

CONSEJO EDITORIAL

SAMUEL ÁBAD

Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

CRISTÓBAL ALJOVÍN DE LOSADA

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Perú

CARLOS BLANCAS BUSTAMANTE

Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

JULIO COTLER

Instituto de Estudios Peruanos
Perú

JUAN FERNANDO JARAMILLO

Facultad de Derecho,
Ciencias Políticas y Sociales
Universidad Nacional de Colombia
Colombia

CHARLES D. KENNEY

Departamento de Ciencia Política
Universidad de Oklahoma
EE. UU.

CÉSAR LANDA ARROYO

Facultad de Derecho
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

CARMEN MC EVOY

University of the South
Sewanee
EE. UU.

JOSÉ MOLINA

Universidad de Zulia
Venezuela

DIETER NOHLEN

Universidad de Heidelberg
Alemania

CATALINA ROMERO

Facultad de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

MARTÍN TANAKA

Facultad de Ciencias Sociales
Pontificia Universidad Católica del Perú
Perú

DANIEL ZOVATTO

Director Regional para América Latina
International IDEA
Costa Rica



ELECCIONES

Vol. 8, n.º 9, enero-diciembre 2009

ISSN versión impresa 1994-5272

ISSN versión electrónica 1995-6290

DIRECTORA

Magdalena Chú Villanueva

EDITORA

Teresa Watanabe Varas

COORDINADORA

Carlota Casalino Sen

TEMA CENTRAL:

CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES

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

Los contenidos de ELECCIONES se encuentran disponibles en los siguientes servicios bibliográficos y bases de datos:

DIALNET

Portal de difusión de la producción científica hispana
<<http://dialnet.unirioja.es/>>

LATINDEX

Sistema regional para revistas en línea
<<http://www.latindex.unam.mx/>>

E-LIBRO

Base de datos de publicaciones en español
<<http://www.e-libro.com>>

ULRICHWEB.COM

Fuente autorizada de información bibliográfica
<<http://www.ulrichweb.com>>

ADMINISTRACIÓN

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

Estilo y cuidado de la edición:
Odín Del Pozo

Diseño & Diagramación:
Erick Ragas

Impresión:
Tarea Asociación Gráfica Educativa

Periodicidad: anual
Impreso en el Perú
Tiraje: 750 ejemplares

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

SUSCRIPCIÓN

Bibliotecas especializadas en temas electorales pueden solicitar la suscripción sin costo, previa evaluación. Las solicitudes se realizan a través de <publicaciones@onpe.gob.pe>.

REVISTA ELECCIONES

Fundada en 2002.
Publicación anual de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) especializada en temas electorales. Está dirigida a un público académico, dirigencias partidarias, funcionarios electorales, organismos públicos y organizaciones sociales vinculadas al tema electoral.

Los artículos presentados en la Revista son de responsabilidad exclusiva de los autores y no tienen por qué reflejar la opinión de la ONPE. La referencia del autor y del Comité Editorial a un centro laboral sirve sólo como información complementaria y no implica una posición oficial de aquella institución.

Todos los artículos remitidos a ELECCIONES serán evaluados por uno o más expertos en el tema, quienes serán los indicados para aprobar la publicación.

Presentación

Con este ejemplar de la revista *Elecciones* N.º 9, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) entrega al público interesado, por octavo año consecutivo, un número especializado en temas electorales. Al igual que en los anteriores, colaboran en esta oportunidad académicos, expertos, especialistas y funcionarios —tanto nacionales como extranjeros— cuyo quehacer y reflexión están íntimamente vinculados con la democracia y los procesos electorarios.

Conforman este número ocho artículos, de los cuales cuatro corresponden al tema central «Ciudadanía y participación en los procesos electorales», dos atañen a la siguiente sección denominada «Elecciones supranacionales y subnacionales recientes» y dos colaboraciones integran la parte final dedicada a «Estudios comparados sobre América Latina».

Siguiendo con la organización interna que la Revista ha mantenido desde su primer número, el tema central reflexiona y contribuye a comprender aspectos electorales de actualidad. En esta novena entrega se consideró abordar el tema de la ciudadanía y participación en los procesos electorales por dos razones. En primer lugar, porque durante el próximo año —2010— el Perú desarrollará elecciones regionales y municipales, lo que genera la competencia electoral de partidos políticos, organizaciones, así como de movimientos regionales y locales, junto con la participación de los ciudadanos para elegir a sus autoridades más cercanas. En segundo lugar, porque como efecto de un mundo cada vez más globalizado —que da vida y dinamismo a una impronta social y local— se hace necesario observar la participación electoral de los ciudadanos desde un enfoque intercultural, de equidad e inclusivo.

Por lo expuesto, el tema central aborda desde diversas perspectivas la ciudadanía y su participación en los procesos electorales. Así, la primera colaboración corresponde al doctor Samuel Abad, reconocido constitucionalista peruano y miembro del Comité Editorial de *Elecciones*, que lleva por título «Participación ciudadana: avances y retos pendientes», y en donde se presenta una visión panorámica del derecho de participación política. En ese sentido, se trata de un trabajo en el cual se expone cómo surge y en qué consiste este derecho, los alcances, al igual que la relación entre la participación ciudadana y las circunscripciones electorales.

La segunda colaboración está firmada por Alicia del Águila y se intitula «El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la «crisis» del sistema de partidos peruano». Con este artículo, del Águila añade un nuevo elemento que explicaría la «crisis» actual de los partidos políticos. En efecto, con el análisis de la ampliación del padrón electoral a partir de la Constitución de 1979 —que incorpora como electores a los analfabetos y a los jóvenes a partir de los dieciocho años— se marca un hito central que cierra el proceso de exclusión electoral abierto en 1896, el cual, entre otras cosas, dio lugar a la formación de la llamada «República aristocrática» y prefiguró las características de la representación política en el Parlamento. En ese sentido, la autora sostiene que durante el siglo XX en el Perú hubo una extremada subrepresentación política de la población, la misma que cambia a partir de 1980, con impronta notoria en el sistema de partidos políticos.

El tercer artículo tiene por título «Rastreado la participación indígena: “Pueblo de peruanos” en la legislación electoral del siglo XIX» y su autor es César Gamboa Balbín, Presidente de DAR. Gamboa analiza la historia de la relación tensa entre los pueblos indígenas y el Estado a través de la representación y la participación. Ello desde una perspectiva político constitucional y legal del derecho a elegir y ser elegido en el siglo XIX.

La cuarta colaboración correspondiente al tema central de *Elecciones* es el artículo de Virginie Laurent denominado «Movimiento indígena y retos electorales en Colombia: regreso de lo indio para una apuesta nacional». La autora aborda aquí la participación indígena en procesos electorales locales, regionales y nacionales en ese país caribeño. Ello a través de recurrir al análisis de los discursos, las estrategias y tácticas empleadas, lo que éstas simbolizan y

sus significados. Se trata de un análisis de las últimas cuatro décadas y muestra cómo de manera paulatina el asunto indígena ha pasado de ser un tema tratado en el ámbito comunitario a ser abordado por el país en su conjunto.

El siguiente artículo, «Elecciones al Parlamento Europeo del 7 de junio de 2009. Europa mira hacia la derecha» abre la segunda sección de este número —Elecciones supranacionales y subnacionales recientes— y sus autores son Gema Sánchez Medero y Rubén Sánchez Medero. En dicho trabajo analizan el Parlamento Europeo como institución supranacional, por lo que destacan el poder que tiene éste en el concierto europeo. Junto a ello, estudian los resultados electorales del pasado 7 de junio, ofreciéndonos de esta forma un estudio que integra tanto los comicios como la institución.

Otro artículo correspondiente a esta segunda sección es el de Mauricio Morales Quiroga, y se titula «Las elecciones municipales en Chile 2008. Bases electorales por coalición y efecto de la aprobación presidencial». Al igual que la colaboración anterior, analiza los resultados electorales pero en el ámbito local —elección de alcaldes y elección de concejales— y sus efectos políticos tanto para la Concertación como para la Alianza, las dos principales fuerzas políticas en el país del sur. En ese sentido, el autor presenta primero una descripción general de los resultados, luego analiza los determinantes de votación por las dos coaliciones y, finalmente, evalúa el impacto de algunas variables de corto y largo plazo.

La última sección de *Elecciones* N.º 9, «Estudios comparados sobre América Latina» presenta las colaboraciones tanto de Daniel Zovatto como de Aníbal Pérez Liñán, quien escribe junto con Laura Wills Otero. El artículo de Daniel Zovatto «Las instituciones de la democracia directa a escala nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2009» analiza la institución de la democracia directa en el ámbito nacional, presenta sus principales modalidades y los efectos de su aplicación. De esa manera, ofrece una perspectiva panorámica de esta institución y permite a los interesados conocer sus características en nuestra región. La colaboración de Aníbal Pérez Liñán y Laura Wills Otero cierra este número con el artículo «La evolución de los regímenes políticos y el sistema electoral en Latinoamérica, 1903-2004». Se trata de un análisis comparado y con un enfoque histórico que abarca un siglo; en él sus autores sostienen que la selección de los sistemas electorales y el grado de democracia se han reforzado entre sí.

Antes de concluir con esta breve presentación, *Elecciones* agradece a cada uno de los académicos y especialistas que han contribuido con sus estudios. Asimismo, agradecemos a los árbitros y lectores de los artículos quienes han brindado su opinión respecto a cada uno; así como a los miembros del Consejo Editorial de *Elecciones*, quienes cada año y de manera generosa garantizan la calidad y solidez de esta revista.

Carlota Casalino Sen

Coordinadora

Contenido

PRESENTACIÓN	3
CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES	
Participación ciudadana: avances y retos pendientes <i>Samuel Abad</i>	11
El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la «crisis» del sistema de partidos peruano <i>Alicia del Águila</i>	39
Rastreando la participación indígena: «Pueblo de peruanos» en la legislación electoral del siglo XIX <i>César Gamboa Balbín</i>	61
Movimiento indígena y retos electorales en Colombia: regreso de lo indio para una apuesta nacional <i>Virginie Laurent</i>	87

ELECCIONES SUPRANACIONALES
Y SUBNACIONALES RECIENTES

Elecciones al Parlamento Europeo del 7 de junio de 2009. 117
Europa mira hacia la derecha
Gema Sánchez Medero & Rubén Sánchez Medero

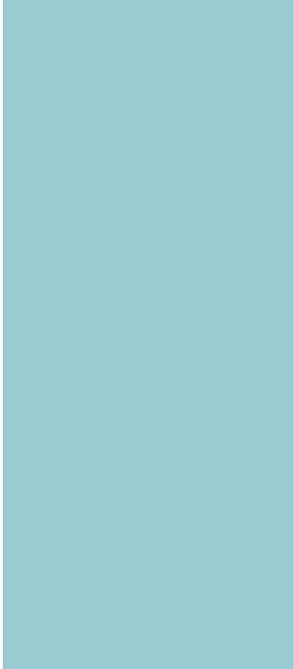
Las elecciones municipales en Chile 2008. Bases electorales 159
por coalición y efecto de la aprobación presidencial
Mauricio Morales Quiroga

ESTUDIOS COMPARADOS SOBRE AMÉRICA LATINA

Las instituciones de la democracia directa a escala nacional 189
en América Latina. Balance comparado: 1978-2009
Daniel Zovatto

La evolución de los regímenes políticos y el sistema electoral 237
en Latinoamérica, 1903-2004
Aníbal Pérez-Liñán & Laura Wills Otero

Guía para autores 265



CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Participación ciudadana: avances y retos pendientes

SAMUEL B. ABAD YUPANQUI

<sabad@pucp.edu.pe>

Profesor de Derecho Constitucional
Pontificia Universidad Católica del Perú,
Socio del Estudio Echeopar Abogados
Perú

[Resumen] La participación es presupuesto fundamental en una democracia. En el Perú existen avances, como la reforma constitucional que permite el voto de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional o el incremento del número de mujeres en el Congreso. Empero, subsisten limitaciones para que las personas procesadas privadas de libertad puedan votar, y falta un desarrollo legislativo para la consulta de los pueblos indígenas requerida por el Convenio N.º 169. Además, el régimen unicameral y el reducido número de congresistas (120), no guarda una razonable relación con la población. Entonces resulta importante una reforma que garantice una adecuada representatividad. Así, continúa en agenda la necesidad de garantizar la plena vigencia del derecho de participación en nuestro país.

[Palabras clave] Participación política, Referendum, Circunscripciones electorales, Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Reforma constitucional.

[Title] Civic Engagement: progress and remaining challenges

[Abstract] Participation is essential in a democracy budget. In fact, in Peru there is some progress such as the Constitutional Reform which allows voting members of the Armed Forces and National Police or the increasing number of women in Congress. However, there are limitations for people deprived of their liberty processed to vote, and it is missing a legislative development for consulting indigenous towns required by Convention No. 169. Moreover, the unicameral system and the small number of congresspeople (120), bears no reasonable relation to the population. Therefore, there must be a reform to ensure adequate representation. Thus, continued on agenda the need to ensure the full exercise of the right of participation in our country.

[Keyword] Political participation, referendum, electoral districts, jurisprudence of «Tribunal Constitucional», constitutional reform.

Abad Yupanqui, Samuel. «Participación ciudadana: Avances y retos pendientes». En: ELECCIONES, 2009, enero-diciembre, v. 8, n. 9, pp. 11-38

[Recibido] 22/10/09 & [Aceptado] 30/10/09

Cuando el 10 de diciembre de 1948 nació la Declaración Universal de Derechos Humanos se abrió una etapa de esperanza: la construcción de una sociedad que deje de lado «el desconocimiento y menosprecio de los derechos humanos», en donde predomine la «libertad, la justicia y la paz», y en la cual «los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho». Así lo anunciaba el preámbulo de la Declaración, y así también lo esperaba el conjunto de la humanidad.

Luego de más de sesenta años de proclamada la Declaración, los avances han sido dispares. Aunque el objetivo común se mantiene y la vigencia de los derechos humanos constituye un decisivo indicador de la existencia de un Estado democrático, en diversos países la lucha por estos derechos fundamentales aún subsiste.

Precisamente, uno de los derechos esenciales para la vigencia de un régimen democrático es la participación ciudadana. Por ello, desde 1948, existió consenso entre los Estados en reconocer que «Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos» (artículo 21.1). Este derecho, además, guarda una indudable relación con el Derecho Electoral, que consiste en el «[...] conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio de derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la confiabilidad de sus resultados» (ARAGÓN 1998: 104).

Y es que resulta indudable la importancia que tienen las elecciones en todo Estado democrático, como ejercicio del derecho de toda persona de participar en la vida política del país. Sin embargo, sólo un adecuado sistema electoral, así como la realización de un proceso electoral transparente que refleje la voluntad popular, garantizarán el establecimiento de un régimen representativo y legítimo. Por ello, en el presente artículo examinaremos los alcances del derecho de participación política, el desarrollo efectuado por el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) y su relación con las circunscripciones electorales a propósito de una reciente reforma constitucional, publicada el 8 de septiembre de 2009.

1. EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

1.1. ALCANCES Y CONTENIDO

La doctrina suele diferenciar el sufragio activo —entendido como el derecho de los ciudadanos a participar en una elección o en cualquiera de las votaciones públicas que se realicen—, del sufragio pasivo —es decir, el derecho de los ciudadanos a ser elegidos y presentarse como candidatos en las elecciones para cargos públicos—. Se trata de un derecho fundamental cuyos alcances a lo largo de nuestra historia republicana han ido variando. En efecto, vale la pena recordar lo dispuesto por la primera Constitución peruana (1823), en donde se señalaba:

Artículo 17.º- Para ser ciudadano es necesario:

1.- Ser peruano.

2.- Ser casado, o mayor de veinticinco años.

3.- Saber leer y escribir, cuya calidad no se exigirá hasta después del año de 1840.

4.- Tener una propiedad, o ejercer cualquiera profesión, o arte con título público, u ocuparse en alguna industria útil, sin sujeción a otro en clase de sirviente o jornalero

Es decir, en dicho ordenamiento constitucional había personas a quienes se consideraba ciudadanos y otras que no lo eran, pues carecían de los requisitos para ello. En la actualidad, esta situación ya no existe; paulatinamente se han ido eliminando las limitaciones que se exigían, por ejemplo, tener propiedades o ejercer una profesión, aquellas que impedían el voto de las mujeres, los analfabetos y los indígenas. Incluso, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional pueden ahora ejercer libremente su derecho al voto debido a una reforma constitucional (Ley N.º 28480).

De esta manera, de acuerdo con la Constitución política del Perú, son titulares de este derecho los nacionales —los extranjeros pueden participar en las elecciones municipales (Ley N.º 26864)—, que sean mayores de 18 años y se encuentren inscritos en el registro electoral. A ello se suele denominar «requisitos positivos»; en cambio, los negativos o suspensiones se presentan cuando se cuenta con una resolución judicial de interdicción, sentencia con pena privativa de libertad o sentencia con inhabilitación de los derechos políticos, tal como lo dispone el artículo 33.º de la Carta.¹ Además, también puede imponerse a

¹ Así también lo ha entendido la sentencia del Tribunal Constitucional (STC) N.º 0030-2005-AI/TC, Fundamento Jurídico 63 al señalar que: «El derecho fundamental de sufragio activo se manifiesta a través del voto (tercer y

ciertos altos funcionarios una inhabilitación política al amparo de los artículos 99.º y 100.º de la Constitución.²

En este sentido, la Constitución de 1993 dispone en su artículo 2.º, inciso 17) que toda persona tiene derecho: «A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum». Asimismo, desarrolla sus alcances en su artículo 31.º.³

El TC, siguiendo la doctrina, ha calificado a este derecho como uno de configuración legal. Es decir, sus alcances los define la ley por decisión del constituyente. En este sentido, en la STC N.º 0030-2005-AI/TC, Fundamento Jurídico 27 b) ha señalado que:

El derecho fundamental a ser elegido representante es un derecho de configuración legal. Ello es así no sólo porque el artículo 31º de la Constitución establece que los ciudadanos tienen derecho a ser elegidos representantes, «de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica», sino también porque el principio de representación proporcional —entendido en este caso como el mecanismo, regla o fórmula que permite traducir los votos en escaños— recogido por el artículo 187.º de la Constitución, queda determinado «conforme al sistema que establece la ley», según señala este mismo artículo.

cuarto párrafos del artículo 31.º de la Constitución), y su titularidad se encuentra reservada a los ciudadanos, es decir, a los mayores de 18 años, y siempre que dicha ciudadanía se encuentre inscrita en el registro electoral correspondiente (artículo 30.º de la Constitución). Es así que la suspensión de la ciudadanía por cualquiera de las causales previstas en el artículo 33.º de la Norma Fundamental, da lugar a la suspensión del ejercicio del derecho de voto».

² Al respecto se ha señalado en la STC N.º 3760-2004-AA/TC, Fundamento Jurídico 18 que: «[...] la inhabilitación política es una sanción política que impone el Congreso de la República a los más altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo 99.º de la Constitución por infracción a la Constitución y por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, los mismos que sólo comportan una restricción en el ejercicio de los derechos políticos del funcionario que sea sancionado».

³ «Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación.

Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. Para el ejercicio de este derecho se requiere estar inscrito en el registro correspondiente.

El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad.

La ley establece los mecanismos para garantizar la neutralidad estatal durante los procesos electorales y de participación ciudadana.

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos» (texto según reforma constitucional aprobada por la Ley N.º 28480, publicada el 30 de marzo de 2005).

