pueden desarrollar de un modo relevante, mediante el uso de TIC, nuevas y mejores formas de interacción con los ciudadanos que posibiliten mayor participación.

Pese a la amplia discusión teórica relativa al efecto de las TIC en el tipo de democracia que podríamos llegar a tener, es evidente que su desarrollo real es aún demasiado incipiente como para definir con claridad las tendencias de su desarrollo futuro; sin embargo, tendemos a compartir la idea de que, como en su oportunidad lo señalara Norberto Bobbio, la única democracia realmente viable en sociedades complejas es la democracia representativa (BOBBIO 2000: 49-50). Así, es evidente que las nuevas tecnologías brindarán más posibilidades a las expresiones de ciudadanos y de la sociedad civil en general; ello en la medida que el recurso a las TIC pueda generar una ciudadanía más activa, con capacidad de demandar más transparencia y generar mayor control sobre los actos de los decisores políticos (más *accountability*). Éste sería el paso previo para que la elaboración de normas y políticas públicas tengan un grado mayor de retroalimentación entre los ciudadanos y el gobierno. No obstante, también es necesario recordar que, dado que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación son precisamente eso, tecnologías,

el tipo de democracia que se desarrolle y sus grados de profundidad dependerá de factores eminentemente políticos y socioculturales. Así, en sociedades como las latinoamericanas, históricamente centralistas, presidencialistas, dotadas de un Estado que concentra un enorme poder de decisión, con mucho caudillismo y sistema de partidos poco estables o inexistentes que contrastan con una sociedad civil todavía poco desarrollada, el uso de TIC en el ámbito político difícilmente generará una democracia más participativa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHMSON, Jeffrey

- 1993 *Democratic Design for Electronic Town Meetings*. Disponible en: <http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/15/26/6b.pdf> (09/11/07; 15:20).

ALCÁNTARA, M.; L. PARAMIO, F. FREINDENBERG y otros

- 2006 *Reformas económicas y consolidación democrática. (Historia Contemporánea de América Latina)*, vol. VI: 1980-2006. Madrid: Síntesis.

ALENDIA, S. (ed.)

- 2004 «Balance de las democracias latinoamericanas: incertidumbres y procesos de consolidación». Número especial. Volumen 42 de *Política*. Revista del INAP. Ciencia Política de la UCH, Santiago de Chile.

ARATO, Andrew y Jean COHEN

- 2000 *Sociedad civil y teoría política*. México: FCE.

ARAYA, Eduardo

- 1996 «Participación, una perspectiva politológica». En D. CADEARTORI (ed.). *Participación: una visión multidisciplinaria*. Valparaíso: CEAL-PVCV, 1996.
- 2004 «El populismo en América Latina. Entre la ambigüedad conceptual y la realidad histórica». En E. CAVIERES. *América Latina en el siglo XX. Los proyectos y las realidades*. Valparaíso: Ediciones Universitarias.

ARDAYA, Rubén

- 2006 «Nación, regiones y municipios en la nueva democracia de Bolivia». *Diálogo Político*, 1-2006, KAS. Buenos Aires, pp. 28-52.

BARBER, Benjamin

- 1999 «The Scenarios for the Future of Technology and Strong Democracy». *Political Science Quartely*, vol. 113, N.º 4, pp. 573-589.
- 1994 *Starke Demokratie. Über die Teilhabe an Politischen*. Hamburgo. (Traducido al inglés como *Strong Democracy. Participatory politics for a New Age*, Berkeley, 1984.)
- 2006 «¿Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de telecomunicación?». *Revista de Internet de Derecho y Política*, N.º 3, UOC. Disponible en: <<http://www.uoc.edu/idp/3/dt/esp/barber.pdf>> (09/11/07; 15:32).

BEN, Kennedy y Bryan STEMPEL

- s/f *The effects of new Technologies on political participation*. Disponible en: <<http://people.reed.edu/~gronkep/webofpolitics/projects/techandparticipation/index.html>> (09/11/07; 15:59).

BEYME, Klaus Von

- 2002 *Parteien im Wandel. Von Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien*. Wiesbaden: Westdt. Verl.

BOBBIO, Norberto

- 2000 *El futuro de la democracia*. México: FCE.

BRACK, Andy & Phill NOBLE

- 2001 *E-Democracy Around the World*. Carolina del Sur: Phil Noble & Associates, Inc - Bertelsmann Stiftung. Disponible en: <<http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=23269>> (07/11/07; 20:21).

CARMONA, Erika

- 2006 «Participación de la comunidad en los asuntos públicos de Chile: una mirada desde el espacio local (1990-2005)». *Diálogo Político*, 1-2006, KAS. Buenos Aires, pp.11-27.

CASTELLS, Manuel

- 2001 *La sociedad de la información. Economía, sociedad y cultura* (3 vols.). México: Siglo XXI.

CAVAROZZI, M.

- 2002 «Los Partidos Políticos en América Latina Hoy. ¿Consolidación o crisis?». En J. M. ABAL-MEDINA y M. CAVAROZZI (eds.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Buenos Aires: KAS- Homo Sapiens.

DE LA MAZA, G. y M. FERNÁNDEZ

- 2006 «Cuando el viento sopla desde abajo: innovaciones locales, ciudadanía y gestión pública». En VARAS y otros. *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-Estado*. Santiago de Chile: Catalonia-Fundación Ford, pp. 263-296.

FUCHS, Dieter

- 2003 «*Models of Democracy: Liberal, Participatory and Electronic Democracy*». Universidad de Stuttgart. Ponencia presentada al Congreso del ECP, Edimburgo, abril, 2003.

GARCÍA CANCLINI, Néstor

- 1995 *Consumidores y ciudadanos, los conflictos culturales de la globalización*. México: Grijalbo.

GARRETÓN, M. A.

- 1995 «Democratización, desarrollo y modernidad. ¿Una nueva problemática?». En M. ALCÁNTARA y CRESPO M. (eds). *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 75-83.
- 1996 *Hacia una nueva era política. Estudios sobre las democratizaciones*. Santiago: FCE.

HAGEN, Martin

- 1997 *A Typology of Electronic Democracy*. Giessen Universitaet. Disponible en: <http://www.uni-giessen.de/fb03/vinci/labore/netz/hag_en.htm> (09/11/07; 16:13).

HARTO DE VERA, Fernando

- 2006 «Tipología y modelos de democracia electrónica». *Revista de Internet de Derecho y Política*. Disponible en: <<http://www.uoc.edu/idp/2/dt/esp/harto.pdf>> (09/11/07; 17:01).

HELD, David

- 1993 *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- 1997 *La democracia y el orden global. Del estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.

HOFF, Jens; Ivan HORROCKS y Pieter TOPS (eds.)

- 2000 *Democratic Governance and New Technology*. Londres: Routledge.

HUNTINGTON, S

1989 «El sobrio significado de la democracia». *Estudios Públicos*. N.º 33, CEP, Santiago.

1994 *La tercera ola*. Buenos Aires: Paidós.

LATINOBARÓMETRO

2005 *Informe Latinobarómetro 1995-2005*. Santiago: Corporación Latinobarómetro. Disponible en: <www.latinobarometro.org>.

LECHNER, Norbert

2006 «La democratización en el contexto de una cultura postmoderna y la erosión de los mapas mentales». En Norbert LECHNER. *Obras escogidas*. Santiago: LOM, pp. 411-491.

LIJPHART, Arend

1987 *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo*. Barcelona: Ariel.

LOZADA, Mireya

2001 *Política en red y Democracia Virtual: la cuestión de lo público*. Disponible en: <<http://www.globalcult.org.ve/pub/Clacso2/lozada.pdf>> (09/11/07; 16:20).

MÁIZ, RAMÓN

2003 «Mas allá de la democracia representativa». *Comunidad virtual de gobernabilidad y desarrollo*. CGV. Disponible en: <<http://www.fes-web.org/sociopolitica/cisp/socipoli/comunica03/Maiz.doc>> (09/11/07; 16:22).

MARTÍNEZ, M. (ed)

[1999] *Ciudadanía en Chile. El Desafío Cultural para el Próximo Milenio*. [Santiago:] División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno.

O'DONNELL, G.

1997 *Contrapuntos*. Buenos Aires: Ensayos Paidós.

OECD

2003 *Promises and Problems of e-Democracy. Challenges of on line citizen engagement*. París: OECD Publications Service.

OFFERLÉ, Michel

2004 *Los partidos políticos*. Santiago: LOM.

ORREGO, Claudio y Rodrigo ARAYA

2002 *Internet en Chile: oportunidades para la participación ciudadana*. s/l: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <<http://www.desarrollohumano.cl/otraspub/Pub07/internet.pdf>> (07/11/07; 20:27).

OSORIO, Carolina

2003 «Las nuevas formas de acción colectiva: nuevos movimientos contestatarios juveniles en Chile». Disponible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2002/mov/osorio.pdf>> (09/11/07; 16:27).

PARAMIO, L.

1992 *Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los 90s*. Instituto de Estudios Sociales Avanzados. CSIC. Disponible en: <<http://www.iesam.csic.es/doctrab1/dt-9203.pdf>> (09/11/07; 16:29). [Publicado en C. MOYA, A. PÉREZ-AGOTE, J. SALCEDO y J.F. TEZANOS (comps.), *Escritos de teoría sociológica en homenaje a Luis Rodríguez Zúñiga*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, pp. 847-864.]

PELTOLA, Jari

2006 *Politics on the Internet: New forms and media for political action*. Finlandia: Instituto de Ciencia Política Universidad Jyväskylä, Tampere, noviembre 2006. Disponible en: <<http://www.edemocracy.uta.fi/eng/haefile.php?f=115>> (09/11/07; 16:33).

PETER, Messing / Breit GOTTHARD (eds.)

2004 *Demokratietheorien. Texte und Interpretationen*. Schwalbach/Ts.: Wochenschau

PNUD

2004 *Contribuciones para un debate. Comentarios*. Dirección de proyecto: Dante Caputo; dirección editorial: Fernando Estévez. Buenos Aires: Alfaguara.

2006 *Informe Desarrollo Humano en Chile 2006. Las nuevas tecnologías: ¿Un salto al futuro?* Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRODDAL-PNUD

2004 *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Alfaguara. Disponible en: <<http://democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>> (07/11/07; 20:44).

PRZEWORSKI, Adam

1998 «Democracia y representación». *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD N.º 10. Caracas, pp. 7-32. Disponible en: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0030103.pdf>> (09/11/07; 16:49).

RIAL, Juan

2000 *Instituciones de democracia directa en América Latina* (octubre). Disponible en: <<http://www.ndipartidos.org/es/node/1336>> (09/11/07; 16:50).

ROSANVALLON, Pierre

2004 «La Democracia en America Latina». En PNUD 2004. Disponible en: <www.democracia.undp.org/informe/Default.asp>. (20/11/07;17:23).

RUCHT, Dieter

2003 «Keine Machtveränderun durchs Internet». *Politik Digital*. Disponible en: <www.politik-digital.de>.

SARTORI, Giovanni

1989 *Teoría de la Democracia*. (2 vols.). Madrid: Alianza.

TOPS, P.; J. Hoff & I. HORROCKS

2000 «New Technologies and the «crises» of democracy». En HOFF, Jens; Ivan HORROCKS y Pieter TOPS (eds.). *Democratic Governance and New Technolgy*. Londres: Routledge-ECPR.

TOURAINE, Alain

1996 *¿Podremos vivir juntos?* Buenos Aires: FCE.

VAN DIJK, Jan JAGM

2000 *Models of Democracy and Concepts of Communication. Digital Issues of Theory and Practices*. En Ken HACKER & Jan VAN DIJK, *Digital democracy, issues of theory and practice*. Londres: SAGE, pp. 70-89.

WIESSENDAHL, Elmar

1981 *Moderne Demokratietheorie*. Fráncfort (M): Moritz Diester Verlag.

Sitios Web:

Municipio de Virginia, EE. UU., <www.VBGov.com>.

Politics On Line. News, Tools & Strategies, <www.politicsonline.com>.

Corporación Latinobarómetro, <www.latinobarometro.org>.

APÉNDICES

APÉNDICE 1

Normas y prácticas de democracia directa en América Latina

País	Petición	Iniciativa	Revocación de cargos	Reforma constitucional	Referendo abrogativo	Referendo obligatorio y vinculante
Argentina	SI Excluyendo materia tributaria, presupuestos, tratados internacionales y normas penales. Necesarias las firmas del 3% del censo (Art. 39.º).	NO	NO	NO	NO	NO Sólo el presidente y el congreso pueden convocar referendo, que puede ser vinculante o no (Art. 40.º).
Brasil	SI El Art. 14.º establece el plebiscito, el referendo y la iniciativa popular, sin desarrollar sus modalidades. El artículo 61/2 fija un 1% de electores en al menos cinco provincias.	NO	NO	NO	NO	NO El Art. 49.º da al congreso la potestad de convocar referendos o plebiscitos, pero sin referirse a su carácter obligatorio.
Chile	NO	NO	NO	NO	NO	NO Sólo para reformas constitucionales en caso de desacuerdo entre Congreso y presidente Art. 117.º El Art. 5.º establece el plebiscito, el 32.º indica que es competencia del presidente y el 119.º fija los plazos de convocatoria.



País	Petición	Iniciativa	Revocación de cargos	Reforma constitucional	Referendo abrogativo	Referendo obligatorio y vinculante
Colombia	SI El Art. 155.º permite que el 5% de los ciudadanos pueda mandar una iniciativa al Congreso, pero no supone la convocatoria automática de referendo.	SI Si la petición legislativa ha sido rechazada por el Congreso, a petición del 10% de los votantes puede convocarse un referéndum. Excluidos temas presupuestarios, fiscales, tributarios y de relaciones internacionales.	SI El Art. 40.º y el 103.º reconocen el derecho a la revocación de mandatos. Según el Art. 64.º de la Ley N.º 134, con el 40% de los votos emitidos para elegir al representante se puede solicitar su revocación. Es precisa una mayoría del 60%.	NO Según el Art. 155.º y 375.º, el 5% de los ciudadanos puede proponer reformas a la Constitución, sin que implique la celebración de un referendo.	SI Según el Art. 170.º, el 10% de los ciudadanos puede convocar un referendo abrogativo. Precisa una participación del 25% del padrón. Se excluyen los temas tributarios, presupuestarios e internacionales.	SI, pero sólo para los derechos civiles y los mecanismos de participación popular, si lo solicita el 5% del censo (Art. 377.º). El presidente o el Congreso PUEDEN convocar un referendo en caso de reforma constitucional. Quórum del 25% del censo (Art. 378.º).
Ecuador	SI Requeridas firmas del 0,25% del censo. Excluidas materias presupuestarias (Art. 146.º).	SI Requeridas firmas del 8% del censo para someter a referendo cuestiones de trascendencia importante, excluidas las reformas constitucionales (Art. 105.º).	SI Sólo para diputados provinciales. Requeridas firmas del 30% del censo (Arts. 109.º y 110.º).	NO Un 1% del censo puede proponer reformas constitucionales, pero no implica la celebración de referendo (Art. 281.º).	NO	NO El congreso o el presidente pueden convocar un referendo, pero no es obligatorio (Art. 283.º).
Guatemala	NO	NO	NO	NO	NO	SI Sólo para reformas que no pasan por una Asamblea Constituyente. (Art. 280.º).
Panamá	NO	NO	NO	NO	NO	SI Sólo para el estatus del Canal (Art. 319.º). Es una de las modalidades de reforma de la Constitución (Art. 283.º).





País	Petición	Iniciativa	Revocación de cargos	Reforma constitucional	Referendo abrogativo	Referendo obligatorio y vinculante
Perú	Reconocida por los artículos 31.º y 107.º de la Constitución. Sin embargo, no se regula su uso.	Según el Art. 32.º las iniciativas legislativas pueden someterse a referendo. Sin embargo, no regula este uso.	El Art. 31.º admite el derecho a la revocación de cargos, pero no regula su uso. Por otro lado, el Art. 32.º no incluye la revocación de cargos entre las cuestiones que pueden ser sometidas a referendo.	SI Puede ser promovida por las firmas de un 0,3% del censo. (Art. 206.º).	NO	SI Excepto cuando la reforma es aprobada por dos legislaturas consecutivas. (Art. 206.º).
Uruguay	NO	NO en la práctica. Aunque el Art. 79.º garantiza el derecho a la iniciativa legislativa, nunca ha sido aplicado, y puede entrar en contradicción con otros artículos de la constitución (Arts. 85, 6.º, 86.º, 133.º).	NO	SI El Art. 331.º exige las firmas del 10% del censo, y un quórum del 35% del mismo.	SI El Art. 79.º exige las firmas del 25% del censo. Se exceptúan materias tributarias	SI Art. 331.º de la Constitución.
Venezuela	SI El artículo 204.º da el derecho a la iniciativa legislativa a partir del 0,1% del censo.	El Art. 71.º permite someter a referendo cualquier cuestión de interés nacional a iniciativa del 10% del censo. El Art. 73.º menciona el derecho a someter a referendo una ley a las 2/3 partes de la Asamblea, sin mencionar la iniciativa ciudadana. Además, este artículo permite someter a referendo cuestiones internacionales con la iniciativa del 15% del censo.	SI El Art. 70.º reconoce este derecho, y el 72.º permite ejercerlo a partir del 20% del censo. La revocación será aceptada si el número de votos es mayor que el que obtuvo en las anteriores elecciones el cargo revocado, y haya un quórum del 25% del censo.	SI El Art. 70.º reconoce este derecho y el 341.º la regula a partir de la iniciativa del 15% del censo.	SI El Art. 74.º permite la convocatoria de referendo abrogativo a partir de la iniciativa del 10% del censo, y del 5% para los decretos emitidos por el presidente. Se exige un quórum del 40% y se excluyen temas tributarios, presupuestarios, crédito público, derechos humanos y tratados internacionales.	SI El Art. 344.º obliga a someter a referendo cualquier reforma constitucional.

País	Petición	Iniciativa	Revocación de cargos	Reforma constitucional	Referendo abrogativo	Referendo obligatorio y vinculante
El Salvador	NO	NO	NO	NO	NO	SI Pero sólo en el caso de adhesión a una república centroamericana.
Nicaragua	SI A partir de 5.000 firmas de ciudadanos (Art. 140, 4.º). Excluidas leyes orgánicas, tributarias, tratados internacionales y amnistías.	NO 50.000 ciudadanos pueden solicitar la convocatoria de un referendo, pero debe ser aprobado por el Congreso. Además, el referendo es consultivo.	NO	NO	NO	NO La Asamblea Constituyente puede someter la reforma a referendo, pero no es obligatorio.
Paraguay	SI El artículo 123.º establece este derecho. Su regulación será establecida por una ley específica.	NO Además de que el Art. 123.º no exige la celebración de referendo para decidir iniciativas legislativas, el 121.º indica que los referendos no tienen por qué ser vinculantes, y el 122.º excluye de su objeto las relaciones internacionales, defensa, expropiaciones, temas tributarios, presupuestos, etc.	NO	SI Una reforma puede ser solicitada por 30.000 electores, según el Art. 290.º.	NO	SI El Art. 290.º hace obligatoria la celebración de referendo para aprobar reformas constitucionales.
Bolivia	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Costa Rica	NO	NO	NO	NO	NO	NO
Honduras	NO	NO	NO	NO	NO	NO
México	NO	NO	NO	NO	NO	NO
República Dominicana	NO	NO	NO	NO	NO	NO

APÉNDICE II
Los modelos de democracia electrónica de Hagen (1997)

Concept	Teledemocracy	Cyberdemocracy	Electronic Democratization
Main Issues	• CMC can „bridge time and space“ and make forms of political participation long believed impracticable possible • Traditional forms of representative democracy cannot deal with complexity of the information age, local forms of democracy and empowerment of the individual are necessary and - via CMC and other interactive media - possible • Democratic uses of media are necessary as a counter-balance to „abuses“ of media due to commercial objectives	• Creation of both virtual and material communities is central task of 21st century democracy • Information becomes prime economic resource, business AND individuals can better maximize their own good via CMC • CMC enables decentralized, self-governed forms of government, thus guarding effectively against state abuses of authority (such as censorship, invasion of privacy, etc.)	• CMC-based political information systems allow more and freer access to crucial government information • Electronic Town Meetings can create much needed links between public and representatives to deliberate political issues and create a new sense of community among the electorate • Because in-terest groups etc. can lower transaction and organization costs, civil society is strengthened via CMC
Forms of political participation most central	• Information • Discussion • Voting	• Discussion • Political activity	• Information • Discussion
Preferred forms of democracy	• Direct	• Direct	• Representative

APÉNDICE III
Las transformaciones en los sistemas de partidos.
De partidos de notables a partidos profesionalizados de electores.
(BEYME 2002)

III.1. Cambios estructurales.

Procesos sociales no controlados por los partidos y procesos parcialmente orientados por el sistema político

	Nivel Societal	Nivel de electores	Nivel de Organización	Nivel del Sistema Político
Procesos No controlados	Individualismo (individuación) Pérdida de vínculos sociales Disminución del peso de los determinantes socio-estructurales Sociedad posindustrial Aumento del rol de los medios Globalización Postmodernidad	Desideologización Disminución de la identificación partidaria Aumento de la abstención Volatilidad del voto	Disminución de militantes Disolución de los vínculos con grupos de intereses organizados Homogeneización	Fragmentación del sistema de partidos Competencia con M. Sociales
Transformaciones Parcialmente Orientadas por el Sistema Político	Pérdida de la capacidad de las élites de penetrar La sociedad europeización	Flexibilización de las ofertas políticas Predominio del marketing electoral Orientación medial de la competencia electoral	Concentración al elector Constitución de partidos profesionalizados Apertura hacia no militantes Profesionalización de las dirigencias partidarias Estatización del financiamiento Responsividad (disposición a responder) a los medios en vez de representación de grupos	Recuperación de autonomía de las fracciones en contra del partido Transversalidad Asimilación en la muestra de reclutamiento de los partidos

III .2. Transformaciones en los sistemas de partidos

	Partido de Notables (1918)	Partidos de Masas (Hasta la década de 1950)	Partidos Populares (<i>Catch Hall</i>) 50 – 70 s	Partidos profesionalizados De electores (Desde la década de 1980)
Representación	Sin mandato	Delegación	Representación libre	Representación con responsividad vinculada a la coyuntura
Metas fundamentales	Aseguramiento de privilegios a través del poder o eliminación de privilegios como contrapoder	Lucha sobre concepción de la sociedad (ideología)	Imposición fragmentaria de políticas	Imposición fragmentaria de políticas que se transversalizan
Calificación de las elites	Propiedad y herencia	Carisma o programa fundado ideológicamente	Competencia supuesta en campos limitados	Empresarios con aseguramiento estatal
Estructura de militantes	Facciones o Masas (dependiendo de la relación con el Estado como contrapoder)	Partido de masas con liderazgo controlado desde abajo	Partido de masas , pero con mecanismos de control desplazados hacia el estado y los medios	<i>Responsiveness</i> En vez de mandato, para representantes que permanecen largo tiempo en sus cargos
Campañas	Actividad secundaria vinculadas a dinero y redes	<i>Batallas de material</i> , intensivas en trabajo de militantes	Batallas mediales Intensivas en capital y trabajo de militantes	Campañas profesionalizadas , intensivas en capital en donde el trabajo de los militantes es irrelevante a los resultados
Financiamiento	Capital propio o vía patronazgo	Aportes de militantes	Subvención estatal y aporte de militantes	Financiamiento estatal
Relación con los medios	Uso de medios propios o ninguno	Uso de medios propios	Penetración en medios públicos	Relaciones comerciales con los medios

DERECHO ELECTORAL

Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones

*César Landa**

INTRODUCCIÓN

En reiteradas ocasiones, el Tribunal Constitucional (TC) ha destacado que —conforme al artículo 43.º de la Constitución— el Estado peruano es un Estado social y democrático de derecho.¹ De ello se desprende que es inherente al estado constitucional el reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes constituidos emana del pueblo (principio político de soberanía popular), y que su voluntad se plasma en la Constitución Política del Estado —principio jurídico de supremacía constitucional (VEGA 1985: 15-37).

De estos dos principios emana la fuerza normativa de la Constitución, que expresa la necesidad de que dicho reconocimiento originario se proyecte como una realidad constante en la vida social del Estado; de manera tal que, a partir de la ley, los reglamentos, las sentencias, las resoluciones y los contratos, toda persona, individual o colectivamente considerada, goce plenamente de sus derechos y obligaciones.

Pero es el Derecho electoral la rama del Derecho constitucional que regula la capacidad de participar de los ciudadanos, partidos y organizaciones políticas entre otros, de manera activa, «en la vida política, económica, social y cultural de la Nación», según reconoce y exige el artículo 2.º, inciso 17 de la Carta. Por ello, el

* Las opiniones vertidas en el presente artículo son a título personal y no comprometen a la institución a la cual está adscrito el autor.

¹ Sentencia (STC) 4677-2004-AA, de fecha 25 de diciembre de 2005, caso CGTP.

Derecho electoral puede ser considerado como una especialidad del ordenamiento jurídico constitutiva de la democracia participativa.

El principio democrático según el cual el poder del Estado emana del pueblo (art. 45.º de la Constitución), implica que la titularidad de los cargos públicos sólo puede ser legítima si su origen —de manera mediata o inmediata— se funda en un acto concreto que expresa la voluntad popular, y siempre que su ejercicio se haga con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

Sin embargo, la democracia no puede ser únicamente un método electoral ni el Derecho electoral un conjunto de reglas que organicen las elecciones. Es necesario, pues, regular unas elecciones y un sistema electoral que se rodeen de imprescindibles requisitos y garantías de libertad e igualdad del sufragio ciudadano; lo cual pone en relación directa a la teoría general del Derecho electoral y su objeto —las elecciones— con el Derecho constitucional. A partir de eso se puede ratificar que el Derecho electoral es una aplicación del Derecho constitucional (GARCÍA 1999: 24 ss.). Y ello, así, en un doble sentido.

Primero, porque es el propio texto constitucional el que fija los principios de soberanía popular y supremacía constitucional, la atribución de la titularidad electoral al pueblo, la regulación de su ejercicio que consagra un sistema electoral tripartito —el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)— como expresión del principio de control y balance de poderes, entre otros.² De esa manera, para el legislador, los mandatos contenidos en los preceptos constitucionales que configuran el Estado constitucional y la democracia resultan indisponibles.

Segundo, la democracia se fundamenta en la aceptación de que la persona humana y su dignidad son el inicio y el fin del Estado (art. 1º de la Constitución). Su participación en la formación de la voluntad político-estatal es presupuesto indispensable para garantizar el máximo respeto a la totalidad de sus derechos constitucionales; y especialmente aquellos de vinculación directa con la consolidación y estabilidad de una sociedad democrática hacen de ellos, a su vez, garantías institucionales de ésta (BOCKENFÖRDE 1993: 61).

² Consustanciales son el principio de separación de poderes (art. 43.º de la Constitución), los mecanismos de democracia directa (art. 31.º de la Constitución), las instituciones políticas (art. 35.º de la Constitución), el principio de alternancia en el poder y de tolerancia (STC 0042-2004, fundamento 3); así como el respeto y garantía de los derechos fundamentales.

Tal es el punto de partida de la teoría democrática-funcional (LANDA 2007: 557 ss.), que concibe a los derechos de la persona desde el punto de vista de los objetivos o funciones públicas y del Estado constitucional, en el marco de una democracia deliberativa.³ Es decir, se pondera el carácter cívico de los derechos fundamentales; en ese sentido, no son bienes jurídicos de libre disposición, sino que presentan límites, en tanto los ciudadanos de una comunidad democrática tienen los límites y el deber de fomentar el interés público.

Entre éstos se encuentran de manera especial los denominados derechos políticos, enumerados en los artículos 2.º (inc. 17) y 30.º a 35.º, los derechos a las libertades de información, opinión e información (art. 2º, inc. 4), de acceso a la información pública (art. 2.º, inc. 5), de asociación (art. 2.º, inc. 13) y de reunión, previsto en el artículo 2.º, inciso 12 de la Carta Fundamental; pero sin desconocer la garantía del conjunto de derechos que se derivan de la máxima consagración normativa y valorativa dada al principio-derecho de la dignidad humana.⁴ Aquí se percibe la clara influencia de la teoría de la integración de Smend; ésta ubica al hombre, como ser político, en relación directa con el Estado, como expresión del derecho político (SMEND 1928: 75 ss., 128 ss.). Por ello, como señala Böckenförde, «[...] el objeto (*Aufgabe*) y la función (*Funktion*) pública y democrático-constitutiva es lo que legitima los derechos fundamentales, y también lo que determina su contenido» (BÖCKENFÖRDE 1993: 61; cf. también ZIPPELIUS 1996: 233 ss.).

En suma, una sociedad en la que no se encuentren plenamente garantizados estos derechos, sencillamente, o no es una comunidad democrática, o su democracia —por incipiente y debilitada—, se encuentra desnaturalizada. Los poderes constituidos —y el JNE lo es— deben su origen, su fundamento y el ejercicio de sus competencias a la Constitución, antes que a la ley. De manera que ni se encuentran desvinculados de la Constitución ni, por ese hecho, son carentes de adecuados y eficaces mecanismos de control jurídico sobre la forma como ejerce sus atribuciones constitucionales.

³ Sin embargo, dichas tesis de la democracia-funcional de los derechos fundamentales no dejan de presentar interrogantes, acerca de la posible presión social contra la aparición de nuevos derechos que se originan en los valores periféricos del consenso democrático existente. En efecto, los casos de la libertad de expresión o del derecho electoral, entendidos como nuevos derechos fundamentales absolutos, pueden dar lugar a la transmisión de ideas y programas políticos, que no sean fácilmente cuestionables desde una posición democrática valorativa, por ejemplo. Lo que genera y abre un debate acerca de los límites y diferencias jerárquicas entre los derechos fundamentales, sobre todo cuando aportan una carga político-social.

⁴ STC 2273-2005-PHC, de fecha 13 de octubre de 2006, caso Karen Mañuca (fundamento 10).

Precisamente, por ser órganos constitucionales del Estado y, en esa condición, se trata de poderes constituidos dotados de competencias que deben ejercerse dentro de los límites de la Constitución y las leyes; entonces, no es inadmisibles que se pueda postular que su ejercicio antijurídico no pueda ser objeto de control jurisdiccional.⁵ Ello a partir de la declaración de principio de que en un Estado Constitucional de Derecho no existen (ni pueden auspicarse) zonas exentas de control constitucional, más allá de aquellas que la propia Constitución pueda haber establecido con carácter excepcional,⁶ *verbi gratia* a través de las llamadas *political questions* (LANDA 1994: 111-140); pero no en materia de derechos fundamentales, pues ello supondría tanto como que se proclamase que, en el Estado Constitucional de Derecho, el Texto Supremo puede ser rebasado o afectado y que —contra ese hecho— no exista control jurídico alguno.⁷

En consecuencia, la prohibición del control constitucional a los procesos electorales constituye un viejo resabio del otrora principio de la soberanía absoluta de la ley; al mismo que, en el caso peruano, apeló el Congreso para modificar el Código Procesal Constitucional (CPConst.) y no permitir control ni establecer límite alguno al JNE en el tema electoral. Ello entró en colisión con la soberanía de la Constitución y la tutela de los derechos fundamentales.

La controversia entre estos dos principios —constitucionalidad y legalidad—, a través del control del Tribunal Constitucional (TC) de las resoluciones del JNE, produjo un álgido debate mediático acerca de los alcances y límites de la justicia constitucional, y, de la propia naturaleza del Tribunal Constitucional. En tal sentido, corresponde en la presente nota realizar algunos comentarios a estos fundamentos, a partir de lo señalado por el TC en su jurisprudencia, y por el JNE.

1. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

EN MATERIA ELECTORAL

Desconocer la vinculación del JNE a la Constitución y a los derechos fundamentales que la Carta reconoce, al convertir en irrevisables sus resoluciones en materia electoral por un órgano judicial independiente, consagra potencialmente la impunidad a las violaciones constitucionales en las que éstas puedan incurrir.

⁵ STC 0014-2002-AI, de fecha 25 de enero de 2003, caso Colegio de Abogados del Cusco (fundamento 61).

⁶ STC 1230-2002-HC, de fecha 29 de agosto de 2002, caso Tineo Cabrera (fundamento 5).

⁷ STC 1941-2002-AA, de fecha 20 de marzo de 2003, caso Almenara Bryson (fundamento 7); STC 2409-2002-AA, de fecha 10 de diciembre de 2002, caso Gonzáles Ríos (fundamento 1).

Supuesto que no solamente puede suceder, sino que, en efecto, ha sucedido con anterioridad a dicha reforma bajo comentario, y que fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional. Baste recordar lo ocurrido al ciudadano Juan Genaro Espino Espino, contra quien se interpuso una tacha con la finalidad de impedir su participación en los comicios municipales de noviembre de 2002, por tener una acusación penal en trámite.⁸ No obstante, esta tacha fue declarada fundada por el Jurado Electoral Especial (JEE) de Ica, en clara violación de la presunción de inocencia reconocida en el artículo 2.º (inciso 24, literal e) de la Constitución y del derecho fundamental de participación política previsto en el artículo 31.º *in fine* de la Constitución. La impugnación contra la resolución del JEE fue denegada por el JNE aduciendo que en materia de tachas el JEE era instancia única, lo que suponía además una clara violación de los derechos fundamentales a la presunción de inocencia y a la pluralidad de instancias, reconocidos en los artículos 2.º, inciso 24 literal e, y 139.º, inciso 6 de la Constitución.

En dicha sentencia, el TC dejó resumidos los criterios esbozados hasta el momento del siguiente modo:

[...] no cabe invocar la existencia de campos de invulnerabilidad absoluta al control constitucional, so pretexto de que la Constitución confiere una suerte de protección especial a determinadas resoluciones emitidas por parte de determinados organismos electorales. En efecto, aun cuando de los artículos 142.º y 181.º de la Norma Fundamental, se desprende que en materia electoral no cabe revisión judicial de las resoluciones emitidas por el Jurado Nacional de Elecciones, y que tal organismo representa la última instancia en tal asunto, dicho criterio sólo puede considerarse como válido en tanto y en cuanto se trate de funciones ejercidas en forma debida o, lo que es lo mismo, compatibles con el cuadro de valores materiales reconocido por la misma Constitución. Como es evidente, si la función electoral se ejerce de una forma que resulte intolerable para la vigencia de los derechos fundamentales o quebrante los principios esenciales que informan el ordenamiento constitucional, no sólo resulta legítimo sino plenamente necesario el control constitucional, especialmente cuando éste resulta viable en mecanismos como el amparo.

En un contexto como el anteriormente descrito queda absolutamente claro que, cuando resoluciones como las emitidas en sede judicial, pretenden apoyarse en un criterio consistente en una ausencia de mecanismos de control o fiscalización jurisdiccional, se incurre en una lectura no sólo sesgada sino

⁸ STC 2366-2003-AA, de fecha 7 de abril de 2004, caso Espino Espino.

unilateral de la Constitución, porque se pretende adscribir a los organismos electorales a una concepción de autarquía funcional opuesta a la finalidad de respeto a la persona que, desde una perspectiva integral, postula la misma Norma Fundamental. Como ya se ha enfatizando en otro momento, no pueden admitirse como razonables o coherentes interpretaciones tendientes a convalidar ejercicios irregulares o arbitrarios de las funciones conferidas a los órganos públicos, puesto que un Estado sólo puede predicarse como de Derecho cuando los poderes constituidos no sólo se desenvuelvan con autonomía en el ejercicio de sus competencias, sino que, sobre todo, respeten plenamente y en toda circunstancia los límites y restricciones funcionales que la misma Carta establece, sea reconociendo derechos elementales, sea observando los principios esenciales que, desde el Texto Fundamental, informan la totalidad del ordenamiento jurídico. (Fundamentos 4 y 5)

En otro caso paradigmático, el Tribunal Constitucional tuvo ante sí una demanda que tenía por objeto que se declare la nulidad de la Resolución N.º 315-2004-JNE, expedida por el JNE, que, tras declarar fundada la apelación presentada contra el acuerdo formalizado mediante Resolución de Concejo N.º 039-2004-CDC/A, ordenó la vacancia del recurrente en el cargo de Alcalde de la Municipalidad Distrital de Canchaque-Piura, por la causal de nepotismo, prevista en el inciso 8) del artículo 22.º de la Ley N.º 27972 —Ley Orgánica de Municipalidades (LOM)—.⁹ Lo que a criterio del demandante, contravino el derecho fundamental al debido proceso, previsto en el artículo 139.º, inciso 3 de la Constitución.

Con esta sentencia el Tribunal tuvo la oportunidad para determinar previamente a la reforma legislativa del artículo 5.º, inciso 8 del CPConst., sobre si los artículos 142.º y 181.º de la Constitución, instituyen a las resoluciones del JNE como zonas libres de control constitucional y, consecuentemente, exceptuadas de ser sometidas a una evaluación de validez constitucional, mediante el proceso de amparo previsto en el artículo 200.º, inciso 2 de la Constitución. Así como, de la vinculatoriedad de los tratados sobre derechos humanos y las decisiones de los tribunales internacionales de derechos humanos para el Derecho electoral, con especial incidencia en la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos del artículo 8.º (Garantías Judiciales) y 25.º (Protección Judicial) de la Convención Americana de Derechos Humanos en el caso *Yatama vs. Nicaragua* (Sentencia del 23 de junio de 2005), donde dicho órgano de justicia supranacional expuso:

Si bien la Constitución de Nicaragua ha establecido que las resoluciones del Consejo Supremo Electoral en materia electoral no son susceptibles de

⁹ STC 5854-2005-PA, de fecha 8 de noviembre de 2005, caso Lizana Puelles.

recursos ordinarios o extraordinarios, esto no significa que dicho Consejo no deba estar sometido a controles judiciales, como lo están los otros poderes del Estado. Las exigencias derivadas del principio de independencia de los poderes del Estado no son incompatibles con la necesidad de consagrar recursos o mecanismos para proteger los derechos humanos.

Independientemente de la regulación que cada Estado haga respecto del órgano supremo electoral, éste debe estar sujeto a algún control jurisdiccional que permita determinar si sus actos han sido adoptados al amparo de los derechos y garantías mínimas previstos en la Convención Americana, así como los establecidos en su propia legislación, lo cual no es incompatible con el respeto a las funciones que son propias de dicho órgano en materia electoral. Este control es indispensable cuando los órganos supremos electorales, como el Consejo Supremo Electoral en Nicaragua, tienen amplias atribuciones, que exceden las facultades administrativas, y que podrían ser utilizados, sin un adecuado control, para favorecer determinados fines partidistas. En este ámbito, dicho recurso debe ser sencillo y rápido, tomando en cuenta las particularidades del procedimiento electoral.

Por todo lo expuesto, la Corte concluye que el Estado violó el derecho a la protección judicial consagrado en el artículo 25.1 de la Convención Americana [...]. (Parágrafos 174 al 176).

El Tribunal postuló, en la referida sentencia, que las similitudes con el caso peruano eran manifiestas. El artículo 173.º de la Constitución nicaragüense es sustancialmente análogo a los artículos 142.º y 181.º de la Constitución peruana. Y el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua tiene en el JNE peruano a su homólogo. Así, el Colegiado concluyó que insistir en una interpretación aislada de los artículos 142.º y 181.º de la Constitución, pretendiendo que las resoluciones del JNE en materia electoral están exceptuadas de control constitucional a través del proceso constitucional de amparo, suponía incurrir en una manifiesta irresponsabilidad, ya que situaba al Estado peruano ante la cierta e inminente condena por parte del Sistema Interamericano sobre Derechos Humanos al violar el artículo 25.1 de la Convención.

En un tercer y último caso bajo comentario, el Tribunal Constitucional resolvió declarar nula la Resolución N.º 156-2005-JNE expedida por el JNE del 6 de junio de 2005, mediante la cual declaró la vacancia en el cargo de alcalde de la municipalidad provincial de Chiclayo al señor Arturo Castillo Chirinos, a sabiendas de que la Corte Suprema de Justicia aún no se había pronunciado en última instancia, en un

proceso penal seguido en su contra.¹⁰ En consecuencia, el Tribunal declaró nulo todo acto expedido a su amparo, entre ellas la Resolución N.º 1186-2006-JNE en la que sostiene que la decisión adoptada de la vacancia se sustenta en la teoría de los hechos cumplidos.

Así lo señala en la referida sentencia que declaró fundada la demanda de amparo formulada por dicho burgomaestre, en razón de que el JNE no tuvo en cuenta que no basta la existencia de una sentencia penal condenatoria, sino que además es necesario que ésta haya alcanzado firmeza, ergo, que haya devenido en cosa juzgada; a fin de no vulnerar los derechos fundamentales, reconocidos también en los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que el Perú es parte obligada.

Pese a conocer fehacientemente que el proceso no había concluido y que se encontraba en trámite aún un recurso extraordinario de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia, el JNE decidió vacar al demandante, con lo que se violentó su derecho a la presunción de inocencia, a participar de la vida política del país y a ser elegido representante; esto último en razón de que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), a pedido expreso del propio JNE, excluyó al demandante del padrón electoral y canceló definitivamente la inscripción de su Documento Nacional de Identidad (DNI) por encontrarse supuestamente inhabilitado por el Poder Judicial, según lo afirmado por el JNE.

Como consecuencia de ello, el demandante no sólo fue impedido de emitir su voto en las elecciones políticas presidenciales y parlamentarias de 2006, sino que también se le privó de su DNI, impidiéndole el ejercicio de sus derechos ciudadanos e imponiéndole la condición de «indocumentado», en contra del más elemental derecho de la persona: la dignidad humana.

Sobre este particular, el Tribunal Constitucional señaló que el JNE al momento de remitir la comunicación al RENIEC, ya tenía pleno y cabal conocimiento de que el proceso seguido contra Castillo Chirinos se encontraba en trámite ante la máxima instancia de la justicia ordinaria y la sentencia emitida por el vocal Lara Benavides había sido declarada nula, sin que existiera sentencia penal con calidad de cosa juzgada. Es más, al concluir el proceso penal seguido contra el alcalde vacado, con fecha 12 de mayo de 2006, se emitió la Resolución por la que se declaró extinguida la acción penal, dando por fenecido dicho proceso y ordenando la cancelación de los antecedentes del encausado, así como el archivamiento definitivo de la

¹⁰ STC 2730-2006-PA, de fecha 27 de julio de 2006, caso Castillo Chirinos.

instrucción, con lo que quedó plenamente acreditado que contra el demandante, no existió sentencia penal con calidad de cosa juzgada que sustente la decisión del JNE.

Por otro lado, el JNE señaló que su juicio para declarar la vacancia del demandante se sustentó en la teoría de los hechos cumplidos, pues existía una sentencia penal que no había sido revocada, la misma que fue emitida en segunda instancia (Resolución N.º 1186-2006-JNE). Este supuesto quedó desvirtuado en el propio proceso judicial, dada la inexistencia de una resolución penal firme que hubiera impuesto una pena privativa de libertad contra el demandante. Tanto es así, que la sentencia judicial que sirvió de sustento a la resolución electoral impugnada fue declarada nula por la jurisdicción ordinaria.

La sentencia del Tribunal Constitucional estimó que el JNE pretendió sustentar su decisión en el artículo 293.º del Código de Procedimientos Penales, el mismo que dispuso que el recurso de nulidad no impedía que se cumpla la sentencia expedida, desconociendo que si bien dicho recurso no suspendía los efectos de una resolución judicial, no le concedía efectos de cosa juzgada o firmeza. Por esta razón, para declarar la vacancia en el cargo de alcalde, no bastaba la existencia de una sentencia penal condenatoria, sino que además era necesario que ésta hubiese alcanzado firmeza; pero, al no haberse producido este último elemento esencial, el JNE violó los derechos fundamentales a la presunción de inocencia y a la cosa juzgada, consagrados en los artículos 2.º (inciso 24, literal e) y 139.º (inciso 13) de la Constitución.