Asimismo, en la citada sentencia se desarrolló las garantías del derecho al voto previstas por la Constitución precisando que:

- a) **Es personal:** Debe ser ejercido directamente y, en ningún caso, a través de interpósita persona. [...]
- b) **Es igual:** [...] ninguna persona puede ser discriminada por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole. [...], en modo alguno puede justificarse la restricción en su ejercicio por causas carentes de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad. Por el contrario, dichas restricciones deben ser en todos los casos valoradas bajo el imperio del principio pro homine, de manera tal que toda interpretación debe encontrarse orientada a procurar el ejercicio pleno del derecho.
- c) **Es libre:** [...] a nadie puede conminarse a que se manifieste en un determinado sentido, de manera tal que su orientación sea consecuencia de una meditación personalísima, «espontánea» [...] y responsable entre las distintas opciones posibles. La «decisión», [...], jamás puede ser consecuencia de algún grado de incidencia previa sobre la libertad de conciencia [...] ni menos aún sobre la integridad física, psicológica o moral [...] en aras de forjar una identidad ciudadana con los principios consubstanciales a la participación política y la democracia, el constituyente no solamente ha estatuido el voto como un derecho, sino como un deber, [...] dando lugar a que, [...], ante la ausencia de causas justificadas, pueda derivarse alguna sanción administrativa por no acudir a las urnas.
- d) **Es secreto:** Nadie puede ser obligado a revelar, sea con anterioridad o posterioridad al acto de sufragio, el sentido del voto. Este componente [...] deriva, a su vez, del derecho fundamental de toda persona a mantener reserva sobre sus convicciones políticas [...].

De esta manera, puede apreciarse cómo el propio TC ha definido la naturaleza y garantías de este derecho fundamental. Incluso, ha justificado la decisión del constituyente de mantener el voto obligatorio. A nuestro juicio, si la participación política es un derecho, el voto debería ser voluntario.⁴ Ello haría, además, que las agrupaciones políticas no sólo se preocupen por convencer al electorado de que apoyen sus propuestas sino, también, promovería su participación. Sin embargo, reconocemos que el lado negativo de este cambio implicaría que muchas personas, al no sentirse obligadas, dejen de votar y, por tanto, los resultados electorales cuenten con el respaldo de pocos electores. Por lo demás, probablemente quienes acudan a sufragar serían aquellos que pertenezcan o simpatizen con las agrupaciones políticas más institucionalizadas. Por ello, probablemente, las propuestas de reforma constitucional que avalaban el voto voluntario no han tenido mayor éxito.

⁴ Así también lo propuso la Defensoría del Pueblo luego de supervisar las elecciones del año 2001 (cf. DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2001: 11).

Por otro lado, el tratamiento brindado por la Constitución de 1993 a los partidos políticos no sólo ha significado una reducción en el número de artículos que los regulaban —si lo comparamos con la Constitución de 1979—, sino que constituyó «[...] un astuto esfuerzo destinado a relativizar a los partidos políticos como instituciones vertebrales para la participación política» (PLANAS 1995: 62). En efecto, los equiparó con las alianzas y movimientos, y eliminó la mención que hacía el artículo 68.º del texto de 1979 de ser «[...] instrumentos fundamentales para la participación política de la ciudadanía». En todo caso, desde la vigencia del texto de 1993 y pese a los avances que ha significado contar con una Ley de Partidos Políticos, tales organizaciones no han logrado afianzarse ni convertirse en canales fundamentales de la participación ciudadana. Todo haría pensar que durante mucho tiempo continuaremos con un sistema donde no existan verdaderos partidos o ellos aún sean muy débiles, salvo alguna que otra excepción. Esta debilidad institucional ha conducido a que el TC afirme que

[I]a causa del problema se encuentra, parece ser, en que el caudillismo nacional, unido a fuertes cimientos oligárquicos, ha impedido la consolidación de partidos y de las instituciones gubernamentales, dejando paso al poder unipersonalizado. Esto ha motivado el interés de las clases dominantes, política, económica y socialmente, en mantener la situación y su condición, a costa de la mayoría de los peruanos.⁵

Finalmente, existen circunstancias lamentables que en la práctica limitan el libre ejercicio del derecho al voto, por ejemplo, cuando se trata de aquellas personas que se encuentran procesadas —aún no condenadas— y permanecen privadas de su libertad en un establecimiento penal y que, por tanto, no pueden votar. Pese a las propuestas para encontrar una solución a este problema, el tema hasta el momento no ha podido ser resuelto.

1.2. LA DEMOCRATIZACIÓN DEL VOTO: LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES

El profesor español Pablo Pérez Tremps (1998: 59), distingue tres etapas en la evolución del tratamiento de los derechos de las mujeres en el constitucionalismo occidental. Una primera, fue el no-reconocimiento de la mujer en la Constitución; es decir, una etapa del silencio o de la ignorancia de la mujer como sujeto de derechos. Una segunda es la etapa de la formalización del

⁵ STC N.º 0002-2005-AI/TC, Fundamento Jurídico 22.

igualitarismo, donde se reconoce que todos son iguales ante la ley, sin distinguir entre hombres y mujeres. Y una tercera —en la cual nos encontramos—, plantea la superación del marco del mero igualitarismo para promover acciones afirmativas que permitan alcanzar una igualdad real. En esta última etapa podemos ubicar las cuotas de participación política a favor de la mujer.

Como se recordará, en el Perú recién se reconoció el derecho al voto de las mujeres el 7 de septiembre de 1955, a través de la Ley N.º 12391. El tema fue objeto de discusión en el Congreso Constituyente de 1931, sin que se pudiera aprobar su inclusión. Así, por ejemplo, resulta ilustrativa la afirmación efectuada por el entonces representante de Arequipa, Manuel Bustamante de la Fuente, quien consideraba que:

[...] siendo la mujer sumamente sugestionable y emotiva, su voto no sería independiente sino representaría la opinión de las personas que la rodean o sea del marido, padre, hermano, autoridad, etc. [...] ninguno de los representantes que están a favor del voto femenino desearía encontrar, al regresar a su hogar, cansado de la lucha cotidiana, en vez de la paz y tranquilidad que necesita, del halago suave y sedentario de una mujer cariñosa y femenina, un ambiente caldeado por la lucha y las pasiones políticas. (En AGUILAR 2002: 131)

Pese al tardío reconocimiento del voto de las mujeres en 1955, aquél recién se ejercería en las elecciones de 1956. Posteriormente, la Constitución de 1979 admitió la igualdad de la mujer precisando que tenía derechos no menores que el varón y la actual Constitución no sólo reconoce la igualdad de la mujer sino, además, la reforma aprobada por la Ley N.º 27680, de 7 marzo de 2002, ha introducido expresamente la representación de género.

Cabe indicar que el sistema de cuotas ya había sido introducido en el Perú por la Ley Orgánica de Elecciones en 1997 (Ley N.º 26859), que fijó en 25% la cuota mínima de postulación de mujeres u hombres al Parlamento (cuota de género). Posteriormente, la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales (1997) estableció un mínimo de 25% de candidatos a regidores hombres y mujeres. En diciembre de 2000, la Ley N.º 27387 elevó el porcentaje a 30% (artículo 116.º).⁶ Estas medidas de acción afirmativa han conducido al incremento de la participación política de la mujer en el Congreso, tal como lo evidencia el cuadro 1.

⁶ «Las listas de candidatas al Congreso en cada distrito electoral deben incluir un número no menor del 30% de mujeres o varones. En las circunscripciones en que se inscriban listas con tres candidatos, por lo menos uno de los candidatos debe ser varón o mujer».

CUADRO 1
Participación política de las mujeres en el Congreso

PARLAMENTO	INTEGRANTES	MUJERES	%	VIGENCIA DE LA CUOTA (%)
1956	235	9	4	--
1985	240	13	5	--
1990	240	15	6	--
1995	120	13	11	--
2000	120	26	22	25
2001	120	22	18	30
2006	120	35	29	30

Fuente: BERMÚDEZ VALDIVIA 2008.

Como puede apreciarse, la existencia de leyes de cuotas ha contribuido sustancialmente al incremento de la presencia de las mujeres en el Parlamento. Incluso, como hemos indicado, la propia Constitución ha reconocido esta situación. Sin embargo, la mayor participación de la mujer en la vida política del país aún no se ve reflejada en cuanto a su presencia en la presidencia de los gobiernos regionales ni como alcaldesas. Ahí todavía existen espacios que son ocupados mayoritariamente por hombres.

1.3. EL VOTO DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS Y POLICÍA NACIONAL: SUPERANDO LAS DISTANCIAS ENTRE CIVILES Y MILITARES

En los últimos años hemos sido testigos del verdadero rol desempeñado por las Fuerzas Armadas en la vida política del país, así como de su presencia decisiva en los resultados de los recientes procesos electorales. Ello, sin duda, no se condice con su misión constitucional de «[...] garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República» (artículo 165.º) y su papel subordinado al poder constitucional (artículo 169.º).

Precisamente, luego de haber dejado atrás dicha experiencia, se abrió un escenario propicio para el cambio a través del proceso de reforma constitucional. Ello explica la aprobación de la Ley N.º 28480, publicada el 30 de marzo de 2005, en donde se reconoce el derecho al voto de los miembros de las Fuerzas

Armadas y de la Policía Nacional. Esta propuesta, que compartimos, fue formulada desde el Informe de julio de 2001 elaborado por la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional durante el gobierno de transición, y también fue recogida en el anteproyecto de ley de reforma constitucional presentado al Congreso de la República por la Comisión Pease en 2002.

Tradicionalmente se ha afirmado que prohibir el ejercicio de este derecho se justifica por el principio de supremacía del poder civil y la necesidad de evitar que los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional sean deliberantes y participen con la fuerza de las armas en la vida política del país. Asimismo, se ha sostenido que ello contribuía a garantizar su neutralidad política (PENARRUBIA 2000: 191) y la disciplina. También se ha alegado que fortalece la unidad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional y contribuye a su eficiencia, la cual se vería severamente afectada si se suscitaran enfrentamientos ideológicos en los cuarteles o comisarías.

No compartimos tales argumentos. Creemos que permitir el voto de los militares y policías tiene como sustento una cuestión de suma importancia para todo Estado democrático de Derecho: fortalecer las relaciones entre civiles, militares y policías, superando las distancias existentes. Ello fomentaría la democratización en el país, pues permitiría que un amplio sector de personas se comprometiera y se integre con el sistema democrático. De esta manera, el gobierno elegido ya no sería el «gobierno de los civiles» sino el de todos los peruanos con o sin uniforme. Además, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional también son titulares de derechos humanos sin que se justifique la subsistencia de una discriminación —prohibirles votar— por el solo hecho de ser militares o policías. Y es que todos debemos ser considerados ciudadanos con iguales derechos.

Sin embargo, este reconocimiento debe ir acompañado del necesario y exigente respeto del principio de neutralidad política —como ocurre con todo funcionario y servidor público— para evitar el proselitismo en los cuarteles o comisarías, las eventuales presiones sobre los subalternos y su total alejamiento del proceso electoral. En esta materia, los controles y sanciones resultan indispensables. Igualmente, deben brindárseles facilidades para el ejercicio del voto de tal manera que sean compatibles con sus funciones.

Por lo demás, esta reforma constitucional no constituye ninguna novedad. Los militares, por ejemplo, gozan del derecho de sufragio en países como Suiza, Bélgica, Italia, Alemania, Francia, España, Gran Bretaña, entre otros. En América Latina podemos citar los casos de Bolivia, Brasil y México. Incluso, en varios países los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional pueden ser elegidos. En definitiva, para democratizar a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional hay que integrar a sus miembros al sistema democrático. A este esfuerzo se dirigió la reforma constitucional aprobada a través de la Ley N.º 28480.

1.4. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, UN TEMA PENDIENTE: LA NECESIDAD DE UNA CONSULTA

Durante una larga etapa de nuestra vida republicana, los indígenas no tuvieron la posibilidad de ejercer su derecho al voto. Es conocido y aleccionador el debate suscitado en el Congreso (1849) entre Bartolomé Herrera y Pedro Gálvez:

Herrera, convencido partidario de la soberanía de la inteligencia, había afirmado en repetidas ocasiones que la soberanía humana, es decir, el poder de mando de las naciones no tenía su origen en el pueblo, sino en los principios absolutos que regulan la vida social y que coinciden con la ley divina. Dado que tales principios, derivados de la naturaleza de las cosas, no podía ser comprendido claramente sino por los intelectos acostumbrados al trabajo mental y a la investigación científica, solamente a ellos, a la aristocracia del saber, cabía adjudicarse el derecho a dictar leyes, prerrogativa que debería entonces quitarse a la mayoría del pueblo, que no contaba con esta capacidad. (CHIARAMONTI 2005: 327)

Esta situación ha cambiado no sólo en el ámbito interno —el artículo 2.º, inciso 19 de la Constitución señala que el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación—,⁷ sino también debido a la existencia de tratados que promueven una mayor participación, como sucede con el Convenio N.º 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, aprobado por Resolución Legislativa N.º 26253 y vigente en nuestro país desde el 2 de enero de 1995. Por ello, se afirma que «no cabe duda pues de que el Perú es un

⁷ Así lo ha entendido el TC en la STC N.º 0020-2005-AI/TC al señalar que «El inciso 19 del artículo 2.º de la Constitución, reconoce el derecho fundamental de toda persona:

“A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.”

De esta forma, el Constituyente ha proyectado en la Constitución formal un elemento esencial de la Constitución materia de la Nación peruana: su multiculturalismo y pluriétnicidad. Se trata de una concreción del principio de Estado social y democrático de derecho, establecido en el artículo 43.º de la Constitución».

país multicultural, tratándose éste de un rasgo que es reconocido y promovido por el orden constitucional» (ETO CRUZ & RODRÍGUEZ 2009: 18).

En este sentido, el artículo 6.º del citado Convenio reconoce el derecho a la consulta, disponiendo que los gobiernos deberán pedir opinión a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. Se trata con ello de promover «[...] un proceso dinámico y permanente, un diálogo horizontal y constructivo entre Estado, empresa y miembros de pueblos indígenas» (DEFENSORÍA DEL PUEBLO 2003: 23).

Este derecho, que en modo alguno constituye un «derecho de veto»,⁸ ha motivado una importante sentencia del TC, publicada el 20 de febrero de 2009 en su página Web (STC N.º 03343-2007-AA/TC). El Fundamento Jurídico 35 de la citada sentencia precisó que:

[...], la consulta debe realizarse antes de emprender cualquier proyecto relevante que pudiera afectar la salud de la comunidad nativa o su hábitat natural. Para ello debe brindársele la información relativa al tipo de recurso a explotar, las áreas de explotación, informes sobre impacto ambiental, además de las posibles empresas que podrían efectuar la explotación del recurso. Estos elementos servirían para que al interior del grupo étnico se inicien las reflexiones y diálogos sobre el plan a desarrollar. Esta información tendrá que entregarse con la debida anticipación para que las reflexiones que puedan surgir sean debidamente ponderadas. Una vez superada esta etapa se podrá dar inicio a la etapa de participación propiamente dicha, en la que se buscará la dinámica propia del diálogo y el debate entre las partes. Finalmente, la consulta planteada a la comunidad nativa tendrá que ser realizada sin ningún tipo de coerción que pueda desvirtuarla.

El derecho a la consulta y en general los derechos de los pueblos indígenas cuentan con un mayor desarrollo jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional colombiana, la cual en la Sentencia C 461-2008 de 14 de mayo sostuvo que:

En la medida en que las normas sobre el deber de consulta del Convenio 169 de la OIT se integran a la Constitución y que, [...] ha sido considerado como una expresión de un derecho fundamental de participación, [...], la omisión de la consulta [...], tiene consecuencias inmediatas en el ordenamiento interno. En primer lugar, [...] es susceptible del amparo constitucional, vía a través de la cual las comunidades indígenas

⁸ Así también lo considera la Defensoría del Pueblo; cf. *Informe Extraordinario. Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú* (2007).

pueden obtener que no se hagan efectivas medidas que no hayan sido previa y debidamente consultadas y que se disponga la adecuada realización de las consultas que sean necesarias. Tratándose de medidas legislativas, el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad frente a la omisión de consulta [...], comporta la verificación en torno a un procedimiento, cuya ausencia, sin embargo, se proyecta sobre la materialidad misma de la ley. En ese evento, sería posible, [...], encontrar que la ley como tal es inconstitucional, pero también cabe que, [...], la omisión de la consulta se resuelva en una decisión que excluya a tales comunidades del ámbito de aplicación de la ley; o puede ocurrir que, [...], lo que se establezca es la presencia de una omisión legislativa, de tal manera que la ley, [...], se conserve en el ordenamiento, pero que se adopten las medidas necesarias para subsanar la omisión [...].

Es decir, la citada sentencia reconoce el derecho a la consulta y, a la vez, los mecanismos procesales para hacerlo efectivo.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso del Pueblo Saramaka *vs.* Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, párrafo N.º 133 (*Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*) consideró que:

[...], la Corte ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones [...]. Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.

Este derecho a la consulta se encuentra pendiente de desarrollo normativo por el Congreso de la República, existiendo algunos proyectos de ley sobre el particular,⁹ y su omisión ha generado intensos conflictos sociales.¹⁰ Por lo

⁹ Un proyecto importante fue presentado el 6 de julio de 2009 por la Defensoría del Pueblo, denominado «Ley marco del derecho a la consulta de los pueblos indígenas» (Proyecto 3370/2008-DP).

¹⁰ En la actualidad existe el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, aprobado a través del Decreto Supremo N.º 012-2008-EM, cuyo artículo III señala que «[...] la Consulta, como forma de participación ciudadana, llevada a cabo por los pueblos indígenas deberá ejercerse de buena fe y de

demás, es importante tomar en cuenta que la reforma constitucional introducida por la Ley N.º 28607 estableció porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales, así como en los Concejos Municipales.

1.5. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA

Una de las novedades introducidas por la Constitución de 1993 fueron los mecanismos de participación ciudadana directa; pues incorporó al referéndum, la iniciativa legislativa, la rendición de cuentas, la revocatoria y la remoción de autoridades como instituciones de democracia directa que trataban de facilitar y acercar la participación de los ciudadanos en la vida del país. Así lo disponen los artículos 2.º inciso 17), y 31.º de la Constitución.

La Ley N.º 26300, Ley de Participación y Control Ciudadanos, modificada por Ley N.º 29313, reguló el procedimiento para el ejercicio de estos derechos fundamentales, estableciendo porcentajes bastante elevados que han dificultado su ejercicio.¹¹ Durante la vigencia de estos derechos de participación la institución más utilizada ha sido la revocatoria, el referéndum ha sido ejercido en pocas oportunidades y ha tenido una vida muy agitada. Veamos lo sucedido.

a) El referéndum para impedir una nueva reelección presidencial

Una primera limitación se presentó con motivo de la consulta popular para derogar la Ley N.º 26592 que permitía una nueva reelección presidencial del ingeniero Fujimori el año 2000, pues modificó la Ley N.º 26300 estableciendo que todo referéndum requería una iniciativa legislativa desaprobada por el Congreso y el voto favorable de no menos de 48 congresistas.¹² La ley era inconstitucional pues desnaturalizaba el contenido esencial del derecho al referéndum. Si bien el legislador puede regular su ejercicio, tal como lo reconoce

una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar al mejor entendimiento sobre los alcances del proyecto y sus beneficios».

¹¹ En este sentido, para una iniciativa legislativa se requiere el 0,3% de la población electoral nacional; para el referéndum, el 10% del electorado nacional; para una revocatoria, el 25% de electores de una autoridad; para la remoción más del 50% de solicitantes; para una rendición de cuentas el 10% de ciudadanos inscritos.

¹² «Art. 16.º.- Todo referéndum requiere una iniciativa legislativa desaprobada por el Congreso, la misma que puede ser sometida a referéndum conforme a esta ley, siempre que haya contado con el voto favorable de no menos de dos quintos de los votos del número legal de los miembros del Congreso.»

la doctrina y el derecho comparado (OTTO Y PARDO 1988: 110), al hacerlo tiene límites pues no puede desnaturalizarlo. La referida ley subordinaba el referéndum a un mecanismo de participación indirecta. Con ello, el referéndum como vía de democracia directa dejaba de ser tal.