La sentencia del Tribunal Constitucional en el caso Castillo Chirinos consagró finalmente que:

La pretendida irrevisabilidad de las resoluciones del JNE que lesionen los derechos fundamentales vulnera el derecho de acceso a la justicia como manifestación de la tutela jurisdiccional efectiva, reconocida ésta en el artículo 139.º 3 de la Constitución, en concordancia con el artículo 200.º 2 de la Carta Fundamental. En torno a ello este Tribunal precisó que:

[...] detrás del establecimiento de los procesos constitucionales de la libertad, se encuentra implícito el derecho a la protección jurisdiccional de los derechos o, lo que es lo mismo, el derecho a recurrir ante un tribunal competente frente a todo acto u omisión que lesione una facultad reconocida en la Constitución o en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Los artículos 142° y 181° de la Constitución tienen por propósito garantizar que ningún otro poder del Estado se arrogue la administración definitiva de justicia en asuntos electorales. Sin embargo, cuando el JNE ejerce sus funciones en abierta contravención de los derechos fundamentales, el asunto escapa de los contornos estrictamente electorales, tornándose en una cuestión de relevancia constitucional directa, pues, desde ese instante, en observancia del artículo 200.° 2 de la Constitución, se reconoce el derecho al afectado de exigir jurisdiccionalmente la protección del derecho fundamental lesionado, mediante el proceso de amparo. Una interpretación contraria, no sólo sería atentatoria del referido artículo 200.° 2, sino también de su artículo 201.°, reconoce a este Tribunal como el órgano de control de la Constitución.

En efecto, el tópico, *strictu sensu*, no consiste en dirimir si el Tribunal Constitucional puede controlar los actos del JNE, sino tan sólo en definir si tiene competencia para conocer de un asunto en el que los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución se encuentran vulnerados, al margen del órgano del que dicha afectación provenga. La respuesta afirmativa frente a esta interrogante surge del artículo 201.° de la Constitución, a la luz, por cierto, de todo el compendio valorativo de la Carta Fundamental, presidido por la dignidad humana, cuya protección no resigna este Colegiado.

Por todo ello, es posible concluir que en estos casos —Espino Espino, Lizana Puelles y Castillo Chirinos— son sólo algunos ejemplos que ponen en evidencia la razonable y permanente posición del Tribunal Constitucional frente al JNE, que se condice con una adecuada interpretación de la defensa de los derechos fundamentales; institución que originalmente estaba recogida en el artículo 5.°, inciso 8 del CPConst., pero que el Congreso anuló para limitar la tutela jurisdiccional en sede electoral.

2. SOBRE LA DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY N.° 28642

El CPConst., Ley N.° 28237 que rige desde el 1 de diciembre de 2004, estableció en su artículo 5.°, inciso 8, que: «No proceden los procesos constitucionales cuando: [...] 8) Se cuestionen las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, salvo cuando no sean de naturaleza jurisdiccional o cuando siendo jurisdiccionales, violen la tutela procesal efectiva. [...]». Este mandato es

una consecuencia lógica del principio jurídico de la supremacía constitucional y se garantiza mediante el control que realiza el Tribunal Constitucional con la finalidad de tutelar los derechos fundamentales, así como de asegurar el principio de unidad y no-contradicción del ordenamiento jurídico nacional (artículo II del Título Preliminar del CPConst.).

Sin embargo, como el proceso electoral y sus resultados constituyen una materia reservada al dominio del Jurado Nacional de Elecciones, a partir de una interpretación literal de los artículos 142.º y 181.º de la Constitución, éste propuso al Congreso modificar dicha norma¹¹ para evitar cualquier tipo de revisión judicial de sus decisiones electorales, aun cuando pudiera cometerse una violación a un derecho fundamental. Así, el Congreso dictó la Ley N.º 28642 del 8 de diciembre de 2005, modificando el artículo 5.º, inciso 8, en los términos siguientes: «No proceden los procesos constitucionales cuando: [...] 8) Se cuestionen las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, bajo responsabilidad. Resoluciones en contrario, de cualquier autoridad, no surten efecto legal alguno. La materia electoral comprende los temas previstos en las leyes electorales y aquellos que conoce el Jurado Nacional de Elecciones en instancia definitiva».

En este contexto, el Colegio de Abogados del Callao planteó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley N.º 28642; mediante ella se invocaba la vulneración de los principios de supremacía de la Constitución (art. 51.º de la Carta); el principio de separación de poderes (art. 43.º de la Constitución); y la tutela jurisdiccional efectiva (art. 139.º, numeral 3, de la Constitución).

Es del caso señalar que la modificación legislativa —introducida mediante la Ley N.º 28642— que impide el control constitucional, tenía por objeto que las resoluciones dictadas por el JNE en materia electoral, en ningún caso resultasen revisables en sede jurisdiccional, ordinaria ni constitucional. Ello debido a que, supuestamente, permitir la revisión de las resoluciones del JNE contravendría los artículos 142.º y 181.º de la Constitución, afectando la seguridad jurídica y atentando contra la autonomía que le ha sido atribuida constitucionalmente al Jurado en el artículo 177.º de la Constitución.

El artículo 142.º de la Carta Magna, establece que: «No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral [...]». Mientras que su artículo 181.º, dispone: «El Pleno del Jurado Nacional de

¹¹ El proyecto de ley 13661/2005-JNE, presentado por el Jurado Nacional de Elecciones, a través de su Presidente, doctor Enrique Javier Mendoza Ramírez, con fecha 9 de septiembre de 2005.

Elecciones aprecia los hechos con criterio de conciencia. Resuelve con arreglo a ley y a los principios generales de derecho. En materias electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares, sus resoluciones son dictadas en instancia final, definitiva, y no son revisables. Contra ellas no procede recurso alguno».

A través de este pronunciamiento, el Tribunal, siguiendo el criterio jurisprudencial de sentencias precedentes —las mismas que han sido comentadas—, rechazó una interpretación literal y unilateral de dichos preceptos,¹² propia del primer positivismo jurídico, sustentado por el JNE. En función de éste, el Jurado sostenía que, en ningún caso, sus resoluciones eran susceptibles de ser revisadas, ni siquiera en aquellos supuestos en los que resultaban manifestamente contrarias a los derechos fundamentales de la persona; es decir, aun en los casos en que contraían abiertamente la dignidad humana (artículo 1.º de la Constitución).

Frente a ello, el Tribunal afirmó una teoría de la interpretación constitucional capaz de reconocer la particular estructura normativa de las disposiciones constitucionales que, a diferencia de la gran mayoría de las leyes, no responden en su aplicación a la lógica subsuntiva (supuesto normativo-subsunción del hecho-consecuencia); ella exige que los métodos de interpretación constitucional no se agoten en aquellos criterios clásicos de interpretación normativa (literal, teleológico, sistemático e histórico), sino que abarquen, entre otros elementos, una serie de principios que informan la labor hermenéutica del juez constitucional.¹³ Es sobre la base de estos criterios que debe llevarse a cabo la interpretación de los referidos artículos 142.º y 181.º de la Constitución.

Se erige, así, la interpretación constitucional como una necesaria consecuencia del tránsito producido del Estado Legal al Estado Constitucional,¹⁴ que conlleva

¹² Las sentencias 0010-2002-AI (caso Legislación Antiterrorista); 0023-2003-AI (caso Justicia Militar I); 0004-2004-CC (caso Conflicto de Competencias Poder Judicial y Congreso); 0019-2005-AI (caso Wolfenson); 0020-2005-AI / 0021-2005-AI (caso Hoja de Coca); son sólo algunas muestras, entre las muchas existentes, con las que el Tribunal Constitucional ha demostrado que a los métodos jurídicos y de argumentación constitucional (función de valoración), acompaña una cabal conciencia de la realidad social, buscando aliviar los conflictos intersubjetivos e interinstitucionales (funciones de ordenación y pacificación).

¹³ Konrad Hesse (1983: 47-51) desarrolla el contenido de dichos principios, los cuales son: el principio de unidad de la Constitución, el principio de concordancia práctica, el principio de corrección funcional, el principio de función integradora y el principio de fuerza normativa de la Constitución.

¹⁴ STC 0008-2003-AI, de fecha 12 de noviembre de 2003, caso Constitución Económica; en la cual, el supremo intérprete de la Constitución consagra este modelo de Estado Constitucional de Derecho, predicando algunos de sus contenidos bajo el nomen de Estado social y democrático de Derecho; El principio de concordancia práctica; El principio de corrección funcional; El principio de función integradora; El principio de fuerza normativa de la Constitución.

—fundamentalmente— el reconocimiento de la fuerza normativa de la Constitución, es decir, a reconocer su capacidad de vincular jurídicamente a todos los poderes públicos, determinando la invalidez de todo acto o norma contrario a ella, sobre la base del principio de supremacía jurídica de la Constitución. En la Carta de 1993, ello se encuentra recogido en sus dos vertientes: tanto aquella objetiva, conforme a la cual la Constitución preside el ordenamiento jurídico (art. 51.º), como aquella subjetiva, en cuyo mérito ningún acto de los poderes públicos (art. 45.º) o de la colectividad en general (art. 38.º) puede vulnerarla válidamente.

Para asegurar dicha supremacía y, con ella, la de los derechos fundamentales, surge la denominada «garantía jurisdiccional de la Constitución»; ésta se materializa en los procesos constitucionales del Título V («De la Garantías Constitucionales de la Constitución»), y son de conocimiento, en última instancia, del Tribunal Constitucional, órgano de control de la Constitución y su supremo intérprete, según el artículo 201.º de la Constitución y el artículo 1.º de la Ley N.º 28301, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.¹⁵

Y es que en el marco del Estado Constitucional de Derecho, la Constitución se encuentra orientada a una protección sustantiva, pero también procesal de los derechos fundamentales. Lo que supone una teoría constitucional procesal, como primer paso para concretizar el contenido material de la Constitución, a través de la afirmación de un *contenido procesal autónomo de los derechos fundamentales* —*status activus processualis*— (HÄBERLE 1997: 289 ss.); éste permite asegurar al ciudadano el acceso a la tutela jurisdiccional de la justicia constitucional para un ejercicio pleno de sus derechos fundamentales, pues la instauración de procesos específicos para la tutela de la dignidad de la persona humana y sus derechos sobre la base de una autonomía procesal¹⁶ constituye uno de los objetivos más importantes que la justicia constitucional ha conseguido.

De esta consagración de la supremacía constitucional y los derechos fundamentales, se derivan las siguientes consecuencias:

¹⁵ STC 0023-2005-PI, de fecha 22 de noviembre de 2006, caso Medida Cautelar (fundamentos 8 al 12).

¹⁶ Resolución 0020-2005-PI, de fecha 8 de agosto de 2005; resoluciones 0025-2005-PI y 0026-2005-PI, de fecha 28 de octubre de 2005; en las cuales se han desarrollado el contenido, alcances límites del ejercicio de esta potestad del Tribunal Constitucional para la regulación jurisprudencial autónoma del Derecho aplicable a los procesos constitucionales (*äussere Geschäftsordnung*) conforme a criterios de oportunidad.

- a) Ninguna disposición constitucional puede ser interpretada de modo aislado, sino de acuerdo con el principio de unidad de la Constitución, a efectos de asegurar el principio lógico de no-contradicción entre las disposiciones de mayor y menor jerarquía; y,
- b) Todo conflicto entre las disposiciones constitucionales debe ser resuelto «optimizando» su interpretación, es decir, sin «sacrificar» ninguno de los valores, derechos o principios concernidos. Éste es un mandato que emana del principio de interpretación constitucional de concordancia práctica¹⁷ y de interpretación de la ley conforme con la Constitución.¹⁸

De esta manera, no cabe sacrificar los derechos fundamentales, convirtiendo en absoluto el principio de seguridad jurídica que subyace en la irrevisabilidad de las resoluciones del JNE en materia electoral. Pues, en el Estado constitucional subyace también el principio de justicia y no-arbitrariedad, en virtud del cual no existen órganos exentos de control constitucional, como tampoco en mérito de ello se puede desconocer la seguridad jurídica electoral, pilar de la democracia representativa; sino, mediante el control constitucional, permitir excepcionalmente revisar afectaciones de los derechos fundamentales.

Entonces, es preciso acudir a una interpretación razonable y proporcional de los preceptos constitucionales involucrados, reconociendo los derechos políticos fundamentales y el debido proceso, así como aquellos otros que garantizan la seguridad jurídica del proceso electoral. De forma tal, que el Tribunal Constitucional como última y definitiva instancia de las resoluciones denegatorias de los derechos fundamentales, se asegure una revisión jurisdiccional de las resoluciones del JNE en caso de que éstas resulten violatorias de los derechos fundamentales, pero sin que ello signifique vaciar de contenido al principio de seguridad jurídica electoral.

¹⁷ STC 5854-2005-PA, de fecha 8 de noviembre de 2005, caso Lizana Puelles (fundamento 12), establece que en virtud del principio de concordancia práctica, toda aparente tensión entre las propias disposiciones constitucionales debe ser resuelta «optimizando» su interpretación, es decir, sin «sacrificar» ninguno de los valores, derechos o principios concernidos, y teniendo presente que, en última instancia, todo precepto constitucional, incluso aquellos pertenecientes a la denominada «Constitución orgánica» se encuentran reconducidos a la protección de los derechos fundamentales, como manifestaciones del principio-derecho de dignidad humana, cuya defensa y respeto es el fin supremo de la sociedad y el Estado (art. 1.º de la Constitución).

¹⁸ Ver una presentación de los principios de interpretación constitucional en LANDA 2007: 573 ss. Según el principio de interpretación conforme a la Constitución, una ley no debe ser declarada inconstitucionalmente nula cuando pueda ser interpretada en concordancia con la Carta Magna. Ello es así, en la medida que las leyes en un Estado democrático gozan de una presunción de constitucionalidad. Por eso, cuando una ley es cuestionada en su constitucionalidad, la demanda debe ser desestimada, si es que al interpretarla razonablemente —en sus diversas alternativas— al menos una de sus interpretaciones es conforme con la Constitución.

Por consiguiente, el supremo intérprete de la Constitución señaló que dicha reforma legal no sólo había plasmado una indebida interpretación de los artículos 142.º y 181.º de la Constitución, sino que había incurrido en una abierta contradicción con los principios de interdicción de la arbitrariedad y de no-contradicción dentro del ordenamiento jurídico. Principios éstos que el Tribunal Constitucional los ha recogido en su doctrina jurisprudencial con carácter vinculante, en tanto órgano de control constitucional, según el artículo 201.º de la Constitución.

En cuanto a que revisar jurisdiccionalmente las resoluciones del JNE en materia electoral supondría una vulneración de la autonomía que le viene reconocida constitucionalmente en el artículo 177.º de la Constitución, basta decir que, por ejemplo, el Poder Judicial también goza de independencia y autonomía (art. 139.º, inciso 2 de la Constitución) y, sin embargo, no hay jurista que niegue que sus resoluciones, incluso las de su máxima instancia la Corte Suprema, son susceptibles de ser revisadas mediante el proceso de amparo, claro está, en la medida de que resulten contrarias a los derechos fundamentales, tal como ha sido definido por el Tribunal Constitucional en la interpretación realizada del artículo 4.º del CPConst.¹⁹

Finalmente, no es posible sostener que la emisión de esta sentencia ha fijado la «alteración» de la finalidad del proceso constitucional de amparo, reduciéndolo

¹⁹ En materia de amparo tenemos la STC 3179-2004-PA, de fecha 2 de octubre de 2006, caso Apolonia Ccolleca (fundamentos 22 y 23), la misma determina que la intensidad del control constitucional de las resoluciones judiciales a través del proceso de amparo depende de la interpretación que se haga de la configuración constitucional del mencionado proceso. Así, desde una interpretación flexible del amparo el Juez constitucional asume competencia para examinar el juicio ordinario bajo un canon constitucional propio del supremo intérprete de la Constitución, revisando y reformando constitucionalmente la actuación judicial concreta que sea necesaria para determinar la constitucionalidad de la resolución judicial cuestionada. No obstante, ello no supone convertir al Tribunal Constitucional en una cuarta instancia judicial y sí, más bien, a fin de reconocer que al Tribunal le corresponde, en el proceso de amparo, resolver, ponderadamente, sobre el fondo y la forma de los procesos judiciales ordinarios cuando estos hayan violado los derechos fundamentales tutelados por el proceso constitucional de amparo; asimismo, mediante STC 4853-2004-AA, de fecha 22 de mayo de 2007, caso Amparo contra Amparo (fundamentos 39 y 40), el Tribunal establece los presupuestos para la procedencia del «amparo contra amparo», así como las reglas para la admisión del recurso de agravio a favor del precedente. Respecto al proceso de hábeas corpus cabe referir la STC 8125-2005-PHC, de fecha 25 de enero de 2006, caso General Electric (fundamentos 1 al 4), que permite al Tribunal ratificar su jurisprudencia en la materia, afirmando que si bien uno de los requisitos para cuestionar mediante hábeas corpus una resolución de carácter jurisdiccional es que tenga la calidad de firme, conforme a lo previsto en el art. 4.º del Código Procesal Constitucional, tratándose del auto de apertura de instrucción no corresponde declarar la improcedencia de la demanda, toda vez que contra esta resolución no procede ningún medio impugnatorio mediante el cual se pueda cuestionar lo alegado en este proceso constitucional.

única y exclusivamente a determinar la responsabilidad de los que realizaron el presunto agravio o amenaza, de conformidad con el artículo 1.º del CPConst; pues, no resulta contrario a que en el marco conceptual del doble carácter del proceso de amparo,²⁰ se pueda señalar que la normativa constitucional abre la opción de entender el amparo desde una variada gama de matices jurídicos especiales, en función de los derechos fundamentales reclamados y a los efectos de las sentencias recaídas en la praxis de la jurisdicción constitucional.

Así, entre otros, podemos identificar un tipo de *amparo innovativo*, para los supuestos en que a pesar de haber cesado o haberse convertido en irreparable la violación del derecho fundamental demandado, sería procedente que se plantee el amparo, para que el afectado no vea restringido a futuro su derecho y/o para una adición compensatoria frente a una situación lesiva consumada. Dadas las actuales posturas de la dogmática constitucional, e incluso en la configuración de las reparaciones de los principales sistemas regionales de protección internacional de los derechos humanos ante los cuales se interpone el denominado «amparo internacional» —Corte Interamericana de Derechos Humanos y Tribunal Europeo de Derechos Humanos—, se prevén fórmulas indemnizatorias (siendo, incluso, las de uso más frecuente).

Además, sin perjuicio de ello, dependiendo del caso *sub judice*, un fallo fundado recaído en una demanda contra una resolución del JNE puede determinar la *restitutio in integrum* (plena forma reparativa) del derecho constitucional afectado, siempre que no se suspenda el calendario electoral (p. e., en un procedimiento administrativo de vacancia). Y variar ello no corresponde a una decisión discrecional del legislador, ni al cambio de un modelo de reservas de competencias electoral por otro, sino que se encuentra íntimamente vinculado con los adecuados grados de respeto y

²⁰ STC 0023-2005-PJ, de fecha 22 de noviembre de 2006, caso Medida Cautelar (fundamentos 13 al 18), en donde el Tribunal Constitucional expone que el amparo, en tanto proceso constitucional, comparte su doble naturaleza, es decir, tiene una doble función, junto a la subjetiva, otra objetiva: asegurar el derecho Constitucional objetivo y servir a su interpretación. Dirá el Colegiado, que en tanto proceso fundamentalmente subjetivo, es promovido por la violación de derechos fundamentales, alegación compleja que no puede ir dirigida únicamente a lograr que el Tribunal determine el contenido de un derecho tutelable por el amparo, sino que se vuelve indispensable la conexión de éste con un acto concreto —de autoridad o particulares— que haya producido una afectación sobre el mismo. Su dimensión objetiva, determina que para resolver se hace necesaria la interpretación de los preceptos constitucionales relacionados con el caso planteado, específicamente a través de los principios constitucionales en los que se regula el derecho o categoría jurídica protegible que se alega vulnerada, la cual se convierte en criterio cierto para orientar la interpretación y aplicación de los derechos fundamentales por parte de los demás órganos estatales y, particularmente, de los órganos judiciales.

garantía que el Estado peruano y los poderes públicos le otorguen a la persona humana; cuya protección, en última instancia, corresponde al Tribunal Constitucional, y a la que —por imperio de la Constitución— no puede renunciar, bajo pena de responsabilidad.

3. CONCLUSIÓN

Tal como es de conocimiento público, el JNE formuló cargos contra los magistrados del Tribunal Constitucional, atribuyéndoles presunta responsabilidad penal por la expedición de una resolución contraria a la ley, al haber admitido una demanda formulada por el Colegio de Abogados del Callao en contra de la Ley N.º 28642, y permitir al JNE constituirse como partícipe y no en litisconsorte necesario en dicha demanda de inconstitucionalidad.

Sin embargo, con fecha 10 de julio, a partir de una comprensión conforme a la Constitución de las competencias del Tribunal, el Ministerio Público dictó la Resolución N.º 177-2007, firmada por la Fiscal de la Nación, Dra. Flora Adelaida Bolívar Arteaga; mediante ésta, se procedió a declarar improcedente la apertura de investigación preliminar contra los magistrados del Tribunal Constitucional, por la presunta comisión de los delitos de abuso de autoridad y prevaricato, en agravio del JNE, disponiendo el archivo definitivo de lo actuado.²¹

La consolidación del Estado Constitucional de Derecho no es pacífica, sino muchas veces presenta avances y retrocesos. Así, el conflicto intrasistémico entre el Tribunal Constitucional y el JNE es expresión de ello, pero no en un sentido peyorativo. En atención a que la existencia de conflictos no es, per se, nociva para el orden constitucional, por el contrario en algunos casos es hasta necesaria en la medida que es propio de todo sistema democrático; más bien, el no-conflicto es propio de las dictaduras. Pero es verdad que cuando estos conflictos son anómicos —es decir, rechazan la unidad constitucional—, entonces la seguridad jurídica se convierte en incertidumbre (LANDA 2006: 313-315).

²¹ La referida resolución, en su quinto considerando, señala: «Sin embargo, cabe indicar que la Constitución garantiza la división y separación de los Poderes del Estado, sobre el cual, reposa toda la estructura Democrática y Social del Estado de Derecho; siendo el Tribunal Constitucional, el órgano encargado del control de la Constitución y su interpretación, por ello, en los procesos de inconstitucionalidad, tiene la facultad de expulsar leyes o normas contrarias al ordenamiento legal; función que de ninguna manera puede ser entendida como una transgresión de la Ley o acto arbitrario».

Eso ocurriría si el JNE pretendiera desconocer el fallo del Tribunal Constitucional en el proceso de inconstitucionalidad referido, afectando de esta forma su triple identidad: fuerza de ley, cosa juzgada y efecto vinculante para terceros (artículos 103.º y 204.º de la Constitución).

Por otro lado, nadie duda de la necesidad de preservar también la seguridad jurídica del proceso electoral, pero no es constitucionalmente válido pretender ello a costa de la desprotección de los derechos fundamentales. Sin embargo, es importante destacar que desde 1996 el Tribunal Constitucional ha resuelto 39.109 procesos constitucionales, de los cuales sólo recibió 23 casos de amparo contra el JNE. Ninguno de ellos puso en peligro ni suspendió el cronograma electoral, en razón de que, salvo en dos casos, todas las demandas fueron declaradas improcedentes por irreparables.

No obstante esta constatación de la praxis jurisdiccional, una salida óptima para generar un equilibrio entre los bienes constitucionales en juego consistiría en plasmar un amparo electoral sumario, más breve aún que el amparo configurado actualmente en el Código Procesal Constitucional. Esto es, que las demandas de amparo se presenten ante la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema, y cuyas resoluciones denegatorias, emitidas en un plazo sumarísimo, puedan ser resueltas por el Tribunal Constitucional,²² o que el amparo sea conocido en primera instancia por el JNE, y, en caso de denegatoria, *per saltum*, sea resuelto en última y definitiva instancia por el Tribunal Constitucional (cf. LANDA 2007: 971 ss.).

Finalmente, los esfuerzos en el fortalecimiento del Estado constitucional en el actual proceso de transición institucional demandan afirmar el modelo constitucional de control y balance entre los poderes frente a la autarquía institucional, revestida falsamente de autonomía o de división de poderes. De lo contrario, resultaría altamente peligroso —sino desleal con la democracia—, que desde el Congreso se busque reformar las normas del ordenamiento constitucional o legal derivadas de ella, que vacíen de contenido las competencias o funciones del Tribunal Constitucional, en tanto constituye la última instancia de protección de los derechos fundamentales de las personas y el órgano de aseguramiento del consenso constitucional de base en razón de nuestra existencia misma como Estado.

Lima, septiembre de 2007

²² STC 5854-2005-PA, de fecha 8 de noviembre de 2005, caso Lizana Puelles (fundamento 39.c).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang

1993 *Escritos sobre Derechos Fundamentales*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

GARCÍA SORIANO, María Vicenta

1999 *Elementos del Derecho Electoral*. Valencia: Tirant lo blanch.

HÄBERLE, Peter

1997 *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*. Lima: Fondo Editorial PUCP- Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional.

HESSE, Konrad

1983 *Escritos de Derecho Constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

LANDA, César

1994 «Justicia constitucional y *political question*». En *Pensamiento constitucional*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

2006 «Tribunal Constitucional y Poder Judicial: Una perspectiva desde el Derecho Procesal Constitucional». En *Constitución y Fuentes del Derecho*. Lima: Palestra.

2007 *Tribunal Constitucional y Estado Democrático*, 3.^a ed. Lima: Palestra.

SMEND, Rudolf

1928 *Verfassungs und Verfassungsrecht*. Múnich: Duncker & Humblot.

VEGA GARCÍA, Pedro de

1985 *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.

ZIPPELIUS, Reinhold

1996 *Rechts und gerechtigkeit in der offenen Gesellschaft*. Berlín: Duncker & Humblot.

El sistema electoral alemán y el tribunal constitucional federal (la igualdad electoral en debate - con una mirada a Venezuela)

*Dieter Nohlen
Nicolas Nohlen*

A lo largo de su inalterada vigencia desde las primeras elecciones en 1949, el sistema electoral de la República Federal de Alemania ha sido objeto de varias decisiones del Tribunal Constitucional Federal (TCF, o por sus siglas en alemán BverfGE). La principal razón de la participación del más alto tribunal en esta materia tiene que ver con el carácter mismo del sistema electoral alemán: es un sistema combinado que trata de compatibilizar elementos presuntamente contrarios, elementos mayoritarios con elementos proporcionales. Aunque el sistema se denomina «representación proporcional personalizada», dando prioridad así a su carácter proporcional, para mucha gente no resultó bien clara la importancia de sus diversos elementos de composición en el funcionamiento del mismo. Por ello, unos comentaristas sostienen que el sistema es proporcional y, como tal, tendría que cumplir de lleno con los requisitos de la representación proporcional. Otros, al contrario, consideran que es mixto, abriendo un amplio margen de interpretaciones sobre la incidencia de los elementos mayoritarios y proporcionales en su determinación.

El parámetro más discutido en las controversias que se han planteado por las diferentes partes ha sido el principio de la igualdad del voto, uno de los clásicos cuatro requisitos del sufragio democrático al lado de la universalidad, al igual de su condición de ser directo y secreto. Este parámetro ha sido considerado, sobre todo, debido a las dificultades surgidas por el tipo de engranaje de los elementos mayoritarios y proporcionales en el sistema combinado, más precisamente por los elementos mayoritarios que lo distancian del sistema de la representación proporcional pura. La preocupación radicaba siempre en la idea de que los compromisos entre lo proporcional y lo mayoritario lesionaran uno de los principios fundamentales de la democracia representativa: el sufragio igualitario. Al respecto, el TCF ha sido

recurrido constantemente para que se pronuncie sobre este tema, de modo que existe ya toda una tradición interpretativa de jurisdicción constitucional del sistema electoral alemán. Dado que este sistema está considerado como un sistema electoral modelo —y efectivamente no parecen existir debates de reforma electoral en el mundo sin referirse a él—, la consideración de esta experiencia jurisdiccional constitucional resulta imprescindible para comprender la parte complicada e incluso cuestionable del sistema. Esto es especialmente cierto si se considera la controversia académica y jurisdiccional constitucional que aún rodea su funcionamiento. Conviene citar al respecto una de las más importantes decisiones del TCF en materia electoral, tomada hace diez años (el 27 de abril de 1997, BverfGE 95, 335) por cuatro votos a favor y cuatro en contra, a la que nos vamos a referir posteriormente.

En lo que sigue vamos a indagar, primero, la génesis y el funcionamiento del sistema. Después discutiremos el criterio de la igualdad del voto en su relación con el sistema electoral, especialmente la diferenciación frente a los diversos conceptos de igualdad del voto. Luego estudiaremos cuatro controversias constitucionales, presentando las razones del TCF en las que se apoyan sus decisiones, así como los argumentos en contra presentados por el voto de la minoría (o disidentes) cuando lo hubo. Terminaremos con unas observaciones generales.

1. GÉNESIS Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

PROPORCIONAL PERSONALIZADO

El origen del sistema alemán se remonta a principios del siglo xx cuando se trató de combinar el principio de la representación proporcional con el voto personal en circunscripciones uninominales. Fue Siegfried Geyerhahn quien en su estudio *Das Problem der verhältnismäßigen Vertretung* (El problema de la representación proporcional) de 1902 propuso establecer tantas circunscripciones uninominales cuantas correspondían a la mitad del total de los escaños. Los diputados de estas circunscripciones uninominales tendrían que ser elegidos según el sistema de mayoría absoluta a través del balotaje; los demás escaños tendrían que servir para efectos compensatorios, tomando como base de cálculo la votación nacional para efectuar la representación proporcional. Para cubrir los escaños proporcionales, Geyerhahn propuso considerar a los candidatos más votados que no habían logrado ganar una circunscripción. El sistema daba a entender que la representación política seguía el principio de la representación proporcional, mientras que en la selección de diputados regía una fórmula mayoritaria. Respecto a la clasificación del sistema,

se impuso en un principio la circunscripción uninominal. Karl Braunias (1932: 1, 240) hablaba de un sistema de mayoría proporcionalizado —en vez de un sistema proporcional personalizado— término que devaluaba el principio de decisión y que consideraba como crucial el principio de representación.

Tomando en cuenta el desarrollo de los sistemas electorales desde entonces, la fórmula Geyerhahn no ha sido la única manera de combinar ambos principios. Hoy en día, tenemos que diferenciar entre tres tipos de los llamados sistemas combinados; primero, la representación proporcional personalizada: Este sistema combina el principio de la representación proporcional con la adjudicación de una parte de los escaños según la regla decisoria de la mayoría; de esta manera, la distribución de los escaños empieza con el cálculo proporcional (a escala nacional o en los ámbitos de circunscripciones pluripersonales), para después sustraer de los escaños ya adjudicados a los partidos políticos los asientos conseguidos por mayoría de votos en las circunscripciones uninominales (mandatos directos). Los escaños que sobran se distribuyen entre los candidatos plurinominales según el tipo de lista. En cuanto al efecto de esta combinación, el grado de proporcionalidad entre votos y escaños es muy alto. Segundo, el sistema compensatorio: Este sistema combina los principios señalados como lo propuso Geyerhahn. Una parte de los escaños se utiliza para compensar los efectos desproporcionales de la fórmula mayoritaria aplicada en circunscripciones uninominales. El grado de proporcionalidad puede ser alto, dependiendo sobre todo del número de escaños destinados a servir para efectos compensatorios. Tercero, el sistema segmentado: Una parte de los escaños se cubre por diputados elegidos en circunscripciones uninominales, la otra por diputados electos por lista en comicios plurinominales. Prácticamente se aplican dos sistemas, y se acumulan sus resultados para al final formar uno solo. El grado de proporcionalidad puede ser medio hasta bajo, de modo que, según las circunstancias, este sistema puede conformarse con el principio de la representación por mayoría.

El sistema electoral alemán corresponde al primero de los tipos combinados. Vincula la norma de decisión de la mayoría con el principio de representación proporcional, de manera que resulte un sistema de representación proporcional. Aunque combina elementos técnicos de distinto origen teórico, no es un sistema mixto. Insistimos: el sistema proporcional personalizado (SPP) —en el mundo anglosajón denominado *mixed-member-proportional* (MMP)-system—, es un sistema de representación proporcional. Está personalizado en la medida en que permite al elector en los distritos uninominales la elección entre personas que son elegidas por mayoría relativa. Es importante tener presente esta categorización a la hora de pasar revista a las controversias constitucionales.

Esta importancia se observa no sólo en el caso alemán, sino más aún donde se ha introducido el sistema proporcional personalizado sin que existiera claridad conceptual sobre su naturaleza. Esta falta de claridad ofrece oportunidades de manipular el sistema electoral en función de determinados intereses políticos. Para demostrar tales efectos deplorables, analizaremos más adelante, en una digresión, la interpretación y consiguiente práctica del sistema proporcional personalizado en Venezuela, aprobado por una decisión del Tribunal Supremo de Justicia (Sala Constitucional) de ese país.

En lo tocante a los detalles del sistema alemán, el elector tiene dos votos. Con el primero elige —en los distritos uninominales, cuyo número corresponde a la mitad de los escaños parlamentarios—, a un candidato del distrito, y con el segundo voto favorece la lista regional (cerrada y bloqueada) de un partido. La distribución del número total de mandatos se lleva a cabo a escala federal, de acuerdo con la participación total de votos de los partidos, aplicando la fórmula electoral *Hare-Niemayer*. Se emplea, además, una barrera legal del cinco por ciento, la cual puede ser obviada por un partido en el momento en que éste gane tres mandatos directos en los distritos uninominales. Una vez que están definidos cuántos escaños recibirá un partido, éstos se distribuyen al interior de la agrupación política de forma proporcional entre las listas regionales de los partidos, aplicando de nuevo la fórmula *Hare-Niemayer*. De este número se descuentan los mandatos directos que se hayan obtenido en cada caso; los escaños restantes son adjudicados a los candidatos en las listas regionales correspondientes. Si los partidos han alcanzado en los distritos electorales más mandatos directos que los que les corresponden proporcionalmente (los llamados mandatos excedentes o adicionales), los conservan y no se hace una compensación. De acuerdo con esto, el elector determina a través de su primer voto la composición individual de la mitad del *Bundestag* (Dieta Federal = Cámara de Diputados), pero sin por ello influir en principio (si se prescinde de los mandatos excedentes) sobre la composición del Parlamento respecto a los partidos políticos.

2. EL PRINCIPIO DE LA IGUALDAD DE VOTO Y

LOS SISTEMAS ELECTORALES

Como ya decíamos, la igualdad del valor del voto es el principio que se ha impuesto como parámetro y al que más se ha acudido en los recursos de quejas, así como en las decisiones de jurisdicción constitucional. Se ha considerado también la norma del sufragio directo. Ambos preceptos se remontan a los inicios históricos de la representación política moderna como norte de su futuro desarrollo. Constituyeron

los principios antagónicos a la práctica electoral marcada por un sufragio por estamento (como por ejemplo en Prusia) y/o un procedimiento de varias etapas, verbi gratia en Francia en la época revolucionaria y posrevolucionaria. En tiempos de los grandes debates en la *Assemblée Nationale* francesa, sólo los *Grand Électeurs* votaban para elegir a los diputados. En ese país, recién en 1848 se introdujo el sufragio directo. Ello significaba que el elector votaba sin ningún intermediario entre el votante y el candidato que se presentaba a la elección. El sufragio igualitario, por su parte, significaba —al contrario de la práctica común— que todos los votos se contaban igual, lo que excluye un peso diferenciado del voto por estamento, clase, requerimiento de impuesto u otro criterio.

Como se desprende, aquellos principios estaban vinculados con el derecho de sufragio en su sentido estricto. Más tarde, sin embargo, iban a extender su significado y ámbito de aplicación al derecho electoral en sentido amplio. El principio del sufragio igualitario entró como criterio en la esfera del sistema electoral, cuyo diseño —especialmente en lo relativo al prorrateo—, podría restringir su validez efectiva. Desde entonces, comparando los distritos electorales, la relación entre población o inscritos en el registro electoral y diputados a elegir se constituyó como parámetro para medir el alcance igualitario del sufragio. Para no lesionar el principio de la igualdad del sufragio, este requerimiento implicaba mantener el prorrateo en armonía con el desarrollo demográfico y ello podría significar, según el tipo de sistema electoral, rediseñar los distritos o redistribuir los escaños. Debido a las frecuentes manipulaciones y continuas controversias sobre geometría electoral (*gerrymandering*) en países que practican un sistema de representación por mayoría, E. Fraenkel llegó a sentenciar que sólo la representación proporcional puede garantizar la igualdad del sufragio (1973: 405). Luego, se intensificó la incidencia del principio de la igualdad del sufragio al diferenciar entre el valor numérico y el valor de logro del voto, distinción que llevaba a complicar decididamente su aplicación. Pues no cabe duda de que los sistemas electorales se distinguen por el cumplimiento del valor de logro del voto. Mientras que por su esencia misma, el principio de la representación proporcional aspira a garantizar no solamente el valor numérico, sino también a mantener el valor de logro del voto de modo que todos los sufragios cuenten para la composición del Parlamento. El objetivo de la representación por mayoría es justamente contrario; cuentan intencional y efectivamente sólo los votos entregados a los candidatos que han recibido la mayoría requerida para su elección. La doble distinción entre diferentes valores de igualdad y diferentes lógicas que gobiernan los sistemas electorales llevó a cuestionar la aplicabilidad incondicional de un criterio del derecho a sufragio al campo de los sistemas electorales.

El cuestionamiento aumenta en la medida que se reconoce que los sistemas electorales tienen que cumplir con varias funciones, necesidad en la que ha insistido

la Ciencia Política. Por lo demás, esta disciplina ha añadido otra perspectiva al debate sobre diseño y evaluación de los sistemas electorales: el enfoque funcionalista. Por un lado, distingue entre las funciones de representación (de proporcionalidad entre votos y escaños), de concentración (en el voto y en el sistema de partidos políticos) y de participación (por un voto personal y no exclusivamente de partido); añade, además, otras dos funciones: la sencillez (para que el voto sea transparente y su efecto fácil de entender) y la legitimidad (basada en el reconocimiento y apoyo del sistema electoral vigente por las fuerzas vivas del país). Por otro lado, considera que existen *trade-offs* (conflicto de objetivos) entre las funciones y propone respecto a su diseño que los sistemas electorales tienen que equilibrar el cumplimiento de las distintas funciones, cada sistema a su manera dentro del contexto al que están expuestos. Rechaza, por lo demás, la idea de que existe un sistema ideal, y señala que el mejor sistema es el que se adapte mejor a las condiciones concretas de su buen funcionamiento (véase NOHLEN 2004, 135 ss.).

Por otra parte, la tendencia a pensar sólo en una única función que un sistema electoral debería cumplir necesariamente, fue cuestionada también por la observación de los efectos empíricos de los principios llevados a la práctica. Se ha detectado, en el campo de los sistemas electorales, que la realización al máximo del principio de la representación proporcional en el diseño del sistema electoral puede incidir negativamente en el cumplimiento de su propio objetivo. Se produce posiblemente una mayor cantidad de votos que no cuentan, lo que se ha llegado llamar la paradoja de la proporcionalidad (véase NOHLEN 2006: 989). Es el factor psicológico que induce a equivocaciones de cálculo, pues la representación proporcional pura tampoco ofrece a todos los candidatos posibilidades de ser elegidos. Los límites matemáticos lo impiden. Un buen ejemplo lo ofrece la propia historia electoral alemana. La representación proporcional pura de la República de Weimar produjo cantidades mayores de ‘votos sin logro’ que el registrado en el sistema con barrera legal del 5% de la ley electoral de la República Federal.¹

¹ A este respecto, conviene considerar las experiencias de Uruguay y Colombia, países que también han experimentado sistemas de representación proporcional pura o extrema. Tomando en cuenta el valor de logro de los votos, una enorme cantidad de éstos no intervino en la elección de ningún candidato. En el caso de Uruguay, el cálculo ha sido de un 40% (véase VERNAZZA 1987). En Colombia, debido al fraccionamiento de las listas, los escaños se ganaban por apoyos mínimos, por residuos o fracciones de cociente con una pérdida enorme de votos que no alcanzaron a ser exitosos. Para contrarrestar la ingobernabilidad democrática, se ha reformado el sistema electoral en 2003, introduciendo la lista cerrada, el método d’Hondt y una barrera legal del 50% del cociente electoral simple (cuota Hare). Con esta reforma se ha bajado en las elecciones locales de Bogotá la desviación del resultado electoral de la proporcionalidad que alcanzó en 1997 un 55,5%, en 2003 a un 19,0 % (véase HOSKIN y GARCÍA SÁNCHEZ 2006: 125).

3. BARRERA LEGAL E IGUALDAD ELECTORAL

El primer campo de controversias constitucionales se abrió con la introducción de una barrera legal en un sistema de representación proporcional, con el fin de atender a las finalidades múltiples de un sistema electoral y especialmente a la función de concentración del mismo. Los recursos de queja se dirigieron principalmente contra el monto de su porcentaje. Nos vamos a referir a dos litigios de la década de 1950 en los que el TCF elaboró su interpretación del sistema electoral alemán, defendiendo su posición frente a posturas opuestas.

La primera decisión del TCF en torno a la barrera legal se remonta al año 1952 (BVerfGE 1, 208). En dicha oportunidad el Tribunal tuvo que juzgar sobre la cuestión relacionada con la ley electoral del Estado de Schleswig Holstein acerca de si una barrera del 7,5% era compatible con el principio general de la igualdad (principio del sufragio igualitario).

En su argumentación, el TCF sostuvo sucintamente lo siguiente: primero, el principio del sufragio igualitario es un supuesto de aplicación del precepto general de la igualdad. Segundo, el principio del sufragio igualitario tiene distinta importancia, si se trata de un sistema electoral de mayoría o de uno proporcional. Tercero, el objetivo de la representación proporcional en su versión radical consiste en producir en el Parlamento un reflejo exacto de la distribución de las preferencias políticas del electorado. Cuarto, en el caso de la representación proporcional, no sólo el valor numérico del voto, sino también el valor de logro tienen que ser iguales. Asimismo, definió el valor de logro del voto en función del *Reichsstaatsgerichtshof*: Todos los votos deben tener «el mismo poder»; en otras palabras, todos los votantes deben tener «igual influencia sobre el resultado electoral».

Luego reconocía que existe un conflicto entre dos bienes constitucionales, entre el principio del sufragio igualitario y la capacidad funcional del Parlamento. El peligro para el Estado consistente en que la incapacidad funcional del Parlamento, por la naturaleza misma del fenómeno, es una razón legítima para un tratamiento diferenciado de los partidos políticos en la distribución de escaños mediante la representación proporcional. Se da cuenta que ello significa una excepción del principio de que todo voto electoral debe tener el mismo valor de logro. Sostiene que es en principio legítimo modificar la igualdad en la representación proporcional con el propósito de combatir los *Splitterparteien*, los partidos de poco apoyo electoral. Luego, aplica el principio de la conveniente proporción

(*Verhältnismäßigkeitsgrundsatz*), uno de los principios fundamentales del Estado de derecho.²

Una barrera legal que se establece en 5% parece ser generalmente adecuada, una barrera más alta sólo sería admisible cuando existen «razones obligatorias». En el caso concreto de Schleswig Holstein, el TCF negaba la existencia de tales razones. Consecuentemente, el Tribunal sentenciaba que la barrera legal del 7,5% lesiona el principio de la igualdad del sufragio.