En efecto, la consulta popular es el «derecho del cuerpo electoral a aprobar o a rechazar las decisiones de las autoridades legislativas ordinarias» (GARCÍA PELAYO 1991: 376). Es una «manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo» (BISCARETTI 1987: 423) que constituye «una forma directa de actuación del pueblo» (SÁNCHEZ AGESTA 1974: 289). Se trata de una institución de democracia directa que constituye una alternativa autónoma, distinta a la vía representativa de participación (democracia indirecta), destinada a la aprobación o desaprobación de normas. En consecuencia, cuando se exige que un número determinado de representantes «autorice» el inicio de un mecanismo de democracia directa se altera su esencia, pues aquél opera al margen de los representantes.

Ante la vigencia de la citada norma, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) desestimó la solicitud de referéndum.¹³ Esta decisión fue revocada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) el 25 de septiembre de 1996.¹⁴ Aquél sostuvo que el referéndum para la desaprobación de leyes «por su naturaleza, no está condicionado a dicho requisito; pues, como facultad del voto popular para rechazar una norma, no está expuesta a deliberaciones que son necesarias para la aprobación de leyes». Asimismo, con relación a la aplicación de la ley que requería la previa autorización de no menos 48 congresistas consideró que tratándose de un referéndum derogatorio «la aplicación de los artículos 1º y 2º de la Ley N.º 26592, destinados a las iniciativas legislativas no es pertinente al petitorio». De esta manera, el JNE no se pronunció sobre la constitucionalidad de dicha ley. Más bien, interpretó que tratándose del referéndum derogatorio no se requería la autorización previa de un número determinado de congresistas, pues éste por su naturaleza no está condicionado a dicho requisito. El JNE efectuó una interpretación conforme a la Constitución; es decir, encontró un sentido a la ley que resultaba acorde con la norma constitucional —en este caso, el derecho de participación política—, con la finalidad de evitar su

¹³ Resolución Jefatural N.º 069-96-J/ONPE.

¹⁴ Resolución N.º 491-96-JNE.

descalificación por inconstitucional. Gracias a su intervención, el referéndum contra la ley que habilitaba una nueva reelección presidencial podía iniciarse sin acudir al Congreso previamente.

A los pocos días, el 11 de octubre de 1996, se publicó la Ley N.º 26670 que eliminó el referéndum derogatorio, reiterando que para que una norma sea derogada por intervención ciudadana se requería que previamente una iniciativa legislativa haya sido desaprobada y se cuente con la autorización de 48 congresistas. Asimismo, suprimió todas las disposiciones que regulaban dicha modalidad de participación directa (artículos 42.º, 44.º y 47.º de la Ley N.º 26300). Ratificó así que desde su vigencia para que una norma pueda ser derogada por intervención ciudadana, se requería una iniciativa legislativa desaprobada y la autorización de 48 parlamentarios.¹⁵ Agregó que en un plazo no mayor de diez días el Jefe de la ONPE «de oficio y bajo responsabilidad, resolverá los casos de quienes vienen recogiendo firmas para iniciar posteriormente algún referéndum y notificará a los promotores de los mismos para que se adecuen a lo dispuesto por esta Ley».

De esta manera, la Ley N.º 26670 no sólo eliminó el referéndum derogatorio, sino a la vez pretendió que la exigencia de una iniciativa legislativa desestimada y la previa «autorización» por un número determinado de congresistas se aplique al procedimiento iniciado para lograr la derogación de la Ley N.º 26657. En este último caso, trató de desconocer los alcances de la Resolución N.º 491-96-JNE.

Ante esta nueva norma, la ONPE dictó la Resolución Jefatural N.º 11-96-J/ONPE disponiendo que los solicitantes cumplieran con los requisitos establecidos por dicha ley. De esta manera, desconoció la vigencia de la resolución dictada por el JNE. Dicha decisión fue anulada el 30 de octubre de 1996 por la Resolución N.º 630-96-JNE. El JNE consideró que la resolución de la ONPE interfería en el procedimiento de ejecución y cumplimiento de su anterior

¹⁵ En su primera disposición transitoria, esta ley dispuso que:
«Las iniciativas de referéndum para la desaprobación de normas con rango de ley, que aún no hubiesen sido admitidas por la autoridad electoral, conforme al artículo 8.º de la Ley N.º 26300, Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, se adecuarán a lo dispuesto por el inciso b) del artículo 39.º de la misma ley.
En consecuencia, la desaprobación de normas con rango de ley mediante referéndum sigue el trámite del inciso b) del artículo 39.º de la Ley N.º 26300, requiriendo para el efecto que la correspondiente iniciativa legislativa sea desaprobada por el Congreso, conforme a lo dispuesto en el artículo 16.º de la misma Ley, modificada por la Ley N.º 26592, y cumpla con los requisitos previstos por el artículo 38.º de la Ley N.º 26300».

decisión, afectando así su carácter de cosa juzgada. Agregó que la atribución del control difuso también le corresponde al JNE y que ninguna norma tiene efecto retroactivo. Sobre la base de tales consideraciones declaró que la Ley N.º 26670 «no es aplicable al expediente promovido por los ciudadanos Lourdes Flores, Alberto Borea, Javier Diez Canseco y Mauricio Mulder». Nuevamente, se abrió la puerta al referéndum.

El escollo definitivo se presentó con la oposición formulada por un particular al procedimiento seguido para el referéndum. Se sostenía que aquél debía contar previamente con una iniciativa legislativa desaprobada y la autorización de 48 congresistas. Se abrió así un debate ya concluido. Ante este pedido, por tercera vez, la ONPE decidió suspender el referéndum, disponiendo se remita lo actuado al Congreso. El JNE, con una nueva composición de sus miembros, modificó sus anteriores decisiones y confirmó lo dispuesto por la ONPE.¹⁶ Así, dejó de lado el carácter definitivo de sus resoluciones, aplicando en forma retroactiva la ley a un procedimiento en trámite y renunciando a hacer uso del control difuso. Lo sucedido evidencia los obstáculos al ejercicio del referéndum, cuya incorporación fue uno de los avances teóricos de esta Constitución.

b) El referéndum para conformar regiones

Luego de la caída del régimen fujimorista, el gobierno del presidente Toledo promovió como uno de sus temas prioritarios: el desarrollo del proceso de descentralización. Ello implicó la necesidad de una reforma constitucional, la aprobación de diversas leyes y el posterior inicio del proceso de integración para conformar verdaderas regiones —y no sólo departamentos con base regional, tal como ahora sucede—, al amparo del artículo 190.º de la Constitución.

En efecto, conforme al citado dispositivo, mediante referéndum podían integrarse dos o más circunscripciones departamentales contiguas para constituir una región. Se trata de una modalidad de referéndum que algunos autores han calificado como «obligatorio», pues es la vía establecida por la Constitución para la creación de una región (BLANCAS 2004: 209). Precisamente, el 30 de octubre de 2005 se llevó a cabo por primera vez en la historia un proceso de referéndum para la conformación de cinco regiones, luego del informe favorable

¹⁶ Resolución N.º 553-98-JNE de 20 de agosto.

emitido, en julio de ese año, por el Consejo Nacional de Descentralización sobre cinco de los diecisiete expedientes técnicos presentados (PRODES 2006: 26).

Las cinco propuestas de integración regional sometidas a referéndum fueron: 1) Tumbes, Piura y Lambayeque; 2) Áncash, Huánuco, Pasco, Junín y Lima (provincias); 3) Ayacucho, Huancavelica e Ica; 4) Cusco y Apurímac, y 5) Arequipa, Puno y Tacna.

Lamentablemente, los resultados fueron desalentadores, pues en quince de los dieciséis departamentos la ciudadanía votó por el «no»; sólo en Arequipa ganó el «sí». De esta manera, no se pudo conformar ninguna región y, por tanto, los departamentos siguen siendo la base territorial de las mismas.

c) El referéndum para el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI)

Ante la negativa del JNE de convocar a un referéndum para aprobar el «Proyecto de Ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo», el 26 de octubre de 2006 el señor Cortéz Vigo, promotor de la convocatoria a la consulta, presentó una demanda de amparo contra la Resolución N.º 1215-2006-JNE, de 7 de julio de 2006 que declaró improcedente su pedido de convocar a referéndum y la Resolución N.º 1278-2006-JNE de 20 de julio de 2006 que ratificó dicha resolución. El JNE consideró que la materia objeto de la consulta popular era de naturaleza tributaria y que, por tanto, no resultaba susceptible de referéndum. Sin embargo, el 3 de septiembre de 2007, el TC consideró que no se trataba de materia tributaria y, además, que las resoluciones dictadas por el JNE no contaban con una adecuada motivación. En ese sentido, sostuvo:

En mérito a que el Tribunal Constitucional ha considerado, [...], que los aportes de los trabajadores al FONAVI dispuesto por el Decreto Ley 22591 no cumplen con los principios constitucionales tributarios, no constituyen un tributo y no son tampoco impuestos desde el 30 de 1979 hasta el 31 de agosto de 1998, conforme a la Ley 26969 de fecha 21 de agosto de 1998; en consecuencia, la solicitud de los demandantes se encuentra amparada por el artículo 32.2 de la Constitución.

Por ello, en una decisión dividida, declaró nulas las Resoluciones del JNE N.º 1215-2006-JNE y N.º 1278-2006-JNE, y dispuso que dicho órgano emita un nuevo pronunciamiento en cumplimiento del artículo 32.2 de la Constitución. Cabe indicar que dos magistrados consideraron que la demanda era

infundada, pues en su opinión el FONAVI sí tenía naturaleza tributaria, lo cual ya lo había advertido el TC en una sentencia anterior (Exp. n.º 001-1999-AI/TC, Fundamento Jurídico 4.1.). De esta manera, la citada sentencia —sumamente polémica— abrió las puertas para el inicio del referéndum. El JNE después de varias imprecisiones dictó la Resolución n.º 312-2009-JNE, de 7 de mayo de 2009, fijando el domingo 21 de noviembre de 2010 como fecha para que se realice el referéndum para que la población decida si aprueba la devolución de los aportes que se hicieron al FONAVI, pues ese día se realizarían las Elecciones Regionales y Municipales conforme lo establecía la Ley de Elecciones Regionales (artículo 4.º). Sin embargo, una reciente modificación, efectuada a través de la Ley n.º 29470, publicada el 14 de diciembre, dispone que las elecciones regionales y municipales se realizarán el primer domingo de octubre. De esta manera, la fecha del referéndum nuevamente cambiará.

2. EL DISEÑO DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES Y SU RELACIÓN CON LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Ley n.º 29402, publicada el 8 de septiembre de 2009, aprobó una reforma constitucional para incrementar el número de congresistas de 120 a 130, modificando el artículo 90.º de la Constitución de 1993. Aunque ello no sea muy popular debido a su escasa aprobación ciudadana, favorece su grado de representatividad respecto a los electores y, en definitiva, la participación ciudadana. Baste recordar que en 1980, hace casi 30 años, contábamos con más representantes (60 senadores y 180 diputados) que ahora (120 congresistas), pese a que nuestra población electoral se ha incrementado sustancialmente. En una disposición transitoria, la ley señala que el JNE distribuirá cuatro escaños para Lima provincias y los restantes conforme a ley. Esta reforma entrará a regir para el proceso electoral de 2011.

Debido a dicha reforma, la Ley n.º 29403 modificó el artículo 21.º de la Ley Orgánica de Elecciones creando el distrito electoral de Lima Provincias. A partir de dicho cambio normativo contaremos con veintiséis distritos o circunscripciones electorales, uno por cada departamento y los restantes corresponden a Lima Provincias y a la Provincia Constitucional del Callao. Hay que tomar en cuenta que un adecuado diseño de las circunscripciones electorales puede contribuir a garantizar el derecho de participación ciudadana.

2.1 ASPECTOS CONCEPTUALES

Se suele utilizar la expresión «circunscripción electoral» para denominar a la zona territorial, determinada de acuerdo con criterios geográficos o demográficos, que constituye la base para que los votos emitidos por los ciudadanos elijan a uno o más representantes, con independencia de otras zonas o circunscripciones. Algunos autores y legislaciones también utilizan la expresión «distritos electorales» como concepto sinónimo.

La distribución de las circunscripciones es de importancia vital para asegurar una adecuada representación del electorado. Así, se ha señalado que las circunscripciones requieren de un acomodo permanente a la realidad demográfica, ya sea a través de una reconsideración de sus límites o de un cambio en el número de escaños que se les asignan. Y es que el principio de igualdad debe guiar su diseño para que cada escaño represente a la misma cantidad de electores (NOHLEN 1994: 48).

Sin embargo, la realidad ha demostrado que en ocasiones se ha tratado de manipular su diseño con la finalidad de obtener ventajas políticas y electorales. A este fenómeno se suele denominar «*gerrymandering*», en recuerdo del gobernador del Estado de Massachussets, Elbridge Gerry quien diseñó una circunscripción en forma de salamandra para garantizar su triunfo electoral. Expresa Nohlen que son dos las estrategias utilizadas para llevar a cabo esta manipulación; por un lado, mezclando el electorado —combinando, por ejemplo, zonas rurales y urbanas—, o también formando bastiones —es decir, confinando en zonas adversas a las agrupaciones opuestas para que no puedan obtener escaños— (NOHLEN 1994: 52).

Por otro lado, el tamaño de la circunscripción está referido a la cantidad de escaños con que cuenta cada una de ellas, y que por cierto no siempre es uniforme. De esta manera, las circunscripciones pueden ser uninominales —«cuando se trata de un solo escaño parlamentario a cubrir»— o plurinominales —«cuando los escaños parlamentarios en disputa son dos o más: hasta el caso límite del colegio nacional único»— (BISCARETTI 1987: 315). Estos últimos, a su vez, pueden ser binominales, trinominales, tetranominales, pentanominales, etc., de acuerdo con el número de escaños por asignar. Por cierto, el tamaño de la circunscripción guarda una estrecha relación con el efecto proporcional del sistema electoral adoptado.

Las circunscripciones plurinominales pueden presentar un número variable de escaños (circunscripción plurinominal variable) o uno uniforme (circunscripción plurinominal uniforme). En las circunscripciones uniformes, el sistema binominal —se escogen dos escaños— favorece a la segunda mayoría, pues sólo cuentan los votos de las dos más altas mayorías. A diferencia de ello, la circunscripción trinominal sí concede una ventaja al partido que obtiene la más alta votación. Asimismo, en las circunscripciones plurinominales variables —las más frecuentes en los países de América Latina—, suelen distinguirse las pequeñas (2 a 5 escaños), medianas (6 a 10 escaños) y grandes (10 y más). Cuanto más pequeña es la circunscripción menor será el efecto proporcional, y a la inversa dicho efecto se incrementará al aumentar el tamaño de la circunscripción. De esta manera, como señala Nohlen (1994: 56), las circunscripciones electorales variables tienen un efecto limitado de representación proporcional debido a las circunscripciones pequeñas y medianas; por ello, las agrupaciones minoritarias tendrán mayores posibilidades en las circunscripciones grandes.

Algunos sistemas introducen la llamada barrera legal como una limitación fijada por la ley para la participación de las agrupaciones políticas en la asignación de escaños en función de «[...] que éstos obtengan un mínimo de votos (sea en relación con votos válidos emitidos) o ganen escaños (directos en las circunscripciones)». Ella puede comprender todo el territorio electoral o solamente las circunscripciones, y su porcentaje y forma de aplicación tienen importancia para determinar los efectos y la representatividad de los sistemas electorales (NOHLEN 1994: 65-66). Dicha barrera impide la exagerada presencia de agrupaciones políticas en el Congreso.

Finalmente, resulta útil acudir a la denominada «clave de representación», que consiste en determinar si en todas las circunscripciones existe la misma relación entre el número de electores, o de habitantes, y los escaños (NOHLEN 1981: 110), a fin de salvaguardar el principio de igualdad. Por su parte, Fernández Segado prefiere acudir al llamado «índice de representación poblacional», que se obtiene «[...] dividiendo el porcentaje de escaños que sobre el total de la Cámara corresponde a cada circunscripción entre el porcentaje que sobre el total de la población nacional supone la población de derecho de esa misma circunscripción» (FERNÁNDEZ 1997: 48). En ambos casos se trata de esfuerzos por determinar los efectos de un sistema electoral sobre la representación política.

2.2 LAS CIRCUNSCRIPCIONES EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1993

La Constitución vigente diseña el perfil del sistema electoral y fija los marcos para su desarrollo legal. En efecto, adopta un Congreso unicameral integrado por 120 congresistas elegido mediante un proceso electoral «organizado conforme a ley» (artículo 90.º); es decir, habilita al legislador a adoptar las variables del sistema electoral que considere apropiadas. Por otro lado, opta por una representación proporcional, «conforme al sistema que establece la ley» (artículo 187.º); rechazando así el principio mayoritario.

La opción constitucional adoptada impide un desarrollo legislativo más variado del sistema electoral y una adecuada representatividad, y ha conducido al planteamiento de propuestas puntuales de reforma constitucional que se encaminan, en primer lugar, por el retorno al régimen bicameral. Así, por ejemplo, la Cámara de Diputados podría ser elegida sobre la base de circunscripciones departamentales, mientras que el Senado podría serlo por distrito electoral único o por las regiones. En segundo lugar, por ampliar el número de representantes al Congreso para que guarde relación con la población electoral. Para ello, no sería necesario que la Constitución indique el número de congresistas, pues es posible que ella —luego de la respectiva reforma constitucional— autorice al legislador a determinarlo en función del incremento de la población electoral.

En torno a la forma de elección del Congreso, dentro del marco previsto por la Constitución vigente, han destacado diversos aportes que en otra ocasión hemos podido reseñar (en TUESTA 1996: 163 ss). Una apretada síntesis de las posibilidades de desarrollo legal ha sido expuesta por el ex presidente Paniagua en un excelente ensayo sobre la materia.¹⁷ Retomando sus ideas, consideramos que por lo menos existen las siguientes formas de enfrentar el tema:

a) *Circunscripciones de creación legal o «artificial» con fines exclusivamente electorales.*

En el marco de un proceso de ingeniería electoral se pueden crear circunscripciones distintas a las regiones, departamentos o provincias, es decir, alejadas de

¹⁷ «Formas de composición o mecanismos de elección del Parlamento», versión mecanográfica, pp. 3-11.

una base política y administrativa que constituyan la fuente para la obtención de un determinado número de escaños. Esto podría suceder, por ejemplo, para favorecer la representación de los peruanos y peruanas residentes en el exterior que de acuerdo con la actual Ley Orgánica de Elecciones sólo pueden votar por los candidatos/as al Congreso del distrito electoral de Lima (artículo 21.º), pese a que procedan de departamentos distintos.

De llevarse a cabo este proceso de creación «artificial», deberían seguirse ciertos preceptos que garanticen el principio de igualdad en la representación y eviten la táctica del *gerrymandering*. Tal diseño tendría la ventaja de acercar al candidato y posterior representante al elector, quien lo podría elegir en forma más directa. La desventaja radica, como bien lo anota Nohlen, en que abre «un campo de manejo y manipulación política bastante conflictivo y polarizante» (NOHLEN 1994: 147).

b) Circunscripciones determinadas sobre la base de la demarcación política o administrativa.

Ante la ausencia de verdaderas regiones y la desproporcionalidad que significaría la elección por provincias, así como por razones «pragmáticas», se ha optado porque la base sea departamental. La ventaja es que ello acerca el representante al elector. La desventaja, en cambio, es que disminuye ostensiblemente los niveles de proporcionalidad y la posibilidad de representación de las minorías. Recuérdese que «[...] en las circunscripciones de tamaño inferior a seis cualquier fórmula electoral opera con efectos propios del sistema mayoritario, propiciando que sólo dos formaciones políticas alcancen representación» (FERNÁNDEZ 1997: 52).