En la misma decisión, el TCF se pronunciaba también sobre la cláusula de los mandatos mínimos (véase más abajo); en primer lugar, no tanto sobre la constitucionalidad misma de la disposición legal según la cual se puede eludir la barrera legal al alcanzar una cierta cantidad de mandatos directos, sino más bien sobre su posible incidencia en el veredicto del Tribunal sobre la barrera legal del 7,5%. Se preguntaba si una barrera legal —por sí demasiado alta— podría legitimarse, sin embargo, por el hecho de que partidos pequeños con baluartes locales también puedan participar en la compensación proporcional de los escaños a través de la cláusula de los mandatos mínimos. El TCF sentenciaba que dicha estipulación, como manera alternativa de participar en la distribución proporcional de los escaños, no tiene ninguna incidencia en el juicio sobre la barrera legal. En defensa de la cláusula de los mandatos mínimos seguía argumentando, primero, que un partido que es muy fuerte en una región electoral geográficamente limitada es más digno de representación parlamentaria en comparación con un partido que debe reunir sus votos muy dispersos, provenientes de todo el territorio nacional. Segundo, que una ley electoral puede establecer —como única condición para participar en la compensación proporcional— el éxito en una elección mayoritaria. Ello resulta legítimo por la admisibilidad de la representación mayoritaria pura como alternativa legislativa.

² Este precepto se encuentra generalmente traducido al castellano como «principio de proporcionalidad» (BARNÉS 1998), en inglés *principle of proportionality*. Es importante señalar que este principio, aunque de origen antiguo, encontró su manifestación concreta en el derecho constitucional alemán. En términos generales, determina que los actos del Estado, los que limitan posiciones de derecho (explícitamente derechos individuales), no deben excederse, o sea, deben guardar una relación adecuada entre fines y medios. La traducción establecida del término alemán no puede ser utilizada en el contexto de este trabajo pues ya está asignada a la relación entre votos y escaños como resultado de un determinado sistema electoral. Por otra parte, el concepto «principio de conveniente proporción» que nosotros utilizamos aquí, tiende a corresponder más al contenido del concepto alemán que se refiere a algo no tanto cuantitativo (mensurable en porcentajes) sino cualitativo (como resultado de una ponderación), es decir, no se refiere tanto a medición sino a medida.

Con esta primera gran decisión en materia del sistema electoral, el TCF limitó con la aplicación del principio de la conveniente proporción el porcentaje de una barrera legal a un máximo del 5%. Cinco años más tarde, volvió a juzgar de nuevo, esta vez tocando la cuestión de si la barrera del 5% era compatible con la igualdad del sufragio según el art. 38.º, inciso 1 de la Ley Fundamental (BVerfG 6, 84). Por lo demás, se le pidió juzgar sobre si la cláusula de mandatos mínimos sería compatible con la igualdad de la elección.

En su resolución, el TCF expone de nuevo que el principio de la elección igualitaria es un supuesto de aplicación del precepto general de la igualdad. En principio, la igualdad de la elección significa que cada voto «debe ejercer jurídicamente la misma influencia sobre el resultado electoral». Sin embargo, no se excluye una posible diferenciación en el valor de logro, que se legitima por consideraciones razonables. Respecto a la barrera legal del 5%, ella menoscaba el valor de logro de los votos emitidos. La barrera sirve, sin embargo, a la capacidad funcional del Parlamento y, por consiguiente, contribuye a asegurar el carácter de la elección como proceso de integración en la formación de la voluntad política del pueblo. Esta función legitima la diferenciación en el valor de logro de los votos que tiene lugar debido a la barrera legal, siempre que su incidencia se efectúe acorde con el principio de la conveniente proporción.

En las consideraciones del TCF, la barrera legal del 5% parece ser el límite de adaptación a determinadas necesidades funcionales. Esta advertencia se refleja en el hecho de que la barrera legal ha sido aumentada dos veces durante los años 1949 a 1956 (véase NOHLEN 2004: 255 ss.). Este proceso de reforma, aunque medido y justificable, había generado la inquietud sobre el límite de innovaciones dentro del tipo de sistema electoral en un ambiente muy favorable a intensificar el proceso de concentración en el sistema de partidos políticos a través de reformas institucionales. Para aumentar la barrera de entrada al Parlamento, sea ésta legal o natural (por el tamaño de las circunscripciones, por ejemplo), el TCF consideraba necesario que el legislador se expresara antes en favor de otro principio de representación.

Conviene mencionar que el TCF también fundaba su postura en otra fuente de justificación, en consideraciones históricas que tienen que ver con el desenlace infeliz de la República de Weimar. En los primeros decenios de la República Federal de Alemania, un amplio sector del Derecho Público y de la nascente Ciencia Política vinculaba de forma causal el multipartidismo, la inestabilidad política y el colapso de la democracia con el sistema de representación proporcional. Lo que el TCF no consideró, sin embargo, era que un sistema proporcional con barrera legal no necesariamente perjudica el valor de logro más que un sistema de representación proporcional pura, lo que ya hemos advertido más arriba.

En la argumentación de los que no se habían conformado plenamente con la postura del TCF dentro y, sobre todo, fuera del mismo aspecto de la barrera legal³ se observan varias falacias. La primera consiste en su principismo, vinculado a la idea de que un sistema proporcional tenga que cumplir en la mayor medida posible con la igualdad electoral, definida como igualdad en el valor de logro. En su génesis, refiriéndonos a las intenciones de los legisladores de la época fundacional de la República Federal; y, sistemáticamente en su diseño como sistema electoral combinado, el SPP no es un sistema proporcional puro. Cuando distinguimos bien entre diferentes tipos de sistemas proporcionales, fracasa la aplicación estricta y dogmática de la norma de representación proporcional pura como criterio de su evaluación. La segunda falacia consiste en la monofuncionalidad de su enfoque. El sistema proporcional personalizado (SPP) intenta hacer justicia de una forma aproximadamente equilibrada a diferentes exigencias funcionales que se esperan de los sistemas electorales, y solamente puede cumplir con estos requerimientos si no se eleva a principio absoluto de su funcionamiento un objetivo único. Por otra parte, la argumentación del pensamiento crítico a la barrera legal es ambivalente. Por un lado, parecen quitarle importancia a la barrera legal respecto a sus efectos, insinuando que la concentración empírica del sistema de partidos que ha vivido la República Federal⁴ es principalmente el resultado de la incidencia de otros factores ajenos a aquella, por otro lado, se han esforzado enormemente en cuestionar la barrera legal, por lo menos respecto a su magnitud (entre otros MEYER 1998: 286). En esta ambivalencia se observa una lógica perversa, pues el resultado al cual la barrera del 5% evidentemente ha contribuido (la baja fragmentación del sistema de partidos), es tomado como argumento base en su contra.

4. EL SISTEMA DE DOS VOTOS Y LA IGUALDAD ELECTORAL

Como hemos señalado anteriormente, el SPP concede al elector dos votos. El primero es personal en el ámbito de una circunscripción uninominal. El candidato que recibe

³ Conviene recordar que el legislador de 1949, el *Parlamentarische Rat* (Consejo Parlamentario), pese a las malas experiencias con la representación proporcional pura, se había pronunciado en contra de la introducción de una barrera legal que sólo fue establecida gracias a la intervención de los jefes de gobierno de los Estados Federados (véase MEYER 1973: 29 ss.).

⁴ Por la alta fragmentación del sistema de partidos, las primeras elecciones al *Bundestag* en 1949 han sido denominadas las últimas de la República de Weimar. Sin embargo, ya en 1953 empezó el rápido proceso de concentración que transformó el sistema de partidos a principios de la década de 1960 en uno de «dos partidos y medio».

la mayor cantidad de votos que los demás competidores gana el mandato directo. El segundo voto es de lista de partido en el ámbito de los Estados Federados, que por su parte es cerrada y bloqueada. El elector tiene plena libertad en el uso de sus votos. Puede elegir al candidato uninominal y a la lista de un mismo partido. Puede, asimismo, votar por un candidato uninominal diferente de su preferencia de partido. Efectivamente, a lo largo de la vigencia del sistema de dos votos (introducido para las segundas elecciones al *Bundestag* en 1953), el elector ha hecho uso frecuente del voto cruzado (*split voting*). Por lo demás, ha contribuido a la dinámica de coaliciones en el sistema político.

Antes de continuar con este tema, hay que destacar que el TCF ha tenido que ocuparse del problema del sistema de doble voto en varias de sus decisiones que tenían como objeto principal reclamaciones que se dirigían a otro tipo de controversias. Tampoco ha sido objeto de la jurisdicción del Tribunal el sistema del doble voto en sí mismo. Tuvo que pronunciarse más bien sobre algunos efectos del sistema que habían sido considerados como problemáticos. Nuevamente, la mayor preocupación consistía en cómo conseguir que el manejo de estos dos votos no lesionara el principio de la igualdad del sufragio. La cuestión se origina en la posibilidad de que un votante elija a un candidato uninominal que gane en su distrito, y a una lista de partido diferente que participa proporcionalmente en la distribución de los escaños (véase IPSEN 1987). Para una respuesta adecuada, hay que diferenciar entre distintas situaciones. Primero, la situación común y corriente del voto cruzado: un votante prefiere en la elección uninominal el candidato del partido A y en la elección de lista el partido B. Segundo, la situación en la que un votante elige a un candidato que gane y que no esté vinculado con ninguna lista de partido, o que lo esté, pero que esta lista no pase la barrera legal del 5% (y que además no esté acompañado de otros dos correligionarios que también ganen su circunscripción, lo que neutralizaría la barrera del 5%). Tercero, la situación en que un partido ha ganado mayor cantidad de mandatos directos en un Estado Federado que los que proporcionalmente le corresponderían. Éste es el caso de los mandatos excedentes cuya ocurrencia pueda distorsionar la proporcionalidad de los resultados electorales y de este modo afectar la igualdad del valor de logro del voto. Trataremos a continuación las primeras dos situaciones. El problema de los mandatos excedentes lo vamos a debatir en el próximo apartado.

Respecto a la primera situación, el TCF recuerda que el legislador ha optado por un sistema de representación proporcional que esté combinado con la elección de personas. El elemento personal del sistema electoral está combinado con la representación, de tal forma que la elección mayoritaria tiene el efecto de una

preelección personal respecto a la distribución de los escaños conseguidos por una lista de partido al nivel de Estado Federado. Sin embargo, el TCF confirma que debe imponerse el carácter proporcional del sistema electoral. Respecto a la composición del Parlamento en términos políticos o de partido, sólo cuenta el segundo voto. La relevancia del primer voto se restringe, en principio, a una selección personal de los que entran en el Parlamento para representar a un partido, pues los diputados elegidos en una circunscripción uninominal preceden a los candidatos nominados en la lista a la hora de distribuir los escaños ya adjudicados a los partidos en su interior. Lo importante, desde el punto de vista de la igualdad del sufragio, es que los resultados con base en los primeros votos puedan ser integrados en el cálculo proporcional que determina la composición total del Parlamento. En términos generales, llevar a la práctica adecuadamente este mecanismo es de suma importancia en el manejo de un sistema electoral que combina el voto personal y el voto de lista en el marco de un sistema de representación proporcional. Como se desprende de lo anterior, no se trata sólo de respetar la lógica de un tipo de sistema electoral. El mantenimiento de la integración de los votos entregados a personas en el cálculo proporcional que determina la composición total del Parlamento es también de alcance constitucional, cuando no cabe duda de que el legislador se ha expresado en favor de este principio de representación, o cuando incluso la propia constitución prescribe la representación proporcional.

La segunda situación —en la que un votante elige a un candidato que gane pero que no esté vinculado con ninguna lista de partido— puede llevar a que el sufragio de un votante tenga el doble valor numérico; esta situación se observa cuando el votante ha contribuido al éxito de un candidato uninominal, sin que haya votado (ejerciendo el voto cruzado) por la lista de partido del candidato uninominal que no pase la barrera legal, o no pudiese votar (por falta de conexión de la candidatura uninominal con una lista de partido) a la correspondiente lista. Si no existe la posibilidad de una compensación proporcional, entonces el votante contribuye con sus dos votos de forma independiente dos veces al éxito electoral, al del candidato uninominal y al de una lista de partido distinta. Respecto a este problema, la propia ley electoral establece parcialmente una solución. En su párrafo 6, inciso 1, indica que los segundos votos de los candidatos independientes, no conectados con listas de partido, no son tomados en cuenta a la hora de realizar el cálculo proporcional a escala nacional. En otras palabras, quien contribuye con su primer voto a la victoria de una candidatura nominal que no esté vinculada con una lista de partido con el efecto de que no se realice una deducción del escaño nominal de la adjudicación proporcional de la totalidad de los escaños, anula su segundo voto. La regulación no afecta la candidatura individual, ni se excluye que tal candidatura logre ganar un escaño. Impide, sin embargo, que el votante que realiza el voto cruzado en las

condiciones descritas, tenga el valor numérico doble de su voto, cuya posibilidad de que se produzca ya hemos explicado antes. Con esto se mantiene, por lo demás, la lógica del sistema proporcional personalizado. En resumen, el propio legislador ha considerado los problemas que se pueden originar en el sistema de dos votos. La ley misma trata de impedir que se pueda lesionar la igualdad electoral y desvirtuar el principio de la representación proporcional.

5. DIGRESIÓN: EL CASO DE VENEZUELA

Se ha dicho que pensar es comparar (W. Rathenau). La experiencia que está viviendo Venezuela con la representación proporcional personalizada puede no sólo servir de contraste debido a prácticas diferentes, sino para hacer hincapié en algunos elementos cruciales del propio funcionamiento del sistema alemán. Este tipo de sistema combinado fue introducido en Venezuela en el año 1989 (véase NOHLEN 2004: 410 ss.) y quedó prácticamente inalterado en el proceso de elaboración de la nueva Carta Magna de 1999 (véase MOLINA y THIBAUT 2005). Conviene destacar que la Constitución de 1961 contenía la norma que obligaba a que el sistema electoral estuviese basado en el principio de la representación proporcional. La reforma electoral de 1989 tenía que respetar este precepto. En efecto, la introducción de circuitos uninominales, en los que en total se eligieron un poco más de la mitad de los mandatos, no rompió con la proporcionalidad, dado que para la composición total del Parlamento era decisivo el porcentaje de votos de los partidos en el ámbito de las circunscripciones plurinominales. Por lo demás, la norma de aquella Constitución incluía la representación de minorías, lo que en la práctica —tomando en cuenta la relación entre votos y escaños— configuraba una representación proporcional bastante completa.

En esta misma línea, la Carta Magna de 1999 otorgó rango constitucional a la personalización del voto y a la representación proporcional, es decir, a ambos elementos constituyentes de un sistema combinado. Respecto a la manera de su combinación, la «exposición de motivos» de la Constitución dejó bien claro que la personalización del voto «[...] debe conciliarse con el principio de la representación proporcional, requerido para obtener órganos conformados de manera plural, en representación de las diferentes preferencias electorales del pueblo». Sin embargo, las fuerzas vivas del país empezaron a interpretar y usar el sistema como más les convenía en la lucha por el poder. La puerta de entrada para estas maniobras fue el voto doble. Se presentaron candidatos para los escaños uninominales —llamados «morochas»—, no vinculados con ninguna lista de partido, pero adictos

a una misma corriente política, para doblar su fuerza parlamentaria, evitando el mecanismo de compensación proporcional. El conflicto ocurrió cuando las fuerzas gobiernistas utilizaron el sistema de postulación llamado «las morochas» de forma masiva en las elecciones de diciembre de 2005 con perspectivas de diezmar a sus oponentes. Entonces, la oposición denunció la práctica como fraudulenta y su infructuoso intento de hacerla prohibir motivó su retirada de las elecciones (véase MOLINA 2005). El posterior recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la oposición ante el Tribunal Supremo de Justicia tampoco resultó. La Sala Constitucional del Tribunal no encontró, como se lee en la Sentencia N.º 74 del 25-1-2006, «[...] pruebas, alegatos o argumentos que permitieran evidenciar la contradicción entre el mecanismo de postulación denominado “las morochas” y las normas superiores constitucionales».

Lo primero que hay que destacar es que el legislador alemán concebía de antemano que el sistema proporcional personalizado que opera con dos votos, uno personal y otro de lista, albergaba la posibilidad de un uso indebido. Regulando la interrelación concreta entre voto nominal y principio proporcional, evitó controversias tendientes a ser llevadas hacia el Tribunal Constitucional. En el caso venezolano, sin regulación legal del mencionado engranaje, la respectiva controversia al respecto tenía que ser objeto de una decisión final del Tribunal Supremo de Justicia. Su Sala Constitucional declaró primero que el mecanismo de «las morochas» no se encuentra prohibido ni por la Constitución ni por el resto del ordenamiento jurídico. Concluía, en segundo término, que lo que no esté prohibido, no puede estar en contra de la ley. Este argumento ya peca de ser muy dudoso, pues no parece lícito traspasar un concepto del derecho penal al derecho constitucional. En este ámbito, no se regula todo por ley. Sin embargo, a menudo se definen sus principios, a veces en la declaración de motivos de la Constitución, a los que tienen que acomodarse las leyes y las prácticas para no ser declarados inconstitucionales en caso de que se objete la falta de tal concordancia. Así, una conducta o un procedimiento obviamente pueden ser inconstitucionales aunque no existiera una ley que los prohibiera. Por lo tanto, la afirmación del Tribunal Supremo de Justicia de que la práctica de «las morochas» se encuadra dentro del orden jurídico, no significa más que su Sala Constitucional se resiste a aplicar sanos criterios de derecho constitucional en su juicio sobre una controversia de alcance constitucional. Esta postura se desprende también del argumento de que la regulación de los principios de la personalización del sufragio y el sistema de representación proporcional corresponde a la Asamblea Nacional, porque se trata de materias de reserva legal. Es cierto que la Asamblea Nacional puede aprobar una ley electoral que regule la interrelación entre voto nominal y voto de lista, pero sólo respetando la norma constitucional, y en caso de lesionarla, respetando el

veredicto del Tribunal Supremo de Justicia, cuando una parte acusadora se dirige a ella para que tome una decisión sobre la constitucionalidad de la respectiva ley. En la situación concreta, el TSJ no debería negar su propia competencia. Es totalmente equivocado el argumento de que la Sala Constitucional, al declarar como inconstitucional el mecanismo de «las morochas», pecaría de una interferencia indebida en el ámbito de competencias de otros órganos del Poder Público.

La sentencia del Tribunal se fundamenta en varias otras consideraciones, cada una de ellas muy cuestionable y a veces absurda. Se sostiene, por ejemplo, que el mecanismo de «las morochas» no afecta de ningún modo al principio de representación proporcional, «dado que no proscribe, rechaza, ni niega la representación proporcional». Pero en realidad es todo lo contrario, ese mecanismo de candidatura lesiona la norma constitucional de representación proporcional, contradice lo expuesto en la «exposición de motivos» de la Constitución y afecta de la manera más extrema el principio de representación proporcional, pues lo niega, produciendo empíricamente resultados electorales que corresponden al concepto diametralmente opuesto de representación por mayoría. La sentencia hace alusión también a principios que presuntamente apoyan la sentencia, principios que interpreta de forma sesgada o trivial, sin convencer en absoluto —o sólo persuadiendo a los que no entiendan de materia electoral. El principio de la libertad, por ejemplo, se realiza con y dentro de una Constitución, no fuera ni contra ella. Ampliar los canales de participación no es expresión por sí del Estado de Derecho, pero sí la manera por la que se producen tales reformas. Aquí lastimosamente no podemos presentar con amplitud los numerosos aspectos críticos que rodean este tema.

Hay argumentos, sin embargo, que nos aclaran el contexto político en el que se ubica la sentencia (véase KORNBLITH 2006). El Tribunal entiende la personalización del voto en forma de candidatos no conectados con listas como expresión de la democracia participativa, que en el mejor de los casos, citando a Norberto Bobbio (1996: 49 ss.), «[...] refuerza y profundiza únicamente la democracia representativa». Suena bien fundamentar la decisión en el derecho de participación y en la democracia participativa: «[...] ideas propias del proceso constituyente e integradoras de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela». Sin embargo, con su postura, el Tribunal Supremo de Justicia se alinea incondicionalmente con la transformación de la democracia venezolana de representativa a participativa, que en vez de ampliar y profundizar la democracia representativa implica su sustitución, negando sus principios constitucionales.

Las falacias de la sentencia comentada no deben sorprender, pues ellas emanan de un tribunal que ya ha perdido su independencia. Por destitución o «jubilación» de los Magistrados que osaron no seguir la línea gubernamental, el gobierno pudo asumir en general un control absoluto del Tribunal Supremo de Justicia. Representantes del régimen confiesan francamente que allí «no hay nadie que vaya a actuar contra nosotros» (véase BREWER-CARIAS 2007: 30). La falta de voluntad de los miembros de corresponder a criterios de ética constitucional y profesionalidad queda plasmada por el hecho de que la justa interpretación de la norma constitucional estaba presente en el debate de la Sala Constitucional, como desvela el voto salvado de uno de sus miembros. Este voto dice textualmente:

El propio diseño del sistema por parte del Legislador revela que el principio de representación proporcional —y con él el derecho al sufragio, y, especialmente, al sufragio pasivo— sólo se garantiza a través de su relación indisoluble con el sistema nominal, en el sentido de que se estableció que la adjudicación de la totalidad de los cargos que corresponden a cada agrupación política se hace de conformidad con los cocientes que arroja el método D'Hondt los cuales se calculan exclusivamente a través de los votos lista. Si esa relación no fuese indispensable, el sesenta por ciento de los cargos se adjudicaría a los vencedores de los circuitos electorales —que, lógicamente, no podrían superar en número a ese sesenta por ciento— y sólo el cuarenta por ciento de los escaños se adjudicaría a través del Método D'Hondt, que no es el caso venezolano. Es evidente así, que el argumento de la mayoría (de la Sala) es inaceptable en nuestro sistema electoral, no sólo porque es *contra legem*, sino porque implica la separación artificial de los dos elementos (del sistema proporcional personalizado), separación que impide [...] la garantía de satisfacción de sus principios fundamentales. (Actas del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia N.º 74 del 25-1-2006.)

El voto disidente insiste correctamente en que la «[...] adjudicación última a los candidatos por lista que fueron postulados por determinada agrupación política, se realiza luego de la deducción o resta del número de candidatos que previamente se adjudicaron de manera uninominal a esa misma agrupación». Y sigue:

He allí, precisamente, donde se manifiesta la violación al principio de representación proporcional en el marco del sistema de votación que se denunció en este caso como inconstitucional —«las morochas»— pues como sea que en este caso no es una sino —formalmente— dos agrupaciones políticas las que postulan candidatos —una nominalmente y otra por lista— de manera conjunta o «enmorochada», al momento de dicha

adjudicación residual de escaños de la lista, luego de que se completa la adjudicación nominal, no se verifica deducción alguna, porque al tratarse de dos agrupaciones distintas, a la lista de la segunda agrupación se le adjudica la totalidad de escaños, se insiste, sin deducción de los adjudicados nominalmente a la otra. (Actas del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia N.º 74 del 25-1-2006.)

Tiene razón el voto de la minoría al considerar

[...] que el Consejo Nacional Electoral violó el derecho al sufragio y a la participación en los asuntos públicos de todos los electores y elegibles en la medida en que admitió el mecanismo electoral que se identifica como «las morochas». Se trata de una tergiversación al sistema de adjudicación según la representación proporcional, jurídicamente se traduce en un fraude a la Ley y más grave aún, en un fraude a la Constitución, a través de un evidente abuso de las formas jurídicas en pro de conseguir una finalidad distinta a la que las normas constitucional y legal establecieron respecto (del SPP) y a través de un evidente abuso de derecho de las organizaciones con fines políticos a postular candidatos. (Actas del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia N.º 74 del 25-1-2006.)

Sólo conviene añadir que el efecto anticonstitucional del mecanismo de «las morochas» va mucho más lejos. Como hemos explicado tratando la regulación alemana, infringe el principio de la igualdad del sufragio, o sea, uno de los preceptos fundamentales de la democracia moderna.

6. MANDATOS EXCEDENTES Y EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ELECTORAL

Los mandatos excedentes o adicionales no constituyen un fenómeno inevitable de un sistema proporcional personalizado (SPP). Son una peculiaridad del SPP alemán en el ámbito de la Federación. Surgen por la interrelación específica de las reglas de mayoría y de la representación proporcional en el sistema electoral. Como ya decíamos, cuando un partido político gana —sobre la base de los primeros votos— más escaños en las circunscripciones uninominales a escala del *Land* (Estado Federado) que los que le corresponden proporcionalmente conforme a sus segundos votos, estos mandatos excedentes se mantienen y configuran como adicionales a los conseguidos a través de la distribución proporcional. Aumentan

de este modo el número de escaños del *Bundestag*. Sin embargo, no existe ningún mecanismo compensatorio. En la medida que favorecen a determinados partidos, los mandatos excedentes afectan la distribución proporcional de los escaños, al valor de logro de voto y, así, a la igualdad del sufragio. Los partidos políticos que reciben muchos mandatos excedentes necesitan, para la misma cantidad de escaños, menos votos si se compara con otros que no disponen de tantos mandatos excedentes o incluso de ninguno. Para los que defienden la igualdad electoral, este cálculo parece ser el criterio de medición empírica más válido para apreciar la relativa importancia del fenómeno.

Antes de entrar en el tratamiento de la jurisdicción constitucional al respecto, es conveniente aclarar que los factores causales que explican el fenómeno son múltiples y complejos. Hay fundamentalmente dos tipos de causas que incluyen cada una a su vez diversos factores. Por un lado, las causas se ubican dentro de un Estado Federado y provienen, verbi gratia, de diferencias en la distribución de votos según el primer voto y el segundo a través del voto cruzado, o por la confrontación de ambas reglas de decisión en situaciones específicas en que un partido político sea capaz, como primera mayoría, de ganar una gran cantidad de escaños uninominales por escaso margen frente a la primera minoría. Por otro lado, las causas se ubican en la relación de los Estados Federados con el conjunto del resultado electoral; provienen por ejemplo de diferencias en el número de escaños con relación al número de electores que tienen los Estados Federados, o diferencias en la participación electoral entre ellos. Por otra parte, los factores mencionados por regla general no aparecen de forma aislada sino conjunta, con tendencias a aumentar o a compensar mutuamente sus efectos. En la generación de mandatos excedentes importa mucho la estructura del comportamiento electoral de los votantes, pues altos grados de votos cruzados y terceros partidos fuertes constituyen condiciones sumamente favorables (véase GROTZ 2000).

Cuando en los decenios anteriores el número de mandatos excedentes era pequeño, el fenómeno no alcanzó mucha atención. Esto cambió de un día al otro a raíz del número elevado de ellos en las elecciones de 1994, cuando alcanzaron dieciséis, de los cuales doce correspondieron a la Democracia Cristiana. Sólo los mandatos excedentes daban, en esa oportunidad, a la coalición de la CDU/CSU junto con los Liberales una mayoría parlamentaria suficientemente amplia para poder seguir gobernando. En ese instante se empezó a poner en duda la conformidad de los mandatos excedentes no compensados con la Constitución. La Social-democracia defendió entonces el principio proporcional estricto y el mecanismo de compensación de escaños, su gobierno del Estado de Baja Sajonia presentó la querrela de constitucionalidad ante el TCF. Es interesante añadir que

la Socialdemocracia, un año después del fallo del Tribunal, en las elecciones de 1998, fue el gran beneficiario del fenómeno, pues recibió con trece el total de los mandatos excedentes. En 2002, después de la reforma distrital, la cantidad de mandatos excedentes se redujo a cuatro, tres para la Socialdemocracia y uno para la Democracia Cristiana. En síntesis, la multiplicidad de factores causantes de los mandatos excedentes no permite suponer que favorezcan siempre a un determinado partido. El efecto sobre la representación de los partidos puede variar al extremo.

En términos generales, el legislador puede proveer, en función de mayor proporcionalidad en la representación, una compensación de escaños, como se le conoce en la mayoría de los sistemas proporcionales personalizados que se aplican en el ámbito de los Estados Federados de Alemania para elegir a los parlamentos regionales. Sin embargo, entendiendo bien la lógica del sistema electoral alemán, prever un tipo de compensación no es de ninguna manera algo obligatorio.

En aquel entonces, el TCF tenía que juzgar sobre si los mandatos excedentes sin compensación son compatibles con el principio de la igualdad del sufragio según el art. 38.º, inciso 1 de la Ley Fundamental. Todo indicaba que el Tribunal se pronunciaría sobre el litigio en función de corresponder a los defensores de la legislación vigente o a los defensores del principio igualitario en la representación. En su decisión firmada por cuatro de sus ocho miembros (BverfGE 95, 335), el Tribunal comenzaba recordando su tradicional doctrina electoral: primero, la representación proporcional en su versión estricta hace del Parlamento un reflejo fiel de las preferencias políticas del electorado. Segundo, igualdad electoral significa que cada voto debe tener el mismo valor numérico e —introduciendo un nuevo concepto— la misma posibilidad legal de éxito. Tercero, igualdad electoral en el caso de la representación proporcional significa que cada elector con su voto pueda tener la misma influencia sobre la composición del Parlamento. Luego, el TCF se preguntaba cuántos votos necesita un partido político para alcanzar un escaño. Con este test empírico comprobaba que los mandatos excedentes conducen a la diferenciación en el peso del voto, o sea a un tratamiento desigual de los partidos y, consecuentemente, a un perjuicio del valor de logro del voto.

En su apreciación del fenómeno, llega, sin embargo, a la conclusión de que los mandatos excedentes y la consiguiente diferenciación del valor de logro de los votos son un efecto obligado del carácter sui generis del SPP y compatible con la igualdad electoral. La justificación de la diferenciación del valor de logro proviene en última instancia de la decisión del legislador en pro de la representación proporcional personalizada tomada con el objetivo de fomentar una relación personal estrecha de los diputados elegidos directamente (uninominales) con los electores.

Al mismo tiempo, el TCF reafirma el principio de la conveniente proporción, dando a entender que la cantidad de mandatos excedentes tiene que mantenerse dentro de determinados límites. Debido a que el prorrateo puede influir en su génesis, establece la similitud del tamaño de las circunscripciones —tanto en la comparación intrarregional como en relación con la densidad poblacional de cada uno de los Estados Federados— como condición de la igualdad electoral.

Respecto a los argumentos del voto de la minoría en el TCF, éste, contrariamente, ve en los mandatos excedentes una lesión de la igualdad electoral. Argumenta que la ley electoral permite una cantidad de mandatos excedentes que sobrepasa el límite admisible. Así, la minoría de los integrantes del TCF también aplica el principio al de la conveniente proporción. Por lo demás, integra en su argumentación buena parte de la jurisdicción tradicional del TCF, con más énfasis en el principio de la igualdad. Mandatos excedentes siempre constituyen un perjuicio de la igualdad electoral (o sea, un tratamiento desigual de los partidos); sin embargo, no son incompatibles per se con el principio de la igualdad electoral. Sólo cuando el tamaño es demasiado grande (es decir, fuera de proporción), entonces no estará legitimado el perjuicio de la igualdad electoral. Hace suyo, además, el argumento de que la influencia de cada votante sobre la composición del Parlamento tenga que ser igual. La opinión minoritaria usa los mismos conceptos que emplea la mayoría y hace constantemente referencia a la jurisdicción tradicional del TCF sobre la igualdad de logro del voto. Dice que los mandatos excedentes no son mandatos directos. Indican sólo un valor numérico para la cantidad de tales escaños que los partidos políticos reciben fuera de la distribución proporcional.

Considerando bien la argumentación de la minoría, una cierta innovación se observa en el cambio de perspectiva que propone, acompañado de un nuevo concepto de igualdad electoral. Primero, para mensurar el valor de logro de los votos, se contrapone a la evaluación de la igualdad del valor del voto *ex post*, la evaluación *ex ante*. Según la perspectiva *ex ante*, un voto aunque no sea tomado en cuenta más tarde por razón de la barrera del 5%, tiene la misma posibilidad de éxito. En dicha perspectiva, la barrera legal del 5% ni siquiera perjudicaría la igualdad del valor de logro del voto. Tampoco la ocurrencia de mandatos excedentes perjudicaría este concepto de igualdad electoral. Segundo, la opinión minoritaria tiende a diferenciar entre «igualdad de valor de logro del voto» e «igualdad de las posibilidades de éxito del voto». Pero no está bien claro lo que la opinión minoritaria quiere decir con el nuevo concepto y por qué la igualdad de las posibilidades de éxito del voto debería existir también en sistemas de representación mayoritaria. Aunque no existe claridad conceptual, desde luego no corresponde centrarse en esta cuestión, pues la centralidad del argumento de la minoría está más bien en

la consideración relativa de los elementos técnicos que limitan el cumplimiento de la igualdad electoral, y la minoría piensa que estos instrumentos sobrepasan el límite constitucionalmente permitido.

En su jurisdicción anterior, el TCF había reconocido que el legislador, al establecer la barrera legal del 5%, se había pronunciado en favor de limitar la proporcionalidad. Así, el principio proporcional no es un criterio absoluto para evaluar los elementos individuales de la representación proporcional personalizada y sus efectos, tampoco para los mandatos excedentes.

El reconocimiento por parte del TCF del principio proporcional puro en el caso de los mandatos excedentes hubiera significado una interpretación novedosa de la representación proporcional personalizada. Implícitamente, ello hubiera llevado a aplicar criterios de la proporcionalidad por un lado, y de la capacidad de funcionamiento del sistema político por el otro, separadamente según diferentes categorías de partidos políticos; el criterio de la capacidad de funcionamiento respecto a los partidos pequeños que obtuvieran menos del cinco por ciento de los votos para impedir su entrada al Parlamento y el criterio de la proporcionalidad casi absoluta respecto a los partidos políticos con una votación por encima del cinco por ciento para que estos sean representados con la mayor conformidad a su porcentaje de votos. En caso de que se hubiera considerado inconstitucional la mínima diferencia proporcional que se produce en el sistema electoral alemán entre votos y escaños respecto a los partidos que acceden al *Bundestag*, no hubiera sido posible restringir el problema de la desproporcionalidad a esta categoría de partidos. El criterio de la igualdad se hubiera extendido a la relación comparativa entre ambas categorías de partidos. Lógicamente, se hubiera cuestionado la constitucionalidad de la barrera legal del cinco por ciento. El TCF, en su decisión del 10 de abril de 1997, hizo bien en reconocer como constitucionalmente correcta la disposición legal vigente y de rechazar la idea de una compensación de mandatos. Sin embargo, encargó al legislador que velara por mantener el número de mandatos excedentes reducido.

Es interesante añadir aquí la decisión del TCF sobre la ocupación de un mandato uninominal vacante por fallecimiento del diputado. En el caso concreto, esta vacancia se produjo en el Estado Federado que contaba con mandatos excedentes. El partido había procedido a llenar la vacancia con el primer candidato de su lista que no había alcanzado a conseguir un escaño debido a la alta cantidad de mandatos directos de su partido. El *Bundestag* había rechazado una reclamación al respecto basándose en una decisión anterior del TCF (BVerG 7, 63) que, sin embargo, no se refería a un caso similar. En su decisión del 26 de febrero de 1998 el tribunal no

sólo desautorizó al *Bundestag*, sino que proporcionó una interpretación del sistema electoral alemán más acorde con su real funcionamiento. En tanto que un partido político dispone de mandatos excedentes, no se permite sustituir la vacancia de un escaño por un candidato de lista.

7. CLÁUSULA DE MANDATOS MÍNIMOS Y EL PRINCIPIO DE

IGUALDAD ELECTORAL

Finalmente, la cláusula de los mandatos mínimos produce también algunos problemas específicos, a lo que ya hemos aludido antes. El mayor consiste en permitir a partidos que consiguen tres mandatos uninominales, participar en la distribución proporcional de los escaños aunque no hayan alcanzado pasar la barrera del 5%. Es pertinente puntualizar que dicha cláusula no es ninguna barrera adicional, sino una modalidad de ponerla fuera de efecto. En otros términos, desfavorece a tales partidos que no pasan ni la barrera legal ni ganan mandatos directos. Así, la cláusula rompe con la idea de que pequeños partidos puedan perturbar el cumplimiento de las funciones de un Parlamento, pues estos mismos partidos son reconocidos como dignos de integrar el Parlamento siempre y cuando consigan por lo menos tres mandatos directos.

En su decisión del 23 de enero de 1957 (BVerfGE 6, 84), en consideración de la compensación proporcional generalmente limitada del sistema, el TCF consideró que la incorporación de elementos de representación mayoritaria legítima y privilegia a los partidos políticos que pudieron imponerse en algunas circunscripciones uninominales frente a los que no alcanzaron este objetivo, puesto a disposición por la ley electoral (véase BVerfGE 6, 84). En su argumentación, el TCF ponía énfasis en que estos partidos exhiben importancia política regional. Destacó, por lo demás, que los partidos con mandatos directos corresponden de manera específica a los preceptos guías de la representación proporcional personalizada. Conforme a estas consideraciones, el Tribunal sentenció que la cláusula de los mandatos mínimos no lesiona el principio de la igualdad electoral. La decisión no fue del agrado de todos. Frowein (1974: 93), por ejemplo, criticó fuertemente el argumento de que la decisión en contra de la representación proporcional pura y en favor de un SPP, legitimaría por sí misma la admisibilidad de una excepción del quórum de la barrera legal (y, a través de esto, el menoscabo de la igualdad del valor de logro del voto).

8. CONSIDERACIONES FINALES

En estas reflexiones finales queremos sintetizar algunas observaciones realizadas a lo largo del análisis, ampliándolas con perspectivas comparativas. Las presentamos en seis puntos:

- (1) El TCF ha elaborado una teoría de la lógica sistémica del sistema electoral que consiste en adjudicar diferentes lógicas a los principios de representación. Mientras que el principio de representación por mayoría intenta favorecer a ésta y, así, diferenciar a los votos según su valor de logro; el principio de la representación proporcional intenta producir un reflejo exacto de la distribución de las preferencias políticas del electorado en el Parlamento, manteniendo estrictamente la igualdad no sólo en el valor numérico, sino también en el valor de logro de los votos. Una barrera legal sería, desde un principio, ajena a la esencia de la representación proporcional. El legislador, según esta teoría, tiene toda la libertad para pronunciarse en favor de este u otro principio de representación. Sin embargo, si opta en favor del principio de la representación proporcional, está obligado a mantener su lógica sistémica, diseñando la composición técnica del sistema electoral conforme a su intencionalidad: una representación proporcional de las fuerzas vivas de la nación, mensurable a través del alto grado de correspondencia entre votos y escaños.
- (2) El legislador alemán, no obstante, ha tomado una decisión en favor de un sistema proporcional, pero personalizado. Ha rechazado un sistema de representación por mayoría. Sin embargo, tampoco quería introducir un sistema de representación proporcional puro. Su decisión en favor de un SPP permite adaptaciones a necesidades funcionales más allá del principio básico, por lo que el problema se trasladó al ámbito de su justificación y de sus límites.
- (3) Respecto a la justificación de los límites de proporcionalidad en el SPP, el TCF no recurre a comparaciones empíricas e internacionales, por ejemplo en relación con el grado de cumplimiento del principio de igualdad del valor de logro en sistemas electorales que se definen como sistemas proporcionales. Nos referimos, verbi gratia, a sistemas de representación proporcional que operan con circunscripciones plurinominales de tamaño pequeño y mediano, en los que la barrera natural sobrepasa el 5%, o a sistemas de representación proporcional pura, en los que la pérdida de votos que no cuentan es mucho más alta que en un sistema electoral con barrera legal. En el debate dentro del derecho constitucional están en buena medida ausentes estas experiencias examinadas por la Ciencia Política.

- (4) Aunque en la línea general del argumento prevalece la lógica del funcionamiento propio de un tipo de sistema electoral, a menudo, en defensa de los elementos que perjudican a la igualdad electoral, el TCF aprovecha la posibilidad constitucional del legislador de optar por un sistema mayoritario como eje argumentativo, por ejemplo en la cuestión de la admisibilidad de la cláusula de los mandatos mínimos.
- (5) El TCF ha juzgado constantemente con un nítido sentido pragmático. Ha defendido el sistema electoral vigente, destacando, por un lado, la libertad de opción del legislador respecto al tipo de sistema electoral y, por el otro, su opción concreta que permite adaptaciones funcionales, o sea, legítima límites al principio de la igualdad electoral para cumplir con funciones que también alcanzan importancia.
- (6) El criterio rector de la constitucionalidad del sistema electoral alemán no es tanto el principio de representación, o sea, el precepto de proporcionalidad (electoral). Se reconoce la legitimidad de elementos que perjudican la proporcionalidad y, por consiguiente, la igualdad del voto, elementos que sirven al cumplimiento de otras funciones tales como la efectividad del Parlamento y la relación más cercana entre electores y elegidos. Como criterio rector se ha establecido el principio de la conveniente proporción con la que deben actuar en la práctica los elementos que limitan el cumplimiento del principio de la igualdad electoral. Conviene destacar que la controversia entre la posición de la mayoría y de la minoría dentro del TCF no se refiere a este criterio; el mismo está compartido por ambas corrientes de pensamiento. La diferencia de opinión se refiere a la cuestión de si los efectos empíricos del SPP concuerdan o no con el parámetro del principio de la conveniente proporción. Mientras que la mayoría, conforme a la interpretación tradicional, defiende la tesis del mantenimiento de este principio con relación a los objetos del recurso, la minoría lo está cuestionando o incluso negando. A través de su postura, la mayoría defiende, como decíamos, la realidad constitucional. Sin embargo, dentro de su pragmatismo, considera, propone o incluso obliga al legislador a introducir dentro de un horizonte temporal determinado (por ejemplo antes de las próximas elecciones), reformas que limiten los efectos que distorsionan la igualdad electoral. Con esta disposición, la mayoría se acerca en parte a la postura crítica de la minoría, sin compartir las consecuencias inmediatas de su argumentación, cuando ésta conduce a declarar inconstitucional el instrumento institucional o sus efectos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABENDROTH, W.

- 1956 «*Das KPD-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts*» [La sentencia del Tribunal Constitucional Federal que prohíbe el KPD]. En: *Zeitschrift für Politik (Revista de Política)*, IV, pp. 305-327.

BARNÉS, J.

- 1998 «El principio de proporcionalidad». En *Cuadernos de Derecho Público*, 5, p. 15 y ss.

BOBBIO, N.

- 1996 *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

BRAUNIAS, K.

- 1932 *Das parlamentarische Wahlrecht* [El derecho electoral parlamentario], 2 tomos. Berlín y Leipzig: W. de Gruyter & Co.

BREWER-CARÍAS, A.

- 2004 *La Sala Constitucional versus el Estado democrático de derecho. El secuestro del poder electoral y de la Sala Electoral del Tribunal Supremo y la confiscación del derecho a la participación política*. Caracas: Los Libros de El Nacional, Colección Ares.
- 2007 «El autoritarismo en Venezuela construido en fraude a la Constitución». Ponencia para las VIII Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo y el VI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 25-27 de julio de 2007. Disponible en: <www.allanbrewercarias.com> (13/11/07; 18:21).

BUNDESWAHLGESETZ (BWG)

- 1993 Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (Ley electoral federal en la versión publicada en 1993)—BGBL. I S. 1288, 1594— zuletzt geändert am (última reforma del) 31-10-2006.

FRAENKEL, E.

- 1973 *Reformismus und Pluralismos*. Hamburgo: Hoffmann und Campe.

FROWEIN, J.

- 1974 «Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht» [Tribunal Constitucional Federal y derecho electoral]. *Archiv des öffentlichen Rechts (Archivo de Derecho Público)* 99, abril, pp. 72-110.

GEYERHAHN, S.

- 1902 *Das Problem der verhältnismäßigen Vertretung* [El problema de la representación proporcional]. Tübinga: Verlag Mohr.

GROTZ, F.

- 2000 «Die personalisierte Verhältniswahl unter den Bedingungen des gesamtdeutschen Parteiensystems. Eine Analyse der Entstehungsursachen von Überhangmandaten seit der Wiedervereinigung» [La representación proporcional personalizada bajo las condiciones del sistema de partidos en Alemania. Un análisis de las causas del origen de los mandatos excedentes desde la reunificación]. *Politische Vierteljahresschrift* 41 (4), pp. 707-729.

HERNÁNDEZ, J.

- 2006 «Organización electoral y credibilidad. Caso Venezuela (1989-2005)». *Cuestiones Políticas* 37, pp. 94-108.

HEYL, A. von

- 1975 *Wahlfreiheit und Wahlprüfung* [Libertad de elección y contencioso electoral]. Berlín: Duncker und Humblot.

HOSKIN, G. y M. GARCÍA SÁNCHEZ

- 2006 *La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá. Universidad de los Andes-Fundación Konrad Adenauer.

IPSEN, J.

- 1987 «Das Zwei-Stimmen-System des Bundeswahlgesetzes-reformbedürftig?» [¿Es necesario reformar el sistema de dos votos de la ley electoral federal?]. *Juristische Arbeitsblätter (Hojas de trabajo jurídicas)*, pp. 232-236.

KORNBLITH, M.

- 2006 «Las elecciones presidenciales en Venezuela: de una democracia representativa a un régimen autoritario electoral». *Desafíos* (Bogotá) 11, pp. 115-152.

MEYER, H.

1973 *Wahlsystem und Verfassungsordnung* [Sistema electoral y orden constitucional]. Fráncfort del Meno: Metzner.

1998 «Wahlgrundsätze und Wahlverfahren» [Principios del sufragio y sistemas electorales]. En ISENSEE, J. y KIRCHHOF, P. (eds.). *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* [Manual del derecho público de la República Federal de Alemania], tomo II. Heidelberg: C.F. Müller Juristischer Verlag, pp. 269-311.

MOLINA, J. E.

2005 «Las «morochas» defraudan la ley y la Constitución». *La Nación*, 13 de abril, Caracas.

MOLINA, J. E. y B. THIBAUT

2005 «Venezuela». En NOHLEN 2005: 543-592.

NOHLEN, D.

2004 *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3.^a edición. México: Fondo de Cultura Económica.

2007 *Wahlrecht und Parteiensystem* [Derecho electoral y sistema de partidos políticos], 5.^a edición. Opladen: Verlag Barbara Budrich.

NOHLEN, D. (ed.)

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

NOHLEN, D. et al.

2006 *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos, conceptos*, 2 tomos. México: El Colegio de Veracruz-Porrúa.

SCHOLZ, R. y H. HOFMANN

2003 «Muss das Ergebnis der Bundestagswahl 2002 korrigiert werden» [¿Tiene que ser corregido el resultado de la elección a la Dieta Federal de 2002?]. *Zeitschrift für Rechtspolitik* [Revista de política jurídica] 2, pp. 40- 47.

SCHREIBER, W.

1976 *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag* [Manual del derecho electoral para la Dieta Federal]. Colonia, etc.: Carl Heymanns Verlag (3.^a ed. 1986).

TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA (TSJ)

2006 «Sentencia 74: 25-1-2006: Acción Democrática vs. Consejo Nacional Electoral y demás autoridades electorales». *Revista de Derecho Público* N.º 105, pp. 124-144.

VERNAZZA, F.

1987 *El sistema electoral uruguayo y el descenso de la representatividad de los diputados, 1925-1985*. Tesis de licenciatura, multicopiado, Montevideo.

WENNER, U.

1986 *Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland* [Barreras legales en el derecho electoral de la República Federal de Alemania]. Fráncfort del Meno: Lang Verlag.

HISTORIA ELECTORAL

El sufragio indígena en los Andes durante el período revolucionario (1810-1815): ¿electorado cautivo o guerra de castas?

Marie-Danielle Demélas

Poco antes de la independencia de los dominios americanos, lo que quedaba del poderío español, reunido en Cádiz, quería seguir creyendo que el imperio era uno. En este artículo, bajo la perspectiva de las representaciones de la alteridad, trataré las representaciones unanimistas —o más bien sus consecuencias.

Las Cortes, reunidas en 1810, ya no mencionarán a los reinos sino al pueblo. Así, ya no volvieron a representar el mosaico de comunidades propio del antiguo régimen, sino a una nación española homogénea. Lo mismo se hizo para América, la diversidad de imágenes se disipó. «Españoles de dos hemisferios», sin diferencias, debían formar una nación; así, hasta en las villas andinas las actas electorales nombraban a todos los ciudadanos españoles, sólo se distinguían los «de origen» de los «naturales». Los últimos eran indios.

El 14 de febrero de 1810, en virtud a las instrucciones enviadas de Cádiz a Ultramar, se dispuso la realización de elecciones generales para diputados a las Cortes, instaurándose el derecho de sufragio masculino de tendencia universal, aunque indirecto y complejo.¹

¹ Para ver detalles del reglamento electoral, consultar:

- Instrucción que deberá observarse para la elección de diputados a las Cortes (1 de enero de 1810), cap. II: «de las juntas parroquiales y de la forma de sus elecciones», completado por «las instrucciones para las elecciones de América y Asia» (14 de febrero de 1810).
- Convocatoria para las Cortes ordinarias de 1 de octubre de 1813 (23 de mayo de 1812). En cuanto a los principios sobre los que se apoyaba el nuevo sufragio, cf.: Constitución de 1812: «Los ayuntamientos «han» de formarse en su totalidad por elección libre de los pueblos» («Discurso preliminar» en SEVILLA ANDRÉS 1969: I, 151). La Constitución definía así la nacionalidad: «Son españoles todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de España» (Título 1, Cap. 2, Art. 5°). «Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen origen de los dominios españoles de ambos hemisferios y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios» (Título. 2, capítulo 4, Art. 18°). Esta condición descartaba a los descendientes africanos. Igualmente, se podía ser excluido de la ciudadanía (Art. 25.°):
«3°- por el estado de sirvientes domésticos. 4°- por no tener empleo oficio o modo de vivir conocido. 6°-Desde el año de 1830 deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de ciudadanos.»

Por último, con respecto al clero (Título 3, capítulo 3, Art. 35.°):

«Las juntas electorales de parroquia se compondrán de todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos seculares.»

Excluyeron a los esclavos y sus descendientes, mientras que los indios se convirtieron en ciudadanos. Dos años más tarde, la Constitución —fundada sobre la soberanía del pueblo— confirmaba esta norma y demandaba a los habitantes elegir a su municipalidad. Así, los cabildos, con cargos hereditarios y venales, dieron paso a los ayuntamientos constitucionales: «[...] los vecinos² de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses».³

Esta decisión no produjo ninguna reacción notable. Pero ¿los contemporáneos percibieron el nuevo sufragio como una verdadera innovación? El antiguo régimen tuvo igualmente el recurso de las elecciones, a veces incluso como formas comparables, aunque con otros significados y retos.⁴

La novedad, sin duda, no venía tanto de la ampliación del derecho al voto sino de la confusión y unión de las dos repúblicas, la de los indios y la de los españoles, donde los miembros se encontraban por primera vez regidos por el mismo estatuto. ¿Qué sucedió cuando se le dio el derecho a voto a la mayoría indígena que poblaba los Andes centrales?

Intentaré reconstruir las formas de aplicación de este sistema electoral que marcó el inicio de la modernidad en el mundo hispánico, conforme a los hallazgos en las

² Por lo que se desarrolla en este artículo, mencionaré para este término un estatuto—la vecindad correspondiente al derecho de la burguesía de unas ciudades del antiguo régimen (cf. Archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, *Mémoires et documents, Espagne*, vol. 577, ff. 310-318)— y una categoría socioétnica. En los Andes, el vecino, criollo o mestizo, llamado también ‘misti’ se oponía al indio.

³ «Los vecinos de los pueblos son las únicas personas que conocen los medios de promover sus propios intereses» (Discurso preliminar de la Constitución de 1812, en SEVILLA ANDRÉS 1969: I, 151).

Esta decisión era el toque de agonía de los patriciados locales, y de los regidores con cargos venales: más que a la democracia, aquello servía al Estado metropolitano y a sus agentes en América. También beneficiaba a los corregidores cuyos cargos eran, al menos, por cinco años.

Las municipalidades, con representatividad, se encontraron enseguida bajo la tutela del jefe político, gobernador, subdelegado o corregidor. También las elecciones de los años 1812-1814 dieron lugar —en las ciudades de mediana importancia—, a conflictos abiertos y brutales entre el ayuntamiento elegido y la autoridad superior, como sucedió en el caso de Moquegua en 1813 (Biblioteca Nacional de Lima, en adelante BNL, D 996 y D 10284).

No pasó lo mismo en los pueblos donde la municipalidad se convirtió en un intermediario obligado, los intereses puestos en juego parecían mínimos, por lo que tuvo el cabildo un mayor campo de acción. Este aspecto no nos preocupa tanto, lo que nos interesa analizar son las repercusiones de estas elecciones en la sociedad andina, mayoritariamente indígena.

⁴ En 1766-67, Carlos III intentó modificar el funcionamiento de las municipalidades creando magistraturas elegidas por los habitantes. A partir de 1767, los vecinos elegían, sin distinción de clase, a los síndicos y personeros del común, así como a los alcaldes de barrio (cf. PÉREZ BÚA 1919: 219-247; también GUILLAMÓN ÁLVAREZ 1977: 111-136).

Medio siglo después, las Cortes de Cádiz se referían explícitamente a los procedimientos electorales establecidos por los reales decretos de Carlos III. Localmente, cuando los protagonistas aplicaban un tanto vacilantes instrucciones un poco vagas, lo hacían pensando en el tipo de sufragio que la Iglesia practicó desde hace siglos (cf. MOULIN 1953).

fuentes ecuatorianas y peruanas.⁵ ¿Se respetó la apuesta de los grupos liberales de Cádiz en el corazón de los Andes? Enemigos de la ambigüedad, los procuradores de cada Audiencia expusieron, caso por caso, las condiciones de ciudadanía, mientras que los portavoces de los pueblos intervenían para lograr el mayor derecho de sufragio posible. Del resultado de estas negociaciones se deducirá si la norma democrática estuvo bien aplicada.

Si fuera el caso, también habría que preguntarse sobre el significado del sufragio popular, su representatividad y las manipulaciones de las que fue objeto. La historia de ciertas elecciones —interesantes por su misma trivialidad— mostrará cómo el sufragio universal pudo o no aplicarse a la voluntad de unos cuantos.

¿Los electores indígenas de las villas votaban por algunos de ellos, o por los vecinos? En la primera hipótesis, ¿el derrocamiento de las autoridades locales se traducía en una voluntad de revancha, que lo vecinos denominaban «guerra de castas», temerosos por el recuerdo de Túpac Amaru y las revueltas de la década de 1780? En la segunda, ¿el sufragio universal habría transformado a los indios en electorado cautivo, al servicio de intereses que no eran los de ellos? Es lo que trato de determinar a través de cuatro ejemplos de elecciones locales donde se han confrontado los votos de los indios y vecinos.⁶

1. LA NORMA DEMOCRÁTICA

El proceso electoral iniciado en 1810 fue moderno, pues estuvo fundado en el principio de la soberanía popular y la representación de los individuos ciudadanos.

⁵ En Ecuador, los fondos del Banco Central del Ecuador, en Quito (fondo Jijón y Caamaño) y el Archivo Histórico Nacional (AHNQ), serie «gobierno». En Perú, los manuscritos de la Biblioteca Nacional del Perú en Lima (BNL). En Madrid, los archivos de las Cortes (serie actas electorales, que comprenden los procesos verbales de las elecciones para diputados a las Cortes); en el Archivo Histórico Nacional, los documentos de la Junta Central (a propósito de los debates preliminares en la organización de las elecciones generales).

⁶ Hasta el presente, cuatro son los modelos a los que se reducen la mayor parte de estudios de caso analizados. Sin embargo, este artículo presenta sólo los primeros resultados de una investigación sobre las elecciones de 1810-1814 en el mundo hispánico, realizado con la colaboración de François-Xavier Guerra (Universidad de París-I), es posible que los nuevos dosieres sirvan para complementar mis conclusiones.

Los historiadores especializados de los países andinos no han manifestado interés por el estudio de las prácticas electorales. Sin embargo, un poco antes de su muerte, Jorge Basadre señaló su gran importancia (cf. BASADRE 1980).

Sin embargo, el antiguo régimen continuaba, subterráneamente, practicando su casuística; con menor respeto por la democracia que por la nostalgia por sus fueros, las diversas comunidades trataron y negociaron el logro de la representación más ventajosa. Cada favor concedido a una ciudad era aprovechado por otras, no se vacilaba en hacer prevalecer falsas verdades: el alcalde de Cuenca propuso permitir el sufragio de las mujeres puesto que así había sido en Lima, y el corregidor de Loja llevó a todos los indios a las urnas, como si hubiera sido llevado a cabo en Lima y en Cuenca... ¿Cómo saber lo que se decidía?

Las Audiencias tenían el encargo de establecer los planes de elecciones. El que elaboró el procurador de Quito a finales de 1813 y ciertas consultas que presentaron algunas autoridades de la sierra ecuatoriana han servido de base para mi investigación.⁷ Al magistrado se le encomendó establecer el número de electores por circunscripción de acuerdo con el censo efectuado por los curas, y debía resolver las siguientes interrogantes: ¿todos los indios tenían derecho al voto? Y si no: ¿cómo determinar la selección de los ciudadanos y de los no-ciudadanos?; ¿qué era del clero?; ¿los analfabetos?; ¿los ilegítimos?;⁸ ¿y de las mujeres?⁹ (Nunca se consideró la restricción censataria: ¿la modernidad extrema o más bien, la señal de que las normas del antiguo régimen aún no habían abdicado ante el principio de «quien paga, vota»? Me inclino por la segunda hipótesis.)

Algunas respuestas fueron rápidas y fáciles; el procurador excluyó a las mujeres,¹⁰ no dijo nada de los bastardos —la pregunta pareció en vano—; se demostró que para votar no hacía falta saber leer ni escribir. El voto de los clérigos debía ser reservado; la norma establecida por la Constitución llamaba a las urnas sólo a los seculares y, por su parte, el procurador de Quito no diferenció el voto activo del pasivo.¹¹

Sin embargo, en Perú, los hechos precedentes limitaban la participación de los miembros de la Iglesia. En 1813, en Huancavelica, dos sacerdotes, concejales en el mes de febrero, fueron obligados a dimitir en abril: los seglares podían votar pero

⁷ AHNQ, «Gobierno», N.º 40.

⁸ Consulta formulada por el corregidor de Ambato, Ignacio de Arteta. AHNQ, «Gobierno», N.º 40, Gb. 26. VIII. 1813, 19 de febrero de 1814. Auto del procurador, 23 de febrero de 1813.

⁹ Consulta realizada por el alcalde de Cuenca, don Diego Fermín de Córdova, 14 de octubre de 1813; AHNQ, «Gobierno», N.º 41, Gb. 21 de octubre de 1813.

¹⁰ *Ibíd.*, auto del procurador fechado en noviembre de 1813.

¹¹ AHNQ, N.º 40, Gb. 26. VIII. 1813, auto del 23 de noviembre de 1813, confirmado el 24 por Toribio Montes, presidente de la Audiencia. «No serán nombrados electores, sino los ciudadanos mayores de 25 años vecinos y residentes en la Parroquia, [...] entendiéndose comprendidos entre ellos los eclesiásticos seculares.»

no ocupar un escaño en ningún concejo municipal.¹² Al mismo tiempo, el obispo de Arequipa que se hizo diputado, fue luego suspendido de su cargo por no haber residido más de siete años en su diócesis; este detalle no habría sido relevante si los grandes electores del grupo en minoría no lo hubieran denunciado.¹³ El sufragio y la elección de los clérigos, según las Audiencias, parecían ser vistos de manera diversa. En ese sentido, en el Perú, se frenó una influencia a la cual se dejaba el camino libre en el caso de Quito.

Faltaba pronunciarse sobre el voto de los indios. El procurador fue partidario de poner un límite que, por medio de la Constitución, establecía la exclusión de la servidumbre. Apartó a «los sirvientes entre los que se encontraban los indios cultivadores de las haciendas».¹⁴

El reino de Quito, donde la mayor parte de la población vivía en la sierra, era zona de haciendas, en la que se trabajaba bajo la modalidad de ‘conciertos’ —una forma de servidumbre—. ¿Cuántos eran los que no podían aspirar a su derecho de ciudadanía? De una población total de 465.840 habitantes (20.619 eran de la capital, que ya habían desistido), el procurador consideró que «65.840 no eran ciudadanos ni estaban aptos para ejercer sus derechos; quedaba 400.000».¹⁵ A partir de un censo posterior, pero sin detalles, el magistrado hizo una estimación en bruto para determinar el número de representantes a los que la Audiencia tenía derecho.¹⁶ De ese modo, subestimó el número de conciertos que iba más allá de 1/6 de la población total de la sierra: hacia 1805, 54% de los indios estaban en condición de libres y 46% como esclavos.¹⁷

¹² En virtud de una decisión de las Cortes de 26 de septiembre de 1812 (cf. Huancavelica; BNL, D 9867).

¹³ BNL, D 11727, 18 de abril de 1814.

¹⁴ «Los sirvientes domésticos, bajo cuyo nombre se hallan comprendidos los indios que labran las haciendas.» El procurador precisó, además: «Para la calificación de los que pueden elegir y ser elegidos deben tenerse presentes las declaraciones del cap. 4, tit. 2 de la Constitución; y que bajo el nombre de sirvientes domésticos no sólo se comprenden los criados, sino también los que por salarios trabaxan en las heredades como conciertos en ellas, según la Ley 6, tit 33, part 7º».AHNQ, «Gobierno», N.º 40, Gb. 26. VIII. 1813, «Plan de elecciones de diputados en Cortes y de provincia», 6 de enero de 1814.

¹⁵ «65.840 no son ciudadanos o no están en ejercicio de sus derechos, quedan 400.000,» *Ibíd.* El cálculo del procurador era tan curioso que no incluía a los 65.840 no ciudadanos de 25 años ni a las mujeres. Al parecer, su razonamiento era como si el principio del sufragio fuese familiar y no individual; su papel, por lo tanto habría sido, entonces, desde limitarse a determinar los grupos a excluir del conjunto, hasta fijar un coeficiente que permita señalar al interior del grupo mayoritario, tanto el número de electores como los cabeza de familia.

¹⁶ Es decir, seis diputados y dos suplentes (*Ibíd.*).

¹⁷ Según Udo Oberem (1979). Se ha calculado el porcentaje a partir del número de tributarios.

La amplitud de esta disminución voluntaria se manifiesta en un incidente donde el procurador se contradice: en febrero de 1814, en Chambo (partido de Riobamba), los ciudadanos se rehusaron a votar, pues les parecía inaceptable que no se les concediera más que un gran elector. Reclamaban por el número; el procurador les explicó que de los 2.385 habitantes censados, la mitad correspondía a conciertos e ineptos para el sufragio; quedaban entonces 238 vecinos (o sea, una cabeza de familia por hogar de cinco personas), a los que la ley les atribuía, a su juicio, sólo un representante.¹⁸

El procurador no tomaba en cuenta los numerosos conciertos hasta que se enfrentó a la presión y las protestas de los pobladores: la mayor parte del tiempo olvidó el número de esclavos a fin de dar a la Audiencia la mayor representación; es de suponer, entonces, que en muchos casos, todos los indios pudieron votar con el consentimiento tácito de las máximas autoridades.

Cuando los gobernadores se involucraban en el sufragio, el tribunal intervenía para anular la elección y restablecer la ley. Sucedió así en Cuenca, donde se falsificaron las elecciones en los suburbios del pueblo. En mayo de 1813, el gobernador Juan López Tormaleo organizó las elecciones en los nuevos pueblos indígenas, en los contornos de la ciudad, después de haberlas recortado con la intención de multiplicar los centros de su devoción.¹⁹ Para ello, colocó a gente suya, criollos o mestizos.

Un alcalde, Diego Fermín de Córdova, intervino haciendo respetar la voz de los indios, a los que llamaba sus «conciudadanos». Elevó la denuncia, presidió las nuevas elecciones, destituyó a los partidarios de López Tormaleo, hizo elegir a autoridades independientes. «La monarquía española es una, en derechos», escribió.²⁰

Lo enviaron a prisión. El tribunal de la Audiencia lo libera y suspende al gobernador repudiado por no haber respetado los límites de su jurisdicción ni el reglamento electoral: «No han participado en las elecciones todos los miembros del pueblo».²¹

¹⁸ AHNQ, «Gobierno», N.º 40, ya citado, auto del 14 de febrero de 1814. De este modo, mediremos las deducciones del procurador: en una zona de haciendas tal como la de Riobamba, la mitad de los habitantes eran considerada como sierva, y un hogar correspondía a cinco personas.

¹⁹ AHNQ, «Gobierno», N.º 40, Gb. 2. IV. 1813, ff. 45-45 v.

²⁰ «La monarquía española es una en derechos», AHNQ. «Gobierno», N.º 40, ya citado, informe del 21 mayo de 1813.

²¹ «No han concurrido a la elección todos los miembros del pueblo», Considerandos del tribunal, Cuenca, 2 de junio de 1813, AHNQ, «Gobierno», N.º 40, Gb. 7. VI. 1813.

* * *

Si se considera que sólo las autoridades superiores eran las encargadas de aplicar los decretos de los Consejos de Regencia y de las Cortes, se puede concluir que el voto indígena no fue tratado como una cuestión aparte. Más que el sufragio femenino, éste parecía evidente, y en la práctica, pese a la exclusión de los conciertos, tuvo menos restricciones que el clero. Los magistrados garantes del orden colonial parecían dar, sin mayores problemas, el gran salto: venidos de una sociedad jerarquizada, caracterizada por sus distintos rangos, se precipitaban sin vacilar hacia una sociedad moderna, de superficie llana («*surface égale*» según las palabras de Mirabeau) formada por ciudadanos homogeneizados por la ley.²²

2. LA «MÁQUINA» ELECTORAL

Los pueblos de mil a cinco mil habitantes —donde la población indígena era, aunque no mayoritaria, por lo menos siempre importante—, son el mejor punto de observación para el tema que queremos analizar. Desde el norte de Quito hasta el sur del Perú, no faltaban las diferencias: comunidades indígenas numerosas o reducidas, conflictos entre indios y vecinos más o menos importantes... Sin embargo, prevalecían las semejanzas. En todas partes se hacía sentir el peso de los actores sociales, especialmente del clero, y en cada pueblo los parientes de los vecinos elaboraban sus redes.

En este contexto, se esperaba ver la conformación de los grupos alrededor de algunos hombres y sus pugnas en los tiempos de campaña electoral. Lo extraño de este asunto es que, según la ley, no se podía tener ningún candidato ni hacer campaña. En este tipo de elección, hoy en día muy poco frecuente (pero con normas muy parecidas a las que rigieron en las elecciones de los Estados Generales en Francia de 1789), estaban prohibidas las candidaturas y la formación de partidos. Agustín Cochin reflexiona sobre el ejemplo francés que bien podría aplicarse al mundo hispánico:

²² LA MARCK 1851, tomo II. «Octava nota para la corte. 3 de julio de 1790», p. 75. Esta referencia me la proporcionó Ran Halevi a quien le doy las gracias.

Es necesario un estudio prosopográfico dedicado a estas autoridades: en Quito, el presidente Toribio Montes (1812-1817) y el fiscal José Salvador Fernández, miembros asociados de la aristocracia territorial de la sierra, sabían que no hacía falta impedirles ni manipular su voto para hacerles sufragar «bien» a los indios. Tal vez, no hubiera pasado lo mismo al sur de los Andes, en el Alto Perú, por ejemplo, donde las comunidades indígenas habían concentrado mayor poder y autonomía.

Se vio entonces este hecho increíble: unas elecciones sin candidatos, sin profesión de fe, sin la confrontación pública de los hombres y sus ideas que permitiera formar una opinión de nuestras democracias. Ninguna persona, en el debido momento, «se presenta» ni expone ante el público, su carácter y sus principios, para ser juzgada, como lo hace un vendedor con su mercancía. Y eso no es sorprendente, al contrario: un candidato podría ser tachado de intrigante, un partido de camarilla.²³

Cochin concluye que este sistema era el más propicio para el funcionamiento de la «máquina electoral»:

Descansa sobre esta norma esencial de la práctica social, en el que todo sufragio oficial de la sociedad está precedido, determinado por una deliberación oficiosa del círculo interior. [...] De allí, hay todo un sistema de procedimientos y recetas —«el arte real» decían los constructores de ese entonces, «la ciencia de las manipulaciones electorales» dicen con menos gracia los profesionales de hoy—; el común de la gente funciona así, manejan a los sufragantes sin su conocimiento. Se aprovechan de su debilidad, ingenuidad, indolencia, timidez, sometimiento, en una palabra, de su pasividad. (COCHIN 1978 [1912]: 154)

En la América española, miles de ciudadanos que no sabían escribir acudieron a sufragar, pero debían proporcionar el nombre de los «candidatos» (alrededor de nueve —los grandes electores de las municipalidades de los villorrios— y treinta y uno —los compromisarios de las elecciones a las Cortes), a quienes se les había prohibido manifestarse. Por lo tanto, esta proeza se cumplió.

* * *

Siguiendo con las elecciones municipales, las que se desarrollaron el 4 de febrero de 1814 en el pueblo de San Pedro de Moya (anexo de Conayca, sub-delegación de Acobamba, con apenas mil habitantes), veremos que la «máquina» —sistema inteligente de los círculos europeos— adopta en los Andes formas rurales muy eficaces.²⁴

Las elecciones se desarrollaron en la plaza, donde se había levantado un estrado; las presidió el subdelegado, en compañía de un secretario. En la víspera, habían

²³ «Comment furent élus les députés aux Etats Généraux», texto de 1912 que volvió a aparecer en *Les sociétés de pensée et la démocratie moderne* (1978: 152 —en todos los casos, traducción de la autora).

²⁴ BNL, D 9615.

sido convocados todos los ciudadanos, indios y vecinos. A los primeros, les avisó el alcalde de los españoles «naturales»; a los últimos, el sargento de las milicias.

La primera elección (el sistema se da en dos ámbitos) se realizaría de 8 a 11:30 a. m. ¿Cómo se procedió? El reglamento pedía al elector que entregue su boleta marcada.²⁵ Que un «candidato» distribuya anticipadamente las papeletas con su nombre constituía fraude.²⁶ Pero, puesto que se aceptaba el voto de los analfabetos, había que aceptar que ellos confiaran la redacción a otros; hoy en día, la combinación del fraude con el recurso de un tercero parecería muy sutil.

En Moya, a los electores se les pidió, entonces, sus boletas con su voto: «a lo que ellos respondieron que no lo habían hecho por falta de papel y de escribanos, pero que estaban listos a votar con el método de rayas como se hacía en todos lados».²⁷ Los escrutadores aceptaron improvisar: cada elector esperaba su turno, luego, enunciaba en voz alta los nueve nombres de su elección ante el secretario quien marcaba con una línea nueve rayas que representan, cada una, un «candidato». De este modo, se eligieron nueve grandes electores de una lista de 39 lugareños, habiendo obtenido entre 1 y 46 votos.²⁸ Los dos curas interinos formaron parte de los elegidos.

Por la tarde, a partir de las 4 p. m., tuvo lugar la segunda elección. En el interior de la casa consistorial cada gran elector, comenzando por aquel que había obtenido el mayor número de sufragios, pronunció en voz baja («en voz secreta») al secretario el nombre de su candidato quien marcó con una raya. Todas las veces que el procedimiento se renovaba se debían cubrir ocho puestos. Así, eran elegidos un alcalde, un procurador síndico, tres regidores representantes de los vecinos y tres de los indios.

Al final de la jornada, la gente en masa se reunía en el patio del ayuntamiento; en las puertas del mismo estaba colocado el nuevo reglamento municipal; antes que todos se dirigieran a la iglesia para celebrar un Te Deum y escuchar un sermón

²⁵ Como se vio en Huancavelica, el 31 de enero y el 5 de febrero de 1813, BNL, D 9867. «Para que la elección se haga con brevedad, cada ciudadano llevará una papeleta con los nombres de los electores para quienes vota, la que se leerá públicamente».

²⁶ Cf., entre los casos de fraude, el cometido en Puno por el hijo del intendente, en mayo de 1814 (BNL, D 5887), o aquél donde los vecinos acusan al cura en Puquina.

²⁷ BNL, D 9615.

²⁸ Los postulantes eran: dos licenciados —los curas interinos—, además de 29 personas que tenían el título de «don» y ocho modestamente de «señor»; éstos se iniciaban en la democracia, pero no se les daba aún el título de ciudadano.

en quechua, los elegidos prestaban juramento a la Constitución. A lo largo de la jornada, los sacerdotes y escribanos públicos tradujeron al quechua los diferentes acontecimientos del sufragio. El nuevo alcalde era bilingüe. Los vecinos fueron nombrados «españoles de origen» y los indios «españoles naturales».

* * *

Si nos atenemos al contexto de la época, en Moya no hubo fraude puesto que todo se desarrolló públicamente y sin boletas. ¿Quiere decir que el electorado novato no sufrió presión alguna? Antes de responder a esta pregunta, se nos presenta un gran obstáculo: las fuentes no ofrecen ningún registro de inscripción electoral —en Perú, no existió ninguno verdaderamente fiable hasta antes de 1931 (BASADRE 1980: 142). Por lo tanto, es imposible estimar el ausentismo, ni saber cuál fue la participación del electorado indígena. En Moya, donde los electores no debían ser más de doscientos, no se indicaba siquiera el número de votantes.²⁹ Solamente se puede pensar que no hubo abstención masiva, como lo demuestran el tiempo consagrado al sufragio y el número de votos obtenidos por cada uno de los «candidatos».

El resultado fue curioso: si la ley igualaba al electorado, la repartición de los elegidos mantenía separados a los vecinos de los indios: los seis regidores atribuidos al pueblo se dividían en dos grupos, cada uno de los cuales sólo representaba una de las mitades (simbólicas, ya que los vecinos eran minoría) de la comuna.

Evidentemente, esta particularidad no salía de las urnas sin unos acuerdos previos: no se sabe entre quiénes, ni bajo qué formas y condiciones, pero lo que es cierto es que la «máquina» funcionaba. Este hecho también se pone de manifiesto en la elección de los regidores: si bien es cierto que los representantes de los vecinos eran votados entre los grandes electores —como se podía prever—, ese no fue el caso para los regidores indios; pero uno de ellos logró alcanzar el consenso de los grandes electores, quienes no votaron en su totalidad por los miembros de su propia familia.

La «máquina» dejaba adivinar negociaciones, acuerdos, opciones; confirmaba también cuál era el peso de una familia, los Matos, de donde provenían seis de los nueve grandes electores. Sin embargo, la familia no pensaba igual, ni sus miembros

²⁹ Si nos ajustamos a los cálculos del procurador de Quito: un cabeza de familia por hogar de cinco personas. Esta hipótesis es válida en el caso de que todos hubieren sufragado. Cada elector habría dispuesto de un minuto como máximo para salir del grupo y anunciar su voto.

tenían el mismo grado de instrucción; algunos eran más desposeídos que otros. Así, Rafael Matos, iletrado, no obtuvo más que cuatro votos para llegar a ser regidor: Dos de los Matos se abstuvieron. Y Leandro Matos, con cinco votos, no logró la preferencia de su «electorado».

Grandes electores de Moya	Elegidos
Leandro Matos (46 votos)	regidores (5 votos)
Hipólito Matos (45)	alcalde (6)
Ventura Matos (44)	
Juan Matos (43)	síndico (6)
Agustín Benderi (37) cura temporal	
Nicolás Olivera (33)	regidor (6)*
Manuel Matos (31, cura temporal)	
Manuel de la Peña (24)	
Mariano Matos (26)	
Elegidos sin haber sido grandes electores	
Juan de Dios Corinaupa (5)**	
Rafael Matos (4) iletrado*	
Vidal Berna (9) iletrado**	
Juan Corinaupa (4) iletrado**	

*Regidores de los españoles de origen.

**Regidores de los españoles naturales.

En Moya —como en otros pueblos— todo sucedía como si el curso de las elecciones desembocase en un punto, una familia que podía estar unida y al mismo tiempo dividida: si ella trabajaba para su provecho, sólo algunos de sus miembros se beneficiaban.

3. LAS FIGURAS DEL ELECTORADO CAUTIVO

Cerca de Moya, el pueblo de Conayca —con similar número de habitantes— había votado tres semanas antes, el 27 de enero de 1814. El proceso electoral había

seguido el mismo procedimiento.³⁰ Sin embargo, el resultado fue diferente, pues todos los regidores eran indios y sólo el alcalde era vecino.

La población del lugar parecía, además, homogénea: el pueblo sólo estaba habitado por indios. El día de los comicios, el cura servía de intérprete: en el ayuntamiento, a excepción del alcalde, «no había nadie que supiera leer ni escribir».³¹ Si observamos detenidamente su firma, es probable que el alcalde mismo tuviera muy poca instrucción.

Mucho antes de la ley de 1812, las comunidades indígenas nombraban a sus propios dirigentes: ¿qué cambios aportaron las elecciones de 1814? Tomemos como ejemplo de designación tradicional la renovación de autoridades del ayllu de Mayoc, próximo a Conayca y Moya. En diciembre de 1811 sólo tenían derecho al voto los ancianos y alcaldes precedentes y elegían únicamente entre los miembros del ayllu.³² Dos años más tarde, el sufragio universal le daba la primera jerarquía a un vecino que el antiguo sistema habría mantenido fuera del pueblo, y no se trataban de «candidatos» que habían obtenido la mayoría de los votos en el sufragio directo y que pasaban a segunda vuelta, sino de personajes secundarios.³³

A pesar de esas importantes variaciones, en Conayca como en Moya, la introducción del sufragio universal no transformó el *statu quo ante*: en un

³⁰ Sólo una diferencia notable: la segunda parte de las elecciones se desarrolló al día siguiente y no aquella misma tarde.

³¹ «El ayuntamiento, no teniendo en todo él una persona que supiese leer y escribir, sino el alcalde»;

BNL, D 9900.

³² Cf. Las elecciones en el ayllu de Mayoc (partido de Angaraes); BNL, D 10263. (BNL, D 9900).

³³ Grandes electores de Conayca elegidos:

Mariano Terrua (43 votos, cura)	
Manuel Matos (41, cura interino)	
Simeón Hortega (34)	
Cipriano Cuicapusa (33)	
Miguel Cuicapusa (32)	
Laureano Espinosa (30)	alcalde (7 votos)
Andrés Huarachi (24)	
Gerónimo Mesas (23)	síndico (9)
Mateo León (22)	

Elegidos sin haber sido grandes electores:

Francisco Carguas (7)
Blas Huarachi (6)
Severino Huamancaja (4)
Mateo Pariona (6)
Juan Hortega (4)
Jacinto Asnabar (4)

pueblo indígena, los regidores eran indios; en un pueblo mixto, se preservaba la representación de las dos repúblicas. En ambos casos, los lugareños se favorecían de la *nouveleté* para mantener las formas tradicionales. Pero ¿qué ocurrió cuando la norma de la mayoría se aplicó realmente a las parroquias pobladas de muchos indios y de algunos vecinos?

Recordemos, en primer lugar, el ejemplo de Puquina (subdelegación de Moquegua, en Perú). El problema comienza el 15 de mayo de 1813, debido a la torpe petición de 19 vecinos que acudieron a informar sobre el censo efectuado por el cura, quien atribuía una mayoría de 3/4 a los indios:

Es muy doloroso que sea designado como un alcalde uno de los naturales y que administre y gobierne a los españoles sin tener las cualidades necesarias para ser juez debido a la extrema ignorancia que es la suya por tres razones que recordaremos brevemente:

- 1) Por su naturaleza, ellos son timoratos y resignados; con aquellos que son de su facción [ilegible] de los poderosos a los que ellos se subordinan ya que no quedan rastros de las órdenes judiciales.
- 2) Desde tiempos inmemoriales, ellos han sido enemigos de los españoles, los miran con odio, buscando ofenderlos, a fin de hacer todo para favorecer a su raza y, de este modo, tendremos los españoles que vagar con miedo como mendigos como ellos quieren; y se han detenido solo a partir del establecimiento de las intendencias con un juez ordinario de los españoles.
- 3) Antes que llegue el día de las elecciones, ellos ya estaban preparando su reunión de seducción y persuasión ante el cúmulo de promesas, y apoyados, por otro lado, por las arengas de un individuo que es el terror del pueblo a los que se han sometido porque [ilegible] de él sale el nombre de los electores...³⁴

La petición quedó sin efecto, las elecciones que se desarrollaron a comienzos de junio dieron la mayoría, como se había previsto, a los indios; la administración de la villa pasó al adversario. ¿Cuándo sería la revancha? El 23 de junio, fiesta de la octava del Corpus Christi, los nuevos regidores provocaron a los vecinos, derribando su altar; se desata entonces una riña. Se lleva la querrela ante el procurador. En Arequipa, lejos de satisfacer a la minoría que temía el inicio de una guerra de castas, se confirma la elección; el procurador pide al cura calmar los ánimos y concluye:

³⁴ BNL, D 9873.

«Sobre quienes deban ser alcaldes, no puede hacerse distinción de clases, pues siendo todos ciudadanos «los indios» pueden legítimamente serlo».³⁵

No había que pensar mucho para entender que esta elección significó una victoria para los indios. Los vecinos temían la revancha, pero no la creían tan espontánea: el cura era su adversario que había puesto en juego su influencia para dirigir el sufragio y se preparaba a regir la villa a través de una persona interpuesta, «el cura párroco cuyos deseos de mandarlo todo y de tener en todo una intervención perjudicial hacia los españoles es constante y bien comprobada».³⁶

Un cura haciendo la vida difícil a los vecinos gracias a su dominio sobre los indios, fue un hecho que sucedió en otros lugares además de Puquina.³⁷ Las elecciones sin candidatos y sin campaña dejaban el camino libre a las maniobras de individuos, así como de grupos emparentados.

Un segundo ejemplo de verdadera pugna entre los electores vecinos e indios va a confirmar esta privatización del poder en las zonas periféricas. Es el caso de Loja, al sur de la Audiencia de Quito.³⁸ Allí, el corregidor había decidido, desde hacía mucho, gobernar bajo su ley apoyándose en una indispensable camarilla de potentados andinos: el secretario del cabildo, un abogado, el cura y los sacristanes, el capitán de las milicias... Los evidentes desposeídos de todo poder desde hacía veinte años, excluidos de todo recurso que se los había arrogado el corregidor, no veían la hora de restablecer la primacía que le daba su rango y su número frente a un puñado de testaferros. Aprovechando la ausencia del tirano, el alcalde prepara los comicios, elaborando unas listas con restricciones del derecho al voto. Un tercio de los habitantes no sería digno de él; con el apoyo de los notables, el alcalde quería autorizar el sufragio de sólo gente de la ciudad, es decir, de aquella que él reconocía como suya, en suma, la *sanior pars* del antiguo régimen. Había que erradicar la «rudeza de los indios», expresando a su vez: «el pueblo que tiene las luces suficientes para no dejarse alucinar de los mismos que procuran su ruina y opresión».³⁹

³⁵ «Sobre quiénes deban ser alcaldes, no puede hacerse distinción de clases, pues siendo todos ciudadanos “los indios” pueden legítimamente serlo», auto del procurador, 6 julio de 1813; BNL, D 9873.

³⁶ Carta del vecino Bernardo Alarcón enviada al gobernador intendente, s/f.

³⁷ La mayor parte de las fuentes «República» del Archivo Arzobispal de Cusco están constituidas por archivos de este tipo.

³⁸ Para mayores detalles sobre las elecciones en Loja, cf. DÉMELES 1984: 65-76.

³⁹ Es el alcalde quien acusa a su adversario de «incluir en el vecindario de Loja a los dos pueblos de indios [...] de San Sebastián y de San Juan del Valle para buscar en la rudeza de los indios lo que es imposible conseguir de un pueblo que tiene las luces suficientes para no dejarse alucinar de los mismos que procuran su ruina y opresión»; AHNQ, «Gobierno», n.º 40, Gb. 18. v. 1813, f. 110 v.

Ahora bien, el corregidor y su clan retomaron el control de la situación al tiempo que se presentaban como defensores de la democracia: a partir de ahora, todos serían ciudadanos con el mismo título, ya sean de la metrópoli, criollos, indios, mestizos. Bajo el nuevo régimen, ni hablar de hacer distinciones entre los «sirvientes domésticos» y los «libres». Vemos, así, el fracaso del plan del alcalde y de todos los habitantes de Loja convocados a las urnas. Pero ¿quiénes vivían en Loja?, o ¿hasta dónde llegaban los límites de la villa?

El corregidor se apoyó en el artículo 35.º de la Constitución («son electores de la parroquia todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia») para redefinir su circunscripción en la que él incluía dos pueblos: San Sebastián y San Juan del Valle, poblados de indios. «Esas villas que se llaman San Sebastián y San Juan del Valle son unas parroquias de la ciudad y nadie que las conozca podrá negar que ellas no solamente se encuentran cerca, sino que son contiguas y unidas a la villa de tal forma que los indios habitan hasta en las casas de la plaza mayor».⁴⁰

Esta interpretación cambiaba la composición del electorado. Según el censo de 1814, vivían en Loja 2.558 blancos y 30 indios; mientras que las dos villas de San Sebastián y San Juan albergaban a 2.596 habitantes, todos indios.⁴¹ Con el pretexto de interpretar la Constitución de la manera más democrática, el corregidor utilizó los suburbios como electorado a su servicio. Las elecciones de 1813 le fueron favorables. El año siguiente, Fernando VII volvió al trono de España, el corregidor disolvió la municipalidad y gobernó nuevamente solo. Algunas veces demócrata, otras absolutista —pese a las protestas de los notables cuyas quejas resonaban hasta en España, en 1820—, siempre fue el dueño de la comarca.⁴²

4. CONCLUSIONES

Al cabo de este inventario de preguntas que se plantean sobre los inicios del sufragio universal, quizá se deba enfatizar acerca de las sorpresas que nos tenía

⁴⁰ Informe del abogado don José Agustín de Celis (defensor del corregidor), Cuenca, 17 de julio de 1813; AHNQ, «Gobierno», n.º 40, Gb. 18. v. 1813, f. III.

⁴¹ Para más detalles con respecto a la composición demográfica de la región de Loja, consultar MINCHOM 1983: 23-39.

⁴² «Denuncias de los diputados de Quito a las Cortes de 1820», en *Nota que acompañan a S.M los infrascriptos diputados a Cortes nombrados por las provincias de Quito en 26 de agosto de 1814 [...]*. (Madrid, 7 de octubre de 1820), Francisco Rodríguez de Soto y Mariano Guillermo de Valdivieso (Madrid: Imp. de Brugada, 1821, p. 14).

guardada la encuesta: la facilidad con la que la norma democrática fue aceptada; el cuidado con el que las autoridades de Perú y la Audiencia de Quito la aplicaron. En esta última, de acuerdo con el presidente Montes y a petición suya, el procurador redactó su plan de elecciones a menos de un año después de que Montes había pisoteado a la República de Quito, que se había proclamado independiente y provista de una Constitución.⁴³ Los que reprimieron una revolución se vieron con el compromiso de instaurar formas democráticas y lo hicieron sin reservas.

Diez años más tarde, el procurador, de origen quiteño, se convirtió en uno de los funcionarios del Ecuador independiente: el presidente español se fue de la Audiencia manteniendo su lealtad. Por tanto, los dos hombres aceptaron del mismo modo la soberanía popular; pero en el marco de una región sostenida por la aristocracia territorial. Menos seguros de su electorado, estas élites ilustradas ¿pudieron haber sido ganadas rápidamente con la modernidad?