En una propuesta de esta naturaleza, la mayor proporcionalidad se presentaría en Lima —debido al tamaño de esta circunscripción—, mientras que en los restantes departamentos predominaría en la práctica el principio mayoritario. Recuérdese que a menor tamaño de la circunscripción, menor será el índice de proporcionalidad. Ello explica la reciente creación del distrito electoral de Lima Provincias.

c) Circunscripciones de doble nivel

Esta modalidad divide el número de escaños a repartir de esta manera: un porcentaje determinado de escaños será elegido considerando la circunscripción electoral única y el otro sobre la base de la circunscripción múltiple.

La finalidad y a la vez ventaja de este sistema descansa en «[...] la personalización del sufragio en el nivel inferior y la más justa proporcionalidad en el superior» (PANIAGUA s/f: 10). Sin embargo, la desventaja radica en el número de escaños a asignar, es decir, en la dificultad de cumplir con la finalidad de dicho sistema con una Cámara de sólo 120 congresistas y próximamente con diez más. Por ello, esta modalidad tiene más sentido en un régimen bicameral.

d) Circunscripción nacional única sin barrera legal

Es el sistema que guió las elecciones generales de 1995 y que también fue empleado en las elecciones para la Asamblea Constituyente (1978-1979), así como en el Congreso Constituyente Democrático (1992). Presenta como ventaja que al tratarse de una circunscripción muy grande que abarca todo el territorio nacional que elige 120 escaños, favorece el principio de representación proporcional del electorado. No obstante, ofrece mayores desventajas; entre ellas podemos señalar que fomenta una excesiva fragmentación parlamentaria y el multipartidismo.

e) Circunscripción electoral con barrera legal

Otra alternativa es la posibilidad de elegir a los congresistas fijando una barrera legal. Con ello se trata de evitar la excesiva fragmentación de las fuerzas políticas y el exagerado multipartidismo, estableciendo que para obtener un escaño las agrupaciones políticas deberán alcanzar como mínimo un porcentaje de los votos válidos. Su introducción no resulta inconstitucional, pues como lo anotó el TC alemán al referirse a una barrera legal del 5%, la finalidad de una elección no sólo es «[...] crear una representación popular que dé una imagen exacta de las opiniones políticas que existen en la nación, sino que también debe abocar a la constitución de un Parlamento adecuado para cumplir su función» (RUPP 1984: 350).

La Ley N.º 28617 introdujo la barrera legal señalando que «para acceder al procedimiento de distribución de escaños del Congreso de la República se requiere haber alcanzado al menos seis (6) representantes al Congreso en más de una circunscripción electoral, es decir cinco por ciento (5%) del número legal de sus miembros o haber conseguido al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidos en el ámbito nacional». Es decir, sólo las agrupaciones políticas que superen esa barrera podrán contar con representantes en el Congreso. Se trata de uno de los pocos países de América Latina que establece una «doble opción a la barrera» (FRANCO-CUERVO & FLÓREZ 2008: 155). Los resultados de esta medida no han sido tan exitosos por la propia naturaleza de nuestras agrupaciones políticas, que luego de ingresar al Congreso se dividen o sus representantes abandonan a sus partidos y se vuelven independientes, se agrupan entre ellos o, también, se unen a otro partido. Dicha ley fue cuestionada ante el TC, el cual declaró infundada la demanda de inconstitucionalidad interpuesta.¹⁸

3. REFLEXIONES FINALES

La participación es un presupuesto fundamental para garantizar la existencia de un régimen democrático. En nuestro país existen avances, pero aún quedan temas pendientes. Así, por ejemplo, a pesar de los avances normativos y de los resultados positivos obtenidos en las elecciones al Congreso, todavía existen

¹⁸ El TC sostuvo que «[...] el establecimiento de una “barrera electoral” resulta plenamente compatible con la Carta Fundamental, pues se encuentra orientada a:

- a) Evitar el acceso al Congreso de la República de agrupaciones políticas cuya mínima o nula representatividad impida el cumplimiento de la finalidad que la Constitución les encomienda en su artículo 35.º; [...], institucionalizando la representación de intereses que en los hechos aparecen atomizados a nivel social. [...], el rol de los partidos políticos se dirige a generar un margen de representatividad objetiva y no un mero interés de grupo, incapaz, por su nimia significancia, de ser considerado como parte de la voluntad general, sino, simplemente, como una suerte de portavoz de intereses particulares o personales.
- b) Conseguir que todos los partidos y movimientos políticos gocen siquiera de la mínima representatividad que viabilice su trascendencia institucional en la vida política del país, de modo tal que se establezcan las bases para la configuración de un verdadero sistema de partidos, entendido como aquel en el que —vía competencia, articulación e interacción— cada partido o movimiento es, en cierto modo, dependiente de la función que los otros desempeñan en el escenario político. El sistema de partidos es parte de la vis externa del “funcionamiento democrático”, que les exige el artículo 35.º de la Constitución, frente a la vis interna de ese mismo funcionamiento, constituida por su estructura y acción organizacional interna.
- c) Evitar una fragmentación en la representatividad congresal que obstaculice la gobernabilidad; el consenso entre las mayorías y minorías, y la toma de decisiones oportunas y trascendentes en la vida política, social y económica del país, [...].
- d) Impedir que, como consecuencia de la referida fragmentación, una mayoría simple pueda resultar sustancialmente beneficiada por la ausencia de contrapesos significativos en el Congreso» (STC N.º 0030-2005-AI/TC, Fundamento Jurídico 36).

áreas de la política donde la presencia de las mujeres es limitada, específicamente en las presidencias regionales y alcaldías. Asimismo, subsisten limitaciones para el ejercicio al voto de las personas procesadas que se encuentran privadas de su libertad y de los peruanos residentes en el exterior, quienes necesariamente deben votar por los representantes de Lima. Del mismo modo, sigue pendiente el desarrollo legislativo del derecho a la consulta previsto por el Convenio N.º 169, cuyo incumplimiento ha originado serios conflictos sociales, así como la revisión de los procedimientos de participación ciudadana directa.

Por otro lado, el diseño previsto por la Constitución de 1993 presenta serias limitaciones que no contribuyen a garantizar una adecuada representatividad. El régimen unicameral que aún subsiste y el reducido número de congresistas (120), pese a su reciente incremento, aún no guarda una razonable relación con la proporción de la población nacional; más aún, dificulta el desarrollo legislativo de un adecuado sistema electoral. La opción por circunscripciones electorales pequeñas no corresponde con el adecuado respeto del principio de proporcionalidad. La existencia de barreras legales no ha contribuido a eliminar la fragmentación partidaria. Los partidos políticos siguen siendo instituciones débiles o casi inexistentes, salvo alguna que otra excepción. Por ello, no obstante las dificultades, convendría propiciar el debate sobre la reforma de la Constitución de 1993 para de esa manera poder contribuir a garantizar una adecuada representatividad del sistema electoral peruano.

En definitiva, la vigencia de derechos tan esenciales para la construcción de una democracia como la participación ciudadana todavía se enfrenta con algunos obstáculos. De esta manera, continúa en la agenda el esfuerzo pendiente por garantizar la plena vigencia del derecho de participación. Ello es indispensable para consolidar el régimen democrático en el país, pues es la mejor garantía para el ejercicio de nuestros derechos y la estabilidad del sistema.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR GIL, Roisida

2002 «El sufragio de la mujer: debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932». *Elecciones*, N.º 1, Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales, pp. 123-164.

ARAGÓN REYES, Manuel

1998 «Derecho electoral: sufragio activo y pasivo». En: *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica. (Versión electrónica disponible en: <www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/X.pdf>.)

BERMÚDEZ VALDIVIA, Violeta

2008 *Igualdad de oportunidades en política*. Lima: IDEA.

BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo

1987 *Derecho Constitucional*, 3.ª ed. Madrid: Tecnos.

BLANCAS BUSTAMANTE, Carlos

2004 «El referéndum en la Constitución peruana». *Elecciones*, N.º 3, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, pp. 193-221.

CHIARAMONTI, Gabriella

2005 «A propósito del debate Herrera-GÁLVEZ de 1849: breves reflexiones sobre el sufragio de los indios analfabetos». En ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal & Sinesio LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 325-358.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2001 *Hacia una reforma del sistema electoral*. Lima: Defensoría del Pueblo.

2003 *Comentarios al Convenio N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes*. Lima: Defensoría del Pueblo, septiembre.

2007 *Informe Extraordinario. Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*. Lima: Defensoría del Pueblo.

ETO CRUZ, Gerardo & Róger RODRÍGUEZ SANTANDER

2009 «La agenda multicultural: problemas inconclusos en el siglo XXI». En: PEÑA JUMPA, Antonio. *Multiculturalidad y Constitución*. Lima: Centro de Estudios Constitucionales - Tribunal Constitucional.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco

1997 «La representatividad de los sistemas electorales». En: *Estudios de Derecho Electoral*. Lima: Ediciones Jurídicas.

FRANCO-CUERVO, Ana Beatriz & Javier Andrés FLÓREZ HENAO

2008 «Latinoamérica: radiografía de las barreras político-electorales». *Elecciones*, N.º 8, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Lima, pp. 135-174.

GARCÍA PELAYO, Manuel

1991 «Derecho Constitucional Comparado». En: *Obras completas*, tomo I. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

NOHLEN, Dieter

1981 *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

1994 *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

OTTO Y PARDO, Ignacio de

1988 «La regulación del ejercicio de los derechos y libertades. La garantía de su contenido esencial en el artículo 53.1. de la Constitución». En: *Derechos Fundamentales y Constitución*. Madrid: Civitas.

PANIAGUA CORAZAO, Valentín

s/f «Formas de composición o mecanismos de elección del Parlamento», versión mecanográfica.

PEÑARRUBIA IZA, Joaquín María

2000 *Presupuestos constitucionales de la función militar*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

PÉREZ TREMP, Pablo

1998 «Constitución y derechos de la mujer». En: *Derechos Humanos de las mujeres*, Serie Mujer y Derechos Humanos, N.º 6. Lima: Movimiento Manuela Ramos, UNIFEM.

PLANAS, Pedro

1995 «La relativización constitucional de los partidos políticos». en: *La Constitución de 1993, análisis y comentarios II*, Serie: Lecturas sobre Temas Constitucionales 10. Lima: Comisión Andina de Juristas.

PRODES — PRO DESCENTRALIZACIÓN

2006 *Proceso de descentralización 2005 – abril 2006. Balance y Desafíos*. Lima: PRODES.

RUPP, Hans et al.

1984 *Tribunales Constitucionales europeos y derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

SÁNCHEZ AGESTA, Luis

1974 *Principios de Teoría Política*, 5.ª ed. Madrid: Ed. Nacional.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (ed.)

1996 *Simposio sobre Reforma Electoral. Memoria*. Lima: IFES USAID.

[Sobre el autor]

SAMUEL B. ABAD YUPANQUI

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido Adjunto al Defensor del Pueblo en Asuntos Constitucionales (1996-2005) y Primer Adjunto de la Defensoría del Pueblo (2005-2007). Actualmente es socio del Estudio Echeopar Abogados y Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad del Pacífico.

El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la «crisis» del sistema de partidos peruano*

ALICIA DEL ÁGUILA

<a.delaguila@idea.int>

Coordinadora de Diálogos Políticos y Género
Programa Perú - IDEA Internacional
Perú

[Resumen] En el Perú, durante la mayor parte del siglo XIX, ser iletrado no impedía necesariamente el sufragar. La reforma electoral de 1896 estableció como requisito general el saber leer y escribir. Ello redujo el peso electoral de la sierra y selva y alejó las zonas rurales de la política oficial. A lo largo del siglo XX, los países de América Latina que aún mantenían esa restricción para sufragar fueron eliminándola, siendo el Perú uno de los últimos en hacerlo. El presente trabajo analiza, por un lado, los efectos de esa marginación política de casi un siglo, durante un período clave para la formación de los partidos; y, por otro, las consecuencias de la reversión de esa situación, tanto por el restablecimiento de ese derecho a los analfabetos como la incorporación de nuevas generaciones de letrados, a partir de 1979, cambiando así el «universo controlado» del sistema político peruano.

[Palabras clave] Ciudadanía, partidos políticos, elecciones, centralismo, indígenas, analfabetismo, Perú.

[Title] The other popular overflow: the illiterate vote, the new citizenships and the crisis of the political parties system.

[Abstract] In Peru, during the important part of the XIX century, being illiterate was not necessarily a restraint to participate in elections by voting. The electoral reform of 1896 introduced as a general requirement knowing to read and write. The electoral participation of the Andean and jungle regions was diminished by this requirement. The rural zones were separated of the political system. During the XX Century that requirement was gradually eliminated in several Latin American countries. Peru was among the latest countries in doing that. This paper analyzed, on the one hand, the effects of political marginalization during approximately one century, during a period which was fundamental for the development of political parties; and, on the other hand, this paper analyzed the effects of changing this situation. By restoring the electoral rights to the illiterates and by incorporating new literate's generations, since 1979, the controlled Peruvian political system was changed.

[Keyword] Citizenship, political parties, elections, centralism, indigenous, illiterate, Peru.

Del Águila, Alicia. «El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la «crisis» del sistema de partidos peruano». En: ELECCIONES, 2009, enero-diciembre, v. 8, n. 9, pp. 39-59

[Recibido] 31/08/09 & [Aceptado] 25/09/09

* Agradezco a Alberto Adrianzen por sus lúcidos comentarios sobre el tema.

¿Será barbaridad, Señores, negar el sufragio á las tres cuartas partes de la población, si desgraciadamente, esas tres cuartas partes son incapaces de votar? ¿Si esas tres cuartas partes tienen menos razón y menos voluntad propia que las mujeres y los niños civilizados [...] No, Señores; esto no es una barbaridad.

BARTOLOMÉ HERRERA 1900 [1849]

Un tema recurrente en los trabajos de ciencia política en el Perú es la llamada «crisis» del sistema de partidos. Un acercamiento a la institucionalidad política deviene en mirada perpleja frente a un sistema que, aparentemente, habiendo más o menos funcionado en las décadas de 1960 y 1980, cayó en una severa pérdida de legitimidad y debilitamiento en los años siguientes. Para unos, la razón de esa situación estaría en las decisiones tomadas durante el gobierno de Fujimori y en los años siguientes (particularmente la ley de partidos políticos, aprobada en 2003). Para otros, las causas estarían en la debacle del país durante la década de los ochenta. Sin negar la fuerza destructiva de la guerra interna y la crisis económica de la década de 1980,¹ en este ensayo buscamos hurgar en aspectos de largo plazo, desde la ciudadanía, que permitan entender por qué el vertiginoso debilitamiento de un sistema político que, en realidad, nunca terminó de cuajar. Esta es nuestra hipótesis central: la estabilidad del sistema de partidos fue una realidad, hasta cierto punto, ilusoria. De allí que, pasada la década de 1980, pasada incluso la de 1990, sigamos ante una supuesta crisis que, de tan larga, nos preguntamos si no ha sido más bien resultado de problemas estructurales, de una debilidad simplemente encubierta por varios años, mediante una extremada subrepresentación política de la población. Más aún, de la pérdida de una oportunidad histórica: cuando los partidos de masas surgieron en América Latina, en las décadas posteriores a 1930, en el Perú, sus potenciales bases estaban ausentes en zonas de amplio espectro territorial, impedidas de acceder a la política oficial. (Esto no fue único en el Perú, ciertamente, pero, como veremos, sí lo afectó de manera particular.)

¹ Vergara (2007) ve en la década de 1980 un sistema político «orgánico y articulado» que canalizaba las demandas de la sociedad pero que, desde entonces, se fue descomponiendo por la crisis de gobernabilidad que supuso la guerra interna y la debacle económica de esos años.

1. EL CIUDADANO ILETRADO, UNA AUSENCIA DE CASI UN SIGLO²

Si algo caracterizó la política decimonónica peruana, aparte de sus caudillos, fue su indefinición y la debilidad de estos grupos políticos. Recién hacia la década de 1870 empezó a configurarse un partido, el Civil, que intentó aglutinar a diversos sectores sociales, a élites de distintas regiones, en torno al liderazgo de la élite limeña y agroexportadora de la costa norte.

La manera como hasta 1896 se configuró la ciudadanía política, concretamente la forma híbrida o «corporativa» como se resolvió el problema de quiénes podían votar en el Perú, da cuenta de la debilidad de sus élites políticas para imponer una fórmula más general.

En efecto, en la primera Constitución liberal de 1823, la capacidad de saber leer y escribir no fue establecida, por el momento,³ como condición para sufragar (de forma ciertamente indirecta, como durante la mayor parte del siglo XIX). Sí lo fue el tener alguna propiedad o ejercer una profesión, estando exceptuados los sirvientes o jornaleros dependientes. Sin embargo, no se estableció un mínimo de sueldo o valor de la propiedad. La Constitución de 1828 fue más decididamente liberal, pues, en teoría, podían sufragar todos los ciudadanos varones y mayores de 21.⁴ La de 1839 es considerada, no sin razón, la Constitución más conservadora del siglo XIX en lo referente a derechos políticos. El clamor por, de una vez, el reordenamiento de la nación, luego de la humillante derrota, primero a manos de los chilenos y luego de los bolivianos, después de años de anarquía, hicieron posible este proyecto conservador, expresado en la Constitución de Huancayo. Pero aún en ella, no se cerraba del todo el derecho de los analfabetos a votar. Este asunto se postergó para unos años más tarde, pues se establecía que indígenas y mestizos que no supieran leer y escribir podían votar hasta 1844. Pero luego de esa fecha, al aplicar dicho requisito constitucional los resultados fueron rotundos: en distritos andinos como Chavín, el porcentaje de votantes no llegaba al 1% de la población.⁵ Los

² Las ideas centrales de la primera parte de esta sección corresponden a nuestra investigación de tesis *La república endeble. De la ciudadanía corporativa al centralismo político, 1822-1896* (inédito).

³ Se acordó que, a partir de 1840, sí sería una condición necesaria para poder votar (capítulo IV, artículo 17.º).

⁴ El derecho al sufragio se suspendía o perdía por impedimentos legales o de orden religioso o moral (ser «notoriamente vago» o «ebrio», abandonar el hogar siendo casado, etc.).

⁵ BNP, *Censo político y registro cívico del distrito de Chavín. 1847*.

intelectuales liberales reclamaron, nuevamente, una solución temporal para que los analfabetos indígenas y mestizos pudieran votar, en tanto se elaboraba una reforma constitucional. Por un lado, veían en esa situación un peligro para la legitimación del precario orden político y, segundo, más allá de los ideales liberales, los caudillos andinos no eran tan partidarios de que sus departamentos perdieran peso en el electorado nacional. Esta situación llevó a fórmulas que denominamos «corporativas» o híbridas, las que perduraron por casi todo el siglo XIX. Así, desde 1856 hasta 1896, para acceder al derecho al sufragio, las constituciones establecieron requisitos alternativos: los varones mayores de 21 (o mayores de 18 si eran casados) podían ejercerlo si cumplían al menos una de cuatro condiciones: saber leer y escribir; o ser jefe de taller; o tener una propiedad que le genere renta; o haber servido en las fuerzas armadas (Constitución de 1856), condición luego reemplazada por la de tributar (Constitución de 1860). Como hemos señalado, este sistema corporativo o híbrido se diferenciaba de la mayoría existente en otros países sudamericanos de la segunda mitad del XIX: sea en una orientación conservadora o liberal, las constituciones de Uruguay, Chile, Argentina, Colombia, Bolivia, etcétera, ya tenían concepciones menos «abiertas» de ciudadanía. La Constitución de 1860, en ese sentido, expresa un sistema político desestructurado, sin grupos políticos suficientemente articulados o fuertes en el ámbito nacional, en un contexto de enorme heterogeneidad. El concepto de ciudadanía de entonces parecía el producto de la concesión política entre diferentes grupos sociales (propietarios, artesanos), regiones (sierra, costa), estamentos (militares, clero, civiles).⁶ Curiosamente, el requisito que menos votos obtuvo en la constituyente de 1860 fue el de la propiedad. Lima, ciertamente, ya se regía principalmente por los intereses del comercio del guano y de las finanzas. La Constitución de 1860 volvió al voto indirecto, lo cual beneficiaba a los caudillos provinciales.

En la década de 1870, Pardo emprendió la ambiciosa tarea de organizar un partido con alcance nacional. Pero el librecambismo, la coyuntura económica adversa, luego la guerra y la propia muerte de Pardo, pronto limitarían la llegada geográfica y social de dicho proyecto. Así, cuando el segundo militarismo amenazaba con perpetuarse después de la guerra del Pacífico, sus opositores se

⁶ El clero y, ciertamente, los profesionales, idearon fórmulas para que sus representantes pudieran ser elegibles, aún cuando no cumplieran con el de poseer cierto nivel de renta o ingresos. En la mayoría de constituciones peruanas del siglo XIX, una alternativa a la renta fue el ser profesor de alguna ciencia.

vieron en dificultades para hacerle frente, en especial los civilistas, pues eran conscientes de su pobre ascendencia popular fuera de la capital. De allí que, buscando un líder a la rebelión, uno de ellos preguntara: «¿Quién de nosotros monta a caballo?», «el que montaba a caballo era Piérola» (BASADRE 1983: VII, 300). Los líderes civilistas tuvieron que usar el liderazgo del demócrata Piérola para acceder al poder.

Una vez logrado ese objetivo, los civilistas y aliados de la posguerra optarían por la salida más práctica para «modernizar» la política, coherente con el positivismo evolucionista de la época: restringir severamente el voto, dejando de lado a los analfabetos. Al anular los derechos políticos de esa mayoría, instaurar el voto directo y controlar el aparato electoral, pudieron prescindir del *Califa*. Esa reforma de 1896 también rompía las correlaciones regionales: la sierra pasaba a perder el peso que tuvo en el siglo XIX, acorde con su población.

Cuando Bartolomé Herrera pronunció el discurso —del cual extraemos el epígrafe que inicia este ensayo— contra el voto de los analfabetos indígenas, su posición conservadora perdió. Medio siglo más tarde, lograba imponerse. Durante el siglo XX, el Perú mantuvo esa restricción, convirtiéndose en el penúltimo país de América Latina en reincorporar ese derecho a los analfabetos en 1979, sólo antes que Brasil.

Bolivia, por su parte, había eliminado dicho requisito a mediados del siglo XX, lo cual facilitó la constitución de una ciudadanía indígena politizada. Colombia y México, países con importante composición indígena y mestizo rural, desde el siglo XIX habían aprobado el voto universal masculino, pero de modo facultativo, y con interrupciones en Colombia, y vía sufragio indirecto en México.⁷

Si bien Brasil fue el último país en reconocer el derecho al voto de los analfabetos, el efecto sobre su sistema político fue distinto: para 1978, más del 40% de la población estaba inscrita. Por lo demás, el electorado popular, afrobrasileño, en porcentaje significativo, estaba en buena medida concentrado en las ciudades, no

⁷ Por lo demás, en Colombia los analfabetos presentaban mayores índices de abstención (VALENCIA-VILLA 1978). Cabría señalar que en ese país se estableció el voto universal masculino en 1853. La Constitución de 1886 restableció la condición de tener «medio de subsistencia», un requisito relativamente poco restrictivo para la época. Además, el sufragio universal se mantuvo en algunas localidades, en las elecciones de sus jurisdicciones (POSADA CARBÓ 2006: 157).

sólo en determinadas zonas rurales del país. Es decir, la restricción del voto a los analfabetos no suponía del todo marginación geográfica con étnica (sierra/comunidades, poblaciones indígenas). No al nivel que supuso en el Perú. Aquellas masas populares urbanas o semiurbanas de Brasil permitieron constituir buena parte del apoyo a opciones populistas y luego al Partido de los Trabajadores (PT). En el Perú, si bien había lógicamente analfabetos en todo el país, los grandes «bolsones» de esta población se encontraban en los departamentos altoandinos y amazónicos, particularmente en las comunidades y poblados quechuas, aimaras y otras lenguas amazónicas. A lo largo del siglo XX, los partidos políticos ganaban elecciones con votos minoritarios, mas ¿tenían a una población popular políticamente cautiva? El APRA, el partido histórico y con mayor alcance nacional a lo largo del siglo pasado, tuvo dificultades para controlar varias de esas zonas, como el trapecio andino y, en general, el sur. Así, volviendo al Brasil, podríamos decir que la eliminación del voto analfabeto probablemente dificultó el acceso al poder de opciones políticas como el PT, pero no su formación y consolidación. En Perú, con la exclusión de los analfabetos en el juego político, sobre todo a partir de los años 1930 (cuando el surgimiento de formaciones partidarias populistas y desarrollistas en América Latina)⁸ se dejaba a un lado de la escena política oficial a las mayorías de origen quechua, aimara y a las etnias amazónicas, así como a importantes sectores de mestizos de la selva y sierra, no sólo porque fueran necesariamente analfabetos, sino porque esas zonas, de pronto, adquirirían menos importancia política y varios potenciales votantes se encontraban en un limbo permisivo para la omisión. De haber podido votar, ¿hubiera surgido un partido andino oligárquico o, posteriormente, campesino?, ¿o se hubieran podido articular a un partido de alcance nacional? No lo sabemos, pero dicha marginación deja, desde luego, esa pregunta abierta. No queremos dejar de señalar que, precisamente, en medio de esa población surge en la década de 1960 la opción de unos intelectuales maoístas: Sendero Luminoso.

Todo esto no significa, por supuesto, que no se hiciera política en esas zonas. Tampoco que no hubiera del todo presencia de los partidos políticos. Pero incluso los dirigentes de partidos operaban con lógicas localistas, poco articuladas a las organizaciones nacionales. Un caso tempranamente exitoso de alternativa política a partir de redes sociales locales fue el clan Cáceres en

⁸ Para Cavarozzi (1996), el surgimiento de los partidos políticos en América Latina tuvo lugar sobre todo en esa época.

Puno, cuyos integrantes lograron en la década de 1960 retar a los partidos «grandes» y ganar espacio electoral en su departamento. También, obviamente, estuvieron las organizaciones campesinas, pero éstas tenían, fundamentalmente, carácter regional.

2. EL SISTEMA POLÍTICO «CONSOLIDADO» DE LA DÉCADA DE 1960

Entre 1856 y 1968, el sistema de partidos parecía estable y aparentemente consolidado. El «bipartidismo de a cuatro» (RONCAGLIOLO 2008) acaparaba más del 80% de los votos de las elecciones que tuvieron lugar entre esos años.

Ciertamente, los resultados daban cuenta de partidos con alta votación, dentro del electorado nacional. Sin embargo, como hemos señalado, el universo sobre el cual se jugaba la competencia política (ese «electorado nacional») era bastante reducido, incluso para esa época, si lo comparamos con otros países de América Latina. En efecto, hacia 1950 la mayoría de países del continente ya había superado el 30% de población electoral. Las excepciones se encontraban en algunos países de la región andina y en Centroamérica, como Ecuador (12% en 1947), Chile (17,5% en 1952), Guatemala (20,7% en 1950), Honduras (22,3% en 1948) y Perú (17% en 1956).

Pero a inicios de 1960, ningún país de América Latina alcanzaba niveles tan bajos de electores inscritos como el Perú. En efecto, en las elecciones de 1963, el padrón electoral estaba compuesto por 2.070.718 ciudadanos, lo cual constituía el 18,8% la población total del país (11.033.501).⁹ Ello debido al incremento que significó el otorgamiento del derecho al voto a las mujeres, en 1956. Quince años antes, en 1931, la población electoral apenas alcanzaba el 6,7% de la población.

El 18,8% escondía enormes diferencias nacionales. El analfabetismo, como bien señala Plaza (1979), en realidad se identificaba con «no-castellano», de allí que la ley electoral marginaba, para empezar, a los habitantes de las comunidades indígenas. En las elecciones de 1963, el total de ciudadanos

⁹ Hemos considerado la población censada y estimada (no-censada), más el incremento de dos años, de acuerdo con el promedio de crecimiento anual 1961-1972 (2,9%). En los casos de los departamentos que veremos enseguida, realizamos la misma operación, considerando el crecimiento anual por cada uno de ellos. Según los datos de las elecciones generales de 1962, la población electoral habría alcanzado el 21,3% del total de peruanos. Sin embargo, en general, las cifras de esas elecciones son consideradas menos confiables.

inscritos en la ciudad de Lima fue de 802.910, el 38,8% del total nacional, aunque en 1961, los habitantes de la capital representaban sólo el 18,6% del total nacional. De este modo, Lima tenía un peso electoral que constituía casi el doble de su valor poblacional (por tener un mayor componente de alfabetos).

En cambio, en el departamento de Apurímac, en el que un 10% de su población sabía leer y escribir, sólo el 5,5%¹⁰ se encontraba inscrito como elector. Entre esos márgenes estaban los porcentajes de Ayacucho y Huancavelica, donde, sin embargo, había 21,5% y 21,7% de alfabetos, respectivamente. En el departamento de Puno los inscritos apenas correspondían al 8,1% del total de su población, cuando se registraba hasta un 26,7% de alfabetos. El universo electoral en los departamentos de la sierra y selva, como puede verse, era muy pequeño, incluso más que el universo de letrados o alfabetos en cada departamento. De allí que difícilmente podría pensarse en un sistema de partidos consolidado en esas regiones. Más aún, como puede deducirse, el impedimento del voto a los iletrados dejaba una «puerta abierta» para escapar a dicha obligación, lo cual permitió a los habitantes rurales evadirla. Y, ciertamente, permitía también ignorar a esas poblaciones. Podría hablarse de un mutuo desentendimiento.

Así, los partidos constituían un electorado concentrado en Lima y pocas ciudades. En realidad, a pesar de contener el 18% de la población, la capital, con un par de departamentos más (Piura y Arequipa), además el Callao, alcanzaba más del 50% de los votos.

3. LA CONSTITUYENTE DE 1979: CAMBIO Y REACCIÓN

En su temprano análisis de la entonces nueva Constitución, Orlando Plaza (1979) da cuenta del debate en torno al voto de los analfabetos. Mientras que los partidos de la Izquierda apoyaban su inclusión inmediata a la masa electoral, el APRA proponía que se estableciera de manera gradual. Es decir, que el voto de los analfabetos no rigiera para las siguientes elecciones. En su cálculo, estimaban que ello favorecería más a Acción Popular (AP) y a las izquierdas. Esto, en efecto, ocurrió. AP y Belaunde representaban la opción de un «nuevo centro-derecha» que había enganchado con capas significativas

¹⁰ Hemos empleado los datos del censo de 1961, para esos departamentos, a partir de los cuales hemos estimado sus poblaciones dos años más tarde (tomando en cuenta el promedio anual de crecimiento intercensal 1961-1972).

de las provincias. Por otro lado, el Partido Popular Cristiano (PPC) propuso su aprobación inicial sólo para las elecciones municipales.

Es evidente que esa decisión causaba no pocas incertidumbres e incluso miedos, dadas sus imprevisibles consecuencias. Sin embargo, el voto (casi) universal¹¹ finalmente fue aprobado. Además, se bajó la edad para votar de 21 a 18 años, lo que sumó otro nuevo contingente de ciudadanos. Ello, aparentemente, beneficiaba a las ciudades de la costa, donde se iniciaba una transición demográfica por la cual la juventud empezaba a tener más peso poblacional.

Pero, además, hubo otro cambio significativo. A lo largo de la historia republicana, el Perú había tenido como principio la representación proporcional de su territorio. Es decir, diputados y senadores representaban, los primeros a las provincias y los segundos a los departamentos o, desde mediados del siglo XX, departamentos en ambos casos. El cambio en el sistema de elección del Congreso consistió en que, en vez de elegir el senado por departamentos, ello se haría por distrito único nacional.

Este cambio tuvo un efecto centralizador en las decisiones de poder. En efecto, los senadores, al ser elegidos por distrito nacional, podían perfectamente depender sólo del voto de la capital y poco más. Si la reforma de 1895, al eliminar el voto analfabeto y establecer el voto directo facilitó un sistema político más centralista y «costeño», la eliminación de aquella restricción en 1979 se contraponía con otro mecanismo, al parecer «compensatorio»: el senado elegido por distrito único. A ello había que añadir el hecho de que, desde los tiempos de Odría (1950), los diputados ya no eran elegidos por las provincias, sino, al igual que el senado, por los departamentos.¹²

Sin duda, esa ampliación de la ciudadanía representaba todo un reto. Los cambios en el sistema electoral, si bien pudieron haber «blindado» a los partidos, de tal manera que la ampliación de la ciudadanía no los afectara,

¹¹ Con la excepción de los militares y policías. A éstos se les concedería el derecho al sufragio recién para el año 2005.

¹² Se señala que un argumento a favor del distrito único es que brinda mayor «libertad de decisión» del senador, al no tener que rendir cuentas ante los ciudadanos de un distrito electoral específico. En realidad, el distrito único en un país tan centralista no hace libre al elegido, sino que, aunque proceda de otro lugar, lo hace más dependiente de las ideas y sentimientos (incluso miedos) de la capital. Por lo demás, es muy probable que esa sea su procedencia. Así, Henry Pease (1999: 87), estimó en 53% y 50% los senadores de origen o residencia limeña en 1980-85 y 1985-90, respectivamente. Un porcentaje que llegó al 66% en las elecciones de 1990. En cambio, en 1963-1968, cuando funcionó el último senado elegido por distrito múltiple, a Lima sólo le tocaban nueve representantes, de un total de 45 (20%).

paradójicamente, terminó debilitándolos. En efecto, la reforma electoral «desestimuló» a los partidos a profundizar su alcance en las regiones, justo cuando más necesitaban hacerlo.

4. EL «DESBORDE CIUDADANO» DE LOS AÑOS 80

Las elecciones en la década de 1980 —al menos hasta 1987— parecían mostrar un sistema de partidos que, a pesar de los retos a la gobernabilidad de la década, aparentemente mantenía su capacidad de representación.

Incluso en el ámbito municipal parecía que el APRA, AP, PPC (luego el FREDEMO) y la IU se repartían las preferencias electorales. En efecto, en las elecciones municipales de 1983, el APRA alcanzó el 33,06% de los votos; la IU, 28,84%; AP, 17,41%; PPC, 13,85% y los independientes y otros 6,84%. En 1986, sin AP en la carrera electoral, el APRA había obtenido el 47,76% de los votos; la IU, 30,81%; el PPC, 15,11% y los independientes y otros apenas 6,31% (TUESTA 1994). El sistema político, al parecer, atendía también la representación local. Si lo hacían a ese nivel, ¿cómo dudar de su capacidad de representación?

Sin embargo, para fines de esa década, en las elecciones municipales de 1989, los independientes ganaron posiciones, tanto en las provincias como en la propia capital. Creemos que este surgimiento de independientes y de alternativas sustentadas en liderazgos regionales y locales fue posible gracias al cambio del universo electoral. Un incremento que no se dio de manera uniforme en la sociedad, sino que, como hemos señalado, tenía un corte geográfico, social y étnico.

Ahora bien, no es que esos nuevos ciudadanos trajeran con ellos, necesariamente, alternativas políticas. Casos como el de Puno, ya mencionado, muestran agrupaciones regionales que compitieron con éxito frente a las opciones partidarias nacionales en la década de 1960. De todos modos, el «desborde» de los años 80 ayudaría a consolidarlos.

Revisemos las cifras. Entre 1978 y 1979, el total de inscritos en el padrón electoral se incrementó en 29%, de 4.978.831 a 6.471.101. Ahora bien, ello se debía también al descenso de la valla de edad (de 21 bajó a 18 años). Por otro lado, a pesar de que el número oficial de analfabetos debía estar por debajo de ese porcentaje (alrededor del 20%), detrás de la figura del iletrado existía una población más amplia en la marginalidad: los indocumentados. Ciertamente,

los impedidos de votar (analfabetos) eran parte de un grupo mayor que no tenía ni la presión ni el estímulo del Estado para regularizar sus papeles. Recién, al hacerse el voto obligatorio a todos los adultos, esos «bolsones» de *outsiders* se hicieron más evidentes. Probablemente, la presencia del ejército en poblaciones andinas y de la selva, durante la guerra interna, obligó a varios a buscar su documentación, pues no tenerla significaba un peligro que podía llevar a la detención de la persona. También Izquierda Unida, principal beneficiaria de la ampliación popular de la ciudadanía, fue una promotora de la documentación y del voto. En sus mejores épocas, movilizaron comunidades enteras en épocas electorales. Sin embargo, Sendero Luminoso terminó minando —muchas veces con el asesinato— la presencia de IU.

De todos modos, la población analfabeta era más significativa en departamentos de la sierra. Así, según el censo de 1972, aquella constituía el 47,1% en Áncash; el 31,5% en Ayacucho; el 38,4% en Cusco; el 40,9% en Huánuco y el 40,8% en Puno (PLAZA 1979).

Tanto la incorporación gradual de los analfabetos como de los peruanos indocumentados, junto con nuevas generaciones de jóvenes letrados de origen popular ha sido un proceso que, si bien aún se está dando, en las dos décadas inmediatas a 1979 cambió el mapa ciudadano en el Perú.

CUADRO 1
Electores e incremento porcentual (1978-1995)

Año	Electores inscritos	Incremento
1978	4.978.831	
1980	6.431.651	29%
1985	8.282.545	28%
1990	10.013.225	21%
1995	11.865.283	18%

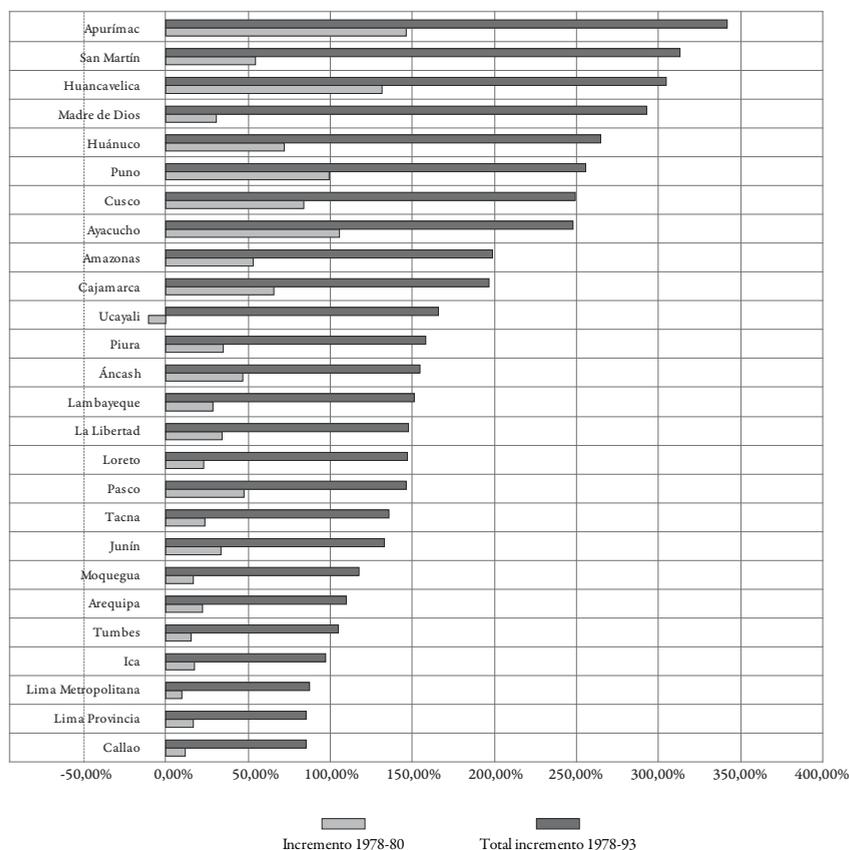
Elaboración propia. Fuentes: INEI, TUESTA 1994.