Si se piensa que fue el resultado de esas primeras elecciones, observaremos diferencias notables entre las elecciones a las Cortes y a las municipalidades: en el primer caso, los elegidos eran escogidos por su prestigio y la imagen que ellos podrían dar a su patria chica en la Metrópoli —oficiales, diplomados, eclesiásticos.⁴⁴ En los pueblos, los nuevos regidores eran de otra especie. Los sacerdotes —inevitables intermediarios— seguían ejerciendo su influencia, pero de manera indirecta, pues no podían ser elegidos, mientras que los miembros de una misma familia se repartían los puestos, como los Matos en Moya y en Conayca,⁴⁵ mientras que un solo individuo manejaba a su antojo la nueva norma electoral, como en Loja.

Desde su aparición, el sufragio universal parece que transformó el voto indígena en electorado cautivo. Las representaciones tradicionales de actores colectivos, reemplazados rápidamente por los intermediarios, el gamonalismo y las prácticas políticas que se daban en todas partes a lo largo del siglo XIX, ya estaban antes de la independencia.

⁴³ Para más detalles sobre la insurrección de Quito, cf. RAMOS PÉREZ 1977; DEMÉLAS y SAINT-GEOURS 1987.

⁴⁴ Para un estudio exhaustivo de los diputados americanos a las Cortes de Cádiz, cf. RIEU MILLAN 1990.

⁴⁵ Recordemos que en Moya se habían elegido grandes electores o miembros del ayuntamiento: Leandro, Hipólito, Ventura, Juan, Simeón (secretario), Rafael, Manuel (cura intermediario), y Mariano Matos. En Conayca, un mes antes, para las elecciones a las Cortes, también se habían presentado Leandro e Hipólito; es en Moya donde finalmente fueron elegidos. El cura Manuel había sido gran elector en los comicios municipales de Conayca y de Moya. Me remito a los numerosos trabajos de Henri Favre dedicados a la región de Huancavelica.

Pero esta conclusión queda incompleta. La «máquina» electoral se puso en marcha, benefició a un grupo, a un hombre; ¿se debe creer, por tanto, que los electores indígenas no disponían de un poco de habilidad y buen juicio? Limitado a cierto tipo de fuentes, considerando sólo un conjunto y las pocas coyunturas locales, el historiador se encuentra incapaz de reconstituir aquellas que fueron las posibilidades, aspiraciones y opciones reales de los actores. Le debe satisfacer, de esta manera, cuando afirma que la democracia y la representatividad no surgieron de común acuerdo, y tener cuidado de hacer deducciones prematuras: en otras situaciones, las sociedades indígenas han demostrado su perspicacia en la política (cf. DÉMELAS 1985: 91-111; 2000: 150-162).

En Perú, el sufragio universal se mantuvo hasta 1896: se abolió después para no reaparecer hasta 1889, fecha en la que se les permitió sufragar a los analfabetos. Pero fue durante el siglo XIX en que el indígena alzó su voz al gamonal que dominaba la comarca; las comunidades preservaban su representación de antiguo régimen, dándoles mando imperativo a los personeros para llevar adelante las acciones de las que dependió, frecuentemente, su supervivencia: intentar un proceso, recuperar las tierras o un derecho, levantar un mercado, una escuela... El indígena es electorado cautivo, según las reglas de la modernidad y, al mismo tiempo, un actor colectivo con sus representaciones tradicionales. La sociedad indígena vivía, pues, en dos registros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASADRE, Jorge

1980 *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Universidad del Pacífico.

COCHIN, Agustín

1978 [1912] «Comment furent élus les députés aux Etats Généraux». *Les sociétés de pensée et la démocratie moderne*. París.

DEMÉLAS, Marie-Danielle

1984 «Microcosmos. Une dispute municipale à Loja (1813-1814)». *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, XIII, n.º 3-4, pp. 65-76

1985 «Politique créole, jacqueries indiennes: la guerre civile de 1899». *Caravelle*, n.º 44, junio, pp. 91-111.

2000 «Civil wars in the 19th century. The case of Bolivia». En EARLE R. (ed.). *Rumors of Wars*. Londres: University of London-ILAS, pp. 150-162.

DEMÉLAS, Marie-Danielle y Yves SAINT-GEOURS

- 1987 *Jerusalén y Babilonia. Política y religión en América del Sur, el caso del Ecuador*. Quito: Editora nacional.

GUILLAMÓN ÁLVAREZ, Francisco Javier

- 1977 «Campomanes y las reformas en el régimen local: diputados y personeros del común». *Cuadernos de investigación histórica*, n.º 1, pp. 111-136. Madrid.

LA MARCK

- 1851 *Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de la Marche pendant les années 1789, 1790, 1791*, 3 vol. París: A. de Bacourt.

MINCHOM, Martin

- 1983 «The Making of a White Province: Demographic Movement and Ethnic Transformation in the South of the Audiencia de Quito (1670-1830)». *Bulletín de l'Institut Français d'Etudes Andines*, n.º 3-4, pp. 23-39.

MOULIN, Leo

- 1953 *Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes*. París: PUF.

OBEREM, Udo

- 1979 «Indios libres e indios sujetos a haciendas en la sierra ecuatoriana a fines de la colonia». En HATMANN, Roswith y Udo OBEREM (eds.). *Festschrift für Hermann Trimborn*. 2, pp. 105-112. St-Augustin.

PÉREZ BÚA, Manuel

- 1919 «Las reformas de Carlos III en el régimen local de España». *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 2 (6), pp. 219-247. Madrid.

RAMOS PÉREZ, Demetrio

- 1977 *Entre el Plata y Bogotá: cuatro claves de la independencia ecuatoriana*. Valladolid: s/e.

RIEU MILLAN, Marie-Laure

- 1990 *Los diputados americanos en las Cortes de Cádiz: ¿igualdad o independencia?* Madrid: CSIC.

SEVILLA ANDRÉS, Diego

- 1969 *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 volúmenes. Madrid: Editora Nacional.

La campaña presidencial de Lizardo Montero (1875-1876)

*Cristóbal Aljovín de Losada
Julio César Loayza Orihuela*

La campaña electoral para la presidencia del contralmirante Lizardo Montero, en los años 1875-1876, nos permite reflexionar sobre las múltiples formas de participación política, estrategias de campaña y creación de imaginarios sociales. En la mencionada campaña resaltaremos la importancia de la figura del candidato, los clubes electorales, la prensa, los mítines y la confrontación de fuerzas durante la votación. Muchos de estos rasgos son peculiares a las campañas electorales de la segunda mitad del siglo XIX, comparadas con las de la primera mitad de dicho siglo; la diferencia radical es la carencia de una organización visible y formal (ALJOVÍN 2005). Sin embargo, la empresa de Montero tiene algo peculiar y poco usual que debemos resaltar: los viajes de campaña del candidato a las provincias, en este caso al sur y al norte del Perú; estos viajes son organizados ex profeso y fueron llevados a cabo para conseguir la adhesión de los electores y elaborar la imagen de un candidato bien posicionado. En el ámbito de los contendores, hay otra característica poco común de la mencionada elección: el gobierno no presentó un candidato oficial. Sin un apoyo oficial a uno de los candidatos, la dinámica electoral se hizo más compleja que en los procesos anteriores.

Así, el presente trabajo analizará la empresa electoral de Lizardo Montero, desde la presentación de su candidatura —en marzo de 1875—, hasta el final de su campaña pública, en marzo de 1876. Obviamente, hay una serie de eventos que no serán tratados en el presente estudio y que, de algún modo, influyeron también en el proceso electoral; un ejemplo es la elección de autoridades locales (consejos-municipalidades departamentales y provinciales) o las elecciones para renovación del tercio del Congreso y la campaña para la vicepresidencia, o las decisiones del Congreso para absolver las imputaciones. El Congreso debía definir quién sería el presidente, el vicepresidente o los parlamentarios, y no se trataba de un trabajo de rutina, sino una tarea de gran conflicto político, que iba acompañada de manifestaciones y escritos de diferente índole; corrían acusaciones al adversario de corromper el sistema político. Se ejercía, por tanto, presión ante el Congreso.

Es obvio que la impugnación es común en los procesos de elecciones. Basta recordar la primera victoria electoral del presidente de los EE. UU. George Bush en el año 2000 o, la más reciente, de Felipe Calderón en México en 2006. Sin embargo, los conflictos electorales peruanos de la segunda mitad del XIX tenían un añadido, más propio de la historia electoral de nuestro país: el fenómeno conocido como «dualidades» o «trialiades». Éstos ocurrían cuando la mesa electoral se dividía en dos o más mesas. Entonces, surgía la inquietud de qué mesa representaba la parroquia. Sin lugar a dudas, las decisiones eran complejas y llenas de pasiones y presiones de índole política. Hubo casos, *verbi gratia*, en que el Congreso repartía los votos de los electores entre las diferentes mesas instaladas de lo que debería haber sido una sola.

La campaña de 1875-1876 se caracterizó por presentar acciones de gran violencia; el contexto socioeconómico era el de una crisis financiera en que los ingresos del guano no resolvían las demandas monetarias del Estado. Como recuerda Jorge Basadre, en octubre de 1875 la violencia de la elección primaria en Lima y en varias provincias terminó con heridos y muertos. El grupo de Mariano Ignacio Prado, ganador de la elección, tuvo que dar batalla en las calles. Fue tan duro el enfrentamiento durante los días de la elección de primer grado que, según una información periodística, el presidente Manuel Pardo ofreció sufragar los gastos de la sepultura de los muertos en la contienda electoral, sin distinción del grupo al que pertenecieran (BASADRE 1983: v, 250). Dicha violencia muestra de modo paradójico que las elecciones fueron semicompetitivas. Se requería el ejercicio de un sinfín de organizaciones y coordinaciones para ganar la elección. Aunque estamos ante un sistema autoritario —donde es difícil competir—, y un sistema corrupto, de ningún modo, sin embargo, podemos decir que era un sistema cerrado o clausurado a la competencia.

1. LOS CANDIDATOS¹

Como ya hemos mencionado, desde la segunda mitad del siglo XIX la figura del candidato es clara. Hay una fecha precisa en la historia electoral en la cual el

¹ Es importante aclarar que las leyes electorales decimonónicas dejaban un vacío en lo referente a los candidatos en un esquema de elección indirecta sumamente inclusivo en la esfera de la elección primaria. En cambio, se restringen en el ámbito de los electores del colegio electoral de provincia. Es interesante notar que en los comicios de los colegios provinciales, instancia en que se elegían a las autoridades, las boletas para votar eran papeles en blanco en los cuales el elector podía consignar cualquier nombre y éste era aceptado si cumplía con los requisitos constitucionales (GAMBOA 2005).

candidato, sus cualidades y su programa se instituyen como un referente en el debate público: la elección de 1851. Durante la segunda fase de estos comicios, Domingo Elías y el Club Progresista —que contaban con redes a escala nacional y el servicio de periódicos afines— crearon la imagen pública de su candidato. Rufino Echenique, ganador de dicha contienda, así como sus seguidores, respondieron de igual modo. No hay lugar a dudas: la campaña con candidato definido acompañado con organización genera, desde un inicio, una dinámica de pugna política abierta (ALJOVÍN 2005: 59-70).

La elección de 1875-1876 tuvo dos candidatos visibles y centrales. Antes de la convocatoria a las elecciones, el 1 de junio de 1875, los dos candidatos ya estaban perfilados: Mariano Ignacio Prado y Lizardo Montero. Ambos eran militares: uno venía del Ejército y otro de la Marina. Montero había tejido fuertes lazos con la Marina en función del rol de ésta en el combate del 2 de Mayo. Dijo Montero en un banquete celebrado el 2 de mayo de 1875 con la oficialidad de la Marina, en plena campaña: «El 2 de Mayo [...] llenasteis vuestro deber con arrogancia republicana, y si grande es la gloria que por ello os corresponde, mayor es la mía [...] porque [...] fui el jefe de un puñado de valientes».² En realidad, los dos candidatos eran recordados por actos heroicos en la guerra de 1866, y ellos, a la vez, tenían fuertes lazos con los civilistas que, liderados por Manuel Pardo, gobernaban el país. El vínculo con Pardo y el partido civilista es clave en ambas candidaturas. Paulatinamente, no obstante, los lazos de Montero con el civilismo se tornaron tensos y, en cambio, las relaciones de Prado con el partido de gobierno se volvieron las de un aliado, aunque marcando diferencias que se hicieron sentir sobre todo al final de las elecciones.³ Estos candidatos, en mayor o menor medida, recibieron el apoyo velado o abierto de civilistas o ex civilistas. Sin lugar a dudas, Prado fue el gran beneficiado en su relación con el civilismo. A su modo, al menos al inicio de la campaña, tanto Montero como Prado representaban tendencias del civilismo.

La candidatura del general Mariano Ignacio Prado fue la primera en ser presentada públicamente, el 25 de enero de 1875. El General y civilista Luis La Fuente, junto con un grupo de notables, propuso la candidatura de Prado, que estaba en Chile; fue lanzado como candidato con la aureola de ser el gran héroe del combate de 2 de Mayo de 1866 (LOAYZA 2005: 425-430). Una década atrás, de acuerdo con lo que podemos considerar su narrativa histórica, Prado había derrocado al presidente Juan Antonio Pezet y fue proclamado dictador. Se le

² *El Nacional* (Lima), 3 de mayo de 1875.

³ La ruptura de Prado con el civilismo se torna clara con la conformación de su primer gabinete. Los civilistas no se sintieron representados (McEvoy 1997: 183).

confería el cargo en aras de salvar tanto a la propia República peruana como a otras repúblicas americanas de la ofensiva militar española de entonces. Uno de los primeros actos de Prado como dictador fue declarar nulo el tratado Vivanco-Pareja e iniciar la guerra contra el Reino de España (BASADRE 1983: IV, 205). Su gran victoria fue el antedicho combate del 2 de Mayo de 1866, considerado como una segunda independencia peruana y americana. Prado, pues, tenía antecedentes de libertador; su imagen heroica fue promovida por el gobierno de Manuel Pardo a través de monumentos y una serie de conmemoraciones cívicas en que se resaltaba su figura. En mérito de ello mismo, Manuel Pardo había nombrado a Prado ministro de Estado, y lo había ascendido a General de Brigada en 1873.

Como vemos, la postulación de Prado contó con el apoyo oficial; también tuvo el soporte parcial del gobierno a cargo del Partido Civil. Sin embargo, la crisis económica que afrontó el gobierno de Pardo (1872-1876) había debilitado mucho a estos grupos. Quizá un hecho de la vida complicó el panorama político del civilismo para presentar un candidato propio: la muerte de José Simeón Tejeda y Reynaldo Chacaltana, dos líderes importantes de dicha agrupación. Los otros líderes civilistas no tenían un gran arraigo nacional (LOAYZA 2005: 425-426). De allí el apoyo de Pardo a la candidatura de Prado. Para un civilismo desprestigiado por la crisis y sin una figura pública de gran arraigo, la candidatura de Prado representaba una opción. Prado, por lo demás, tenía un capital político propio: era una persona que generaba consenso, con acogida entre los militares y con simpatía por el proyecto civilista. Sin embargo, su relación con el Partido fue conflictiva. Entre muchos civilistas hubo malestar por el apoyo brindado a su elección, pues no lo consideraban cercano al Partido. Muestra de este malestar se aprecia en las discrepancias en torno a quién debía ser el candidato a la primera vicepresidencia.

Aunque la relación de los civilistas con la candidatura de Prado estuvo llena de claroscuros, el apoyo del gobierno fue crucial para la victoria de éste. Desde el gobierno hubo una política a favor de Prado a través de acciones precisas de las prefecturas y subprefecturas que dependían del gobierno central. Para favorecerlo, se cambiaron prefectos por quienes tuvieran simpatías a su candidatura.⁴ Con dicha ayuda, las acciones de los pradistas eran más eficientes. El aparato del Estado estaba con ellos. El presidente Pardo buscaba crear astutamente una imagen de imparcialidad, aparentando un gobierno que se encontraba más allá de los comicios; en caso contrario, quedaba sujeto a ser acusado de favoritismo y de usar mal los recursos y la autoridad del Estado. Sin embargo, la correspondencia entre Pardo y las autoridades y corresponsales departamentales muestra lo contrario: tanto su apoyo

⁴ *El Peruano* (Lima), 18 de agosto de 1875, n.º 15, semestre II, año 3, tomo 2.

a Prado como el sentimiento de que Montero era una amenaza. De acuerdo con los informes recibidos por Pardo, el apoyo a Montero estaba compuesto por la oposición y la plebe. Sin duda, había motivos para recelar ante su eventual victoria.⁵

La estrategia de Prado era clara, aunque difícil de lograr: obtener los votos de los civilistas y de los no-civilistas. Su candidatura fue del tipo de una coalición política. Una alianza sin formalizarse con el civilismo. Es interesante analizar su mensaje en el mitin de la plaza de toros de Acho: «Vengan, pues, a mí todos los de 1865 que me ayudaron establecer las bases de 1872. Vengan los que se han distinguido por su inteligencia, por el desinterés y la firmeza que han apoyado al actual gobierno».⁶ En su discurso imaginó una genealogía entre su primer gobierno y el de Pardo. Prado se perfiló como gestor del civilismo a pesar de no ser oficialmente miembro del Partido. De allí que buscó también aglutinar a los opositores del civilismo. No obstante, la propia dinámica de la selección de candidatos al Congreso y a la vicepresidencia generó fuertes tensiones entre Prado e importantes sectores del civilismo (BASADRE 1983: IV. 248; McEVOY 1997: 166, 183-184). Para muchos civilistas el resultado de la elección de Prado significó una pérdida de poder político; la realidad, por lo demás, dio razones para opinar lo contrario: en 1877 los civilistas resultaron victoriosos en las elecciones para renovación parcial del Congreso a pesar de que el Partido Nacionalista, seguidor de Prado, estaba en el poder (ROSARIO 2002).

Pasemos al otro candidato importante, Lizardo Montero. Su campaña se inició con una reunión numerosa organizada por el comerciante y miembro de la Guardia Civil y del partido civilista Adolfo King, quien lo proclama candidato en el Callao el 30 de marzo de 1875.⁷ Para muchos civilistas, la candidatura de Prado sería negativa para el país y para su partido.⁸ Pasemos a desarrollar un breve esbozo biográfico del personaje principal del presente artículo.

El contralmirante Lizardo Montero Flores (Piura, Ayabaca, 1832-Lima 1905) fue hijo de comerciante; luego de seguir estudios en Quito y en Lima se incorporó al Colegio Naval Militar. En mérito a su desempeño tuvo un rápido ascenso en la Marina peruana.⁹ En 1865 renunció al cargo de Prefecto del departamento de

⁵ Archivo General de la Nación (AGN) CMP: D2. 4-299, cartas de Pedro Baca a Manuel Pardo, 26 de agosto de 1875, 30 de octubre de 1875.

⁶ *El Nacional* (Lima), «La manifestación de ayer», 14 de julio de 1875.

⁷ *El Nacional* (Lima), «Candidatura de Montero», 21 de abril de 1875.

⁸ *El Nacional* (Lima), «Cartas de Lizardo Montero», 20 de octubre de 1875.

⁹ En 1850, Montero se incorporó al Colegio Naval Militar; dos años después, el 27 de marzo de 1852, egresa como guardiamarina. En enero de 1853 es asignado a la fragata *Mercedes*, luego es destacado a la fragata *Amazonas*. Al año siguiente es promovido al grado de Alférez de Fragata y se le traslada nuevamente a la *Mercedes*. Hacia abril de 1864, Montero asciende a Capitán de Corbeta y es nombrado Comandante del vapor *General Lerzundi* (LLOSA 2001: 58-62).

Moquegua; con un grupo de marinos se plegó al «Movimiento de Restauración de la Honra Nacional», liderado por Mariano Ignacio Prado, en contra del Tratado Vivanco-Pareja y del gobierno de Juan Antonio Pezet. Por su eficaz apoyo al gobierno restaurador, Prado lo nombró Comandante de la Marina Restauradora. Hacia mediados de 1865, el gobierno lo envía a los Estados Unidos para adquirir armamentos que se destinarían a la Escuadra. De regreso, asume la Comandancia General de la Armada que enfrentaría a la fuerza naval española. En efecto, al igual que Prado, Montero también había participado en el combate del 2 de Mayo, por lo cual también era considerado héroe de aquella batalla (LOAYZA 2007).

A partir de la victoria del 2 de Mayo, en 1866, la relación entre estos dos personajes comenzó a deteriorarse a causa de ciertas disposiciones del dictador. En efecto, vanagloriado por la victoria, Prado pretendía continuar la guerra contra España. Dispuso entonces que una de las primeras acciones sería liberar las islas Filipinas del dominio español. Para tal efecto contrató los servicios del Capitán de Navío retirado John Tucker, de la Marina de Guerra norteamericana para comandar la escuadra peruana. Montero y los principales jefes de la Armada nacional no estaban de acuerdo con esa decisión, pues implicaba subordinarse a un extranjero; por ello, en protesta, presentaron su renuncia. En represalia, el gobierno les abrió un proceso judicial y fueron detenidos en la isla San Lorenzo, pero al final la justicia militar los absolvió de todo cargo (LOAYZA 2007).

La postura asumida por Montero ante la desatinada decisión del dictador y, después, durante su encierro, acrecentó su prestigio dentro de su institución y le permitió ganar cierta notoriedad pública. Paralela a su imagen política, Montero logró una mayor prestancia social y económica al contraer matrimonio con la joven aristócrata Rosa Elías de la Quintana, hija de Domingo Elías, un acaudalado empresario liberal que fundara una de las primeras organizaciones políticas, el Club Progresista. Al parecer, dicho enlace no sólo lo ayudó a mejorar sus redes sociales, sino que amplió su horizonte político.

Montero comenzó su vida política en 1871 al lado de Manuel Pardo.¹⁰

Durante la campaña electoral de aquel año, a la par de promocionar su candidatura al Senado, Montero se encargó de organizar y coordinar los trabajos electorales de la Sociedad Independencia Electoral en el departamento de Piura

¹⁰ Recordemos que Lizardo Montero apoyó la candidatura de Manuel Pardo a la Presidencia de la República. Montero aparece, además, como uno de los firmantes del acta de fundación de la Sociedad Independencia Electoral, embrión del Partido Civil.

y parte de la zona norte.¹¹ En 1872 fue elegido Senador por este departamento, y desde el Congreso colaboró activamente con la administración civilista. En 1874 comandó una división de fuerzas terrestres que derrotó la rebelión de Nicolás de Piérola; en reconocimiento de dicha acción fue ascendido a Contralmirante de la Armada Nacional (LOAYZA 2007). Sin duda, la experiencia vivida durante la dictadura de Prado, el gobierno civilista y la relación que mantuvo con Elías no sólo lo llevaron a participar activamente en política, sino que lo conduciría a lanzar su candidatura a la Presidencia de la República en 1875 (LOAYZA 2007).

A diferencia de Prado, Montero desde un inicio trabajó activamente en su candidatura. Fue un gran gestor de actividades para ganar adherentes y, como veremos más adelante, organizó campañas fuera de Lima, en provincias, algo poco común en el Perú decimonónico y que sólo recién en el siglo xx formaría parte de la estrategia de las campañas electorales. Prado, su contrincante, en cambio, se ausentó del país por largos períodos, lo que debilitó su candidatura en muchas provincias (LOAYZA 2005: 431-432). Pedro Baca, un corresponsal de Manuel Pardo en Cusco, por ejemplo, informaba cómo la candidatura de Prado comenzaba a decaer en aquel departamento: «El partido del general Prado se halla dormido, i todos los que al principio lo exhibieron como candidato [...] están desalentados a causa de que ni siquiera ha escrito a las personas influyentes». Sugería que «tome por modelo la conducta de U. cuando era candidato», porque «ya pasó la época del finado Dn. José Balta, a quien lo proclamaron Presidente sin que haya movido los labios, ni gastado un pliego de papel. Ahora los pueblos quieren que los candidatos siquiera escriban y los halaguen con ofertas».¹² Como bien advierte el corresponsal, la campaña electoral emprendida por Pardo en 1871-1872 introdujo ciertos cambios en los usos y costumbres políticas. Uno de ellos fue la relación entre el candidato y el electorado. Ahora los últimos esperaban tener mayor contacto con los candidatos, ya fuera a través de cartas o personalmente.

En mucho, la disputa electoral fue una pugna de dos líderes vinculados de un modo u otro con el partido civilista y que, a la vez, creaban una imagen con cierta distancia frente al partido de gobierno. Al inicio de la contienda, al menos ambos candidatos se consideraban de algún modo parte del civilismo. En los primeros meses, la lid electoral parecía un enfrentamiento entre civilistas. El que lanzó la candidatura de Montero, King, por ejemplo, era un civilista joven (LOAYZA 2005: 431).

¹¹ AGN. CMP: D2. 37-2550. Carta de Romualdo Rodríguez a Manuel Pardo 8 de septiembre de 1871.

¹² AGN. CMP D2. 4-299, carta de Pedro Baca a Manuel Pardo del 14 de agosto de 1875.

2. INICIO DE LA CAMPAÑA Y MEMORIA HISTÓRICA

Entre enero y junio de 1875, las propuestas se consolidan. La proclamación pública de las candidaturas se da en el siguiente orden cronológico: primero la de Prado, en enero; luego la de Montero, en marzo. Una de las primeras pugnas entre estos candidatos fue por la apropiación de la imagen de héroe del combate del 2 de Mayo. La lucha se libró tanto en la prensa como en el plano simbólico (nombre de clubes, canciones, poemas, estandartes y consignas). Ambos candidatos evocaron a través de estos medios los momentos de gloria y los componentes con los que obtuvieron sus triunfos. Fue una lucha por la memoria histórica, en donde ambos buscaron realzar su imagen de héroes del 2 de Mayo, las figuras que dieron la victoria americana.

Ese año, la celebración del noveno aniversario del combate del 2 de Mayo no sólo fue una fecha propicia para recordar y difundir, profusamente, el pasado grandioso y heroísmo de los candidatos,¹³ sino que ese día ambos dieron inicio a su campaña pública. En efecto, el domingo 2 de mayo, ambos candidatos se dirigieron al Callao, lugar del combate en 1866 y punto central de los festejos en esa ocasión, para participar de las celebraciones ciudadanas y recibir el homenaje que oficiales de sus armas y sus partidarios les ofrecían. De acuerdo con las crónicas periodísticas de la época, la llegada de los candidatos acaparó la atención de la población, que «[...] en cortejo, junto a los clubes electorales y una banda de música, siguió a los candidatos Prado y Montero» a los lugares donde sus correligionarios les ofrecerían un banquete. En el caso de Montero, luego de una corta ceremonia militar se ofreció un banquete popular el cual «[...] fue armonizado por la banda de música de la fragata Independencia». Luego se dirigió con toda su comitiva, «[...] oficiales de nuestra marina y muchísimas personas» a «la plaza de toros» y «[...] durante su trayecto fue objeto de las más entusiastas vivas y aclamaciones; la banda de música á la cabeza daba á la fiesta la solemnidad que debía dársele a un héroe del 2 de Mayo».¹⁴ La celebración se cerró después con «[...] fuegos artificiales en la explanada del muelle Dársena, elevándose al mismo tiempo varios globos aerostáticos con inscripciones patrióticas que animaron más el espectáculo».¹⁵

¹³ En días previos y posteriores al 2 de mayo de 1875 se publicaron poemas y extensos artículos acerca de la heroicidad de los candidatos; se repartieron panfletos y se editaron nuevos periódicos. La aparición del *2 de Mayo*, diario que promovía la candidatura de Prado, es un ejemplo de ello. Además, se eligió esta fecha para fundar nuevos clubes electorales cuyos nombres evocaban acontecimientos políticos.

¹⁴ *La Patria* (Lima), n.º 1,181, 4 de mayo de 1875.

¹⁵ *El Nacional* (Lima), «Callao», n.º 3.037, 03 de mayo de 1875.

En las provincias del interior del país, las celebraciones fueron parecidas a las llevadas a cabo en la capital: se ofició misa de gracias con *Te Deum* cantado, un brindis general en el salón de la Prefectura, un discurso de las autoridades, procesión cívica con «banda de música», corridas de toros, fiesta popular y, para finalizar, en la noche, fuegos artificiales en la plaza principal. En estos lugares las actividades conmemorativas y todo lo demás fue financiado por candidatos al Congreso o por acaudalados personajes vinculados a las fracciones.¹⁶

La batalla por la memoria histórica del combate de 2 de Mayo estuvo presente en toda la campaña. En las descripciones de los viajes de Montero al sur y al norte del país se menciona constantemente que Montero era el verdadero héroe del 2 de Mayo. Esta idea se repite y vuelve a repetir en los mítines que se va organizando en los viajes de este candidato. Hay una suerte de sentimiento, de imagen de que le ha sido robado su pasado glorioso. Aunque no se menciona —al menos en la documentación revisada— que Prado fuera un héroe inventado, era clara la intención de resaltar la figura heroica de Montero. En las marchas y mítines políticos se gritaba con fuerza el eslogan «Viva el verdadero héroe del 2 de Mayo».¹⁷ En un editorial se describe el heroísmo de Montero del siguiente modo: «[...] el verdadero héroe de esa gran jornada fue el Contra Almirante Lizardo Montero que izando la bicolor peruan[a] en frágil madero, se ponía a tiro de pistola de las naves españolas, peleando con arrogancia increíble batalla del honor nacional».¹⁸

Para comprender el significado del triunfo del 2 de Mayo hay que analizar el contexto histórico. La victoria contra la escuadra española fue percibida como un gran triunfo americano en que se ratificaba la emancipación, la autonomía política de los Estados nacionales hispanoamericanos. España era vista con ciertos temores, y el proceso de reconocimiento de las repúblicas americanas por parte de la Corona fue largo y tedioso; ésta, por lo demás, continuó con posesiones importantes —productoras de azúcar— en el Caribe. Cuba y Puerto Rico fueron posesiones españolas hasta fines del siglo XIX.

La victoria del 2 de Mayo, en 1866, fue algo significativo para el Perú. Hay que recordar que su independencia fue lograda por ejércitos extranjeros. En

¹⁶ En las ciudades de provincias se fundaron clubes electorales que salieron a recorrer las calles del lugar. Para mayores detalles cf. *La Bolsa* (Arequipa), «Remitidos; Dos de Mayo y Candidatura Prado», «Candidatura Prado», n.º 1.024, 3 de mayo de 1875; *La Sociedad* (Lima), «Cuzco, correspondencia a La Sociedad», 18 de mayo de 1875.

¹⁷ *La Patria* (Lima), «Viaje del General Montero a los Departamentos del Norte», n.º 1.451, miércoles 5 de abril de 1876.

¹⁸ *La Patria* (Lima), «Candidatura de Montero», 12 de abril de 1876.

consecuencia, el triunfo del 2 de Mayo pasó a ser interpretado como el aporte peruano a la independencia de América. Su celebración se constituyó en fecha importante del calendario político nacional. La Sociedad Fundadores de la Independencia, fundada en 1857 con el objetivo de honrar la memoria de los héroes de la emancipación alrededor de un núcleo social de sobrevivientes de las batallas de Junín, Ayacucho y del sitio del Callao, decide ampliar su espectro a los héroes del 2 de Mayo en atención al acto heroico que habían realizado. El combate del 2 de Mayo es percibido como la última gran batalla de la guerra de independencia: luchada de modo heroico y patriótico.¹⁹

La guerra de 1866 generó en los países de la América del Sur un fuerte sentimiento americano: defensa de la independencia y de la república *versus* la monarquía carente de libertad de España. En la mayoría de las capitales americanas hubo manifestaciones y fiestas ciudadanas contra los intentos españoles. De algún modo, el Perú recuperaba su prestigio y abogaba por la unión americana; de este modo, su antiguo rol en el Pacífico sur continuaba vigente. Los países americanos —en especial Chile, que declaró la guerra a España—, realizaron esfuerzos en conjunto para rechazar la amenaza de la expedición española. Quizá recordando la grandeza del antiguo virreinato, aunque más en clave de la diplomacia peruana, en tiempos de Ramón Castilla y los congresos americanos, la política exterior fue concebida en función de la solidaridad continental; la no-intervención y la integridad nacional retomaba brillos con el triunfo del 2 de Mayo (cf. BRUCE 1999: 63-76; GARIBALDI 2003: 170-232, 252-304, 346-384).

Otro elemento que se resaltaba en la conmemoración era la participación del pueblo como sujeto activo. No era solamente una conmemoración militar cuyos principales protagonistas quedaban resumidos en un listado de líderes militares. Conforme a cómo se narró la gesta, el pueblo había jugado un papel crucial. La participación de la población en el combate del 2 de Mayo sería uno de los mensajes más recurrentes dentro de la campaña electoral. La conmemoración del combate tuvo una lectura republicana, y no sólo militar. Es la población, el Ejército y la Marina luchando en conjunto contra los intentos del Reino de España de recobrar algo de su poderío en los mares del sur del Pacífico. Dicho cariz republicano popular, sin mellar lo militar, fue lo que resaltaban ambos candidatos convirtiéndose, de ese modo, en una suerte de militares republicanos. Como veremos, ésa es la imagen que Montero buscaba proyectar en su campaña electoral.

¹⁹ Sociedad Fundadores de la Independencia. *El 2 de mayo de 1866*, pp. 203-204.

3. EL MENSAJE DE MONTERO

Es difícil indagar sobre la propuesta de los candidatos. El programa debió ser cambiante, a la saga del paso de los largos meses de campaña. En un inicio hubo un acercamiento al Partido Civil, pero después un alejamiento. Sin embargo, hay unas líneas del civilismo que continuaron vigentes en el discurso de Montero: la defensa de la Constitución, la república como sistema de gobierno y la crítica de un gobierno de militares o civiles que acceden al poder por medio de la violencia o el golpe de Estado (McEvoy 1997: cap. 3). No en balde Montero se describe como un héroe del 2 de Mayo vinculado a la Marina, pero también como aquel que sofocó la rebelión de Nicolás de Piérola. De su lado de marino saca a relucir virtudes de heroísmo y patriotismo, y de su vocación republicana destaca su respeto a los mandatos constitucionales, al estilo de los civilistas y de muchos otros grupos políticos.

¿Qué más podemos decir? El discurso de Montero en la plaza de toros de Acho de mediados de 1875 es informativo al respecto. Allí Montero tiende un puente con el Partido Civil y se declara «nacionalista», con una visión inclusiva en la política. Es un mensaje liberal constitucional. Propugna las virtudes de las formas republicanas según las cuales el Ejército, la Marina y la Guardia Nacional no deben intervenir en la política; sin embargo, sabe de su importancia y las defenderá del maltrato. De igual modo, continuando con un discurso liberal constitucional, afirma que mantendrá la separación de los poderes. En relación con el clero promete deferencia, pues hará «respetar los [intereses] de la nación». No es un candidato cercano a la Iglesia, sin embargo, representa en este punto una visión más liberal y de defensa de la soberanía nacional. Por el lado social y económico, considera «a los obreros, a las clases industriales» como el «germen de la prosperidad privada» y del «adelanto nacional». «Proteger y fomentar el trabajo es ensanchar las fuentes de la cultura pública y cimentar el orden en más de sus seguros e indestructibles bases».²⁰ Es un mensaje, sin lugar a dudas, dirigido básicamente a la población urbana, y al estilo del siglo XIX, con un rol mínimo del Estado.

Con el paso de semanas, la campaña se vuelve más áspera y dura; muchos de los seguidores de Montero se diferencian con mayor rigor de los civilistas y, por supuesto, de los seguidores de Prado. En un escrito a favor del Contralmirante se indica que el pueblo, conformado por los verdaderos peruanos, los hombres de acción, «los patriotas» son un grupo social opuesto a los seguidores de Prado:

²⁰ *El Nacional* (Lima), «Discurso de Montero en Acho», 12 de julio de 1875.

«los de frac, tarro, y corbata blanca que dicen ser pertenecientes a la aristocracia». Estos últimos buscan incrementar su bienestar y luchan por sus propios intereses. Continuando con la comparación, los de Montero son los valientes y los de Prado los cobardes; no tienen la valentía para combatir en defensa de la patria. No hay duda en esta campaña de que Montero es el hombre aclamado en la calle.²¹ El mensaje es sencillo: Montero representa al pueblo patriota y a sus intereses, los héroes del 2 de Mayo; Prado, por su parte, personifica a los sectores sin mayor patriotismo y con intereses mezquinos. Por otro lado, hay artículos en los periódicos y cartas dirigidas al presidente Pardo en que se describe a los partidarios de Montero con el fuerte tono de una campaña negativa como miembros del «populacho», gente violenta y vulgar que grita lemas en contra del despotismo, que amenazan al gobierno y la estabilidad del país y que, además, está en contra de las contribuciones.²²

4. LA ORGANIZACIÓN DE LA CAMPAÑA

Como ya hemos mencionado, las campañas de la segunda mitad del siglo XIX estuvieron dominadas por organizaciones electorales, los clubes políticos y muy pocos partidos. El Partido Civil se fundó en 1872 y, seguidamente, en 1876 se crea el Partido Nacional, agrupación muy heterogénea y de corta duración. De igual modo también encontramos asociaciones y clubes que funcionaron como protopartidos (Sociedad Fundadores de la Independencia, Sociedad Fraternidad y Unión Militar, Sociedad Independencia Electoral). Estas organizaciones tenían alcance nacional y una existencia mucho mayor que la del contexto electoral. Sin lugar a dudas, los clubes electorales son las organizaciones clave durante la campaña; éstos aglutinaban a personalidades de una parroquia, podían ejercer presión política en sus círculos laborales o sociales, además, cobraban gran importancia durante la instalación de las mesas electorales en la parroquia. La mayoría tenía una existencia efímera; por lo general, desaparecían después de la elección de primer grado, aunque podían volver a aparecer cuando los líderes lo consideraban necesario. Los clubes tenían su propia organización: presidente, vicepresidente y secretario.

Los nombres de los clubes nos pueden dar una idea de su variedad, así como de los intereses e identidades que representaban. Algunos estaban vinculados a

²¹ *El Nacional* (Lima), «Dejemos de bellas teorías y al grano», 11 de octubre de 1875.

²² *La Sociedad* (Lima), «Recepción del Contraalmirante Montero», 13 de septiembre de 1875.

momentos históricos importantes (Club 2 de Mayo, 28 de Julio, Abtao), otros a espacios urbanos (Rímac, Lambayeque, Piura), militares (Unión Militar, Naval) o gremiales (Artesanos, Industria Marítima). Los clubes también participaron en la lucha por la memoria histórica; así, muchos de ellos adoptaron el nombre del candidato (Montero), de la nave o del regimiento con que obtuvieron sus victorias (Apurímac, Tumbes N.º 2) o que evocaban fechas significativas para los candidatos.²³ Quizá otra forma de dividir los clubes fue por una mayor o menor participación de civiles o de militares. En cualquier caso, la participación política de los oficiales continuaba siendo abrumadora. Se consideraba que, por profesión, ellos eran grandes líderes y conocían el *know how* de cómo organizar a las personas en un club, sobre todo en los momentos de enfrentamientos violentos. Dichos clubes buscaban representar determinados intereses y tener visibilidad pública. Muchos de ellos tenían un gran activismo en tiempos electorales. Tal vez se les puede analizar como asociaciones que ejercían una cierta labor de *lobby* político en que se mezclaba con mucha facilidad los intereses personales tanto de sus miembros como los de grupo. Por ello, los clubes buscan llenar el espacio público: real e imaginario. De allí que dichas organizaciones muestren constantemente su importancia política. Prueba de ello son sus actas de fundación, publicadas en los periódicos con la lista de sus miembros, la elaboración de actas de adhesión a los candidatos y su afán de organizar mítines u otras actividades públicas.

La expansión de los clubes electorales está ligada al desarrollo de una sociabilidad vinculada a las asociaciones en el mundo urbano. Se trata de un fenómeno que sucede también con fuerza en otros países hispanoamericanos; éste tenía un apoyo ideológico y de prácticas en la Europa occidental decimonónica. En la segunda mitad del siglo XIX, en el Perú se incrementa considerablemente el número de las asociaciones con diferentes fines, que tiene una caída estrepitosa como consecuencia de la Guerra del Pacífico (1879-1883). Para Carlos Forment, la revolución de 1854 fue clave para el desarrollo de una cultura favorable a la expansión de las asociaciones (políticas y no-políticas). Hay una sociedad civil urbana compleja y tupida de asociaciones; sin embargo, es necesario recordar que los clubes electorales tienen recién un despegue en 1866, con una expansión que se prolonga hasta 1876 (FORMENT 2003: 360-384). No obstante, el énfasis puesto por Forment en las fechas políticas nacionales hace que olvide asuntos elementales: Un análisis de este tipo de cronología nacional descuida las influencias de los ejemplos americanos y europeos que, sin lugar a dudas, fueron factores fundamentales. Hay

²³ Los clubes mencionados apoyaban la candidatura de Montero. Es necesario precisar que algunos clubes adoptan el nombre de Piura, Apurímac y Tumbes en alusión al lugar de nacimiento del candidato, a la fragata y al vapor que había comandado Montero en 1857 y en 1865.

que recordar constantemente que los imaginarios y prácticas políticas son gestados tanto en el ámbito internacional, y a la vez nacional, como en la esfera local, en un viaje de ida y vuelta.

El *boom* del guano debió implicar un mayor capital para fomentar la expansión de los clubes. Para Jorge Basadre, la dinámica electoral se transforma con el dinero del guano; según él, las elecciones de 1850-1851 que tuvieron al final entre contrincantes al general José Rufino Echenique, al empresario Domingo Elías, a Manuel Ignacio de Vivanco y Miguel de San Román inició el fenómeno de un gasto fuerte de campaña. Se acusó a Echenique, por ejemplo, de repartir gran cantidad de dinero. Con los ingresos del guano, las campañas comenzaron a tener financiamiento con grandes montos (BASADRE 1983: III, 261-269). Sin embargo, hay poca información sobre los costos de las elecciones y cómo se financiaron. Sin lugar a dudas, éstas se encarecen con la organización. De la elección de Pardo, que es de las que más se sabe, sabemos que él costó la campaña de Lima con un tercio de su fortuna personal. En provincias, sus aliados locales asumieron los costos. El financiamiento fue de lo más variado: desde los candidatos ricos que se autofinanciaban, hasta el recurso a colectas que se realizaban en los clubes.²⁴

Los gastos electorales eran sumamente onerosos y debieron tener formas de financiamiento diferentes. Es interesante recordar el caso de Demetrio Miranda, quien realizó una actividad en un club a favor de la candidatura de Montero. Agasajó a sus aliados con una comida compuesta de «[...] una vaca gorda, dies ó doce carneros, dos o tres cochinos cevados [...] Mas de mil choclos y algunos moldes de queso; diversos y abundantes licores, entre los cuales se cuentan dos enormes botijas de chicha, una [de] aguardiente y cajones de vino»; además hubo una banda de músicos. La actividad terminó con un paseo vitoreando a Montero. Mucho del gasto descrito crea una unión entre los seguidores y oportunistas que refleja una típica sociedad en que los vínculos son personales. De igual forma, individuos que no votaban —mujeres, niños y otros— participaban de ese modo también en política. Ésta fue una de las tantas actividades organizadas por los simpatizantes de los candidatos; sin lugar a dudas, se trataba de una campaña costosa.²⁵

¿Cuánta lealtad existía entre los clubes y los candidatos? ¿Qué tanta autonomía tenían unos de otros? ¿Existía control político? El control político de las altas

²⁴ Cf., por ejemplo, la colecta que se realizó en el club «Unión y fraternidad militar»; *El Nacional* (Lima), 26 de mayo de 1875.