Como se puede apreciar en el cuadro 1, entre 1978 y 1990 hubo un incremento de la ciudadanía de más del 133%. En efecto, como señalamos, entre

1978 y 1980, la ciudadanía en los años siguientes siguió creciendo considerablemente.¹³ Ese promedio de crecimiento es mucho mayor que el incremento de la población estimado para esos años: el crecimiento intercensal entre 1981 y 1993 fue de 27,5% (de 17.762.231 a 22.639.443).

Ahora bien, si pasamos de las cifras nacionales a las departamentales, comprobamos que las diferencias son considerablemente significativas (cuadro 2).

CUADRO 2
INCREMENTO DE ELECTORES POR DEPARTAMENTOS (1978-1993)



Elaboración propia. Fuente: TUESTA 1994.

¹³ Las elecciones de 2000 muestran no sólo una aparente desaceleración de ese crecimiento, sino incluso una «curiosa» reducción del universo electoral. El año 2001, en cambio, vuelve a la tendencia, la cual muestra ya un descenso en el siguiente quinquenio

Claramente, los departamentos que porcentualmente menos contribuyeron con el incremento de la población electoral en esos quince años fueron Lima, Ica, Callao y Tumbes, considerados políticamente más «sistémicos». Por otro lado, los diez departamentos con más crecimiento relativo pertenecen a la selva y sierra, considerados baluartes de las propuestas «antisistema», desde una mirada de la política central.

En los departamentos de la sierra —como Apurímac, Ayacucho y Huancaavelica—, el impacto del otorgamiento de la restitución del derecho de voto a los analfabetos fue notoriamente mayor: de 1978 a 1980 la población electoral creció en 146,2%, 131,6% y 105,27%, respectivamente. Pero en los siguientes años el incremento continuó, siempre muy por encima de los promedios de la población. En el cuadro 3 hemos insertado una columna, el estimado de crecimiento intercensal 1981-1993 por departamento.

CUADRO 3
Electores inscritos y crecimiento intercensal (1978-1993)

Departamentos	ELECTORES INSCRITOS						Incremento población 1981-1993
	1978	1980	Incremento 1978-80 (%)	1993	Incremento 1980-1993 (%)	Total Incremento electores 78-93 (%)	
Callao	200.605	223.939	11,63%	372.037	66,13	85,46	3,00
Lima Provincia	216.021	251.155	16,26%	400.962	59,65	85,61	22,90
Lima Metropolitana	1.913.262	2.096.654	9,59%	3.580.565	70,78	87,14	33,10
Ica	172.390	201.633	16,96%	340.450	68,85	97,49	21,60
Tumbes	30.216	34.798	15,16%	61.947	78,02	105,01	46,70
Arequipa	255.262	312.254	22,33%	535.971	71,65	109,97	2,00
Moquegua	32.426	37.780	16,51%	70.452	86,48	117,27	26,10
Junín	244.614	326.712	33,56%	569.600	74,34	132,86	21,90
Tacna	44.862	55.557	23,84%	105.873	90,57	136,00	51,50
Pasco	46.367	68.199	47,09%	114.287	67,58	146,48	4,10
Loreto	102.414	125.960	22,99%	252.996	100,85	147,03	42,60
La Libertad	273.870	367.502	34,19%	678.161	84,53	147,62	2,00

.iii.

Departamentos	ELECTORES INSCRITOS						Incremento población 1981-1993
	1978	1980	Incremento 1978-80 (%)	1993	Incremento 1980-1993 (%)	Total Incremento electores 78-93 (%)	
Lambayeque	186.996	240.101	28,40%	469.439	95,52	151,04	34,10
Áncash	195.220	286.855	46,94%	497.474	73,42	154,83	14,10
Piura	238.378	321.908	35,04%	615.431	91,18	158,17	21,90
Ucayali	48.585	43.528	-10,41%	129.226	196,88	165,98	86,30
Cajamarca	161.405	267.226	65,56%	478.756	79,16	196,62	0,20
Amazonas	42.924	65.635	52,91%	128.240	95,38	198,76	32,10
Ayacucho	70.541	144.800	105,27%	245.167	69,31	247,55	-2,20
Cusco	140.389	258.113	83,86%	490.714	90,12	249,54	22,00
Puno	142.979	284.950	99,30%	508.540	78,47%	255,67	21,20
Huánuco	78.541	135.045	71,94%	286.673	112,28%	265,00	36,00
Madre de Dios	6.699	8.734	30,38%	26.328	201,44%	293,01	95,20
Huancavelica	44.373	102.767	131,60%	179.523	74,69%	304,58	10,70
San Martín	54.861	84.590	54,19%	226.747	168,05%	313,31	72,60
Apurímac	34.631	85.260	146,20%	153.110	79,58%	342,12	15,50

Elaboración propia. Fuentes: TUESTA 1994; INEI, <<http://www.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est>>.

El cuadro 3 también nos permite observar que departamentos de la selva como Ucayali, Madre de Dios y San Martín fueron de los que más aumentaron en población, obviamente no sólo debido al crecimiento vegetativo, sino a la migración. Ayacucho, en cambio, reportó un crecimiento negativo de -2,2% entre 1981 y 1993. Y, sin embargo, el crecimiento de su población electoral fue de 247,55%.¹⁴ En este departamento, como en Cusco, Puno, Huánuco, Madre de Dios, Huancavelica, San Martín y Apurímac, el volumen de ciudadanos electores había cambiado sustancialmente el universo político. En Apurímac, el departamento con mayores porcentajes, la población electoral se elevó en 342% entre 1978 y 1993 (mientras que la población, entre 1981 y 1993, apenas

¹⁴ Es importante señalar, sin embargo, que la población electoral puede y de hecho no coincide con la que existe en la delimitación departamental. En el caso de Ayacucho y otras zonas de emergencia, durante la década de 1980, un porcentaje considerable de su población electoral se encontraba fuera de su departamento de origen.

había aumentado en 15,5%). Esto es, apenas uno de cada cuatro (4,4) electores en 1993 lo había sido quince años antes.

5. NUEVOS PERFILES CIUDADANOS

¿Quiénes eran, entonces, esos nuevos electores en los departamentos mencionados? En primer lugar, en 1993, aún el 36% de la población de Apurímac no tenía ningún nivel de instrucción, es decir, eran iletrados; lo mismo sucedía con el 33% en Huancavelica y el 32% en Ayacucho. Por lo demás, si bien la escolaridad había aumentado significativamente en el país desde los años 50, para 1993 el promedio nacional de escolaridad en las zonas rurales apenas alcanzaba los 4 años (EGUREN 1999: 6-7). Esto es, nuevos letrados que no llegaban a estudios secundarios, muchos de ellos quechua-hablantes con un español básico («analfabetos funcionales»). Con una normativa (de prohibición del voto analfabeto) que, en la práctica, hubiera permitido «laxitud» en la exigencia del deber ciudadano, su ingreso a la ciudadanía probablemente no hubiera tenido la contundencia de esos 15 años que siguieron a 1979. Pero, en general, los nuevos jóvenes escolarizados de departamentos altoandinos y amazónicos, y en general, en los espacios rurales del país se incrementó y cambió el perfil de la ciudadanía en dichas zonas. Hay que agregar, además, el papel de la migración, en primer lugar, de las zonas rurales a urbanas, y de la sierra a zonas de la selva como San Martín, lo que incorporó con mayor celeridad a esas poblaciones electorales. El elemento común es que todos ellos pertenecían al mundo de los *outsiders*, sea porque su origen analfabeto o por ser analfabetos funcionales, o porque constituían la multitud de nuevos escolarizados, hijos de analfabetos, indocumentados. Mayoritariamente, pobladores de zonas rurales o sectores populares de centros poblados altoandinos o amazónicos.¹⁵ El perfil no podía ser más ajeno al ciudadano tipo de los partidos. Otro denominador común de esos nuevos electores es una mirada ajena al Estado, una relación ausente que los coloca como críticos del sistema. Si seguimos a Mainwaring (2009), las deficiencias del Estado han incidido en contra de la confianza en la

¹⁵ Hay que agregar que el mayor porcentaje de analfabetos era y sigue siendo de sexo femenino. Así por ejemplo, si estimamos el volumen de analfabetos de 1979 con el censo de 1972, en Apurímac habría 28,4% de alfabetos (probablemente algo más, por la diferencia de 7 años), de los cuales el 67,3% pertenecía al grupo de los varones y apenas el 37,7% al de mujeres. Esto es, en Apurímac había el doble de analfabetos mujeres que hombres. En Ayacucho, la población alfabeta constituía el 31,5% del total. De ésta, sólo el 37,7% era del sexo femenino. Algo parecido ocurría en otros departamentos del trapecio andino (PLAZA 1979: 78).

representación democrática en la región andina. Y si lo que tenemos en Perú es no sólo deficiencia sino ausencia, para buena parte de esos nuevos ciudadanos no es difícil entender la actitud distante frente a la institucionalidad política.

Como hemos señalado, ello no significa que esos nuevos ciudadanos compartieran preferencias políticas que, de pronto, se opusieran a la de los partidos nacionales. En realidad, ese electorado «oculto» y masivo lo que compartía era, probablemente, una mirada más local e incluso inmediata (sectores pauperizados y/o rurales). En otros casos, una mirada que requería de señas de identidad más cercanas, pues los mensajes de políticos nacionales, ciertamente hasta entonces despreocupados por ser comprendidos por ese sector, les decían poco o muy poco. En ese contexto, discursos más localistas o que apelaban a identidades más cercanas, a un sentido comunitario que les es menos ajeno, prendía con más fuerza. Paulatinamente, fueron emergiendo nuevas opciones, o se reforzaron antiguas opciones localistas. El efecto no fue inmediato debido a varias razones. Una de ellas, la ilusión que conllevó la candidatura aprista de 1985, con fuerte ascendencia en el electorado popular. De allí que el ausentismo en esa elección presidencial descendió al 9,5%, uno de los más bajos en elecciones presidenciales de los últimos cincuenta años (TRANSPARENCIA 1999).

6. EL «FACTOR IU»

En los cálculos políticos, la supuesta gran beneficiada con la incorporación del ciudadano analfabeto debía ser Izquierda Unida. De hecho, sus dirigentes (limeños) se movilizaron hacia esas zonas, fortaleciendo su presencia y promoviendo el voto de comunidades enteras a favor de su causa. Pero la IU, en realidad, fue de todo menos unida. Más que una realidad, fue una aspiración, frustrada en su primer Congreso de 1989, aunque en el análisis de la década de 1980 se la siga considerando como la alternativa popular que concentró un «tercio» del electorado. Esta visión, quizás algo nostálgica, olvida que este movimiento —no un partido— por momentos se quedaba sólo en la membresía, dado el profundo antagonismo interno. En efecto, detrás del logo había varios partidos, cada uno con sus respectivos líderes —muchos caudillos inamovibles—, la mayoría de éstos con la misma procedencia limeña, incluso, del mismo grupo social y estudiantil. Alfonso Barrantes rompía con ello, y quizá eso era parte de su atractivo: una frescura provinciana en el discurso.

Sin embargo, la división estaba anunciada. Esa suma de grupos pequeños (que siempre podían continuar atomizándose), sin un liderazgo realmente unificado, regido por caudillismos internos y fuertemente ideologizado, pero no necesariamente articulado a un movimiento obrero o campesino,¹⁶ eran aspectos que debilitaban a IU. De cara a su electorado en provincias, su articulación se hacía sobre todo con la bandera del partido, no del movimiento. —por ejemplo, el Partido Unificado Mariateguista (PUM) en Puno, una alternativa fuerte en esa región, a veces opuesta a las directivas de IU. Precisamente, la fortaleza del PUM hizo las veces de contención de Sendero Luminoso en el sur andino. Pero cada partido se cuidaba de vincularse con su «masa popular» defendiendo su coto de poder. Esta relación fue duramente socavada por Sendero Luminoso, quien declaró la guerra no sólo al Estado, sino a los partidos, siendo el asesinato selectivo a dirigentes una de sus armas. El origen limeño y universitario de la alta dirigencia de IU, es decir, ajena a ese mundo rural, conllevó una suerte de «tutoriaje» que no soportaría la guerra. Cuando IU se parte, pierde sus opciones de representación nacional —pues ningún partido de la agrupación alcanzaba a sumar votos suficientes para aglutinar una nueva tercera fuerza—. Algunos liderazgos locales siguieron en la política, conformando nuevas opciones, ya sin la necesidad de una articulación con un centro partidario limeño, sin poder electoral. Por lo demás, la guerra interna había propiciado el ahondamiento de las distancias entre las provincias y la capital, fuente de las represiones, y recelosos unos y otros. Si analizamos los liderazgos regionales actuales, comprobaremos que muchos vienen de esa experiencia política de la izquierda de los años 80.

7. LA CRISIS DE LOS PARTIDOS. REFLEXIONES FINALES

La guerra no desarticuló a la IU, ésta se encontraba dividida y la lógica de articulación local, vía la acción de cada partido, fraccionaba el electorado en lógicas locales. La guerra ciertamente hizo su parte, al eliminar a dirigentes claves, tanto de IU como del APRA, así como de AP y del PPC. Además, el cansancio de la población, después de más de una década de cruenta guerra, llevó a un «espíritu pragmático», ciertamente antipartido. Ello, en efecto, fue aprovechado por Fujimori.

¹⁶ Como el PT brasileño antes mencionado. Un obrero, tipo Lula, como candidato con opciones a la presidencia de la república no sólo era impensable en el electorado del Perú, sino tampoco en el conglomerado de IU.

Lo que siguió es historia conocida. Desde que Belmont ganara la alcaldía de Lima en 1989, los candidatos sorpresa han ido ganando elecciones, incluso la presidencia. En las regiones, los partidos nacionales han perdido presencia y legitimidad.

Sin embargo, después de unos años, el APRA ha podido reconstituirse y millares de militantes volvieron a sus bases. Ya no sería el APRA de otras épocas, ciertamente, pero en parte porque los tiempos son otros: las nuevas tecnologías del poder socavan, en todo el mundo, la naturaleza misma del contacto y del poder político.¹⁷ No así la IU, ni tampoco otros partidos. El PPC es, probablemente, el otro partido que, con mayores limitaciones geográficas que el APRA, vuelve a recobrar más militantes. No es casual que sus bases se encuentren, fundamentalmente, en la costa central y norte del país, el sector llamado moderno. Aquel que actualmente se contrapone con el «antisistema», cuyo núcleo lo constituyen aquellos departamentos que a lo largo del siglo XX fueron marginados de la política.

Pero, en general, es sobre todo en esta otra mitad del país donde los partidos nacionales tienen dificultades de enraizarse. Al menos, desde una institucionalidad política convencional. El APRA, en sus mejores épocas, tuvo problemas por ingresar a bolsones de población, sobre todo del sur andino. ¿Por qué seguimos pensando entonces en partidos nacionales que deben abarcar y representar casi el total de la geografía nacional? La Ley de Partidos Políticos, como tal, significó un importante y decisivo avance, en la medida que intentó legislar el juego político. Ciertamente, no puede abrirse sin más la competencia política, pero la pretensión de exigir altos niveles de «enraizamiento» territorial (más que en la gran mayoría de países de América Latina) no sólo es probablemente poco realista, sino que hace imposible la vigilancia de su cumplimiento por parte de los organismos electorales. Y, de paso, generan el perverso efecto de tener partidos surgidos de Lima, sin peso nacional, pero que, por diversas razones, han logrado superar las exigencias «burocráticas». La institucionalización de las propuestas políticas, definitivamente, reduce los márgenes de la improvisación y los impulsos más destructivos. Legislar

¹⁷ Tan es así que, para muchos, pensar en el surgimiento de nuevos partidos, en el sentido tradicionalmente orgánico e ideológico, ya no es posible. Compartimos esta opinión, lo cual acentúa aún más las dificultades actuales sobre el sistema de partidos.

para mejorar las instituciones políticas pasa, entre otras cosas, por entender las razones históricas de su problemática.

BIBLIOGRAFÍA

BASADRE, Jorge

1983 *Historia de la República del Perú 1822-1933*, t. VII. Lima, Editorial [1939] Universitaria.

CAVAROZZI, Marcelo

1996 *El capitalismo tardío y su crisis en América Latina*. Rosario: Homo Sapiens.

DEL ÁGUILA, Alicia

2009 *La República endeble. De la ciudadanía corporativa al centralismo político, Perú 1822-1896*. Tesis doctoral, inédita.

EGUREN, Fernando & Ignacio CANCINO

1999 «Agricultura y sociedad rural en el Perú», en *Debate Agrario*, N.º 29-30, Lima, CEPES, septiembre.

FERNÁNDEZ BAEZA, Mario

1998 «El voto obligatorio». En: NOHLEN, Dieter et ál. *Tratado de Derecho electoral*. México D.F.: IIDH, Universidad de Friburgo, TRIFE, IFE, Fondo de Cultura Económica, pp. 123-139.

HERRERA, Bartolomé

1900 «Discurso pronunciado por el diputado doctor don Bartolomé [1849] Herrera, en la sesión del Congreso celebrada el 6 de noviembre de 1849». En: DE VIVERO, Domingo. *Oradores parlamentarios del Perú*. Lima: Librería Francesa Científica Galland E. Rosay.

INEI

s/f Perfil sociodemográfico de Perú. Disponible en: Instituto Nacional de Estadística e Informática <<http://www1.inei.gov.pe/Biblioinei4.asp>>.

s/f Atraso y deserción escolar en niños y adolescentes. Disponible en: Instituto Nacional de Estadística e Informática <<http://www1.inei.gov.pe/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0023/NIDEINST.htm>>.

MAINWARING, Scott

2009 «Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina». En: TANAKA, Martín (ed.). *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.

ONPE

s/f Estadística electoral. Disponible en: Oficina Nacional de Procesos Electorales <www.onpe.gob.pe>.

PEASE, Henry

1999 *Electores, partidos y representantes. Sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

PLAZA, Orlando

1979 «Campesinado, analfabetismo y el problema del voto en el Perú». *Nueva Sociedad*, n.º 41, marzo-abril, pp. 71-82.

POSADA CARBÓ, Eduardo

2006 *La nación soñada*. Bogotá, Editorial Norma.

RÉNIQUE, José Luis

2004 *La batalla por Puno. Conflicto agrario en los Andes Peruanos 1866-1995*. Lima: IEP, SUR, CEPES.

RONCAGLIOLO, Rafael

2009 *Los partidos políticos en el Perú*. Lima: IDEA Internacional.

TANAKA, Martín

2005 *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005*. Lima: IEP, Colección Mínima.

TANAKA, Martín & Sofía VERA

2009 *La dinámica 'neodualista' de una democracia sin sistema de partidos. La situación de la democracia en el Perú*. Lima: IDEA Internacional, UBC, documento de trabajo preliminar.

TRANSPARENCIA

1999 *Datos Electorales*, n.º 8, 25/10.

TUESTA, Fernando

1994 *Perú político en cifras. Élite política y elecciones*, 2.^a edición. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

VALENCIA-VILLA, Hernando

1978 «Una Atenas sin Sócrates. Sufragio y analfabetismo en Colombia». Nueva Sociedad, n.º 38, sep-oct.

VERGARA, Alberto

2007 *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar Central de Proyectos.

2009 *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Lima: IDEA Internacional.

[Sobre la autora]

ALICIA DEL ÁGUILA

Estudios de Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; Magister en Ciencias Sociales por FLACSO-México; y Bachiller en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Investigaciones sobre política y ciudadanía, historia social y género. Entre sus publicaciones figuran *Callejones y mansiones. Espacios de opinión pública y redes sociales y políticas en la Lima del 900* (Lima: PUCP, 1997); *Mujeres en los partidos políticos del Perú* (Lima: Transparencia, 2004), y otras publicaciones. Actualmente se desempeña como Coordinadora de Diálogos Políticos y Género del Programa Perú de IDEA Internacional.

Rastreado la participación indígena: «Pueblo de peruanos» en la legislación electoral del siglo XIX*

CÉSAR LEONIDAS GAMBOA BALBÍN

<cgamboa@dar.org.pe>

Doctorando en Derecho y Ciencia Política

Facultad de Derecho y Ciencia Política

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Perú

[Resumen] Actualmente, se ha producido un serio debate sobre la histórica relación entre los pueblos indígenas y el Estado peruano. Esto ha ocurrido a raíz del conflicto suscitado en el oriente del Perú (Bagua), planteando la necesidad de reformar el marco legal nacional (consulta previa, acceso a recursos naturales, etc.), especialmente en el tema de participación política. Para ello, se deben producir nuevos consensos sobre la base de políticas públicas precisas, coherentes y efectivas, así como una nueva relación de diálogo entre Estado y el movimiento indígena. En ese sentido, es necesario no sólo comprender el presente sino explorar los antecedentes de esta relación y cómo esta historia, especialmente la electoral, se ha desenvuelto más allá de las normas legales, sino en la doctrina jurídica del siglo XIX para ver su influencia en las prácticas políticas actuales.

[Palabras clave] Pueblos indígenas, notables, indios, elección indirecta.

[Title] Searching indigenous participation: «peruvian peoples» of elections law in nineteenth century.

[Abstract] Currently there is a serious debate regarding about the historic relationship between indigenous people and the Peruvian state as a result of a conflict in the North Amazon of Peru (Bagua). This debate brought up to discussion the need to reform the national legal framework regarding public participation (previous consultation, access to natural resources, etc.). For this purpose it is necessary to build new consensus based on precise, coherent and effective public policies. It is also necessary to create a new dialogue relationship between the state and the indigenous movement. In this regard, it is important to understand not only the current situation, but also to explore the background issues that defined this relationship. How elections history has taken place beyond laws and regulations, against the juridical doctrine of the 19th century to understand its influence in today's policies.

[Keyword] Indigenous people, local notables, indians, indirect elections.

Gamboa Balbín, César Leonidas . «Rastreado la participación indígena: “Pueblo de peruanos” en la legislación electoral del siglo XIX». En: ELECCIONES, 2009, enero-diciembre, v. 8, n. 9, pp. 61-86

[Recibido] 09/12/09 & [Aceptado] 22/12/09

* El presente trabajo tiene como origen una serie de ponencias y discusiones en las que el autor participó en España: Mesa Redonda “Realidad indígena en el Perú. Alternativas al conflicto”, 17 de junio de 2009, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid; Coloquio «Muerte en el Amazonas: algunas explicaciones de la violencia entre indígenas y policías peruanos», Casa de América, Madrid, 12 de julio; y Congreso «Complejidad, Conflictos, Justicia. 20 años de Sociología Jurídica», Oñati, País Vasco, del 7 al 10 julio de 2009

INTRODUCCIÓN

La relación entre pueblos indígenas y el Estado peruano ha sido nuevamente colocada en el centro de las discusiones académicas, políticas y sociales debido a los recientes sucesos ocurridos en Bagua. La tensión y conflictos derivados por distintas visiones de desarrollo —extractivo y de subsistencia— no sólo implican un cuestionamiento a un modelo de integración cultural o civilizatorio, sino también a un proceso histórico de dicha relación (excluyente y desigual). Si rastreamos ello en el tiempo, encontraremos muchas de las razones por las cuales en la actualidad parecen producirse posiciones irreconciliables entre las visiones de los pueblos indígenas amazónicos y la visión de una sociedad mayoritaria que se ampara en la fuerza estatal, el imperio de la ley, la legitimidad de un pacto social y el bien común.

La tensión entre pueblos indígenas y sociedades mayoritarias en Latinoamérica se ha expresado en el ámbito normativo, en la construcción constitucional y legal. Aún hoy por hoy se debate la tensión entre la tradición criolla de liberalismo, comprensiblemente monocultural, y un nuevo contenido multicultural.

El problema se origina en que ninguno de los paradigmas políticos, visiones de desarrollo, mecanismos de poder o estructuras normativas jurídicas tradicionales incluye desde su elaboración hasta su implementación a los pueblos indígenas. En ningún momento el poder constituyente logra visualizar a este actor como promotor de derechos y deberes, a un actor que sea el centro de una legislación ya dada, un productor de relaciones jurídicas que asegure los procesos sociales que el Estado pretende promover.

Uno de los impedimentos para solucionar los problemas en esta relación tensa entre pueblos indígenas y Estado peruano es la falta de representatividad política que estos pueblos indígenas tienen. Ello nos conduce a analizar la historia del tratamiento político constitucional y legal de su derecho a elegir y ser elegido. En el presente artículo abordaremos dos temas en particular: el tratamiento constitucional y legal de la participación política indígena en las elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo durante el siglo XIX, centradas únicamente en la votación de los indígenas, y las discusiones doctrinarias en torno a esta participación, tratando especialmente de resaltar la lectura en la cual podamos encontrar similitudes o diferencias entre el discurso político actual y el decimonónico.

1. SUJETOS COLECTIVOS DE DERECHO: LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Dos elementos importantes en la relación entre el Estado peruano y los «indios» son el proceso de reconocimiento legal de la propiedad comunal de los pueblos indígenas en la zona andina y amazónica, al mismo tiempo que se reconocía y atomizaba localmente a los pueblos indígenas en comunidades indígenas —posteriormente divididas en comunidades campesinas y comunidades nativas—, dejando de lado cualquier reconocimiento como «pueblos», como un colectivo mayor, propia fuente de la soberanía popular. Esto marcaría de hecho la forma legal como se reconocerían los derechos colectivos de dichos pueblos en el ámbito constitucional y legal, sin tomar en cuenta su participación política en el período republicano.

1.1. ACTUAL POLÍTICA ESTATAL Y PUEBLOS INDÍGENAS

Desde el siglo XX, un tema importante en el proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas ha girado alrededor de la protección de la propiedad colectiva de los mismos. Asegurar su forma de vivir, su cultura, sus usos y costumbres tiene una correspondencia con asegurar sus tierras ancestrales, especialmente frente a las amenazas de un reconocimiento de la propiedad pública (estatal y eclesiástica), o privada (haciendas).

Ello ha centrado la relación Estado-pueblos indígenas. Desde 1920, el reconocimiento constitucional y legal se ha enfocado en la protección de la propiedad comunal. Posteriormente, con los regímenes especiales de comunidades campesinas y nativas se acentuó ello.¹ Pese a que el nivel organizacional del movimiento indígena andino o amazónico logró conformar una red representativa e institucional en la década de los ochenta,² el Estado peruano no generó un diálogo político que mejorara una relación histórica conflictiva.

¹ Ley general de comunidades campesinas de 1987 (Ley N.º 24656), y sus reglamentos (Decreto Supremo N.º 08-91-TR, Decreto Supremo N.º 04-92-TR y el Decreto Supremo N.º 045-93-AG); Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y de ceja de selva de 1978 (Decreto-Ley N.º 22175) y su Reglamento (Decreto Supremo N.º 003-79-AA); asimismo, la Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, conocida como la Ley de Tierras de 1995 (Ley N.º 26505) y la Ley de deslinde y titulación del territorio comunal (Ley N.º 24657).

² Las cuatro organizaciones nacionales que representan más de 5000 comunidades campesinas y 1200 comunidades nativas son la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP).

La Constitución de 1993 mostró ciertos avances de reconocimiento de derechos especiales a las comunidades; sin embargo, en el caso del derecho de participación política se ha hecho muy poco, estableciéndose un requisito de cuotas para elecciones locales y regionales pero con un silencio en el tema de las elecciones parlamentarias.³

En estos más de quince años de vigencia de la Constitución de 1993 y del Convenio N.º 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,⁴ poco se ha hecho por la implementación de los derechos colectivos de estos pueblos, menos aún lograr un proceso de diálogo político que implemente consensos entre dichos pueblos y la sociedad nacional. Tan sólo se han producido dos hitos políticos de diálogo: el primero, en el año 2001 se constituyó la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas (Decreto Supremo 15-2001-PCM), cuya Mesa de Diálogo y Cooperación para las Comunidades Nativas produjo el Plan de acción para los asuntos prioritarios (2001), produciendo una hoja de ruta, un conjunto de políticas, principios y reglas en temas relacionados con los derechos territoriales de los pueblos indígenas que deberían guiar las políticas y prácticas estatales,⁵ sin mencionar el tema de la participación política de estos pueblos.

Un segundo hito lo hemos vivido el pasado 2009. Después de los sucesos de violencia en Bagua, el 5 de junio, se estableció el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos,⁶ en el cual no se ha

³ «Art. 191.- [...] La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los Consejos Municipales [...]».

⁴ El Convenio N.º 169 de la OIT es el tratado internacional de derechos humanos más importante en la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, aprobado por la Resolución Legislativa N.º 26253, el 2 de diciembre de 1993. Fue ratificado el 2 de febrero de 1994 y está vigente para el Perú a partir del 2 de febrero de 1995.

⁵ Los puntos prioritarios son relacionados a los derechos de propiedad de la tierra; educación intercultural bilingüe; salud intercultural y pública; construir condiciones de paz y seguridad para las comunidades nativas de la selva central; participación de los pueblos indígenas en el manejo y en los beneficios de las áreas naturales protegidas; acceso, uso y participación en los beneficios por parte de las comunidades nativas en el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de su entorno y la prevención de daños ambientales y sociales negativos; proteger a los pueblos indígenas en aislamiento voluntario; y respetar y proteger los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas.

⁶ Este grupo fue oficializado el 11 de junio de 2009 mediante Resolución Suprema N.º 117-2009-PCM, y modificada su vigencia hasta diciembre de 2009 mediante Resolución Suprema N.º 211-2009-PCM. Los grupos de trabajo conformados en el seno del Grupo Nacional son la Comisión de la Verdad sobre los sucesos de Bagua; Mesa 2 de revisión de la normatividad forestal, hídrica, de tierras, etc.; Mesa 3 de elaboración de una propuesta legal sobre consulta previa, libre e informada; y Mesa 4 de revisión y diseño de políticas públicas a favor de los pueblos indígenas amazónicos.

discutido el tema de representación política y la comprensión de la cuota indígena en elecciones parlamentarias, la posible municipalización de las comunidades campesinas y nativas, y la comprensión del proceso de consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas antes de la aprobación de actos legislativos, el cual se convertiría en un proceso normativo que mejore y promueva la participación política de los pueblos indígenas en la toma de decisiones públicas.

En el caso de los pueblos indígenas que no mantuvieron contacto con el Estado peruano o la sociedad mayoritaria, no se tuvo en cuenta su protección más que de manera paternal, con una visión «civilizatoria» y sin ninguna comprensión intercultural.⁷ Las referencias normativas nacionales se centran más que nada en la protección de sus tierras.⁸

1.2. SUJETOS COLECTIVOS DE DERECHO: LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Un segundo elemento en la relación de pueblos indígenas y el Estado peruano es cómo éste reguló la propia existencia de dichos pueblos a través de un régimen legal que construía identidades locales que con el tiempo cobrarían una relativa importancia en función a su identificación con la tierra (propiedad comunal) y el reconocimiento de otros derechos (administración de justicia),

⁷ En el caso de los pueblos indígenas aislados, el proceso de «extirpación de idolatrías» y la participación de «órdenes eclesiásticas» (dominicos, franciscanos, etc.) produjeron el establecimiento de lazos forzados con la sociedad nacional. No obstante, muchos de estos pueblos se mantuvieron alejados de la sociedad mayoritaria por lo inaccesible de su geografía. Es después, con la República y los intereses económicos sobre el Amazonas por las élites de Colombia, Perú, Brasil, Bolivia y Venezuela (la época del caucho y el oro en el Amazonas a inicios del siglo XX y después de la segunda guerra mundial, el interés por la extracción forestal en la región amazónica), que estos pueblos fueron contactados por una lógica de mercado imperante que no los visibiliza como sujetos de derecho.

⁸ El Art. 18.º del Protocolo de Amistad y Cooperación Río de Janeiro entre Perú y Brasil de 1934 establece por primera vez unos parámetros de protección a favor de «silvícolas no adaptados o no completamente adaptados a la civilización». Pese al discurso excluyente, se realiza un primer reconocimiento e instrumentalización jurídica de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial como «silvícolas no adaptados o no completamente adaptados a la civilización». Se le reconoce el derecho a la propiedad, a la enseñanza en lengua indígena, se prohíbe el trabajo forzado u obligatorio por lo sucedido con la esclavitud en el aprovechamiento del «caucho» en la selva peruana a inicios del siglo XX, y el respeto a sus usos y costumbres aplicables en sus respectivas «reducciones de indígenas». Asimismo, el Decreto Supremo N.º 03 del 1 de marzo de 1957 dispone a favor de las «tribus silvícolas» la reserva de áreas necesarias para asegurar su subsistencia, de preferencia en las zonas donde se comprobaba su existencia y posesión inmemorial. Sin embargo, sólo se limitó a reservar tierras en las zonas próximas a las vías de comunicación en pequeñas extensiones con relación a su población, sustentado en datos demográficos estimativos reducidos, situación que produjo muchos conflictos con colonos por la posesión de la tierra. Ciertamente, estas normas no conformaron un sistema integral de protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. Dado el estado de indefensión en el cual vivieron —por contagio de enfermedades infecto contagiosas (CUEVA 2007: 67-92), colonización furtiva, acciones del Estado al autorizar la extracción de recursos forestales, etc.— estos pueblos han estado sin una protección jurídica y material hasta la actualidad.

frente a un debilitamiento histórico de la identidad de pueblo, especialmente de carácter político.

Así, si analizamos seriamente el proceso histórico de los pueblos indígenas, podremos comparar que la imposibilidad de aglutinarse en un movimiento indígena o la construcción de su identidad cultural es efecto del proceso de atomización social, político y cultural vivido a través de regímenes legales republicanos (reservas, comunidades, resguardos, etc.), proceso de estructura jurídica en el cual la identificación a una cultura o identidad quechua, aimara o amazónica shipiba, se subsume por la identidad forjada en el espacio local («comunidad» legal).⁹

No obstante estos antecedentes, el discurso jurídico del Convenio n.º 169 de la OIT (1989) y de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), ha posibilitado la fundamentación de exigencias sociales y políticas de los pueblos indígenas a escala mundial. Lo cierto es que estos instrumentos internacionales de derechos humanos reconstruyen la subjetividad de los pueblos indígenas, desde un alcance dogmático jurídico a uno político, frente a las restricciones del derecho nacional (por ejemplo, régimen de comunidades campesinas y nativas que delimitan derechos colectivos), un derecho nacional desarticulado, con un débil reconocimiento de derechos colectivos y poco garantista de estos derechos frente a otros bienes constitucionales o políticos.

⁹ Podemos plantear una serie de momentos que trastornan el proceso histórico integral de los pueblos indígenas: La movilidad social de personas en el Tawantinsuyo a través de «trabajo forzoso» y la esclavitud (yanaconas y mitimacs), imposibilitó un proceso homogéneo de identidad cultural (siglo XVI); la debilidad institucional del Tawantinsuyo, referida a la protección de la identidad cultural (siglo XVI); desestructuración del espacio social cultural Ayllu y el proceso social de las «Reducciones» de Toledo del siglo XVI, con los cuales las autoridades virreinales agrupaban a los indios en barrios de ciudades pequeñas, logrando que el quechua sea una lengua común entre los indígenas y no dispersándose en el espacio colonial (1570); el establecimiento del régimen de «encomenderos», con el cual se explotó al indio a través de los futuros espacios locales como son las parroquias y la relación comunidad-hacienda (siglo XVII); el proceso de las reformas borbónicas, la expulsión de los jesuitas de la América española y el retiro de privilegios de las élites cuzqueñas y provenientes de otros lugares del Perú con la pérdida de identidad «cultural» por parte de este grupo cultural (siglo XVIII); el amalgamamiento de la visión tradicional y la utopía liberal sobre el indio en la república peruana decimonónica, formalidad en su subjetividad política y económica y proceso de expropiaciones de sus tierras a través de figuras jurídicas como el «título supletorio» en el siglo XIX (DE SOTO 2000); y la construcción del concepto de comunidades campesinas y nativas a raíz de la discusión positivista de una clase trabajadora; y a inicios del siglo XX, en el caso del Perú, cuando Mariátegui señala en la agenda política nacional el «problema del indio», aún irresuelto por falta de consenso o implementación de políticas públicas.

2. REGULACIÓN ELECTORAL DE LA PARTICIPACIÓN INDÍGENA

En la historia electoral podemos señalar una sencilla periodificación de la participación indígena en las elecciones parlamentarias y presidenciales. En el cuadro 1 observamos tres etapas bien definidas con respecto a la forma de la votación de los indios; una primera etapa en la cual se produce la votación indígena por el criterio censatario (tributo indígena); una segunda fase en la que se elimina y restringe la votación indígena por el criterio de notables (no hay votación de analfabetos); y una tercera época que amplía la votación a los indígenas a través del voto universal.

CUADRO 1

Historia de la votación indígena en elecciones presidenciales y parlamentarias

Período electoral	Caracterización de la votación indígena
1821-1896	Votación corporativa y por el criterio censatario o patrimonial: sí hubo participación política, al menos desde lo formal (legislación electoral).
1896-1979	No hay votación indígena por considerarse a la mayoría de la población como analfabeta, es decir, sin habilidad para leer y escribir en español.
1979-2009	Votación indígena por la implementación del voto universal, sin ninguna consideración para implementar una cuota para los indígenas.

Fuente: PATRÓN 1978. Elaboración propia.

Como podremos ver a continuación, además de un proceso histórico vivido por muchos países latinoamericanos, especialmente por los países «andinos»¹⁰ el siglo XIX fue un período que marcó la distancia política entre los pueblos indígenas y las instituciones políticas nacionales. Los discursos políticos «oficiales» decimonónicos afirmaban que las repúblicas latinoamericanas estaban compuestas por ciudadanos con las mismas libertades —por ejemplo, el derecho a acceder a la justicia— y que se reconocían como iguales —la ley nacional los tutelaba a todos por igual—. Pero en el discurso legal y

¹⁰ En cuestiones políticas y sociales con respecto al gobierno y la representación del indio en la sociedad del siglo XIX (DÉMELAS-BOHY 2003).

constitucional decimonónico ello era así sólo para algunos, no para los indios, no para el quechua-hablante, no para el diferente. El proceso de subalteridad era claro y concreto: el indio no era sujeto de derecho más que para cuestiones formales del gobierno representativo.

2.1. LÓGICA ELECTORAL DECIMONÓNICA

La historia política occidental, la cual nos involucra a nosotros como americanos, se expresa en la «historia oficial» y en la «historia paralela» de los países de Latinoamérica. Se ha sostenido que hemos vivido una «leyenda negra» de la democracia —ahora puesta en cuestionamiento (ANNINO 1995)— y, por otro lado, que nos hemos originado de una sociedad igualitaria latinoamericana en un «moderno velo de la ignorancia» liberal (Rawls). Los discursos políticos «oficiales» o «tradicionales» decimonónicos afirmaban que las sociedades «democráticas» latinoamericanas estaban compuestas por ciudadanos con las mismas libertades —como por ejemplo, el derecho a acceder a la justicia o el derecho a elegir y ser elegido— y que se reconocían como iguales —la ley nacional los tutelaba a todos por igual—. Ciertamente, esto era así solamente para algunos criollos, en el discurso legal y constitucional decimonónico (ANNINO 1995: 7).

La revolución decimonónica que causó la imposición de este velo de la ignorancia liberal está relacionada con la génesis de la representación política y del sufragio (ROSANVALLON 1999: 12). Aunque podemos abogar por otros factores sociales (la inserción de las ideas de ciudadanía y libertad), culturales (el «afrancesamiento»), económicos (la libertad comercial) y políticos (la «Independencia»), lo cierto es que esta modernidad criolla mantuvo la estructura jerárquica colonial europea (española o portuguesa) y se desplazó, por obvias razones, a las normas jurídicas de las nacientes repúblicas latinoamericanas. Esta «modernidad» puede ser concebida como «colonialismo interno» (QUIJANO 1999: 99) o «modernización tradicionalista» (DE TRAZEGNIES 1992: 30) y es la característica común en la historia de muchos países latinoamericanos, especialmente los ubicados en la región andina (DÉMELAS-BOHY 2003: 26-27).