²⁵ *El Nacional* (Lima), «Correspondencia para el Nacional. 27 de septiembre de 1875», 10 de octubre de 1875.

dirigencias de las candidaturas en relación con los clubes fue bastante complejo. Éstos eran actores, grupos de presión, liderados por una personalidad o un grupo de personalidades que negociaban entre sí. Eso se nota durante la larga discusión sobre quiénes serían los candidatos (por ejemplo a la vicepresidencia) y de por quiénes se inclinarían en el día de la votación. Un caso interesante a estudiar fue la elección del candidato a la vicepresidencia de Prado. Hay que recordar que el sistema electoral fomentaba la incertidumbre. El voto para elegir al presidente y a los vicepresidentes era por separado, y aún más, no existía la noción de candidatos fijos (lista cerrada) con los nombres de los candidatos asignados. Todavía era impensable imaginar un sistema electoral con la noción de «plancha electoral», es decir, presidente y vicepresidente juntos (GAMBOA 2005). Es por ello que en las elecciones para ambos cargos las campañas podían percibirse como diferentes. Es interesante notar que muchos de los clubes que apoyaban a Prado se inclinaban por diferentes candidatos a las vicepresidencias. La mayoría de los clubes de la parroquia de Santa Ana, por ejemplo, decidieron respaldar a José de la Riva-Agüero. En cambio, buena parte de los clubes de la parroquia de San Lázaro y del Sagrario apoyaban a Buenaventura Elguera. Luis La Puerta, en contraste, consiguió el apoyo de algunos clubes luego de la renuncia de Riva-Agüero.²⁶ Otra muestra interesante de las lealtades encontradas es la votación de algunos electores que eran seguidores de Montero de segundo grado del Colegio Electoral de Piura. Éstos votaron para la vicepresidencia por Riva-Agüero, candidato civilista, y por Canevaro. Ambos buscaban ser primer y segundo vicepresidente de Prado.²⁷

El panorama de la política interna de los clubes electorales era complicado. La negociación se daba entre el club o miembros de éste y el candidato. Había diferentes tendencias, facciones, redes de amistades o de odios, traslados a otros clubes o fundaciones de nuevos círculos.²⁸ Un modelo de ello es el Club Militar, muy activo políticamente y con importantes figuras políticas. Hubo tensiones respecto de a quién favorecería este club para la vicepresidencia. La presidencia era fácil: Prado. En cambio la vicepresidencia ocasionaba división de opiniones: La Puerta y, en menor medida, Gutiérrez de la Fuente.²⁹ Otro ejemplo es el de José María Zúñiga y su esposa, que se separan del Club Unión y Fuerza por ser pradista

²⁶ Cf. al respecto *El Nacional* (Lima), 3 de septiembre 1875; *La Patria* (Lima), n.º 1.254, «Candidatura Prado Elguera», 10 de agosto de 1875. En la publicación de la lista de los clubes de Canevaro se decía: «Una gran parte de dichos presidentes de clubs son hoy electores, y como es de esperarse, están en la obligación de votar por el candidato á quien proclaman»; *El Nacional* (Lima), «Candidatura Canevaro», 6 de mayo de 1876.

²⁷ *La Sociedad* (Lima), n.º 1744, 24 de mayo de 1876.

²⁸ *El Nacional* (Lima), n.º 3056, 25 de mayo de 1875.

²⁹ *La Patria* (Lima), n.º 1201, 3 de junio de 1875.

y se pasan al Club Rímac 5, favorable a Montero.³⁰ No cabe la menor duda de que las negociaciones y las alianzas eran un tejido muy fino y personal.

Así, la campaña política se realizaba a través de los clubes. Éstos ofrecían la organización; se ocupaban de buscar adherentes, aglutinar electores y no-electores y organizaban los mítines y otras actividades públicas. Los clubes creaban la imagen de popularidad del líder. Eran también fundamentales en la lucha violenta en los días de elección. De allí la importancia casi militar que algunos tuvieron y la gran ventaja de los militares en su organización, siendo además su rol clave en la lucha por las ánforas. Un diario de la época describe de modo ilustrativo la exhibición de los clubes vinculados a Montero:

Las fuerzas Monteristas se han presentado bien organizadas. Los clubs y las secciones, marchaban contramarchaban, obedecían y desfilaban con esa practitud que se adquiere con el hábito de la obediencia, y que no se consigue en gente enrolada á última hora. Así fue que las evoluciones y el desfile se hizo con un orden admirable, no obstante el numeroso gentío que había. Llamó la atención. El club que conducía Enrique Higginson, tanto por su número como por su disciplina y por la buena calidad de la gente. Otros clubs llaman no menos la atención, como lo de don Manuel Raygada, José Antonio Alarco y los señores Arciniegas y Aparicio.³¹

Las actividades de los clubes tenían una sintonía con la cultura popular y de élite. Sin embargo, no hubo un divorcio entre ambas esferas, sino que compartían espacios y tareas. No debemos olvidar que estamos ante una cultura de relaciones personales y grupales de poblaciones reducidas, aun en ciudades como Lima, la cual por aquellos años no albergaba más de 120.000 habitantes. En ese sentido, los clubes buscaban realizar actividades en donde la cultura de diferentes sectores de la sociedad fuera compartida, algo no tan difícil. Los mítines políticos no eran tan sólo los discursos de los candidatos o marchas silenciosas; eran expresiones culturales más populares, de allí que tuvieran tan buena acogida. Pongamos un caso; de acuerdo con la descripción periodística, un club simpatizante a Montero organizó un desfile de unas 500 personas que fueron acompañadas por sus jefes. Al final el desfile se logró un gran entusiasmo, se apreciaron cohetes y el evento culminó con una «función de toros».³²

El mundo de los clubes estaba bien organizado en las ciudades principales y tejía alianzas al interior del país. Muchos miembros de los clubes, además, tenían

³⁰ *La Patria* (Lima), «Candidatura de Montero», 10 de julio de 1875.

³¹ *La Opinión Nacional* (Lima), «Fuera de dudas», N.º 471, 12 de julio de 1875.

³² *La Patria* (Lima), «Candidatura de Montero», N.º 554, 15 de marzo de 1875.

vínculos familiares, materiales y comerciales con los pueblos, el campo y las poblaciones rurales. En estas zonas la campaña se organizaba de forma más sencilla. Los notables de los pueblos —el vicario, el juez, el hacendado, el profesor— reunían a la población, suscribían un acta de apoyo a un determinado candidato y ésta se mandaba publicar, con todas las firmas, en un periódico de circulación nacional. La organización no sólo debía existir sino también manifestarse para crear una imagen de apoyo nacional al candidato. La publicidad de los clubes o de las actas de los pueblos era una parte fundamental en la campaña.

¿Cómo se articularon los clubes electorales? ¿Cómo se relacionó la autonomía de dichos clubes con su articulación? Se trata de preguntas clave para comprender la campaña a escala nacional y no quedar en noticias sueltas de la acción de determinados clubes. A este respecto, y a través de la correspondencia de Manuel Pardo, Carmen McEvoy llama la atención sobre el titánico trabajo de Pardo para articular los diferentes clubes y líderes en el ámbito nacional durante la campaña de 1870-1871 (McEvoy 1999: 128-134). De igual modo, el correo y el telégrafo se constituyeron en medios fundamentales para la comunicación de Montero con sus simpatizantes; por ejemplo, el Contralmirante describe en un editorial periodístico el flujo de correspondencia con las personas que lo apoyaban en el Cusco.³³

La campaña electoral de Montero se organizó de forma vertical; en mayo de 1875 se formó la Junta Central Directiva, presidida por el general Carlos Moreno. La Junta tenía como función principal articular y coordinar con las diferentes juntas provinciales los trabajos electorales, evitando así una campaña desordenada. Las juntas provinciales, a su vez, coordinaban con los clubes electorales de parroquia, los cuales se encargaban de captar adherentes, de hacer la propaganda y las actividades durante la elección en el ámbito parroquial. En teoría, las juntas provinciales y los clubes electorales debían limitarse a ejecutar las decisiones de la Junta Central Directiva, pero todo indica que las juntas provinciales tenían cierta libertad de decisión.³⁴

5. LOS VIAJES DE MONTERO

Los viajes de campaña a provincias no fueron frecuentes en el Perú decimonónico. Hay dos casos para el Perú de los que tenemos noticias: El viaje al sur andino del presidente Luis José de Orbegoso en 1834 y el de Ramón Castilla en 1858. El

³³ *La Patria* (Lima), «Crónica electoral», N.º 1.468, 28 de abril de 1876.

³⁴ *La Patria* (Lima), «Las provincias candidatura de Montero», 29 de mayo de 1875.

primero de ellos es difícil de seguir y de dudosa clasificación. Como se recuerda, Orbegoso era presidente provisorio del Perú en ese entonces y su viaje lo hizo en calidad de Jefe de Estado con la intención de controlar las provincias del sur que habían sido favorables a la rebelión de Pedro Bermúdez, quien era aliado del caudillo cusqueño, el general Agustín Gamarra. Al mismo momento que ejercía el control político, Orbegoso hacía una sutil campaña para las próximas elecciones presidenciales, ya que ocupaba el cargo temporalmente (ALJOVÍN 2005: 54-55). En el otro caso, la campaña de Castilla en el sur fue muy criticada por sus contrincantes. Castilla realizó una gira por Pisco, Tacna, Moquegua y Arequipa (BASADRE 1983: III, 365; DULANTO 1943). Comparándolas con ambas, las de Montero fueron giras bien organizadas y con un fin claramente electoral. Fueron típicos viajes electorales, que posteriormente se harían más comunes.

En otros países de América del Sur hubo experiencias similares de viajes de campaña que posiblemente sirvieron de motivación a Montero. Una rápida lectura de los periódicos de la época muestra campañas similares en Bolivia y Chile; los diarios peruanos muchas veces reproducían artículos de los periódicos de Santiago.³⁵ En Chile, Benjamín Vicuña Mackenna había organizado viajes muy similares a los de Montero. En enero de 1875, por ejemplo, antes del primer viaje de Montero, Vicuña Mackenna viaja por el sur de su país, y en agosto de 1875 su campaña cubre buena parte del territorio chileno. Dichos viajes fueron descritos por los periódicos de Santiago, y eran mal vistos por el gobierno chileno. Al igual que Montero, Vicuña Mackenna terminó derrotado, en su caso por Aníbal Pinto, candidato del gobierno. Hay que anotar que Vicuña Mackenna había sido influenciado por la cultura política norteamericana, con una larga tradición de viajes presidenciales (cf. SAGREDO 2001: 101-114). No sería raro que la influencia americana haya tenido repercusión en Montero. Se puede constatar en los periódicos que hubo un vocabulario político con palabras de origen inglés (*meeting* o *lunch*, por ejemplo) que le debe haber dado un toque de modernidad a los discursos de la prensa. Hay que considerar que las prácticas políticas se van copiando de país en país, y si algo funciona en uno se implementa en otros. El imaginario y las prácticas políticas no son creaciones endógenas de una república. Hay experiencias y vivencias que cruzan las fronteras y los océanos con una meta en común: ser elegido.

En esta época, el desarrollo de los medios de comunicación —el telégrafo, la instalación del cable submarino y la prensa escrita— contribuyó a que las

³⁵ Cf. *El Comercio* (Lima), «Elecciones en Chile» 26 de abril 1876; *La Patria* (Lima), «Neutralidad Electoral», 10 de abril 1876.

experiencias electorales se difundieran de un continente a otro o de un país a otro. Pero, sin duda, el medio que más contribuyó fue la prensa, ya que por estos años la mayoría de los diarios dedicaban una de sus secciones a las noticias internacionales, en especial al ámbito político. *El Comercio* del 20 de junio de 1876, verbi gratia, reprodujo un extenso artículo acerca del desarrollo electoral en Chile que, coincidentemente, ese mismo año también elegía a sus autoridades. Se trataba de una nota aparecida en el diario *El Mercurio de Chile*.³⁶

A través de las reseñas de los periódicos, se observa que los viajes de Montero tuvieron diferentes audiencias. Una primera estaba compuesta por los hombres, mujeres y niños (votantes y no-votantes) que participan en los mítines, fuegos artificiales y corridas de toros de carácter público organizados para este fin. Otro grupo es el de los notables: autoridades civiles, militares y religiosas, así como diversos miembros de la élite, quienes asistían a banquetes en honor al candidato Montero; sin embargo, no hay que engañarnos en creer que los banquetes necesariamente eran restringidos a un pequeño número de personas o a la élite. Jorge Basadre menciona, en su *Historia de la República del Perú*, banquetes políticos de varios cientos de personas. Por otro lado, hubo una audiencia que no intervino directamente en las actividades y que fue sumamente importante: el público que participó en la campaña de Montero a través de las noticias que ofrecen los periódicos, en especial *La Patria*. En el medio periodístico se combatía por mostrar un Montero popular, vinculado a todos los sectores sociales. Es la representación de un candidato con una relación real con el Perú. Se propaga, así, la imagen de un Montero republicano, valiente, héroe del 2 de Mayo. Otro rasgo interesante de las descripciones de los periódicos es el aspecto de la relación entre la modernidad tecnológica y el candidato. Es interesante notar cómo se menciona en la narración periodística los vapores y los trenes como medios de transporte, por ejemplo.

En las descripciones de prensa de los viajes y sus diferentes paradas en pueblos, ciudades y puertos se resalta la espontaneidad de los diferentes sectores sociales con Montero. Había una banda de músicos, cierta estructura organizativa; pero siempre hubo manifestaciones de cariño al candidato. Existe mucho que se va actuando y realizando por la propia iniciativa de la gente: desde un hacendado que le pide al candidato almorzar o que se quede un rato, hasta grupos de personas que lo buscan para escoltarlo a caballo o a pie, o en barcas cuando baja de los vapores. Montero nunca estuvo solo; siempre estaba rodeado de gente de todos los sectores, de modo positivo. Esta imagen de espontaneidad y solidaridad con la

³⁶ *El Comercio* (Lima) «Elecciones en Chile», 20 de junio de 1876.

gente está constantemente presente en las descripciones de su acción en los viajes. En las descripciones hay un mensaje: lo planificado y el libreto no sirven en la campaña porque el encanto del candidato y las reacciones de hombres y mujeres ante él así lo demandan.

Se observa una clara lucha en la prensa sobre la imagen de Montero y sus viajes de campaña. ¿Cómo fue acogido? ¿Quiénes lo recibieron? ¿A quienes representaba? Éstas fueron preguntas que surgían y se respondían de acuerdo con las preferencias políticas en los diarios. No es raro por ello que *La Patria*, favorable a Montero, acusara a muchos periódicos de desinformar al respecto. Sus artículos sostienen que es falsa la imagen de que su candidato recibiera un pobre recibimiento en las ciudades y pueblos que visitaba. Es por ello que decide propagar «la verdad» de su recorrido por el norte del país.³⁷ De igual modo, otro periódico, *La Opinión Nacional*, simpatizante también de Montero, por ejemplo, describió una recepción multitudinaria en Arequipa que congregó varios miles de personas.³⁸ En pocas palabras, para dichos periódicos Montero representaba a los pueblos del Perú.

Para Montero, los motivos de los viajes eran claros: la organización de los clubes y afianzar alianzas, crear o fortalecer vínculos personales y consolidar una imagen de acogida nacional. Dicha imagen se vinculaba a su liderazgo de hombre de guerra, héroe, político moderno y con acogida tanto entre el pueblo como entre los sectores de la élite. Cada uno es, sin lugar a dudas, un viaje de campaña, y estaba diseñado con ese fin. No hay otros motivos que los esfuerzos estrictamente exigidos por la campaña: mostrarse al público, a la gente y a sus seguidores de provincia, negociar con los líderes locales y ser descrito por los periódicos del país, en especial los de Lima. A su arribo a Arequipa, Montero explica el motivo del viaje:

[...] con motivo de la solemne iniciación de mi candidatura á la Presidencia, me impuse la tarea de recorrer las principales poblaciones de nuestro país para dar organización por mí mismo á las fuerzas con que ha de empeñarse la gran contienda del libre sufragio que debe preceder al establecimiento del nuevo gobierno. Y heme aquí en medio de vosotros rodeado de este noble pueblo que tantos y tan valerosas luchas ha sostenido por la libertad [...]. Es aquí señores que en esta ciudad de héroes y de mártires donde debo desplegar la bandera de la causa que me propongo sostener.³⁹

³⁷ *La Patria* (Lima), «Candidatura de Montero», N.º 1457, 12 de abril de 1867.

³⁸ *La Opinión Nacional* (Lima), 31 de julio de 1875.

³⁹ *El Nacional* (Lima), «Discurso pronunciado por el Contra-almirante Lizardo Montero a su arribo a Arequipa», 6 de agosto de 1875.

Los partidarios de Montero van forjando una imagen suya ligada al Perú, a la lucha contra las argollas y cercana a los peruanos que lo aclaman. Sus viajes son fundamentales para crear dicha representación que, de seguro, tiene como contrapartida a un Prado muchas veces ausente del país,⁴⁰ una ausencia cuyos seguidores deben explicar. En *La Patria*, periódico simpatizante del marino, se publica un poema titulado «Al Benemérito Contra Almirante Lizardo Montero»:

La república entusiasta
Su Caudillo te proclama
Y de Norte á sur te aclaman
Con enérgica aficción
Tu los pueblos visitastes
Con sagaz cortesía
Y e ofrecen a purfia
La Victoria en tu elección.⁴¹

Los viajes electorales de Montero fueron dos: el primero al sur del país, antes de la elección de primer grado, en octubre de 1875; el segundo lo realiza después de los comicios de segundo grado de la elección de congresistas, en noviembre de 1875 y antes de la elección presidencial, en mayo de 1876. Esta vez el destino elegido fue el norte peruano.

6. EL PRIMER VIAJE DE MONTERO POR LOS PUEBLOS DEL SUR

El primer viaje duró cuarenta días y cubrió las principales ciudades del sur: Arequipa, Cusco y Puno. Partió del puerto del Callao, el 27 de julio de 1875, y llegó a Arequipa el 29 del mismo mes. Su arribo fue destacado por la prensa local cuyas notas fueron reproducidas en los diarios de Lima. Utilizando muchas veces el telégrafo, *La Opinión Nacional* describió el primer mitin en donde «cuatro á cinco mil personas recibieron a Montero [...] la recepción ha superado nuestras esperanzas».⁴² Sin lugar a dudas, los viajes de Montero implicaron una gran logística: en Arequipa, por ejemplo, se puso a disposición de sus partidarios un tren gratis para transportarlos al lugar de su llegada.⁴³

⁴⁰ Véase, por ejemplo, *El Comercio* (Lima), «Desahogos de la impotencia», 3 de abril de 1876.

⁴¹ *La Patria* (Lima), «Al Benemérito Contra Almirante Lizardo Montero», 7 de abril de 1876.

⁴² *La Opinión Nacional* (Lima), «Arequipa», 31 de julio de 1875.

⁴³ *La Bolsa* (Arequipa), «Llegada del Contra Almirante Lizardo Montero», 28 de julio de 1875.

En el mitin de Arequipa, Montero proyectó la imagen de defensor del republicanismo. Recordó la defensa de los arequipeños al gobierno de Orbegoso contra los intentos revolucionarios de 1834. Era a la vez una defensa del gobierno constitucional y una crítica al militarismo. De ese modo es que Montero se proyectó como héroe del combate del 2 de Mayo, un oficial de la Armada que cree firmemente en el gobierno republicano y es un patriota a la vez. Es parte de la corriente de pensamiento a favor del gobierno constitucional en contra de la anarquía de los caudillos militares. La república es vinculada con la civilización. Su discurso en ese sentido era similar al civilista; sin embargo, hubo una crítica al civilismo al indicar que se requería la regeneración, es decir, tenía ya un sentido de que encarnaba a la oposición. Según la información que recibió el presidente Pardo, Montero se estaba aliando con la oposición. Era el espacio que le correspondía al no recibir el apoyo oficial.⁴⁴ Veamos el discurso de Montero publicado en *La Opinión Nacional*:

Esa bandera es la de la ley á cuya sombra pueden cobijarse todas las personas honradas —los rectos principios— todas las buenas opiniones, todos los sanos intereses. Este señores es mi credo político, este y no otro el símbolo de los pueblos que aspiran á la libertad y con ella á la civilización.

Este ha sido el gran secreto de las causas regeneradoras, en una de las cuales está afiliada la candidatura que me proclama; y por eso he principiado mi peregrinación por Arequipa, por esta ciudad que ha abandonado para siempre el sangriento camino de las revoluciones pero que dentro de los tranquilos senderos de paz continúa alerta centinela del derecho y de la ley, cuyo puesto ocupa desde 1834.⁴⁵

De Arequipa, Montero se dirigió a la ciudad del Cusco el 6 de agosto. Su recorrido por el sur andino implicó un continuo ajetreo de reuniones con los presidentes y otros líderes de los clubes y autoridades de las ciudades. Dichas reuniones debieron ser de negociación, confecciones de listas o aprobaciones de éstas. Además, a la par de hacer campaña a su favor, también lo hacía en pro de sus candidatos al Congreso. Por ello, continúa su recorrido por las provincias de Canchis, Anta, Calca y Urubamba. Como en el Cusco, hay mítines y reuniones con presidentes de clubes y las autoridades locales. Se fundan con Montero nuevos clubes provinciales. Según las crónicas periodísticas, en estas ciudades fue recibido con gran entusiasmo, vivado por la población y agasajado con banquetes y bailes en su honor. Sin duda, la llegada del candidato presidencial y su comitiva a estos

⁴⁴ AGN CMP: D2. 4 – 299, cartas de Pedro Baca a Manuel Pardo, 26 de agosto de 1875, 30 de octubre de 1875.

⁴⁵ *La Opinión Nacional* (Lima), N.º 488, 4 de agosto de 1875.

pueblos debió alterar el ritmo diario de la vida de sus pobladores, provocando a la vez curiosidad y expectativa, sobre todo si el «pueblo era obsequiado con soberbios banquetes».⁴⁶ El 25 de agosto partió a Puno, en donde permaneció seis días. Retornó a Arequipa a inicios de septiembre para enrumbar al puerto y embarcarse con destino a Lima. El vapor hizo una parada en Pisco; Montero visita Ica. Arribó al Callao el 12 de septiembre. De inmediato se dirigió al monumento del 2 de Mayo e improvisó un mitin en el cual expuso los resultados de su viaje por el sur.

7. ELECCIÓN DE PRIMER GRADO

Como se ha mencionado con anterioridad, la organización política modificó el juego electoral. Las elecciones en el ámbito parroquial adquirieron mayor importancia de la que tenían hasta entonces. En tiempos carentes de organizaciones políticas formales era más fácil que un elector de las juntas provinciales cambiara su voto de acuerdo con las circunstancias. Así, con la aparición de los clubes electorales hubo una menor autonomía de los electores de segundo grado y, por ello, se tornó fundamental ganar las elecciones en la parroquia.⁴⁷ Basta revisar los periódicos y los informes de prefectos o subprefectos para notar el combate político, el cual muchas veces terminaba con heridos y muertos como consecuencia del objetivo de ganar la elección de primer grado o parroquial. El fenómeno de las dualidades está ligado en parte a la creación de clubes electorales. Una rápida conclusión que se desprende de ello es que las organizaciones políticas generaron violencia durante las elecciones de primer grado. Ésta no sólo estaba ligada con la candidatura presidencial, sino también —y muchas veces con mayor fuerza— con los postulantes a ser parlamentarios (cf. ALJOVÍN 2005: 65-70).

Los clubes electorales también fungieron como fuerza de choque en los momentos de elección que duraban varios días, de acuerdo con la legislación. Era un constante forcejeo por el control de las mesas o la instalación de mesas paralelas (dualidades o trialidades) durante las elecciones parroquiales. El liderazgo de muchos militares de los clubes era clave al respecto. Eran los militares quienes mejor sabían organizar a los miembros de los clubes o personas que eran pagadas por su apoyo. Antes de la elección primaria se produjeron varios enfrentamientos que anticipaban el enfrentamiento. Era *vox populi* que la violencia se desataría con fuerza durante las elecciones y que los diferentes grupos políticos se preparaban

⁴⁶ *La Sociedad* (Lima), N.º 1.527, 25 de agosto de 1875; N.º 1532, 1 de septiembre de 1875.

⁴⁷ Véase las reflexiones sobre las mutaciones del gobierno representativo de MANIN 1989: cap. 6.

para ello. Anticipándose a esto, las autoridades políticas y las dirigencias muchas veces firmaban acuerdos acerca de cómo se comportaría el público durante los días de la elección. Ello implicaba el desarme, la prohibición de reuniones de los clubes antes de la elección, votar en grupos no mayores de diez, el ingreso diferenciado por club, entre otros aspectos.⁴⁸ En tono burlón, el redactor del diario *La Linterna* informaba que «[...] no hay un revolver de venta en las tiendas de Arequipa, porque los bandos los han comprado para armar á sus partidarios».⁴⁹ Los periódicos estaban llenos de noticias de diferentes partes del Perú describiendo enfrentamientos violentos e instalaciones de mesas paralelas. La violencia se inició antes del acto de votación; previamente hubo una serie de escaramuzas —con heridos y muertos en algunos casos—. El conflicto entre los clubes políticos fue una constante a lo largo de la campaña y tendía a incrementarse semanas previas al acto de votación.

El gasto más fuerte de las campañas se realizaba en los días de la elección primaria. Los «pequeños ejércitos» que luchaban por el control de la mesa de votación eran muy costosos.⁵⁰ Uno de los puntos importantes de las elecciones primarias era conseguir dinero para los capituleros. Éstos compraban votos y organizaban también la lucha por la mesa electoral.⁵¹ La importancia de la mesa electoral de la parroquia ya había sido advertida durante el debate de la ley electoral de 1861. En aquella ocasión, el diputado Manuel Irigoyen señaló que la clave para ganar una elección estaba en quién controlaba la mesa. Propuso que se debería permitir que cada grupo pudiera colocar a sus adjuntos en cada mesa para que éstas fueran competitivas.⁵²

La narración de las elecciones parroquiales en Lima muestra que Prado logró tener una mejor organización que Montero. En algunos casos controló las mesas de votación gracias a la fuerza de sus seguidores, muchas veces por medio de actos de violencia. Venció, sin lugar a dudas, a los partidarios de Montero. Como se ha mencionado, hubo muchos actos de este tipo, en especial en la parroquia de Santa Ana en Lima, en donde el enfrentamiento duró más de seis horas. Prado logró controlar las cinco mesas electorales (que correspondían a las parroquias) en la ciudad de Lima. El costo fue una cantidad innumerable de heridos y 24 muertos.

⁴⁸ Véase, por ejemplo, *El Nacional* (Lima), «Documentos sobre los acuerdos que han celebrado las comisiones», 13 de octubre de 1875.

⁴⁹ *El Nacional* (Lima) del 17 de agosto de 1875 reproduce el artículo de *La Linterna* de la ciudad de Arequipa.

⁵⁰ Cf. las reflexiones de Ulrich Mücke en torno a la elección de 1870-1871 (2004: 151-157).

⁵¹ *El Nacional* (Lima), «Agitación eleccionaria», 25 de enero de 1875.

⁵² Diario de Debate del Congreso Ordinario de 1860, p. 256.

El costo político de la violencia fue un fuerte ausentismo. De un total de 17.080 inscritos, recogieron sus cartas de ciudadanía 4.912. Dichas cifras sirvieron a Montero y a Nicolás de Piérola, enemigo de los civilistas, para criticar los resultados con diferentes argumentos y fines.

Hay un factor que complicó enormemente el panorama político después de la elección de primer grado: la fragmentación de la coalición pradista. En efecto, disputas al interior de la coalición, entre civilistas y los llamados «pradistas netos», llevaron a que Riva-Agüero renunciara a su candidatura a la primera vicepresidencia. Esto, a la vez, provocó que una facción importante de los civilistas se distanciara de la candidatura de Prado. El alejamiento de este grupo agregó una dosis de incertidumbre a la siguiente etapa de la elección, ya que no se sabía cuál sería la respuesta del electorado civilista (LOAYZA 2005: 437-447). Es probable que Montero haya visto en esta crisis la oportunidad para captar a los electores indecisos y, como se sabe, el bastión civilista se encontraba en el norte.

8. EL SEGUNDO VIAJE: POR LOS PUEBLOS DEL NORTE

Este viaje de Montero es más largo que el anterior y recorre la mayoría de los departamentos del norte peruano (Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca, Áncash y las provincias del norte limeño). Éste se inició el 28 de enero de 1876 y concluyó el 24 de marzo de ese mismo año. Es interesante notar que Montero realizó el viaje después de la votación parroquial y la elección de los congresistas por los colegios electorales de las provincias, cuando quedaba sólo por elegir al presidente y al vicepresidente. Aunque debió saber que estaba en una muy débil posición frente a Prado, Montero debió aspirar a cambiar el voto de los electores. Es probable que su lectura de la coyuntura enfatizara que las lealtades políticas eran muy débiles y que, junto a Prado, compartía espacios políticos intercambiables. No eran los opositores al civilismo, y marcaban a su vez sus diferencias frente al partido de gobierno.

Si bien no hay demasiados detalles acerca de los discursos pronunciados en cada una de las paradas que hizo esta vez, el relato de su recorrido nos ofrece abundante material para observar quiénes, además de los electores, participaban en política. Recordemos que los colegios electorales de provincia estuvieron integrados por un reducido número de electores. En este acápite se puede ahondar en describir la participación de aquellos que no tenían derecho al voto —como las mujeres y los niños— y cómo todos ellos se expresaban frente a un actor político, en este caso, el candidato Montero.

Como se muestra en el anexo 1, el viaje de Montero implicó una serie de paradas y visitas a ciudades importantes, pueblos y pequeñas villas. La narración del periódico *La Patria*, con una posición favorable al Contralmirante, describe las constantes muestras de aprecio popular al candidato. Siguiendo las noticias de *La Patria*, su primer contacto del viaje a su arribo a Paita, el 30 de enero de 1876, provocó algarabía de sus seguidores: «[...] embarcaciones menores salieron a recibirlo atestados de gente [...] en un momento el vapor se vio asaltado por los amigos de Montero en mil demostraciones de alegría».⁵³

Al parecer, el viaje de Montero fue planeado y organizado con meses de antelación, pues mucho de su itinerario se repetía en cada lugar que visitaba; en cada punto, una comitiva del lugar lo espera en las afueras para conducirlo a la ciudad. El candidato era recibido por una banda de música en medio de una lluvia de flores y arcos triunfales, se lanzaban vivas, se improvisaba un mitin y las autoridades ofrecían discursos. Después de un banquete, muchas veces con el pueblo, se ofrecía un espectáculo popular que combinaba corrida de toros y fuegos artificiales; la jornada finalizaba con una fiesta popular. A su arribo a la Villa Dacha (Piura) por ejemplo, es «[...] recibido con entusiasmados vítores y paseado por las calles formando así una procesión popular en la que no faltaron las flores, cohetes, y aclamadores hurras». En Amotape (Piura), se aloja «en casa de Pedro J. Gray» en donde se le ofrece un *lunch*, «[...] muy tarde se entregaron todos al descanso y el general apenas hacía pocas horas [que dormía], cuando fue interrumpido por el pueblo que con una banda de música dabale un albazo al son de diana y tocatas militares».⁵⁴

Algo que se enfatizó constantemente en las crónicas fue la espontaneidad del pueblo y que el cariño al candidato generó un gran estado de ánimo. Por ejemplo, a la llegada a Piura, lugar de su nacimiento, es recibido en la entrada por sus simpatizantes; después de los discursos casi es obligado a dar un paseo por la ciudad, «[...] de repente dentro de la multitud se abre paso el popular y querido en Piura, y era tanto el gentío que en grandes masas lo rodeaban que no permitiéndole ni un andar, muchos se propusieron llevarlo en brazos, á lo que el general se resistió como convenía». Al día siguiente la recepción continuó con bandas de música, entrevistas con multitud de comisiones y la asistencia «a un banquete perfectamente preparado»; en la noche, Juan Meléndez y familia le organizaron un «*soirée*».⁵⁵ Sin duda, muchas de las actividades —el ingreso del candidato, los almuerzos, banquetes, bailes y mitin— debieron de ser un espacio abierto para la

⁵³ *La Patria* (Lima), «Viaje del General Montero a los Departamentos del Norte», 5 de abril de 1876.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*

participación activa de la mujer, de los niños y de aquellos que no elegían. Por lo general, en su ingreso a una ciudad, el candidato era recibido con flores y lazos de cintas lanzados por las mujeres. En los almuerzos, banquetes y bailes, las mujeres vestían sus mejores prendas. En el camino a la Villa de Catacaos (Piura), por ejemplo, el candidato fue recibido por

[...] un grupo de numerosos niños que entonaban el himno nacional, mujeres vestidas con los colores del pabellón bicolor montando fogosos caballos y haciendo flamear la bandera nacional, bandas de música llenando el aire con armonías militares, atronadores cohetes. [...] A la entrada á la villa se divisaban las calles que no eran sino masas compactas de gente agitando unos sus sombreros, otros sus pañuelos y todos aclamando entusiastas ¡Viva el verdadero héroe del 2 de Mayo!⁵⁶

El desarrollo de los medios de transporte —el vapor, el tren— y la ampliación de las vías férreas facilitaron el recorrido del candidato. El desplazamiento de Montero del puerto de Pacasmayo (La Libertad) a Cajamarca se vio favorecido por ejemplo gracias «a la facilidad que ofrece la vía férrea». En esta ciudad, además, «asistió a un templo para ser padrino de confirmación de varios niños», visitó «el convento de Monjas, en el que fue recibido por las virtuosas madres con muestra de mucho afecto». En la noche, el señor Basire dio un suntuoso banquete, al que concurrieron las principales familias de esa sociedad.⁵⁷ Los medios de comunicación, a la vez, se convertían en espacios de socialización política. El tren que conduce a Montero de Paita a la Villa de Dacha, «[...] partía con los vagones llenos de gente de uno y otro sexo para hacer compañía al nuevo huésped».⁵⁸ La gira electoral de Montero finalizó el sábado 25 de marzo en la ciudad de Huacho; se embarcó de allí con su comitiva al Callao. En el puerto fue recibido por una comisión «[...] nombrada por los clubs de su candidatura», para luego dirigirse en ferrocarril al monumento al 2 de Mayo.

9. EPÍLOGO

En el proceso de elecciones de 1875-1876 participaron la mayoría de los grupos sociales urbanos —poco sabemos de los pueblos rurales—, desde el artesano empobrecido por la crisis económica hasta el militar de más alta graduación. La participación de

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ *La Patria* (Lima), «Candidatura Montero», 12 de abril de 1876. Véase, además, *La Patria* (Lima), «Viaje del General Montero a los Departamentos del Norte», 5 de abril de 1876.

⁵⁸ *Ibíd.*

las clases pobres urbanas y la «competencia» por un escaño al Congreso generó un sinnúmero de enfrentamientos violentos entre las diferentes facciones. Montero emprendió una campaña electoral en donde se mezclan antiguas y nuevas prácticas políticas. El viaje a las dos zonas —sur andino y norte costero— que concentraba al mayor número de población y de electores es una muestra de ello.

La elección, como era de esperarse, favoreció al general Mariano Ignacio Prado. De un total de 5.376 electores de las 95 provincias, la comisión del Congreso consideró 79 que arrojaron 3.418 votos a favor de Prado y 136 a Montero.⁵⁹ No cabe la menor duda de que los resultados electorales fueron desastrosos para el Contralmirante. Era quizá un candidato de segunda frente a la aplanadora de la maquinaria de Prado (gobierno y otros aliados). Los números leídos rápidamente indican lo mencionado. Sin embargo, hay una cantidad muy grande de electores que no participaron o no contabilizaron su voto: 1.958 electores, un poco más del 36% de los sufragantes. Quizá si muchos de estos votos no hubieran recaído mayoritariamente en Prado, el candidato de gobierno, la elección hubiera sido más reñida. Los números dan derecho a la especulación.

Otro punto interesante a tomar en cuenta es que las cifras muestran los votos de los electores de los colegios electorales de provincia, y que muchos de los votantes debieron ser «legalizados» por el Congreso. Aunque no hay evidencia de violencia en las elecciones presidenciales de segundo grado hubo, sin embargo, «dualidad en todos los colegios de provincias» del Cusco. De acuerdo con un editorial de *La Patria*, que requiere una lectura cuidadosa, los votos de Prado eran mayoritariamente más legales que los de Montero.⁶⁰ *El Comercio* menciona algo similar a escala nacional, con el añadido de que la única incertidumbre era la elección para los vicepresidentes por los conflictos generados al respecto. El Congreso terminaría por optar entre los dos vicepresidentes más votados, Luis La Puerta y Buenaventura Elguera, que no consiguieron los votos suficientes.⁶¹ No hay que olvidar que la violencia generada en las elecciones primarias demuestra que Prado no las tenía todas consigo y, segundo, que la estrategia de Montero de ser un candidato más cercano con los viajes dio ciertos frutos. Montero logró crear con su estrategia de campaña un candidato más cercano a los provincianos, y no un candidato lejano articulando sus redes desde Lima a través de múltiples medios (cartas, amistades, compadrazgos, clientelismo, entre otros factores). De este modo, Montero innovó las campañas electorales, lo que implicó un cambio en la imagen del candidato y su relación con las provincias.

⁵⁹ Diario de Debates, Cámara de Diputados, 1876, p. 45.

⁶⁰ *La Patria* (Lima), «Cuzco», 30 de mayo de 1876.

⁶¹ *El Comercio* (Lima), 27 de mayo de 1876.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal

2005 «Sufragio y participación política. Perú 1808-1896». En ALJOVÍN DE LOSADA y LÓPEZ 2005: 49-70.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal y Sinesio LÓPEZ (eds.)

2005 *Historia de las elecciones en el Perú*. Lima: IEP.

BASADRE, Jorge

1983 *Historia de la república*. 7.^a edición, 11 tomos. Lima: Editorial Universitaria.

BRUCE ST., John Ronald

1999 *La política exterior del Perú*. Lima: Asociación de Funcionarios del Servicio Diplomático del Perú.

CHIARAMONTI, Gabriella

2005 *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860). Los itinerarios de la soberanía*. Lima: UNMSM, SEPS, ONPE.

DULANTO PINILLOS, Jorge

1943 *Ramón Castilla*. Lima: Compañía de Impresiones y Publicidad.

FORMENT, Carlos

2003 *Democracy in Latin America 1760-1900: Civic Selfhood and Public Life in Mexico and Peru*. Chicago: University of Chicago Press.

GAMBOA, César

2005 «Los procesos electorales decimonónicos: Los órganos y los procedimientos electorales. Perú: 1822-1896». En ALJOVÍN y LÓPEZ 2005: 179-228.

GARIBALDI, Rosa

2003 *La política exterior del Perú en la era de Ramón Castilla. Defensa hemisférica y defensa de la jurisdicción nacional*. Lima: Fundación de la Academia Diplomática.

LLOSA, Juan Carlos

2001 «Lizardo Montero Flores, marino y estadista (1832-1905)». *Revista del Instituto de Estudios Históricos-Marítimos del Perú*, jul-sep., pp. 58-62.

LOAYZA, Julio César

- 2005 «Elecciones y participaciones política: El proceso electoral de 1876». En ALJOVÍN DE LOSADA y LÓPEZ 2005: 425-454.
- 2007 «Representados, representantes y participación política: las elecciones de 1876», manuscrito.

MANIN, Bernard

- 1989 *Principes de gouvernement représentative*. París: Calman-Lévy.

McEVOY, Carmen

- 1997 *La Utopía republicana: Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)*. Lima: PUCP.
- 1999 «Estampillas y votos: el rol del correo político en una campaña electoral decimonónica». En: *Forjando la Nación: Ensayos de historia republicana*. Lima: Instituto Riva Agüero/ The University of the South, Sewanee, pp. 119-168.

MÜCKE, Ulrich

- 2004 «Elecciones y participación política en el Perú del siglo XIX: La campaña presidencial de 1871-1872». *Investigaciones Sociales*, año VIII, n.º 12, pp. 133-166.

ROSARIO, Emilio

- 2006 «Ánforas y votos. El sistema electoral y las elecciones parlamentarias de 1877». *Revistas Perspectivas*, n.º 2, pp. 181-192.

SAGREDO, Rafael

- 2001 *Vapor al norte y tren al sur. Viaje presidencial como práctica política de Chile*. Santiago: Dibam-Colegio de México.

Fuentes citadas:

- AGN. Cartas de Manuel Pardo (años 1875-1876).
- El Comercio* (Lima), 1875-1876.
- El Nacional* (Lima), 1875-1876.
- El Peruano* (Lima), 1875-1876.
- La Bolsa* (Arequipa), 1875-1876.
- La Opinión Nacional* (Lima), 1875-1876.
- La Patria* (Lima), 1875-1876.
- La Sociedad* (Lima), 1875-1876.
- Sociedad Fundadores de la Independencia. El 2 de Mayo de 1866.*
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados. Congreso Ordinario de 1876*, tomo I. Lima: Imprenta del Estado, 1876.

ANEXO 1

Itinerario de viaje electoral de Montero al sur andino y a la costa norteña

Día / Mes	Departamento	Provincia	Distritos	Reunión con:
28 enero	Lima	Lima		Parte del puerto del Callao hacia el norte del país en el vapor Islay.
30 enero	Piura	Paita		Arriba al puerto de Paita, donde es recibido por Abelardo Garrido.
			Villa Dacha	
31 enero			Tamarindo	
			Amalope	Se aloja en casa de don Pedro J. Gray y don Jorge Taliedo.
			Huaca	El Sr. Federico Trelio y el pueblo le ofrecen un banquete.
2 febrero		Suyana		Joseta Lama de Arellano, dueña de la hacienda La Capilla, le ofrece un lunch.
			Amalope	Pernocta en este pueblo. Se aloja en casa de don José Barreto.
			Querocotillo	En la tarde regresa a Suyana.
3 febrero		Piura		Se reúne con don José María Meléndez (candidato a la cámara de Diputados), Treles, Juan Meléndez.
4 febrero			Catacaos	Se aloja en casa del Sr. Ramírez.
		Sechura		Toma el vapor hacia el puerto de Pimentel.
8 febrero	Lambayeque	Chiclayo	Pimentel	Es recibido en el puerto por los señores Gálvez, Cisneros, Chirinos, Valdivieso. En Chiclayo se aloja en casa del Sr. Solís dueño de la hacienda Patapo.
9 febrero			Ferreñafe	El Sr. José Mesones, le ofrece un banquete.
13 febrero		Lambayeque		El Sr. Gregorio del Castillo, le ofrece un banquete.
14 febrero		Chiclayo		Regresa a Chiclayo, en donde se queda hasta el 19. Los electores de la provincia le ofrecen un banquete en casa del Sr. Chirinos.
19 febrero			Monsefú	
			Pto. Etén	Permanece un día.
20 febrero	La Libertad	Pacasmayo		Es recibido por los Srs. Garratea, Torre Ugarte, Ugaz. El Sr. Garratea le ofrece un banquete. En tren parte a parte a San Pedro.
21 febrero			Guadalupe	Banquete en casa de Zapata.
22 febrero		Chepén		Sr. Rodríguez Ramírez, administrador de la hacienda Lurítico le ofrece un banquete.
23 febrero			San Pedro	Se aloja en casa del Sr. Durán. Se reúne con los señores Ugaz, Rázuri, Dávila, Fuchar Gil, Pozo.
25 febrero			Viña	En tren llega a Viña, donde es recibido por señores Montoya y Pastor.
26 febrero	Cajamarca	Cajamarca		Es recibido por Vidal García y García, prefecto de Cajamarca y por las autoridades del departamento. Se reúne con los señores Castro y Bonifás, y con el Dr. José de la Rosa Arana, presidente de la Corte Superior de Justicia, García y García, Iglesias, Puga, Arana, Revoredo y Montoya, joven J. P. Burga. Asiste a las fiestas del carnaval. Se aloja en casa del Sr. Bastra.
1 marzo				El Prefecto le ofrece un té.
2 marzo				El Sr. Castro y Urrunaga, le ofrece un té. Los señores Basire y Pimentel le ofrecen un banquete. Día 4: parte de Cajamarca hacia San Pedro.

Día / Mes	Departamento	Provincia	Distritos	Reunión con:
5 marzo	La Libertad		San Pedro	Es recibido por el prefecto del departamento de La Libertad
6 marzo			Caserío Piremapé	Agasajos por las familias Durán, Montenegro, Esleves, Casada.
7 marzo			Malabrigo / Paján	Se aloja en casa del Sr. Andrés Barrera. Además, le ofrecen un banquete.
8 marzo				Banquete ofrecido por el Sr. Paredes, dueño de la hacienda <i>Cerro Prieto</i> .
9 marzo		Chocope		Es recibido por una comisión compuesta por los señores Montero, Eslava, Arias. En tren, parte a Trujillo.
10 marzo		Trujillo		Es recibido por el prefecto H. Madueño Arias.
11 marzo			Ascope	Se aloja en casa del Sr. Victoriano Seminario. En la noche se dio una función de vistas a la iluminación eléctrica dedicadas a Montero.
12 marzo				Lunch y comida ofrecido por Sr. Fluker en la hacienda <i>Tacalá</i> .
13 marzo		Trujillo		Convite ofrecido por el Sr. Manuel Valera, coronel Bara, Castro, Laines, Lozada, Lamas y Negrón. Una muchedumbre lo escolta a la estación del ferrocarril, que conducirá al puerto de Salaverry.
15 marzo		Salaverry		Almuerzo ofrecido por Teodoro Olaya.
16 marzo	Ancash	Pto. Chimbote Pto. Casma Pto. Huamé	Pto. Santa Pto. Samaniego	Es visitado por autoridades marítimas y vecinos notables en el vapor que lo trasladaba.
17 marzo	Lima	Supé		Día 18, el pueblo de Supé ofrece un banquete (distinguiéndose a los señores Silva, Garzón, Benavides y Dávila) Día 19, hacienda <i>San Nicolás</i> , el Sr. Dávila ofrece un desayuno. Banquete ofrecido por don Domingo Laos, señor Garzón.
20 marzo		Huacho		Hacienda <i>Mazo</i> , hacendado José Ausejo. Dr. Almenaras, Navarro, Elcomabarrutía, Menacho, Miró Quesada y otro señor Sanomilun; banquete dado por el señor Adolfo Bermúdez en su casa. Otro en la casa del señor Ausejo.
22 marzo				Agasajos a los que asistieron los señores Elizalde, Carpeur, Pérez, Alzamora, Bermúdez, y Arce. Convite en la hacienda <i>Vilca Huara</i> , ofrecido por los señores coronel Roman Rivera, Dr. Javier Mariátegui, don Juan Elizalde, don Juan Carpena y el comisario de dicha localidad, señor Bacigalupi.
24 marzo				Montero ofrece un banquete a la Comisión de Lima, que lo acompañará al puerto del Callao.
25 marzo	Lima	Callao		Arriba al puerto del Callao y en tren se dirige a la plaza 2 de Mayo.

Fuente: *La Patria*, n.º 1.451. «Viaje del General Montero a los Departamentos del Norte»; Lima, miércoles 5 de abril de 1876.

Elecciones en Trujillo (La Libertad) antes y después de las reformas de los años 1895 y 1896*

Gabriella Chiaramonti

Durante el período comprendido entre 1892 y 1896, recién superados los primeros durísimos años posteriores a la fuerte derrota sufrida a manos de los chilenos en la Guerra del Pacífico (1879-1883) y la convulsionada etapa del llamado «segundo militarismo», el Parlamento peruano aportó algunas significativas modificaciones a la legislación electoral vigente en el país desde hacía treinta años. Como es de nuestro conocimiento, la Constitución de 1860 atribuía el derecho de sufragio a los peruanos mayores de veintiún años o a los casados que «[...] saben leer y escribir, o son jefes de taller, o tienen alguna propiedad raíz, o pagan al Tesoro Público alguna contribución», y que, en todo caso, estuvieran inscritos en el Registro Civil del lugar de residencia.¹

La Ley Electoral promulgada en 1861 consideraba la adopción del voto indirecto y de procedimientos bastante descentralizados. Ante mesas (escaños electorales) localmente elegidas, los ciudadanos de cada circunscripción designaban a un número de electores de segundo grado, proporcional al número de habitantes;

* Versión revisada y bibliográficamente actualizada del artículo «Riforma elettorale e centralismo notabile a Trujillo (Perù) tra Otto e Novecento» [Reforma electoral y centralismo de los notables en Trujillo (Perú) entre los siglos XIX y XX], en *Quaderni Storici* [Cuadernos históricos], n.º 69, 1988, número monográfico sobre *Notabili Elettori Elezioni* (Notables Electores Elecciones), coordinado por Antonio Annino y Raffaele Romanelli, pp. 903-927.

¹ Así estipulaba el artículo 38.º de la Constitución de 1860 (cf. ARANDA 1893: 7). Según la misma Carta (Art. 47.º y 49.º) y la Ley de Municipalidades del 9 de mayo de 1861 (Art. 37.º en PERÚ-CONSTITUCIÓN 1863: 165-6), que reglamentaba la formación y las competencias de los órganos administrativos locales, el electorado pasivo, es decir la facultad de ser elegidos, estaba en cambio supeditado, además de a la alfabetización, a poseer niveles crecientes de rentas —desde los 300 pesos de los consejeros municipales de las capitales de provincia a los 1.000 de los senadores— o, como alternativa, al ejercicio de profesiones socialmente calificadas: aquel que fuera «abogado, médico, cirujano ó profesor de cualquier rama de instrucción, ó de cualquiera arte liberal ó mecánica» podía ser miembro de una municipalidad, mientras que para ser candidato a un escaño parlamentario era necesario ser «profesor de alguna ciencia».

posteriormente, los representantes de todas las circunscripciones electorales de una provincia, reunidos en el Colegio Electoral Provincial, elegían a los miembros de la municipalidad, diputados, senadores, presidente y vicepresidentes de la República.² A las Cámaras (Art. 85.º) correspondía verificar los poderes de los que habían sido elegidos y, en el caso bastante frecuente de existir dualidades, es decir, en el caso de que dos o más candidatos fueran elegidos para ocupar un mismo escaño parlamentario, la decisión definitiva sobre la validez o la nulidad de la elección.

En 1892 se tuvo la primera modificación: la nueva Ley de Municipalidades que, promulgada ese año, separó las elecciones administrativas de las políticas, introdujo en las primeras el sufragio directo de los vecinos tanto peruanos como extranjeros, así como la posibilidad de que todos los alfabetizados fueran elegidos; además, aportó por fin una primera variación a los requisitos exigidos para el ejercicio del electorado activo, suprimiendo la referencia a la capacidad contributiva.³ En 1895, con la reforma del artículo 38.º de la Constitución, la única condición necesaria para la inscripción en los registros electorales y el ejercicio del sufragio que subsistió, fue el saber leer y escribir. El siguiente año, la nueva Ley Electoral dismanteló definitivamente el sistema indirecto, que fue reemplazado por el voto directo y público de los alfabetizados, e instituyó una Junta Electoral Nacional, con la capacidad de intervenir desde arriba en los procesos electorales, a través de la designación por elección o sorteo de los miembros de los organismos descentralizados encargados del desarrollo de todas las operaciones, desde la confección de los registros hasta la proclamación de los electos. Dichos organismos —y *este es el tercer elemento fundamental del nuevo sistema*— estaban conformados sobre todo por los mayores contribuyentes de cada provincia, identificados sobre la base de las matrículas redactadas por las juntas departamentales administrativas (creadas por la Ley de Descentralización Fiscal de 1886) y conservadas por el Ministerio de Hacienda.⁴

² Ver la Ley de Elecciones del 4 de marzo de 1861, en PERÚ-CONSTITUCIÓN 1873: 282-313. Según la Constitución (Arts. 46.º y 48.º), se debía elegir un diputado propietario y un suplente por cada 30.000 habitantes o fracción mayor de 15.000, y por cada provincia, incluso si su población no alcanzaba dicha cifra; se elegía un número variable de senadores, de uno a cuatro, por cada departamento de acuerdo con el número de provincias en que estaba articulado su territorio. Los vicepresidentes eran dos (Art. 89.º).

³ Ver la Ley de Municipalidades del 14 de marzo de 1892, Arts. 10.º y 29.º, en PERÚ 1899: 30, 33-34.

⁴ El Art. 38.º de la Constitución es modificado por la Ley del 12 de noviembre de 1895 (en Ministerio de Gobierno y Policía, *Boletín de Gobierno*, tomo II, Lima, 1896, pp. 154-155). En cuanto a la nueva Ley Electoral, ver LINO CORNEJO 1901: 3-41; respecto de las *matrículas*, ver el Art. 10.º de la Ley de Descentralización Fiscal del 10 de diciembre de 1886 en ARANDA 1893: 710.

A primera vista parecía tratarse de una reforma que, al suprimir los requisitos que tendían a definir al ciudadano dotado de derechos políticos en función de la autonomía económica o de capacidad contributiva, se propusiese el objetivo de ampliar el cuerpo electoral, alineándose en ello con tendencias análogas en curso en el ámbito continental y europeo. La introducción de un nuevo criterio de selección (ya no el ciudadano-propietario de 1861, sino el hombre culto y consciente, acentuada esta última característica por el hecho de que la nueva ley había reemplazado la inclusión casi automática en las listas electorales por la inscripción voluntaria) parece introducir un elemento de modernización.⁵ Pero en el contexto peruano, caracterizado por un fuerte porcentaje de analfabetismo (que comprendía el 84,4% de la población total y aproximadamente el 80% de la población masculina, según los datos del censo de 1876),⁶ la reforma generó en primer lugar una fuerte contracción del cuerpo electoral, del cual por lo demás estaba excluida una buena parte de la población indígena (que en 1876 constituía el 57,69% del total de los habitantes y el 56,80% de los hombres), quienes anteriormente habían podido votar por ser propietarios y/o contribuyentes.⁷

De la lectura de los debates parlamentarios de aquellos años se puede deducir que la importancia de dicha exclusión no turbaba absolutamente a los legisladores quienes, al contrario, se habían propuesto precisamente este objetivo, convencidos de poder obtener de ese modo el mejoramiento cualitativo de las dinámicas electorales y de sus resultados, e introducir finalmente el sufragio directo, muy deseado por personajes del calibre de Luis Felipe Villarán, parlamentario y jurista, y Manuel Atanasio Fuentes, Jefe en los años 1860 de la Dirección de Estadística del Ministerio de Gobierno (VILLARÁN 1899: 165-172; FUENTES 1878: III).⁸

⁵ Ver los artículos 29.º y 31.º de la Ley Electoral de 1896, citada en la nota anterior (LINO CORNEJO 1901: 17 y 18), el primero de los cuales estipula que «[...] las solicitudes de inscripción se presentarán personalmente [...] y serán suscritas de puño y letra del recurrente».

⁶ *Censo general de la República del Perú formado en 1876* (PERÚ 1878a: VII: 50).

⁷ Una tendencia contraria a la mayor parte de los otros países, europeos y latinoamericanos —manifiesta también en Brasil—, donde en 1881 se aprobó una ley sobre la base de la cual, a partir de ese año, los analfabetos no podían inscribirse en los registros electorales; en consecuencia, si en 1872 en las elecciones primarias había votado aproximadamente un millón de ciudadanos, después de la reforma, el número de los que tenían derecho al sufragio se redujo a poco más de 100.000 (cf. GRAHAM 1995: 347-379, 357-359; MURILO DE CARVALHO 1999: 321-344; 327-328).

⁸ A propósito de los debates que, a partir de la década de 1870, se desarrollaron al interior del Congreso peruano sobre la Constitución de 1860 y la Ley Electoral de 1861 y sobre la excesiva amplitud del sufragio previstas por ellas, ver Gabriella Chiaramonti, «Construir el centro, redefinir al ciudadano: restricción del sufragio y reforma electoral en el Perú de finales del siglo XIX» (2000a: 230-261).

En cuanto a la creación de la Junta Electoral Nacional, respondía a la exigencia igualmente advertida de librar las elecciones de la violencia y del arbitrio local y de anular, como deseaba José Matías Manzanilla, «el recuerdo de las dualidades y de las infinitas miserias de las calificaciones»,⁹ es decir, de los abusos de las mayorías parlamentarias, tendientes a favorecer a sus adeptos, incluso contra la ley y la evidencia de los hechos.

Sin embargo, las reformas tuvieron otras consecuencias importantes, relacionadas con la geografía política del país, las características de los elegidos, los procedimientos electorales y las diferentes relaciones que se generaron entre el centro y la periferia del sistema político, y con las prácticas a que dieron origen tales procedimientos. Se trata de consecuencias que bien se pueden entender partiendo del análisis de un caso específico: en las páginas que siguen haremos referencia al caso de Trujillo, capital del departamento de La Libertad, que ha sido elegida porque el archivo de la ciudad conserva una documentación suficientemente continua y abundante sobre los años que aquí nos interesan, anteriores y posteriores respecto al crucial bienio 1895-1896.

ANTES DE LA REFORMA:

LOCALISMO Y PODER DIFUNDIDO

El primero de abril de 1868, dando cumplimiento al decreto promulgado en febrero por el Poder Ejecutivo, que convocaba a los colegios electorales, en la plaza de armas de la ciudad —que desde la colonia constituía el lugar de autoidentificación colectiva de la comunidad de los vecinos—, se reunió aproximadamente un centenar de ciudadanos para dar inicio a las operaciones electorales.¹⁰ Todavía encerrada en parte entre los muros del siglo xvii, Trujillo era en esa época un centro anclado en el paisaje y en el estilo de vida al pasado colonial. Sin embargo, poco después, en 1876, el prefecto Tizón pudo señalar la presencia de algunos factores —dos periódicos, un banco, el telégrafo, dos breves líneas ferroviarias que conectaban la ciudad con el puerto de Salaverry al sur y con el valle de Chicama, al norte— (TIZÓN 1876: 20-33), que denotaban un nuevo dinamismo, vinculado básicamente a los procesos que desde hacía algunos años se realizaban en las campañas circundantes, donde se

⁹ José Matías MANZANILLA, *El poder legislativo en el Perú* (Lima, 1903, pp. xviii y xix), cit. en BASADRE 1980: 32.

¹⁰ Archivo Departamental de La Libertad (de ahora en adelante ADL), División Administrativa, Sección Concejo Provincial de Trujillo, tomo 4, *Libro de actas parroquiales*. Del 13 de octubre de 1861 al 1 de abril de 1879, f. 25r.

estaba viviendo una fase de sorprendente crecimiento económico, que había iniciado su marcha al día siguiente de la abolición de la esclavitud, decretada en 1854 por don Ramón Castilla. Desde entonces —como atestigua un contemporáneo— «[...] el cebo de la ganancia obtenida, después de la supresión de la esclavatura [gracias a las indemnizaciones pagadas a los propietarios de esclavos liberados] ha atraído nuevos especuladores y avivado el deseo de enriquecer en los antiguos».¹¹ El producto conductor de esta primera fase de crecimiento fue el arroz; pero ya en 1868, cuando el naturalista italiano Antonio Raimondi recorrió estas regiones, la caña de azúcar se encontraba a la par con el arroz en el valle de Chicama, el más extenso y fértil de la provincia (los otros son Santa Catalina, a espaldas de la ciudad de Trujillo, y Virú, más al sur), habiéndose introducido «[...] costosas maquinarias según los sistemas más adelantados, y por todos lados se han introducido fuertes motores de vapor, cuya poderosa fuerza economiza los costosos brazos [que en esa época eran, en su mayoría, los de los *coolíes* chinos «importados» de Macao] y aumenta la producción» (RAIMONDI 1874: 324). El fenómeno era llamativo, pero la proliferación de los ingenios —26 de ellos contaba Tizón en los «50 y cuatro fundos de consideración» en el valle de Chicama— no implicaba alteraciones profundas en la estructura agraria ni en la organización productiva. Además el hecho de que los más activos entre los innovadores fueran extranjeros, originalmente comerciantes y por lo demás a menudo no propietarios sino arrendatarios de las tierras en las cuales se embarcaban en la aventura de la caña y del vapor (Luis Albrecht, por ejemplo, que Raimondi conoció en la hacienda Facalá, los Larco, de origen sardo, los Chopitea, nombres que volveremos a encontrar más adelante) contribuía a que el vapor no perturbara mucho las jerarquías económicas y sociales existentes. Al contrario «[a principios de los años setenta del siglo XIX] tal vez más que nunca desde la desaparición del período colonial, la aristocracia agrícola del valle —los Iturregui, los Bracamonte, los Puente y los Orbegoso— pudo disfrutar de la vida señorial tal como desde antiguo constituía el ideal de la sociedad hispano-peruana» (KLARÉN 1976: 41). Por consiguiente, difícilmente se podría encontrar huella de las tensiones que sin duda deben haber acompañado los acontecimientos de la historia política-electoral de la región; a lo más el surgimiento o el eclipse de algún personaje o familia, que adquiere renombre a la luz de los sucesos posteriores.

Volviendo a las elecciones, durante los dos meses transcurridos entre la publicación del decreto y la reunión del 1 de abril, había funcionado una Junta, conformada en parte por elementos de la Municipalidad (el Alcalde y los

¹¹ *Cuestión sobre el derecho de uso de las aguas del río de «Chicama» seguida entre los hacendados de la parte baja del valle y los de «Pampas», «Sausal» y «San Antonio»* (Tipografía de Julián Aguilar, Trujillo 1863, p. 9).

Síndicos), por un juez de paz y tres vecinos notables que eran sorteados entre los doce mayores contribuyentes. Dicha Junta controlaba el registro de los electores, recibido y rellenado por la Municipalidad, y entregaba a los ciudadanos el boleto que acreditaba su derecho a sufragar. Es difícil tener una idea precisa de las dimensiones del cuerpo electoral, debido a la extrema variación de las cifras: los inscritos en la parroquia de Trujillo, entidad administrativa colonial a la que hacía referencia la ley electoral, fueron 739 en 1861, 548 en 1863, más de mil en 1868 (año del cual no dispongo de datos del registro, pero en el que, según el acta de las elecciones, votaron 1.009 ciudadanos, número que sobrepasaba los 4/5 del total de inscritos), 2.418 en 1890.¹² Se trataría, por lo menos en 1868, de más de la mitad de la población adulta masculina, calculada sobre la base de los datos del censo de 1876.¹³ Sin embargo, en el registro reinaba la aproximación y la arbitrariedad que la misma ley permitía, proponiendo criterios de elección conceptualmente muy significativos pero prácticamente vagos y opinables; así, se confiaba su aplicación a los notables de la localidad, directamente involucrados en las dinámicas electorales, que utilizaban el registro como recurso activo para la construcción del cuerpo electoral, incluyendo a sus adeptos y excluyendo a sus adversarios, al interior de la oposición entre las diferentes facciones activas en los varios procesos electorales.

El primer requerimiento que los ciudadanos de Trujillo debían cumplir era la elección de los miembros de la mesa permanente de la parroquia. Como ya se ha indicado, la ley electoral hacía referencia a esta categoría político-administrativa colonial, aunque la Constitución y la ley de organización interior de la República establecían la articulación en distritos del territorio de cada provincia; pero de hecho, la parroquia debía ser la única comunidad organizada existente en el territorio, identificable por sus miembros, y su clero era todavía la única autoridad que estaba en capacidad de proporcionar los documentos y datos necesarios para la redacción de las listas electorales (edad, estado civil, existencia en vida, etc.). Durante el período presidencial de Manuel Pardo (1872-1876) se dispuso confiar a las autoridades municipales la formación de los Registros de Estado Civil, pero la ley suscitó muchas resistencias y durante varios años siguió siendo letra muerta en gran parte del territorio nacional (cf. CHIARAMONTI 2000b: 199-232; GARCÍA

¹² Los datos son extraídos de ADL, *Libro de actas parroquiales, 1861-1879*, op. cit., f. 7r., 19v., 34v. y para el año de 1890 de ADL, División administrativa, Sección Concejo Provincial de Trujillo, tomo 424, *Registro cívico-año de 1890*, ff. 1 a 127.

¹³ Según ese censo, primero y único de carácter nacional en el Perú republicano del siglo XIX, la población urbana del distrito de Trujillo estaba conformada por 8.284 habitantes, de los cuales 4.040 hombres y 4.244 mujeres (cf. PERÚ 1878 b: 474).

JORDÁN [1991]: 175-178). De ese modo se seguía reconociendo implícitamente la continuidad de la parroquia, a pesar de la fractura institucional de la independencia, tanto más que a prácticas coloniales remitía también el hecho de que las elecciones, por lo menos las de primer grado, se realizaban al aire libre, en el espacio que se encuentra delante de la Catedral, lugar de la comunidad religiosa esta última y de la comunidad política el primero.

La elección de la mesa permanente, que se llevaba a cabo ante los miembros del escaño que había funcionado en las elecciones anteriores, era un momento de gran importancia, en cuanto la experiencia enseñaba que quien controlaba la mesa tenía grandes posibilidades de acondicionar el resultado de toda la elección. Precisamente, este conocimiento y la intención de evitar drásticas oposiciones había aconsejado al legislador a introducir una especie de sufragio limitado o restringido (es decir, se votaba solamente por cinco de los siete miembros que conformaban el escaño) lo que permitía que estuviera representada también la parte derrotada.¹⁴ Pero, por otro lado, esta fase del proceso electoral estaba reglamentada de manera tan superficial que daba la sensación de que el objetivo de la ley era el de dejar la definición del mismo al libre juego de las facciones en lucha y limitarse más bien a registrar y a traducir en jerarquías políticas las supremacías afirmadas en el ámbito social. Si, en efecto, teóricamente a todos los ciudadanos les estaba permitido formar parte de las mesas, dado que la ley no consideraba requisitos especiales, como al mismo tiempo no señalaba ninguna incompatibilidad, de hecho autorizaba su constante ocupación por parte de los notables. Para dar solamente un ejemplo podemos mencionar a José Félix Ganoza y Orbegoso, indudablemente el sujeto más interesante de los acontecimientos electorales del período: fue Alcalde en 1864, estaba empeñado en el año 1868 en el intento de adjudicarse un escaño senatorial, era Presidente de la mesa provisional, fue elegido para formar parte de la mesa permanente de la parroquia, luego fue designado como elector de segundo grado, representante por Trujillo en el ámbito del Colegio Electoral Provincial, formó parte de la mesa provisional, de la califica-dora y de la permanente de la provincia y por último fue elegido Senador.

La sensación de que la «toma de las mesas» —que tantas polémicas despertaba en los debates parlamentarios y periodísticos—, fuera en realidad, si no prevista, por lo menos tácitamente permitida, resulta estar acentuada por otros silencios de la misma ley. Efectivamente, no había ninguna norma que tutelara, en el ámbito parroquial, el secreto del voto; no se había prescrito el registro en acta de los

¹⁴ La norma está contenida en el Art. 88.º de la Ley Electoral de 1861.

nombres de los sufragantes, haciendo imposible por lo tanto cualquier control. Y por último, no había indicación alguna sobre la duración de esta elección preliminar, ni del número ni porcentaje mínimo de votantes necesario para hacerla válida. Sucedió entonces que «a las dos de la tarde» de ese 1 de abril, cuatro horas después del inicio de las actividades, el presidente Ganoza «declaró cerrada la votación» y ordenó que se procediese inmediatamente al escrutinio de los votos cuando habían votado 373 de los más de mil inscritos en el registro electoral.¹⁵ Y no se trata de una excepción, sino de una constante hallada en las siete elecciones realizadas entre 1861 y 1879.

Cuando los amplios espacios de mediación previstos por la ley resultaban insuficientes y las facciones en lucha tenían, al menos en el ámbito local, la misma fuerza, se recurría a la dualidad, es decir, al desdoblamiento del proceso electoral; ello sucedió en Trujillo, en 1871.

Mientras estaba reunido el escaño provisional, una vez más presidido por José Félix Ganoza y Orbegoso, entonces Senador, tres de sus miembros «abandonaron la mesa», pretextando que no había sido instalado en un palco no concluido que la Municipalidad había comenzado a preparar.¹⁶ Se desarrollaron dos procesos paralelos que llevaron a la elección de una doble serie de trece electores de segundo grado (este era el número de los que le correspondían a Trujillo en el ámbito del Colegio Electoral Provincial) y a la de dos senadores para un solo escaño. Una de las dos facciones estaba apoyada por el alcalde municipal, que había denegado a la otra «el pliego en blanco a que hacen referencia los artículos 81.º y 82.º de la Ley Electoral», que debía ser enviado por la Comisión Permanente del Congreso y sobre el cual era necesario extender el acta de las elecciones; en cambio la segunda tenía el favor del subprefecto que, «lejos de amparar (como se le exigió por notas)», había puesto obstáculos a los miembros de la primera mesa, impidiéndoles «con la fuerza el acceso a la Casa Consistorial, que ha hecho ocupar por la fuerza pública».¹⁷ La autoridad política no actuó —y ésta es otra constante— como representante del poder central (que en dicho caso habría dado la victoria a la facción adversaria del subprefecto), sino como exponente de una de las partes en litigio.

De este modo, la excesiva conflictividad local terminaba por devolver la pelota al centro, lo cual atribuía poder decisivo a las Cámaras, «[...] únicas competentes para

¹⁵ ADL, *Libro de actas parroquiales, 1861-1879*, op. cit., f. 25v.

¹⁶ ADL, *Libro de actas parroquiales, 1861-1879*, op. cit., f. 45v.

¹⁷ ADL, *Libro de actas parroquiales, 1861-1879*, op. cit., f. 61r; ADL, División administrativa, Sección Concejo Provincial de Trujillo, Sub-sección oficios varios, Legajo M (1), *Mesa permanente del Colegio Electoral de Provincia, Trujillo, noviembre 18 de 1871*.

resolver sobre la validez o nulidad de las elecciones y para calificar a sus respectivos miembros».¹⁸ De la norma, vuelta en teoría a proteger el proceso electoral de la interferencia de otros poderes, ya sea institucionales como no institucionales, las Cámaras terminaron por abusar —se lamenta Jorge Basadre—, «[...] ya que tomaron la costumbre de incorporar a los partidarios de la mayoría dominante» (1980: 31). Lo que no es de todos modos suficiente para concluir que el gobierno fuera siempre capaz de controlar las elecciones, allanando de esta manera una dialéctica que a veces fue muy intensa entre el Legislativo y el Ejecutivo.¹⁹

Una vez proclamados electores los ciudadanos que en la votación de primer grado habían obtenido la mayoría relativa de los sufragios expresados, el proceso conocía una pausa que brindaba a los notables la oportunidad de realizar acuerdos y alianzas; y, al mismo tiempo, sufría una fuerte reducción cuantitativa y cualitativa. De los 39 miembros del Colegio Electoral Provincial de la provincia de Trujillo (13 —como hemos dicho— le correspondían a la capital, los demás eran para los otros distritos o parroquias), la ley no exigía en realidad requisitos especiales, además de saber leer y escribir y la residencia; sin embargo, aunque calladamente, llegaba a ser decisivo el criterio de la propiedad, como lo demuestran los casos de electores cuyas credenciales fueron rechazadas por la mesa calificadora, encargada de verificar la idoneidad de los electos.²⁰ El 1 de mayo, el Colegio se reunió —esta vez en la Casa Consistorial—, después de la celebración de una «misa del Espíritu Santo», que la ley tenía prevista para el inicio del proceso, pero que no por casualidad, se realizaba justo en ese momento, casi como queriendo reforzar el prestigio de los electores. En primer lugar, había que elegir a los miembros de la mesa calificadora y, una vez que dicha mesa hubiera llevado a cabo su tarea, se debía pasar a la elección final. En este punto del proceso, la norma sobre las modalidades de expresión del voto, primero escasa y aproximada, se hacía mucho más precisa; en efecto, establecía la disposición de los miembros del escaño y de los votantes, la forma de las fichas, la colocación del ánfora, el modo de rellenar la papeleta y, especialmente, el secreto del voto: mientras que un elector emitía su voto «no será permitido a ningún individuo aproximarse a la mesa sin ser llamado, ni imponerse, por ningún motivo, sobre lo que los electores escriban en las cédulas».²¹ Para la elección a los cargos, tanto locales como nacionales, era necesaria la mayoría

¹⁸ Art. 85.º de la Ley Electoral de 1861.

¹⁹ Ulrich Mücke, por ejemplo, afirma que en la segunda mitad del siglo XIX «[...] no party and no president had the capacity to impose their decision in congress» (cf. 2001: 337).

²⁰ Ver, por ejemplo, lo que sucedió en 1861, cuando un elector fue excluido del Colegio porque «no tenía propiedad ni era natural» del Distrito para el cual había sido designado: en ADL, *Libro de actas parroquiales, 1861-1879*, op. cit., f. 9v.

²¹ Art. 41.º de la Ley Electoral de 1861.

absoluta en la primera votación, mas debido a la tendencia a aplazar la elección definitiva y a crear oportunidad para ulteriores posibles acuerdos, estaba previsto el balotaje y en última instancia, el sorteo. Es evidente la fuerte supremacía que, tanto en la composición de las mesas como entre los electores, tenían los representantes de Trujillo respecto a los del resto de la provincia, cuyo territorio los notables trujillanos —en su mayoría propietarios de tierras— controlaban personalmente.

En total, durante la vigencia de la ley de 1861 (en 1880 el surgimiento de las hostilidades provocó que el gobierno nombrara juntas de notables en lugar de las municipalidades, desarrollándose las elecciones políticas con ritmos irregulares), los 13 cargos de electores por Trujillo resultaron cubiertos por 96 personajes, de los cuales 26 fueron elegidos dos o más veces. Los ciudadanos que asumieron cargos municipales fueron 78, de los cuales solamente 16 fueron elegidos más de una vez; fueron electos cinco diputados (Trujillo, como todas las provincias, podía elegir uno) y doce senadores (el departamento de La Libertad, sobre la base del número de sus provincias designaba tres), de los cuales nueve eran trujillanos. Al interior del aún limitado núcleo de los elegibles, los datos delinean un conjunto de notables de provincia con una consistencia numérica relativamente elevada y una cierta homogeneidad que permitía un apreciable intercambio.

En síntesis, estaban emergiendo indudablemente algunas familias, como los Pinillos, propietarios de tierras en el valle de Chicama, y los Ganoza, mientras que se iba esfumando el poder de algunos personajes como don Ramón López Lavalle, también propietario de tierras en el valle de Chicama y prestigioso hombre de armas, que en 1868 fuera candidato derrotado para la senaduría. Se delineaba el papel en primer plano de la familia Ganoza, obtenido y ejercido gracias a sus conspicuas propiedades en los valles de Virú y Santa Catalina, pero también gracias a las relaciones de parentesco con las más antiguas y prestigiosas familias de la provincia.²² Concluyendo, impacta una sensación de lejanía y de separación con relación al resto del país y a Lima en particular, de la que por cierto es responsable en parte la fuente oficial, las actas de elecciones, en cuyas páginas poco o nada aparece de polémicas, tensiones, acuerdos; sino que está confirmada también por otros elementos, como por ejemplo la carta de un senador, a la cual hace referencia el acta de las reuniones del Consejo Provincial, que, en vista de las elecciones, solicita «[...] se le hagan conocer las necesidades de los pueblos de esta Provincia».²³ Sensación que, como veremos, desaparece del todo durante el período siguiente.

²² Interesantes noticias sobre los acontecimientos de las antiguas y prestigiosas familias de la provincia se encuentran en RIZO-PATRÓN y ALJOVÍN 1998: 241-293; al respecto también se puede ver RAMÍREZ 1986.

²³ ADL, División administrativa., Sección Concejo Provincial de Trujillo, Sub-sección Actas de Sesiones, tomo 25 (22/10/1861-23/10/1866), f. 28r del 22/7/1862.

DESPUÉS DE LA REFORMA: CENTRALISMO Y VERTICALIZACIÓN

En Trujillo y provincias, así como en buena parte del resto del país, en los años de 1909 a 1913 se desarrollaron muchos comicios: en 1909, 1911 y 1913 fueron elegidos los senadores y los diputados; en 1910, 1912 y 1913, los consejeros provinciales; en 1912 también resultó electo el Presidente de la República. Esta intensa actividad electoral fue causada en parte por las normas constitucionales que preveían la renovación parcial de las Cámaras cada dos años, pero igualmente por las tensiones nacionales o locales (el riesgo de guerra con el Ecuador, en 1910, la ola de huelgas de los trabajadores de las plantaciones, en 1912), que interferían y a veces bloqueaban el desarrollo de las operaciones electorales. Éstas, ya de por sí largas y complejas, se prolongaban aún más entre polémicas y recursos, hasta entrecruzarse y sobreponerse unas a otras debido al incremento de los conflictos entre hombres y facciones de la oligarquía local, básicamente vinculada a las nuevas jerarquías económicas y sociales creadas por el monocultivo azucarero.

La gran concentración ya estaba casi concluida: en el valle de Chicama había en esa época tres grandes plantaciones provistas de sus respectivos ingenios: *Roma*, de Víctor Larco Herrera; *Casagrande*, de los Gildemeister de Brema y *Cartavio*, de la empresa anglo-americana Grace;²⁴ en el valle de Santa Catalina, el papel predominante lo tenía la familia Chopitea, que tenía su ingenio en Laredo, en las puertas de Trujillo, mientras que en Virú habían extendido notablemente su propiedad los Ganoza, quienes también poseían tierras en los otros valles. Asimismo, existían plantaciones menores, como *Chiclín* de Rafael Larco Herrera, hermano de Víctor, pero el hecho de no disponer de las instalaciones para moler la caña las ponía en condiciones de dependencia respecto a las mayores. Igualmente, existían fundos dedicados a la crianza y al cultivo de alimentos, también subordinados a los colosos de la caña para el despacho de su producción. La concentración de la propiedad —que se había iniciado en la época de la Guerra del Pacífico, cuando la ocupación chilena, el consiguiente bloqueo de la producción y las imposiciones de la guerra habían obligado a muchos de aquellos que en la década de 1870 se habían endeudado para instalar costosas maquinarias de vapor, a hipotecar primero y a vender después—, finalmente había terminado alejando de la tierra familias que alguna vez se ubicaron entre las más prósperas y prestigiosas.²⁵

²⁴ Con referencia a los acontecimientos de la Grace Company, ver CLAYTON 1985, especialmente las pp. 275-301.

²⁵ Acerca de los acontecimientos que originan la formación de las grandes plantaciones, son interesantes, además del mencionado libro de Peter F. Klarén (1976), estudios como el de Juan Rolf Engelsen (1977), así como el testimonio de un protagonista: Rafael Larco Herrera (1923 y 1947). Sobre procesos análogos que han tenido lugar en otros valles, ver también el trabajo Michael J. Gonzales (1985).

Ahora encontramos a sus descendientes desarrollando otras actividades importantes, todas vinculadas de alguna manera a la plantación, la única capaz de acondicionar toda la economía incluso más allá de las fronteras de la provincia y a veces del departamento, pues por ejemplo parte de la mano de obra enganchada bajaba del cercano departamento de Cajamarca. Así, Alfredo A. Pinillos, convertido en comerciante, presidía la Cámara de Comercio local, de la cual en 1901 había sido uno de los fundadores; Jacinto Valderrama era abogado de Víctor Larco Herrera; Cecilio Cox dirigía el diario *La Reforma*, fundado por Larco en 1911; Alejandro Cerna Rebaza era abogado de los Gildemeister y también de Rafael Larco Herrera.

En 1909, en Trujillo y en las otras cinco provincias del departamento, se votó para elegir un senador propietario (y dos suplentes) en lugar de José María de la Puente, representante de la vieja oligarquía, ex prefecto y jefe de los demócratas de Trujillo, que no volvería a presentar su candidatura.²⁶ En el Senado, como representantes de La Libertad, ya se encontraban Agustín G. Ganoza y Cavero, hijo de José Félix Ganoza y Orbegoso, ocupando el cargo ininterrumpidamente desde 1888, y Víctor Larco Herrera, electo por primera vez en 1905.

El año anterior, una nueva ley electoral, la número 861, había tratado de remediar los límites y las fallas más evidentes de la ley de 1896. Sobre todo se había modificado la conformación de la Junta Electoral Nacional (JEN) —originalmente formada por nueve miembros, residentes en Lima y con los mismos requisitos que se pedían a los senadores, de los cuales uno era nombrado por el Poder Ejecutivo, dos elegidos por el Senado, dos por la Cámara y cuatro por el Poder Judicial— a fin de evitar que fuera controlada por el Ejecutivo, al cual la Constitución concedía una influencia decisiva en la designación de los jueces. La nueva ley contemplaba, en cambio, que los ocho miembros electivos fueran elegidos por las Cámaras mediante el voto limitado —que, por lo demás ya había existido antes— que permitía la representación de las minorías. De esta manera se abrían, al menos teóricamente, más posibilidades para la dialéctica entre los partidos y entre el Ejecutivo y el Congreso. La medida, detrás de la cual se lee la persistencia de antiguas y nuevas tensiones entre el centro y las periferias, cuyos representantes se sentaban en el Congreso, así como el surgimiento de una oposición entre las dos tendencias, tradicionalista y modernizadora, del Partido Civil, no logró salvar la JEN que, en 1912, fue finalmente suprimida. Se regresaría así a los procedimientos electorales descentralizados, en los cuales el papel principal continuarían desempeñándolo los mayores contribuyentes, mientras que la decisión final sobre la validez de las elecciones será confiada, como veremos, a la Corte Suprema.

²⁶ Con respecto a J. M. de la Puente, ver BASADRE 1970: x, 153.

En enero, antes que se publicara la resolución suprema que convocaba a elecciones para la renovación parcial de las Cámaras, la JEN había sorteado los cinco miembros de la Junta de Registro Provincial de Trujillo, extrayendo los nombres de la lista de los veinticinco mayores contribuyentes de la provincia, ordenados según la importancia de las cuotas pagadas elaborada sobre la base de las matrículas formadas por el Ministerio de Hacienda.²⁷ Los contribuyentes y las matrículas eran, sin lugar a dudas, uno de los nudos más problemáticos de la ley al que apuntaban los esfuerzos de las facciones en lucha para preparar condiciones electorales favorables; y no casualmente, el legislador retomaría muy a menudo esos puntos con una serie de posteriores modificaciones de las normas que les concernía.

Según la formulación original de la ley, las matrículas y por consiguiente la lista de los mayores contribuyentes, eran el elemento más manipulable por parte de las oligarquías locales. Efectivamente, las listas las llenaba localmente la Junta Departamental Administrativa, conformada por delegados de los diferentes Concejos Provinciales,²⁸ por lo general constituidos por miembros del conjunto de notables, a pesar de los cambios introducidos por la ley de 1892. En efecto, a pesar de que esa ley consideraba la alfabetización como única condición para poder ocupar cargos electivos locales, la fuerza del nexo censo-cultura y el hecho de que los cargos fueran «obligatorios y gratuitos», así como evidentes razones de oportunidad política, impedían todo cambio significativo. Las matrículas llegaban a ser entonces un instrumento privilegiado de maniobra en las que, confiando en la falta de voluntad para hacer que la imposición fiscal fuera eficaz, cada notable se esforzaba por introducir a sus adeptos o por lograr que quien no tenía o ya no tenía derecho a permanecer en ella lo hiciera, como denunciaba en 1912 el diario *La Industria* (portavoz de la oposición contra los grandes propietarios de plantaciones y en especial contra Víctor Larco Herrera).²⁹ Sin embargo, desde el año

²⁷ Los nombres de los miembros de la Junta de Registro aparecen en *La Industria* del 27 de noviembre de 1909; en cuanto a las competencias de la JEN y de la *Junta Provincial de Registro*, ver los artículos 19.º y 25.º de la ley de 1896.

²⁸ Así se llamaban las municipalidades de las capitales de provincia a partir de la aprobación de la Ley de Municipalidades de 1873.

²⁹ *La Industria*, 7 de junio de 1912, *Política. Elecciones de contribuyentes*, donde se puede leer que varios personajes, como «los señores Fernando Luis Ganoza, doctor Jacinto Valderrama, Ezequiel Barriga y Ademar Pagador, todos [son] miembros inhábiles para esa importante y trascendental función política»; el primero, porque desde hacía algún tiempo residía en Lima, el segundo porque formaba parte de la *Junta Electoral Departamental*; el tercero porque tenía conocidos problemas de insolvencia; el cuarto porque no poseía «bienes de ninguna clase» y, por lo tanto, no podía estar incluido entre los mayores contribuyentes.

1908, el Ejecutivo, casi como compensación al hecho de haber sido prácticamente desautorizado en la JEN, acentuó el control sobre esta variable exógena, estableciendo que a diferencia de cuanto sucedía antes, fuera la documentación del Ministerio de Hacienda, la que probara «fehacientemente la condición de contribuyente y el monto de la cuota», incluso cuando existieran discrepancias entre las matrículas del ministerio y aquellas de la Junta Departamental.³⁰ Esta norma era válida tanto para las elecciones políticas como para las administrativas, para las cuales en 1909 una nueva ley, cuyo objetivo teórico era el de limitar la excesiva discrecionalidad de la que gozaban los consejeros en el cargo en materia de registro civil y de procedimientos electorales en general, había atribuido funciones decisivas a una Comisión de Sorteo formada por los primeros nueve mayores contribuyentes de la provincia.³¹

Indudablemente que detrás de la innovación relativa a las matrículas introducida por la ley de 1908, se encontraba la necesidad de impedir que series infinitas de tachas levantadas sobre la idoneidad de los sorteados, respecto a los cuales cada vez la JEN debía pronunciarse, bloquearan el desarrollo de las elecciones: y efectivamente la Ley N.º 861 establecía que, una vez sorteados, los cinco de la Junta de Registro debían ser inamovibles.³² Pero el otorgar al Ministerio el control de las matrículas podía permitir que éste, al ser solicitado por una de las partes en lucha, se erigiera árbitro de la situación. Es lo que ocurrió en Trujillo, en 1916, cuando, habiendo sido ya abolida la JEN, Enrique Gildemeister tuvo que constatar que «don Víctor Larco Herrera ha conseguido [...] que el personal de la Comisión de Sorteo de Trujillo para las próximas elecciones municipales se forme con personal completamente adicto a él [...], lo que equivale a decir que en todos los distritos no sólo del valle de Chicama, sino de todo el Departamento, se elegirá el personal para todos los municipios que él tenga bien a designar». Consecuentemente, escuchada la opinión del abogado de la empresa, doctor Cerna Rebaza, Gildemeister sugirió a su representante en Lima, señor Jorge Correa, que «puede pedirse ante el Gobierno la nulidad de la comisión de sorteo, fundándose en que ésta se eligió sin el quórum de ley. En caso de resolverse en este modo por el Gobierno, podría el Ministerio remitir una nueva lista de mayores contribuyentes

³⁰ Art. 4.º de la Ley N.º 861 del 25 de noviembre de 1908 (en RÍOS 1909: 72).

³¹ Ley N.º 1072 del 6/3/1909 (en ARANDA 1916: 482-494); con respecto a las matrículas, ver el art. 10.º de esta ley, y el art. 3.º de la Ley N.º 1560, de 1912, por lo que «si hubiera discrepancia entre las listas de contribuyentes enviadas por el Ministerio de Hacienda y por la Junta Departamental respectiva, registrará la del Ministerio únicamente», en RÍOS 1912: 96. Para los textos de las leyes, es posible consultar el *Archivo digital de la legislación en el Perú*, en la página web del Congreso peruano: <www.congreso.gob.pe>.

³² Art. 6.º de la Ley N.º 861.

para elegir otras juntas más convenientes». El problema no era de fácil solución, admitía Gildemeister, pero «no dudo que lo logrará usted, no sólo porque s[é] que puede usted conseguir lo que quiere, sino por la importancia que estimo tiene el asunto presidencial también para el señor Pardo».³³

La tendencia a centralizar las dinámicas electorales, transfiriendo a Lima el lugar de la mediación política, se reproducía en el contexto local, donde se le atribuía el control de todo el territorio a la ciudad, otra vez a través de los mayores contribuyentes y de los organismos formados por ellos. Según la Ley de 1896, los 25 contribuyentes de la famosa lista —de la que salían Juntas de Registro, Comisiones de Sorteo y, como veremos, Juntas Escrutadoras—, debían residir todos en la capital de la provincia,³⁴ pero el riesgo de excluir personajes importantes, quizá grandes propietarios de terrenos que alternaban su residencia entre Lima y la casa hacienda, llevó a interpretar de manera cada vez más permisiva el concepto de residencia. Así, para los fines electorales, la residencia llegó a ser en la Ley N.º 861 «la permanencia del ciudadano en el lugar en que ha de ejercer las funciones que le corresponden como miembro de cualquiera de las Juntas, con el ánimo de concurrir á ese desempeño», intención de la que daba fe la declaración «inobjetable» del interesado.³⁵ Así tenemos que, en la comisión de sorteo para las elecciones administrativas del año 1912 comparecían Fernando Luis Ganoza —que, anota *La Reforma*, vivía en Lima—³⁶ y don José Ignacio Chopitea —senador, por el momento de viaje en Francia, quien se hizo reemplazar por el administrador de su empresa agrícola.³⁷ Ello estaba permitido por ley, por la cual como contribuyentes podían ser considerados directores administrativos o representantes legales de bancos y de compañías de todo tipo (incluso extranjeras, cuando se trataba de elecciones administrativas): así junto a Ganoza y Chopitea podían sentarse también los

³³ Archivo del Fuero Agrario, Empresa Agrícola Chicama, *Borrador de correspondencia junio 1916-julio 1919. De la administración general Casa Grande (Sr. Cohen) a varios en Lima, Trujillo etc.*, pp. 340-341. La referencia probablemente es a José Pardo y Barreda, en esa época Presidente de la República. Según la Ley N.º 1072 de 1909 (artículos 10.º-12.º), la *Comisión de Sorteo*, sobre la base de las *matrículas de contribuyentes (de predios rústicos, urbanos, de minas e industrial)*, debía formar la lista de los mayores contribuyentes de cada distrito (conformada por un número variable de nominativos según que se tratase de simples distritos, de capital de provincia, de departamento o de la República), de la cual se debía sortear posteriormente los nombres de aquellos que habrían conformado la Junta de Registro del distrito (tres miembros) y la Junta Escrutadora (tres miembros).

³⁴ Art. 22.º de la Ley Electoral de 1896.

³⁵ Art. 5.º de la Ley N.º 861.

³⁶ Ver al respecto la opinión contraria expresada por *La Industria*, citada en la nota 29.

³⁷ *La Reforma*, 2 de marzo de 1912, «En su puesto».

representantes de la casa comercial Ludowieg & Roose y de la sucursal trujillana del Banco del Perú y Londres.³⁸

Durante el período comprendido entre los años de 1897 y 1913, 73 personajes formaban parte del núcleo decisivo de los mayores contribuyentes de Trujillo, de los cuales una minoría (19) compareció una sola vez, mientras que un grupo compacto de 28 sujetos estuvo presente ininterrumpidamente hasta el año 1912, sin otras interrupciones que las debidas al ejercicio de cargos incompatibles con el de funcionario electoral. Se trataba de un núcleo numéricamente más bien limitado y seleccionado sobre la base de un criterio aún más rígido del utilizado anteriormente para identificar a los electores de segundo grado (para los cuales, como se ha mencionado, no existían requisitos de carácter censatario); pero ese núcleo en realidad podía ser condicionado por parte de los pocos efectivamente capaces de maniobrar, en Lima, instrumentos que escapaban al control de una buena parte de los mayores contribuyentes, que se movían en el ámbito local hegemonizado por la plantación.

Una vez sorteados los miembros de la Junta de Registro, el proceso prosiguió en Trujillo en un clima agitado, salpicado de comunicaciones de y para Lima, de y para los distritos y las provincias, de polémicas entre los candidatos, a los cuales las fuentes sobre todo periodísticas que se han utilizado les daban particular importancia. La Junta de Registro Provincial se reunió, nombró a su delegado ante la Junta Electoral Departamental (de la que la JEN había elegido como presidente a Tomás Pinillos), nombró a los ciudadanos que debían formar las delegaciones distritales de registro (en cada fase —como se puede notar— la dirección del proceso es exactamente inversa respecto a la trazada por la ley de 1861: ahora se procede siempre del centro hacia la periferia) y estableció los plazos para la formación del nuevo registro.

Como se podía prever, considerando el ambiente urbano, el número de los potenciales electores no sufrió variaciones clamorosas, a pesar de los cambios introducidos en 1895 en los requisitos necesarios para poder sufragar: entre 1901 y 1912, en Trujillo, las listas de inscritos publicadas por los diarios en ocasión de las elecciones políticas contenían en general aproximadamente 1.450 nominativos, mientras que las listas electorales municipales presentaban más oscilaciones: ahí se encontraban, por ejemplo, 1.808 nombres en 1912,

³⁸ Ídem. La norma a la que se hace referencia está contenida en el art. 10.º de la Ley N.º 1072 de 1909; con respecto a las elecciones políticas, indicaciones análogas se encuentran en un proyecto aprobado en 1897 por la JEN (cf. LINO CORNEJO 1901: 55).

pero solamente 813 en 1913.³⁹ Tratándose de electores directos, aumentaban los conflictos en el momento de la inscripción, como consta en los numerosos expedientes de ciudadanos excluidos que se encuentran en el Archivo Departamental de Trujillo; al mismo tiempo creció la escasa credibilidad e incluso la ingobernabilidad de los registros, cuya redacción en esta fase es confiada a los mayores contribuyentes. Aunque las anécdotas serían inacabables, nos limitaremos a citar el caso de «[...] varios ciudadanos trabajadores [son 25] y residentes en la hacienda Roma, quejándose de que la Junta de registro de Ascope se niega a su inscripción [...] alegando ésta, para no inscribirnos, que como trabajadores que somos de la negociación «Roma» no éramos ciudadanos del distrito, por falta de residencia fija».⁴⁰ En 1908, y también en 1912, en 1915 y en 1919, cada nueva ley electoral iniciaba aboliendo los registros existentes, hasta que en 1915, basándose en el ejemplo argentino, se introdujo el registro militar como base de las operaciones electivas; así, la obligatoriedad de la inscripción, originariamente establecida por la Constitución, terminó siendo reemplazada con la presentación de la «constancia» que certificara la presentación de la solicitud de inscripción, y que constituía condición suficiente para la admisión al sufragio.⁴¹

Mientras estaba trabajando la Junta de Registro, procedió la campaña electoral. Ya en enero el Partido Civil había reunido en asamblea a sus seguidores con el fin de renovar parte de la Junta Departamental que no se había reunido desde 1907, y presentar la candidatura de José Ignacio Chopitea, el hacendado de Laredo, al que se oponía Jacinto Valderrama, apoyado por Víctor Larco Herrera; aparentemente de Lima no llegaban presiones de ningún tipo.⁴² Si es verdad que en el Perú, como explicaba en 1912 un editorial de *La Reforma*, «no hay partidos basados en principios científicos» y lo que contaba eran «los compromisos personales», así como la capacidad de adelantarse a los adversarios en «comprometer política y personalmente á todos los elementos de importancia de la capital»,⁴³ en el ámbito local se acentuaban aún más los personalismos, los intereses y los contrastes

³⁹ Los datos se refieren a las elecciones políticas de 1901 (*La Industria*, 15 de mayo de 1901, aproximadamente 1.450 inscritos); de 1909 (*La Industria*, 21 de mayo de 1909, 1.450 inscritos); de 1912 (*La Reforma*, 21 de mayo de 1912, 1.463 inscritos) y a las elecciones administrativas de 1912, replicadas en 1913 (*La Reforma*, 15 de abril de 1912, 1.808 inscritos y 21 de mayo de 1913: 813 inscritos).

⁴⁰ ADL, Sección Cabildo, Expedientes, Legajo 17, exp. 2090.

⁴¹ Sobre la adopción del registro militar, ver el art. 5.º de la Ley N.º 2018 del 4 de febrero de 1915 y con respecto a la constancia el art. 25.º de la Ley N.º 1777 del 26 de diciembre de 1912, propuesta por Billinghurst, respectivamente en ARANDA 1916: 374 y en RÍOS 1916: 80.

⁴² *La Industria*, 25 de enero de 1909, «La asamblea civilista».

⁴³ *La Reforma*, 11 de enero de 1912, «Correspondencia de Lima» fechada 8/1.

personales: Víctor Larco Herrera, por ejemplo, en 1909 opositor del candidato civilista, desde 1911 actuaría como presidente de la Junta Departamental del mismo partido. El hecho de que, una vez eliminado el filtro intermedio constituido por el sistema electoral indirecto, los candidatos debían involucrar y convencer a un electorado bastante más amplio, llevó al uso exasperado del mecanismo del regalo, que terminó por vaciar de significado la actividad del Consejo Provincial, porque todo se hacía gracias a la intervención del candidato o del senador: desde los baños públicos hasta la pavimentación de las calles, el nuevo teatro o la estatua de la libertad que adornaba la plaza de armas de Trujillo.⁴⁴

Mientras tanto se acercaba la fecha de las elecciones, fijada para el 25 de mayo. En abril se reunió la asamblea de los mayores contribuyentes, que eligió a los diez de entre los cuales la JEN sortearía los cinco miembros de la Junta Escrutadora Provincial.⁴⁵ Como la ley de 1908 había finalmente incluido una serie de incompatibilidades entre candidaturas y cargos electorales, en los centros menores podía ocurrir que se ocupara «á lo mejor de un común en las distintas comisiones y [se] dejara para concejales casi poco personal».⁴⁶ A la Junta Escrutadora correspondía la tarea de recibir los resultados de las diversas comisiones receptoras de sufragios, elegidas por la Junta de Registro, una por cada 250 electores, de proclamar la elección de los diputados y, en el caso de elecciones de senadores o presidenciales, de enviar la respectiva documentación a la Junta Electoral Departamental; esta última, finalmente, después de muchas dificultades ocasionadas por las dudas de su presidente Tomás Pinillos, ante presuntas irregularidades en la designación de los delegados de las otras provincias del departamento, se instaló en Trujillo el 12 de mayo de 1909.

La reunión de la asamblea de los mayores contribuyentes no presentó inconvenientes en Trujillo. En la ciudad, la candidatura de Chopitea probablemente era demasiado fuerte, al igual que demasiado clara y conocida la posición de los contribuyentes para que la oposición, o mejor dicho don Víctor, quisiera afrontar un choque abierto. Pero en las otras provincias, especialmente en las del interior, éste fue el momento de máximo y evidente conflicto: en Pataz hubo quien se encargó

⁴⁴ De estos méritos los diarios actuaban obviamente como una caja de resonancia, especialmente *La Reforma*, y sobre todo durante los períodos preelectorales; ver, por ejemplo, el artículo publicado el 2 de marzo de 1912, en el que se decía que en Trujillo había comenzado «una era de verdadero progreso».

⁴⁵ Este organismo originalmente, es decir según la Ley de 1896, debía estar conformado por representantes de los grupos profesionales en los que se debían organizar los ciudadanos, pero el total fracaso de esa hipótesis llevó a recurrir una vez más a los mayores contribuyentes.

⁴⁶ *La Reforma*, 22 de marzo de 1912, «Correspondencia de Huamachuco».

de adquirir los recibos del pago de impuestos, de modo que los contribuyentes efectivos, privados del documento que comprobara su condición, no pudieran participar en la asamblea; en Huamachuco, la asamblea se dividió, originando dos Juntas Escrutadoras; en Santiago de Chuco fue secuestrado el primer mayor contribuyente, que por ley debía convocar a la asamblea.⁴⁷

Llegó finalmente el día de la votación. Los dos candidatos llegaron a la ciudad con banda y caballeros. Se intercambiaron las últimas acusaciones (según Chopitea, «ambicioso lugareño» era Valderrama, quien devolvió el golpe acusándolo de haber logrado su candidatura por la «imposición oficialista») y condujeron a los escaños a sus electores.⁴⁸ El voto era público, expresado en dos fichas iguales de las cuales una, firmada por el Presidente de la Comisión Receptora, se devolvía al votante y la otra, firmada por él, quedaba en la Comisión. Lo que se advertía como una conquista positiva tanto por los juristas como por los periodistas de provincia: con este procedimiento —escribía *La Industria* en vísperas de las elecciones—, el ciudadano ponía su ficha en la urna «en la seguridad de que ese voto no será adulterado, porque queda en sus manos la constancia para hacer respetar su derecho ante las juntas».⁴⁹

Las votaciones procedieron durante dos días sin ningún desorden en particular, aunque en Trujillo el Prefecto debió intervenir aquí y allá para calmar los ánimos. Resulta difícil, basándonos en la información periodística, evaluar las acciones del representante del gobierno: según quién era la persona que desempeñaba el cargo y según las circunstancias podía recibir alabanzas exageradas como violentos reproches. Por ejemplo, *La Industria*, que en 1909 había demostrado abiertamente su aprecio por el prefecto J. G. Irigoyen, fue en cambio durísima con su sucesor César González en 1912, al que sin embargo elogiaba *La Reforma*. Como en el período anterior, la sensación resultante fue que el prefecto encarnaba el hombre de partido y que el gran ausente era el Estado. A propósito del prefecto González, Enrique Gildemeister —en carta de 1914 a Javier Prado y Ugarteche, Presidente Nacional del Partido Civil para pedirle su sustitución—, dijo que «[...] todo telegrama que recibía el Prefecto [...] lo mostraba inmediatamente a Larco, a Alfredo Pinillos, a Cecilio Cox [...]. Es pues, algo como una sociedad».⁵⁰ También en este caso se trataba, naturalmente, de un juicio de parte.

⁴⁷ Ver varios artículos aparecidos entre junio y julio en *La Industria*.

⁴⁸ *La Industria*, 25 de mayo de 1909, «Las elecciones».

⁴⁹ *La Industria*, 21 de mayo de 1909, «Circular prefectural».

⁵⁰ Archivo del Fuero Agrario, Empresa Agrícola Chicama, *Borrador de correspondencia*, op. cit., p. 58.

Las operaciones de escrutinio procedieron sin grandes encuentros: los derrotados lamentaron en Trujillo que a los adjuntos presentados por ellos —y que por ley deberían haber presenciado las operaciones del voto y del escrutinio—, no se les hubiera permitido estar presentes; en Pacasmayo, donde se había votado con dos registros y durante cuatro días, las elecciones fueron anuladas; en Pataz no se había realizado el acto electoral. De todos modos había sufragado globalmente más de la tercera parte de los inscritos del departamento, por lo que los comicios eran válidos; habiendo obtenido la mayoría relativa de los votos emitidos, la Junta Electoral Departamental proclamó Senador a José Ignacio Chopitea.

No siempre las elecciones concluían tan fácilmente: en 1911, por ejemplo, cuando se enfrentaron los hermanos Víctor y Rafael Larco Herrera, un desdoblamiento de la Junta Electoral Departamental llevó a ambos a Lima con sus respectivas credenciales, y el Senado terminó por aprobar las... menos ilegales.⁵¹ Pero lo que ya en 1899 Luis Felipe Villarán había identificado como la parte más débil del mecanismo electoral (VILLARÁN 1899: 174-175), porque pretendía encargar a una instancia local la solución de los conflictos, terminó por ceder. A finales de 1912 Billinghamurst, Presidente de parte demócrata elegido por el Congreso, no solamente eliminó la JEN, sino que dispuso también que se encargara la revisión de los procesos electorales a la Corte Suprema, medida que obtuvo el aplauso de todos los ambientes.⁵² La Corte, cuyos miembros eran nombrados por el Congreso «a propuesta en terna doble del Poder Ejecutivo»,⁵³ parecía ser un órgano ya de por sí fruto de mediación y por consiguiente capaz de decidir con autoridad y suficiente imparcialidad; y así parece que fue: en las reñidísimas elecciones de 1913 para la renovación de los cargos de diputados, que se realizaron en todas las provincias del departamento, excepto en Trujillo, y en las cuales Víctor Larco, en ese momento promotor del civilismo modernizador, usó todo su poder de persuasión y de presión, en dos casos la Corte aprobó a sus candidatos y en dos casos no.⁵⁴ Pero cuando, siempre en 1913, Agustín G. Ganoza se enfrentó al todavía indómito Rafael Larco Herrera, a pesar de que el cómputo de los votos favorecía al segundo, la Corte eligió al primero basándose en una capciosa serie de motivos, que tenían como base el hecho de que cinco de las sesenta y tres firmas de participantes a la

⁵¹ Archivo del Senado, *Credenciales de elección de don Rafael Larco Herrera*, 1911; el legajo contiene las actas de las dos *Juntas electorales departamentales*; con respecto a la conclusión del suceso, se puede leer Congreso ordinario de 1911, *Diario de Debates de la Honorable Cámara de Senadores*, Lima 1912, tomo I, Sesión del 13 de julio de 1911, p. 9.

⁵² Artículos 28.º y 40.º de la Ley N.º 1777 de 1912 (en Ríos 1916: 80-82).

⁵³ Art. 126.º de la Constitución de 1861.

⁵⁴ Ilustre Corte Suprema del Perú, *Juicios electorales*, Lima, 1915, pp. 4, 37-38, 81-85, 98-100.

asamblea de los mayores contribuyentes de Pacasmayo quizá eran falsas y, por lo tanto, los organismos que en esa reunión se habían originado eran ilegales, especialmente la Junta de Registro.⁵⁵

Es cierto que en esos años posteriores a la reforma lograron llegar a los cargos parlamentarios solamente unos pocos personajes: desde el año 1897 fueron tres los que ocuparon el escaño de diputado por Trujillo; uno de ellos, Luis José de Orbegoso, permaneció en el cargo desde el año 1907 hasta el año 1918. Fueron siete los que ocuparon los tres escaños de senador por el departamento, de los cuales sólo uno no fue trujillano. Más bien, a partir precisamente del año 1909, hubo un período completo de diez años en el cual la máxima representación del departamento estuvo regida por una especie de triunvirato, conformado por los hombres más representativos de los tres grandes valles de la provincia: Víctor Larco Herrera, José Ignacio Chopitea, Agustín G. Ganoza. El primero y el segundo se impusieron preferentemente por la extensión de su propiedad y la fuerza de sus ingenios; el tercero en cambio, continuando con la tradición familiar, se afirmó como el hombre político por excelencia del departamento: Presidente de la Junta Departamental Administrativa de La Libertad de 1895 a 1907, Alcalde de Trujillo y presidente local del Partido Civil desde 1896 a 1900, Presidente del Senado en 1908, Ministro de Justicia, Instrucción y Culto y Presidente del Consejo de Ministros en 1911 y 1912. Obtuvo todo esto no tanto por la fuerza de sus tierras, que eran muchas, sino más bien gracias a su prestigio y a las «sabias» estrategias matrimoniales: hijo de José Félix Ganoza y Orbegoso y de Tomasa Caveró y Caveró, casado con Mercedes Chopitea, en realidad era una especie de síntesis viviente de lo mejor que podía dar Trujillo en cuanto a prestigio y poder.⁵⁶

CONCLUSIONES

Si bien el caso de Trujillo, analizado en estas páginas, no permite elaborar evaluaciones significativas sobre la reducción del cuerpo electoral producida por la reforma del artículo 38 de la Constitución de 1861 —es decir, con la introducción

⁵⁵ Ilustre Corte Suprema del Perú, *Juicios electorales*, op. cit., pp. 100-102.

⁵⁶ Sobre la personalidad de Agustín G. Ganoza, ver además de los artículos publicados en los diarios locales, los trabajos de BENVENUTTO 1924: 61-62 y AYARZA 1921: 173. Es abundante la literatura encomiástica que se refiere a Víctor Larco Herrera: cf., por ejemplo, los textos de Elías Alvarado Zañartu (1917) y de Hermilio Valdizán (1934).

del sufragio directo solamente de los alfabetizados—, de todos modos hay otros elementos de novedad que resultan muy evidentes.⁵⁷

En primer lugar los procedimientos previstos por la Ley Electoral de 1896 —y por aquellas que posteriormente la modificaron en algunos aspectos— eran mucho más complejos y, sobre todo, implicaban una constante interacción, formal o informal, con el centro del sistema político, representado especialmente por la JEN y por el Ministerio de Hacienda. Como se ha indicado, las dinámicas diseñadas por las leyes procedían siempre del centro a la periferia, de los centros mayores (Lima y después las capitales de departamento y de provincia) a los menores, los distritos, anulando la impresión de fuerte autonomía de las parroquias que dominaba en el período anterior.

En segundo lugar, la prevalencia de los centros mayores y más urbanizados sobre las áreas periféricas tiene consecuencias que se pueden notar en diferentes momentos del proceso electoral y que, aunque indirectamente, permiten percibir el hecho de que se está dibujando una geografía electoral diferente, que privilegia precisamente las ciudades, donde reside la mayoría de los alfabetizados, respecto a las áreas rurales del interior. Cuando existía el sistema indirecto la provincia de Trujillo, con una población de 32.559 habitantes (de acuerdo con el censo de 1876), disponía de un Colegio Electoral Provincial conformado por 39 miembros, mientras que otras provincias del mismo departamento, situadas en la zona andina, como Huamachuco (39.827 habitantes) y Otuzco (29.938 habitantes) tenían colegios conformados por 72 y 50 miembros, respectivamente. En las elecciones políticas de 1905, las únicas de la que disponemos de algunos datos de sufragantes subdivididos por provincias, en Trujillo, demarcación costera con una población mayoritaria no indígena, votaron 3.336 ciudadanos; en Huamachuco,

⁵⁷ Con referencia al número de votantes de primer grado en las elecciones anteriores a la reforma de 1895, no existen en realidad datos constantes y seguros. Sabemos solamente, según las afirmaciones de un diputado, que alrededor de 1891 eran más o menos 400.000 aquellos que «[...] han poseído y poseen el derecho de sufragio» (ver Congreso Ordinario de 1891, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sin notas tipográficas, p. 629) y que en 1860, cuando era vigente el sufragio directo y casi universal de los hombres adultos, según datos oficiales comunicados por el Congreso habían votado 707.955 ciudadanos (ver *Diario de los Debates. 1860. Congreso*, sin portada, sin notas tipográficas, p. 13). Por lo que se refiere a los datos de los que tienen derecho y/o de votantes en los años posteriores a las reformas de 1895-1896, ver los datos del Cuadro X.2 en CHIARAMONTI 2000a: 250. Para dar solamente una idea, en las elecciones presidenciales de 1899, las primeras después de la aprobación de la nueva ley electoral, votaron 58.285 ciudadanos (ver Congreso Ordinario de 1899, *Diario de los Debates de Congreso*. Lima: Imprenta de El Comercio, 1899).

505; y en Otuzco, 1.083.⁵⁸ La tendencia está confirmada por los datos de los otros departamentos que muestran, para dar solamente un ejemplo, cómo decreció rápidamente el peso político de un departamento andino como Cusco, que antes de las reformas tenía un Colegio Electoral formado por 706 miembros, equivalente al 13,61% del total nacional, mientras que en 1899 contaba solamente con 4.347 votantes (equivalente al 7,46%), que en 1931 habrían alcanzado la cifra de 11.502 (3,55% del total nacional). El departamento de Lima, en cambio, con un Colegio anterior a la reforma formado por 388 electores de segundo grado (el 7,43% del total), después tuvo un número creciente de votantes (de 7.943 en 1899 a 84.747 en 1931) que representarían el 13,63% del cuerpo electoral nacional en 1899 y el 26,19% en 1931.⁵⁹ También para otras provincias y departamentos del país se pueden proporcionar comparaciones análogas, las mismas que muestran en todo caso cómo el centro de gravedad político del país se iba poco a poco desplazando cada vez más del campo a las ciudades, de las zonas del interior a las de la Costa, donde residía la mayor parte de la población alfabetizada, por lo general no-indígena.

En tercer lugar, el caso de Trujillo propone una especie de verticalización, de acentuación en sentido oligárquico y de cristalización de la representación: son pocos los sujetos elegidos y se trata en todos los casos de personajes de gran poder y prestigio, cuya prevalencia nos obliga a recordar la eficaz síntesis de Basadre, quien sostiene que en los años de la República aristocrática «[...] el poder verdadero estuvo en los hacendados del norte, sobre todo productores de azúcar y algodón, siempre que operaran vinculados a Lima, en conjunción con propietarios urbanos y con conspicuos profesionales en relación con ellos» (BASADRE 1971: 630). En el caso de Trujillo se podría pensar que tales procesos haya que explicarlos con la afirmación contemporánea del monocultivo azucarero y con las jerarquías económicas y sociales generadas por él. Pero también, en relación con este aspecto, otros ejemplos provenientes de diversas áreas del país reproponen dinámicas análogas que se pueden apreciar analizando la lista de los miembros de ambas Cámaras y de los Congresos Constituyentes en el período comprendido entre los años 1861 y 1918. Para limitarnos a los senadores, el departamento de Lima eligió a 20 sujetos

⁵⁸ Archivo del Senado, Expediente N.º 1247, Junta Electoral Departamental de La Libertad, *Copia certificada de las actas referentes al escrutinio y regulación general de votos en la elección de un Senador propietario y dos suplentes por este Departamento, 5 de junio de 1905*, ff. 2 y 3.

⁵⁹ Los datos han sido tomados, además del censo de 1876, de FUENTES 1878; asimismo, del Congreso Ordinario de 1899, *Diario de los Debates de Congreso*, Imprenta de «El Comercio», Lima, 1899; Dirección Nacional de Estadística. Servicio de Estadística Electoral, *Extracto estadístico y censo electoral de la República*, Lima, 1933.

de 1860 a 1898, pero sólo 11 entre 1899 y 1918, de los cuales cinco ocuparon el escaño por seis años, y uno —Antero Aspíllaga— por dieciséis años; en Arequipa fueron elegidos 23 senadores en el primer período y 10 en el segundo; en Cusco, 27 y 9; en Puno, 22 y 7 (cf. AYARZA 1921; ECHEGARAY CORREA 1965).

El hecho de que verticalización y cristalización no se refieran solamente al caso de Trujillo nos hace pensar que en realidad dichos procesos constituyeron, por lo menos en parte, el objetivo que la élite política en el gobierno en esos años se había fijado lograr con las reformas de mediados de la década de 1890; es decir, que tratara de favorecer con las nuevas leyes la selección de una clase política y parlamentaria más en sintonía con el proyecto modernizador, que consideraba debía y podía iniciar en un momento en el cual se podía finalmente considerar concluida la larga crisis de la posguerra.

Queda por hacer una última observación: indudablemente la reforma de 1896 modificó profundamente el proceso electoral, diseñando, en lugar de la anterior fragmentación en múltiples procesos locales, una especie de pirámide que desde la Junta Electoral Nacional va descendiendo hacia el electorado de las provincias a través de diversas gradas representadas por los mayores contribuyentes y por los organismos formados por ellos. Por otro lado, algunos otros elementos —como el comportamiento «sectario» de los prefectos o el hecho mismo de haber encargado a los notables, es decir, a los mayores contribuyentes, la definición de los elementos basilares de los procesos electorales—, resaltan la presencia débil del Estado y llevan a concluir que el proyecto actuado por los legisladores peruanos fue en realidad construido en torno a un centro institucionalmente débil, cuya fuerza se debía más bien a la posición de hegemonía conquistada por la oligarquía capitalina gracias a los procesos iniciados en el país a partir de la época del guano. No es casualidad que la norma que atribuía al ejecutivo el control de la JEN y, por consiguiente, de las elecciones, haya sido modificada pronto y se hubiera preferido someter al Congreso el organismo central del proceso electoral y encargar a canales informales (la carta de Enrique Gildemeister es un ejemplo) la mediación política, con los inevitables resultados de creciente e insoluble conflicto que, como se ha mencionado, tuvieron como consecuencia la eliminación de la JEN y la intervención de la Corte Suprema.

El haber creado un centralismo «de los notables», sin un Poder Ejecutivo fuerte, podría por lo tanto constituir la especificidad del modelo electoral peruano de finales del siglo XIX en relación con otros centralismos contemporáneos, existentes en

otros países del continente como el México de Porfirio Díaz. Y puede también ser la primera causa de la precariedad del experimento que, en alguna medida, parece que naciera ya viejo, dirigido a formalizar procesos que se habían desarrollado en el siglo XIX y no a afrontar las nuevas tensiones que la modernización habría producido, y que necesitaba de continuos ajustes: entre 1896 y 1919 fueron aprobadas, como se ha mencionado, otras cuatro leyes electorales, hasta el definitivo desmantelamiento del sistema, con la llegada al poder de Augusto B. Leguía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARADO ZAÑARTU, Elías

1917 *La personalidad de dn. Víctor Larco Herrera*. Trujillo: Tipografía Olaya.

ARANDA, Ricardo

1893 *La Constitución del Perú de 1860 con sus reformas hasta 1893. Leyes orgánicas, decretos, reglamentos y resoluciones referentes a ellas*. Lima: Imprenta de la H. Cámara de Diputados.

1916 *La Constitución del Perú de 1860 con sus reformas hasta 1915. Leyes orgánicas, reglamentos y resoluciones referentes a ellas*. Lima: Librería e imprenta Gil.

AYARZA, Víctor E.

1921 *Reseña histórica del Senado del Perú*. Lima: Imprenta Torres Aguirre.

BASADRE, Jorge

1970 *Historia de la República del Perú 1822-1933*. Lima: Editorial Universitaria.

1971 *Introducción a las bases documentales para la historia del Perú: con algunas reflexiones*. Lima: Ediciones P.L. Villanueva.

1980 *Elecciones y centralismo. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

BENVENUTTO, Neptalí

1924 *Parlamentarios del Perú contemporáneo, 1904-1924*. Lima.

CHIARAMONTI, Gabriella

- 2000a «Construir el centro, redefinir al ciudadano: restricción del sufragio y reforma electoral en el Perú de finales del siglo XIX». En MALAMUD, Carlos (coord.). *Legitimidad, representación y alternancia en España y América Latina: las reformas electorales (1880-1930)*. México: Fideicomiso Historia de las Américas, Fondo de Cultura Económica.
- 2000b «La ley y las costumbres. Apuntes sobre los registros civiles y los libros parroquiales en el Perú de la segunda mitad del siglo XIX (1857-1879)». *Revista Complutense de Historia de América*, 26, pp. 199-232.

CLAYTON, Lawrence A.

- 1985 *Grace. W.R. Grace & Co. The Formative Years 1850-1930*. Ottawa-Illinois: Jameson Books.

ECHEGARAY CORREA, Ismael

- 1965 *La Cámara de Diputados y las Constituyentes del Perú 1822-1965*. Lima: Imprenta del Ministerio de Hacienda.

ENGELSEN, Juan Rolf

- 1977 *Social Aspects of Agricultural Expansion in Coastal Peru, 1825-1878*. Los Ángeles: University of California. Disertación doctoral.

FUENTES, Manuel Atanasio

- 1878 *Estadística electoral y parlamentaria del Perú, 1870 a 1876*. Lima: Imprenta del Teatro.

GARCÍA JORDÁN, Pilar

- [1991] *Iglesia y Poder en el Perú contemporáneo, 1821-1919*. Cusco: Centro de Estudios Regionales Bartolomé de las Casas.

GONZALES, Michael J.

- 1985 *Plantation agriculture and social control in Northern Peru, 1875-1933*. Austin: University of Texas Press.

GRAHAM, Richard

- 1995 «Formando un gobierno central: las elecciones y el orden monárquico en el Brasil del siglo XIX». En ANNINO, Antonio (coord.). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.

KLARÉN, Peter F.

1976 *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA*. Lima: IEP.

LARCO HERRERA, Rafael

1923 *Veintesiete años de labor en Chiclín. Reminiscencias y apuntes*. Lima: M. Moral.

1947 *Memorias*. Lima: Editorial Rímac.

LINO CORNEJO, Mariano

1901 *Ley electoral dada por la legislatura extraordinaria de 1896, con citas, notas, concordancias y un Apéndice*. Lima: Imprenta del Estado.

MÜCKE, Ulrich

2001 «Elections and Political Participation in Nineteenth-Century Peru: The 1871-72 Presidential Campaign». *Journal of Latin American Studies*, 33.

MURILO DE CARVALHO, José

1999 «Dimensiones de la ciudadanía en el Brasil del siglo XIX». En SABATO, Hilda (coord.). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas.

PERÚ

1878a *Censo general de la República del Perú formado en 1876*. Lima: Imprenta del Teatro (sic).

1878b *Resumen del Censo general de habitantes del Perú hecho en 1876*. Lima: Imprenta del Estado

1899 *Legislación municipal. Leyes, resoluciones, decretos, ordenanzas y reglamentos vigentes sobre municipalidades*. Lima: Colección publicada por el H. Concejo Provincial de Lima.

PERÚ-CONSTITUCIÓN

1863 *La constitución y leyes orgánicas del Perú dadas por el Congreso de 1860, comparadas con las que sancionó la Convención nacional de 1855*. Lima: Imprenta del Mercurio.

1873 *La Constitución del Perú, leyes y resoluciones dictadas por los Congresos de 1868-1870-1872-1873. Leyes orgánicas y reglamentos generales*. Lima: Imprenta del Estado.

RAIMONDI, Antonio

1874 *El Perú*, tomo I: parte preliminar. Lima: Imprenta del Estado.

RAMÍREZ, Susan E.

1986 *Provincial Patriarchs. Land Tenure and the Economics of Power in Colonial Peru*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

RÍOS, Ricardo R.

1909 *Leyes y resoluciones sancionadas por los Congresos ordinarios de 1908 y extraordinarios de 1908 y 1909*. Lima.

1912 *Leyes y resoluciones sancionadas por los Congresos ordinario y extraordinario de 1910*. Lima.

1916 *Leyes y resoluciones de los Congresos de 1912, 1913 y 1914*. Lima.

RIZO-PATRÓN BOYLAN, Paul y Cristóbal ALJOVÍN DE LOSADA

1998 «La élite nobiliaria de Trujillo de 1700 a 1830». En O'PHÉLAN GODOY, Scarlett y Yves SAINT-GEOURS (comps.). *El norte en la historia regional. Siglos XVIII-XIX*. Lima: IFEA-CIPCA, 1998, pp. 241-293.

TIZÓN, Amaro G.

1876 *Memoria que presenta al Supremo Gobierno el Prefecto del Departamento de La Libertad, Capitán de Navío d. Amaro G. Tizón*. Trujillo: Imprenta «El Imparcial».

VALDIZÁN, Hermilio

1934 *Víctor Larco Herrera. El hombre – La obra*. Santiago: Imprenta Nacimiento.

VILLARÁN, Luis Felipe

1899 *La Constitución peruana comentada por...* Lima: E. Moreno editor.

De los autores

Manuel Alcántara

Español. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, donde obtuvo su doctorado en Ciencia Política. Catedrático en la Facultad de Ciencias Políticas y Director del Instituto Interuni-versitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, en donde es Vicerrector de relaciones internacionales y cooperación. Ha dictado cursos en distintas universidades: Autónoma de Madrid, Autónoma de Barcelona, Santiago de Compostela, Georgetown University, Universidad de Belgrano, Universidad Católica de Quito. Se ha especializado en sistemas políticos de América Latina, partidos políticos y sistemas de partidos. Asimismo, desarrolla investigaciones sobre comportamiento electoral y opinión pública. Entre sus principales publicaciones, caben destacar: *Gobernabilidad, crisis y cambio* (México: Fondo de Cultura Económica, 2004); *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos* (Barcelona: ICPS, 2004); *Sistemas políticos de América Latina* (Madrid: Tecnos, 3.ª edición, 2003); *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador, 1978-2000* (con Flavia Freidenberg. Quito: FLACSO, 2001); *South American Legislatures: Thinking about Economic Integration and Defence Policy* (Washington, D.C.: CSIS, 2000); y *Sistemas políticos de América Latina* (Madrid: Tecnos, 2.ª edición, 1999).

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 de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos donde, desde 1998, es Coordinador de la Maestría de Historia. Entre sus publicaciones se encuentran los siguientes libros: *Caudillos y Constituciones: Perú 1821-1845* (Lima: PUCP, 2000); *Historia de las elecciones en el Perú: estudios sobre el gobierno representativo* (editado con Sinesio López. Lima: IEP, 2005); *Chile-Perú, Perú-Chile: 1820-1920. Desarrollos políticos económicos y culturales* (editado con Eduardo Cavieres.

Lima: UNMSM, Convenio Andrés Bello y Universidad de Valparaíso, 2005 y 2006); y *Cultura política en los andes (1750-1950)* (editado con Nils Jacobsen. Lima: UNMSM, IFEA y Cooperación Regional Francesa para los Países Andinos, 2007). Entre sus artículos destacan: «Perú: prácticas políticas y formación ciudadana: 1820-1920», «Sufragio y participación política. Perú: 1808-1896» (2005), entre otros.

Eduardo Araya

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, casa de estudios de donde actualmente es Vicerrector. Ha realizado diversas investigaciones, entre las más recientes están: «Prospectivas de la participación electrónica en el ámbito municipal chileno» (2006), «Alfabetización digital para ciudadanos en red» (2006), «Proyecto de Historia Binacional Perú-Chile» (2003-2005). 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».

Isidro H. Cisneros

Mexicano. Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia. Consejero Presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal-México. Profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en su Sede académica de México, desde 1993. Profesor y conferencista en diferentes universidades entre las que se encuentran: Universidad de Bolonia, Universidad de Leche, Universidad de Gotemburgo, Universidad de Estocolmo, London School of Economics and Political Science, Universidad de Cambridge, Universidad de Johannesburgo. Entre sus publicaciones destacan: *Los recorridos de la tolerancia: autores, creaciones y ciclos de una idea* (introducción de Alain Touraine. México: Océano, 2000); *Formas modernas de la intolerancia: de la discriminación al genocidio* (México: Océano, 2004); *Derechos humanos de los pueblos indígenas en México: contribución para una ciencia política de los derechos colectivos* (México: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2004); *Tolerancia:*

el desafío de nuestro siglo (México: Ed. Porrúa, 2004); *Léxico de la política* (México: CONACYT-FCE, 2000).

Gabriella Chiaramonti

Italiana. Doctora en Historia. Desarrolla la Cátedra de Historia de América Latina en la Universidad de Padua-Italia, donde también es profesora en el Maestría de Estudios Interculturales. Es miembro de la Sociedad Italiana para el Estudio de la Historia Contemporánea. Ha publicado varios ensayos en revistas y volúmenes en Italia y en otros países. Ha participado en varios congresos internacionales. Sus investigaciones se han concentrado en la historia peruana del siglo XIX, especialmente en los distintos aspectos del proceso de construcción del Estado, análisis de las normas y prácticas electorales del siglo XIX. Entre sus publicaciones destacan: *Peru, Ecuador e Bolivia. Le repubbliche impervie (1860-1990)* (Floencia: Giunti, 1992); *Ciudadanía y representación en el Perú 1808-1860. Los itinerarios de la soberanía* (Lima: UNMSM-SEPS-ONPE, 2005).

Marie Danielle Demélas

Francesa. Doctora en Historia por la Universidad de Toulouse II. Desde 1994 es Catedrática de Historia en la Universidad de la Sorbonne Nouvelle-París III. Pertenece al Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad de la Sorbonne Nouvelle. Investigadora en el Centro Nacional de Investigación Científica de Francia. Es especialista en Historia contemporánea de las sociedades hispánicas e iberoamericanas. Entre sus principales publicaciones destacan: *Nationalisme sans nation? La Bolivie XIXe-Xxe siècles* (París, 1980); *Jerusalén y Babilonia. Religión y política en América del sur. El caso de Ecuador* (Quito, 1988; París, 1989); *La vie quotidienne en Amérique du Sud au temps de Bolivar* (París, 1987); *La invención política Bolivia, Ecuador, Perú en el siglo XIX* (Lima: IFEA-IEP, 2003). Ha compilado varias obras colectivas, tales como: *Imaginaires et symboliques du franquisme* (París, 1996), *Histoire et militantisme* (Toulouse, 2000).

César Landa Arroyo

Peruano. Bachiller en Derecho y Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Doctor en Derecho por la Universidad Alcalá de Henares de España,

con posdoctorado en Alemania (Instituto de Estudios Europeos Comparados de la Universidad de Bayreuth y en el Max Planck Institut de Heidelberg). Magistrado Presidente del Tribunal Constitucional. Ha sido Viceministro de Justicia (2004). Ejerció la cátedra en diversas universidades: Universidad Alcalá de Henares, Universidad de León, Universidad de Castilla-La Mancha. Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Creador y luego Coordinador de la Maestría en Derecho con mención en Derecho Constitucional de la PUCP. Entre sus principales publicaciones están: *Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Tribunal Constitucional y Estado Democrático* (1999 y 2003); *Teoría del Derecho procesal constitucional* (Lima: Palestra, 2003); *Apuntes para una teoría democrática moderna en América Latina* (Lima: PUCP, 1994); *Derecho político del gobierno y de la oposición democrática* (Lima: PUCP, 1990).

Julio César Loayza Orihuela

Peruano. Bachiller en Historia por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Sus líneas de investigación se refieren a la política, cultura, participación política y sistema electoral del siglo XIX. Como tema, viene trabajando para su tesis de licenciatura la elección de 1876. Ha publicado entre otros artículos: «Elecciones y participación política: El proceso electoral de 1876».

Dieter Nohlen

Alemán. Estudió Ciencia Política, Historia y Literatura francesa en las Universidades de Colonia, Montpellier y Heidelberg. Doctor en Ciencia Política. Profesor Emérito 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 últimas publicaciones destacan: *Elections in the Americas* (Ed., 2 tomos. Oxford: Oxford University Press, 2005); *Diccionario de Ciencia Política* (2 tomos, México: Porrúa/El Colegio de Veracruz, 2006); *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales* (editado y prologado por Richard Ortiz Ortiz. México: Porrúa, UNAM, 2006); *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo* (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2007); *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina* (compilado junto con Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, 2.^a edición. México: Fondo de Cultura

Económica, 2007); «La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada» (*Revista de Ciencia Política* 26 (1). Santiago de Chile, 2006, pp. 191-202); «Tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales» (*ELECCIONES* 5 (6). Perú, 2006, pp. 15-44).

Nicolas Nohlen

Alemán. Estudió Derecho en las Universidades de Heidelberg, Lovaina y St. Gallen. Candidato a Doctor en Derecho por la Universidad de Heidelberg. Asistente de Investigación en el Instituto Max Planck de Derecho Público Extranjero y Derecho Internacional. Entre sus publicaciones destacan «Germany: The Electronic Eavesdropping Case» (case note. *International Journal of Constitutional Law*. ICON, Oxford University Press, 2005, pp. 680-686); «Control of State Aid for Public Service Broadcasting: Analysis of the European Commission's Recent Policy» (con N. Sumrada. *European State Aid Law Quarterly*. EStAL, Lexxion, 2005, pp. 609-620); «Von Hannover v. Germany – ECHR decision on balance between privacy rights of public figures and freedom of the press» (case note. *American Journal of International Law* (AJIL) 2006, pp. 196-201); «Regelungsvorschläge zum Schutz menschlicher extrakorporaler Embryonen im Völker- und Europarecht» (con S. Vöneky y N. Petersen. En Maio, G. (ed.), *Der Status des extrakorporalen Embryos*, 2007, pp. 605-638).

Daniel Zovatto G.

Argentino. Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y en Derecho por la Universidad Nacional de Córdoba. Magíster en Estudios Internacionales de la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Madrid y en Derechos Humanos. Posee una Maestría en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Tiene diversas publicaciones sobre Derecho Electoral, Sistema Electoral y Partidos Políticos. Director Regional para América Latina International IDEA.

Impreso en



Sede Central

Salvador Allende 306 - Surquillo

Teléfono: 476-4416 / 475-6988 / 225-5887

Fax:224-6419

Sucursales

Av. Bolognesi s/n 2do piso, Centro Bancario Santa Anita

Telefax: 363-0130

Av. Tomas Valle 499-I 2do piso, Centro Bancario Fiori

Telefax:551-9712