Por ejemplo, el estudio del derecho electoral del siglo XIX nos permite la reconstrucción de los sistemas de la lógica de dominación en los discursos

jurídicos «tradicionales», especialmente en el derecho nacional (ALJOVÍN & NÚÑEZ 2006). Esta historia nos posibilita apreciar el control de las élites sobre medios, órganos y procedimientos electorales que buscan elegir autoridades para representar «supuestamente» a todos los ciudadanos. Asimismo, el discurso jurídico nacional, honestamente preocupado por construir una nueva forma de orden social, legitimó a través del derecho electoral y del modelo del gobierno representativo la lógica de dominación «tradicional» para mediatizar y limitar la gran población indígena. Sin embargo, en muchos casos, en varios espacios locales ello no se consiguió. El sistema de representación política era una radiografía de la contradicción entre el principio de distinción o «nobleza» y el principio de representación «censataria». Así, el sistema de elección de autoridades en el Perú desnudaba los estamentos de la sociedad, otorgaba primacía a los miembros de las élites bajo el principio del gobierno de los «mejores», refugiado en la mirada tradicional de los «criollos» como sociedad mayoritaria. Corrían la misma suerte los demás países latinoamericanos.

Para comprender la situación de los derechos de los pueblos indígenas en la actualidad se hace imperioso, entonces, el estudio del derecho del siglo XIX. Ello permitirá encontrar a ese otro sujeto social, a ese sujeto ensombrecido que es el indio, es la mujer, es el niño, es el joven y no solamente el reconocido como «buen vecino» o «criollo». Caeremos en cuenta, cuando estudiemos el arribo del derecho electoral del siglo XX, que estos sujetos históricos son oscurecidos nuevamente por el oligarca, el llamativo empresario, posteriormente el notario, el abogado, el inversionista, todos ellos arropados como ciudadanos, siendo estos sujetos los principales objetos de tutela del derecho nacional de las élites «criollas» latinoamericanas.

En consecuencia, los antecedentes del actual proceso de globalización del derecho se ubican sólo después de desentrañar la «ficción» de las elecciones políticas decimonónicas, el divorcio entre los discursos liberales clásicos y la realidad jurídica de las elecciones en los países latinoamericanos. Pese algunos novedosos estudios, *el siglo XIX es una época poco estudiada y donde se mantiene el velo negro de la ignorancia en cuanto al estudio histórico normativo de los procedimientos electorales*. La periodificación histórica del derecho electoral y el estudio de las elecciones directas del siglo XIX son elementos teóricos de una propuesta que torna compleja la mirada hacia el modelo electoral gaditano de

Annino: la constatación de que la participación política indígena era maniatada, corporativa, manipulada, colectiva o instrumentalizada pesa más que la comprobación de la inserción del indígena en el juego político de la votación en los espacios locales o nacionales. Poco después, el factor político electoral «democrático» («sufragio universal») no impidió que arrastremos identidades inacabadas y visiones fragmentadas de la realidad política, venidas del imaginario colonial y republicano.

2.2. TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL SIGLO XIX

Es interesante entender que el período republicano mantuvo —y, en algunos casos, acentuó— las diferencias sociales, económicas y culturales, al igual que la subalteridad en que vivían los «indios», conocidos así por la legislación colonial y por la nueva república criolla andina.

El constitucionalismo liberal decimonónico latinoamericano expresó claramente la amalgama de la utopía liberal y los presupuestos de la sociedad tradicional colonial. Un ejemplo de ello se manifiesta en la Constitución ecuatoriana de 1830:

Artículo 68.º Este Congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indios, excitando su ministerio de caridad en favor de esta *clase inocente, abyecta y miserable*.

Pese a los cambios propiciados por la modernidad, ésta aún no impide la manifestación de distintas formas de subalteridad,¹¹ exclusión o discriminación contra ciertas prácticas ancestrales de colectivos humanos no aceptadas por parte de la sociedad mayoritaria (LARREA 2000: 299).

Mucho más grave y excluyente es la visión del indio, del indígena a través del Acta Constitucional de Nueva Granada (Gran Colombia de 1811) en la cual se señala que son «tribus errantes o naciones de indios bárbaros que podían ser reprimidos si sus hostilidades nos obligaban a otra cosa» o «protegidos con toda la humanidad y filosofía que demanda su actual imbecilidad». Esto no

¹¹ Se solicitó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 6.º del Decreto Supremo N.º 028-2003-AG que establece la Reserva Territorial de los Nahua, Kugapakori, etc., por encargar a la CONAPA el rol de «tutor provisional» para representar a los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, siendo una institución del derecho civil que recuerda una visión de «subalteridad» del derecho peruano decimonónico.

hace más que ratificar la situación de subalteridad con que el constitucionalismo decimonónico andino consideraba a los pueblos indígenas en los ordenamientos jurídicos nacionales.

Existe una serie de normas constitucionales —legales e infralegales— mediante las cuales se aplicó un tratamiento de subalteridad jurídica al indio, sin reconocerlo como sujeto y, más aún, rescatando la visión de la tradición conservadora de la sociedad colonial. La Constitución de Cádiz de 1812 es prueba palpable de la extraña amalgama entre el liberalismo decimonónico y la tradición conservadora del derecho colonial:

Artículo 335.º

[...]

10. Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progresos de *las misiones para la conversión de los indios infieles*, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.

Un segundo elemento a resaltar es la mezcla entre el discurso jurídico decimonónico y el discurso legitimador de la religión católica para establecer el contacto con los pueblos indígenas aislados de los centros poblacionales coloniales. De éste se desprendió, tal como señalaba la Constitución de Venezuela de 1909, el proceso de «extirpación de las idolatrías» a pueblos indígenas (Art. 80.º).

Un tercer elemento del tratamiento constitucional sobre el indio es su supuesta incapacidad jurídica y política. El naciente constitucionalismo peruano consideraba a los pueblos indígenas, desde una visión de subalteridad, como un «incivilizado», un niño, un ser humano que no reconoce el bien ni el mal, no tiene la fe en Dios o la ha perdido. La Constitución fundante del Estado peruano y la visión criolla de nación consideraban a los «indios» —al parecer, todos estaban en una situación de aislamiento, no contactados para la sociedad mayoritaria— de la siguiente manera:

Artículo 90.º Las atribuciones del Senado son:

[...]

10. Velar sobre la conservación y mejor arreglo de las reducciones de los Andes; y promover la civilización y conversión de los infieles de su territorio conforme al espíritu del Evangelio.

Asimismo, la Constitución de 1828 señaló la función de contacto obligatorio a través de las Juntas Departamentales:

Artículo 75.º Son atribuciones de estas Juntas [Departamentales]:

[...]

10. Entender en la reducción y civilización de las tribus de indígenas limítrofes al departamento, y atraerlos a nuestra sociedad por medios pacíficos.

En ese sentido, queda claro que en la primera parte del siglo XIX la República no consideraba al indio como un sujeto de derecho pleno. Es más, traía problemas para el sistema de representación política por el derecho que podía ejercer dado los requisitos tradicionales y censatarios conjugados en las leyes y reglamentos electorales. La crítica principal proveniente de los intelectuales de los siglos XIX y XX contra el modelo electoral fue la continua manipulación electoral del voto de los analfabetos, identificados como «indios». Distintas discusiones se produjeron en los países andinos, como por ejemplo la polémica de los diputados Herrera y Gálvez sobre la capacidad jurídica de la *raza indígena* («soberanía de la inteligencia») y la descripción de Manuel Vicente Villarán (1962: 197-205) sobre las viciosas prácticas electorales que instrumentalizaban a los indios. Todas ellas expresaban lo que sucedía en el gobierno representativo del siglo XIX (GAMBOA 2003: 190).

Es decir, la República se dividió en la «República de Indios» y la «República de Criollos». Al indio, que interactuaba con la sociedad nacional, se le reconocieron ciertos derechos; sin embargo, se le trató sin alteridad jurídica o social. Así, la Iglesia u algunos órganos del Estado se propusieron la función de «civilizar» al indio que nunca tomó contacto con esta sociedad nacional.

Un cuarto elemento constitucional era el tratamiento formal colectivo a los pueblos indígenas, sin llevar aparejado un reconocimiento de derechos colectivos o individuales. A partir de la segunda mitad del siglo XIX, la intención de «civilizarlos» tuvo la finalidad de insertar a los indios en el proceso de manufacturación o en la actividad agrícola.¹² Los indios reconocidos —los quechuas—, agrupados en el campo o en el mundo rural a través de reducciones o comunidades, eran conocidos como «pueblo de indios», una suerte de masa amorfa de individuos muy lejos de poder ser reconocidos como ciudadanos. El jurista liberal peruano del siglo XIX, Juan Espinosa (2001: 370), mencionaba

¹² Este proceso de asimilación del indio lo señala claramente Anderson cuando cita a Pedro Fermín de Varlas, colombiano liberal del siglo XIX (ANDERSON 1992: 32).

y definía de esta manera a los «pueblos de indios» y su manipulada participación en el sistema de elección indirecta. Aún no era posible considerarlos como ciudadanos o sujetos políticos plenos en el juego electoral, entre la manipulación y clientelismo, el desprestigio de las elecciones estaba relacionado con el voto corporativo indígena.

Por otro lado, la noción de «pueblo de indios» o «pueblo de peruanos» podemos encontrarla en la legislación electoral y en otras normas especiales. Esta unidad social muy pronto se transformaría —a raíz de muchos levantamientos de estas comunidades en el caso del Perú, parte de Ecuador y Bolivia— en la atomización «cultural» de las comunidades campesinas reconocidas constitucionalmente en el siglo XX.

Deteniéndonos en el desarrollo histórico de la legislación que regulaba a los pueblos indígenas en el Perú, junto con el atraso del mundo agrícola sobre la «modernidad» del siglo XX y los continuos levantamientos de campesinos por la expropiación legal de sus tierras a través de los instrumentos legales usados por los hacendados (DE SOTO 2000), vemos que el Estado peruano estableció un régimen legal de comunidades campesinas en la Constitución de 1920 para proteger el derecho de propiedad sobre sus tierras:

Artículo 41.° Los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades de indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público, en los casos y en la forma que establezca la ley.

[...]

Artículo 58.° El Estado protegerá a la raza indígena y dictará leyes especiales para su desarrollo y cultura en armonía con sus necesidades. La Nación reconoce la existencia legal de las comunidades de indígenas y la ley declarará los derechos que les correspondan.

Esta norma marca un hito en cuanto a la regulación del derecho de propiedad de las tierras, declarando constitucionalmente la protección de las tierras campesinas y nativas. Sin embargo, en cuanto a la participación política, se produce un silencio constitucional sobre el tema que duraría hasta la Carta política de 1979; es decir, por más de ochenta años se siguió lo formulado en la Ley Electoral de 1896 del régimen de Piérola, mediante la que se deja de lado el criterio censatario y se perfecciona el principio de notables, a través del cual se señala que los que no sepan leer ni escribir, no podrán votar ni ser elegidos. Ello marcaría un hito en la población originaria y tendría serias repercusiones que fragmentarían la visión de desarrollo actual y la proveniente

de los «ciudadanos» de las zonas andina y amazónica de nuestro país: silencio constitucional, exclusión material de millones de ciudadanos hasta casi finalizado el siglo xx.

Por otro lado, el «silencio constitucional» con respecto a los pueblos indígenas aislados sería una constante hasta la actualidad. En el caso de los pueblos indígenas, éstos seguían manteniendo una interacción con órdenes eclesiásticas y circuitos económicos cada vez más interesados en explotar el caucho o minerales preciosos en la amazonía peruana. De esta manera podemos concluir que a través de la asimilación y contacto permanente de los pueblos indígenas quechuas y aimaras como parte de la actividad agrícola, se inicia una regulación tuitiva y paternalista de los derechos de estas comunidades como personas jurídicas; en ningún momento se reflexionó acerca del papel político de los pueblos indígenas en la construcción del Estado-nación, más allá del voto indígena.

2.3. TRATAMIENTO LEGAL ELECTORAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

El modelo electoral «gaditano» se extendió durante todo el siglo XIX, y aunque estuvo dividido en dos etapas —según el debilitamiento de la influencia de las élites locales en el procedimiento electoral—, dicho modelo decimonónico se expresó en el derecho constitucional peruano y en la legislación electoral de una manera constante y permanente. Muchas veces emergieron y cayeron gobiernos, muchas más se promulgaron leyes electorales,¹³ conteniendo los mismos principios del modelo gaditano.

¹³ El Decreto sobre Naturalización y Ciudadanía de 1821; norma base del derecho electoral subjetivo decimonónico; Reglamento Provisional de San Martín de 1821; norma que regula el futuro procedimiento electoral; Reglamento de Elecciones de Diputados de 1822; norma con rango de ley que regula las primeras elecciones parlamentarias mediante votación directa; Constitución de 1823; norma constitucional que establece por primera vez las elecciones indirectas y otras instituciones del modelo electoral gaditano; Ley Reglamentaria de Elecciones a Diputados y Senadores de 1824; ley que regula los órganos y procedimientos del sistema parlamentario; Reglamento de Elecciones Municipales de 1825; Constitución Vitalicia de 1826; Constitución de 1828 y la Ley Electoral de 1828; Constitución de 1834 y la Ley Reglamentaria de Elecciones de 1834; Ley Fundamental de 1837; Constitución de 1839 y la Ley Reglamentaria de Elecciones de 1839; Ley Reglamentaria de Elecciones de 1849; Ley Reglamentaria de Elecciones de 1851; Decreto Ley de Reglamento de Elecciones para Diputados de 1855; Constitución de 1856; Ley de Reglamento de Elecciones de 1857; Constitución de 1860; Ley Orgánica de Elecciones de 1861; Decreto de 1866; Constitución de 1867; y la Ley Electoral de 1892. La Ley Electoral de 1896 no es parte del período decimonónico que comprende el modelo electoral gaditano; con ella se inaugura la etapa del derecho electoral llamado «Transición hacia el poder electoral nacional» (1895-1931).

Las Constituciones que regularon expresamente las elecciones indirectas fueron las de los años: 1823, 1826, 1828, 1834 y 1839 (PACHECO 1996), a excepción de la Constitución de 1860 que omitió regulación expresa sobre las elecciones, señalando que «la elección de los senadores y de los diputados se hará conforme a la ley» (Art. 45.º).

La legislación electoral que disponía las elecciones indirectas parlamentarias (1822-1900), es decir, la implementación del modelo electoral gaditano, está presentada en el cuadro 2.

CUADRO 2
Leyes electorales que señalaron elecciones indirectas

Ley electoral	Gobierno que la promulgó
«Ley Reglamentaria de elecciones de Diputados al Congreso...» de 3 de marzo de 1825.	Dictador investido con el poder político y militar, Simón Bolívar Palacios (02/09/1824 a 16/02/1826).
«Ley Reglamentaria de Elecciones» de 19 de mayo de 1928.	Presidente de la República, José de La Mar Cortázar (09/06/1827 a 07/06/1829).
«Ley Orgánica de Elecciones» de 29 de agosto de 1834.	Presidente Provisorio, Luis José Orbegoso (20/12/1833 a 22/02/1835).
«Ley Reglamentaria de Elecciones» de 29 de diciembre de 1839.	Presidente Constitucional Agustín Gamarra (24/08/1838 a 18/11/1841).
«Ley Reglamentaria de Elecciones» de 22 de diciembre de 1849.	Presidente de la República, Ramón Castilla (20/04/1845 a 20/04/1851).
«Ley Reglamentaria de Elecciones» de 29 de diciembre de 1851.	Presidente de la República, José Rufino Echenique Benavente (20/04/1851 a 17/07/1854).
«Ley Orgánica de Elecciones» de 13 de abril de 1861.	Presidente Constitucional, Ramón Castilla (22/03/1860 a 24/10/1862).
«Ley Electoral» de 17 de diciembre de 1892.	Presidente Constitucional Remigio Morales Bermúdez (10/08/1890 a 01/04/1894).

Fuentes: TUESTA 2001, GAMBOA 2005. Elaboración propia.

Este modelo, influenciado por la Constitución de Cádiz de 1812 y por el proceso de elecciones de diputados de las colonias americanas a dicha representación (NÚÑEZ 2005) —y posteriores (DEMÉLAS-BOHY 2007)—, se caracterizó por el sistema indirecto de elección, las cualidades restrictivas (corporativas y patrimoniales) de la ciudadanía para ser parte del cuerpo electoral (gozar del derecho a elegir y ser elegido), la organización «municipalista» o

«localista» de los procesos electorales y su tendencia a mantener el sistema jurídico tradicional de representación (por ejemplo, equiparación de la noción colonial de «vecino» con el término republicano y liberal de «ciudadano»). Annino afirma que sobre ese carácter de extraña amalgama de las normas electorales decimonónicas estaba la dificultad que constituyó cualquier sistema indirecto del siglo XIX como un compromiso entre tradición y cambio:

[...] las juntas electorales de parroquia no fueron otra cosa que las antiguas juntas de vecinos mientras que las demás juntas de partido y de provincias crearon nuevos espacios con prácticas más modernas como el voto secreto e individual. (ANNINO 1995: 17)

Un primer elemento de las elecciones decimonónicas fue que los procedimientos y los órganos electorales funcionaban como filtros para limitar la participación indígena. Hemos denominado (GAMBOA 2005: 188) distintas etapas de la historia electoral del siglo XIX y parte del XX, según la influencia de las élites locales en los procedimientos electorales («poder electoral de las élites locales», «construcción de sus redes políticas de alcance nacional» y «transición hacia un poder electoral nacional»), y lo esencial es que en cada una de las etapas y actos de los procedimientos electorales, especialmente las elecciones indirectas, existe una tendencia a convertirse en un filtro social que impedía una representación total de la sociedad y permitía la elección de los «notables» bajo el principio de ser «lo mejor» de la representación de la sociedad. La representación no era una «muestra» proporcionada de los grupos que conformaban el cuerpo electoral —por no decir los ciudadanos—, sino la elección de los notables según el criterio de distinción y censatario: las élites locales, sus redes políticas manifestadas en partidos u organizaciones sociales que sobrepasaban los espacios locales y la aristocracia de inicios del siglo XX. El principio de «notables» se materializaba a través de los filtros del procedimiento electoral y legitimaba el criterio de la «soberanía de la inteligencia» para restringir la votación de los «indios» (GAMBOA 2005: 211). Es decir, pese que el criterio censatario estaba vigente en un sentido formal, ésta compartía un espacio con el principio elitista o de primacía de los notables para restringir la participación indígena en los cargos de mayor importancia nacional (Congreso, Presidencia).

Un segundo elemento que encontramos en la legislación electoral decimonónica es la consideración como sujetos de derecho: por un lado, estaban los

ciudadanos notables, a quienes se les regula sus derechos como individuos, mientras que, por otro, se desarrolla el concepto de «pueblo de peruanos», el cual se manifestó en el art. 7.º del «Reglamento provisional que establece el método de las elecciones de municipales» del 2 de diciembre de 1821, y tal como lo hemos señalado anteriormente (GAMBOA 2005: 226) y líneas arriba, no hace más que mostrar un trato legal diferenciado e inferior entre individuos y masa gregaria, en la cual no se pueden contar ciudadanos, sino miembros de un grupo que por sí, no tiene derechos, sino tan sólo identifica a los pueblos originarios o indígenas.

Al analizar la legislación electoral decimonónica (GAMBOA 2005: 195), podemos apreciar que el control de las élites locales en los órganos electorales no solamente se encuentra en las cualidades necesarias para ser ciudadano y ser miembro de los entes rectores de las mesas de colegios parroquiales, sino que se asegura su presencia en éstas para decidir el resultado de la elección en dicha etapa, sobre todo, para impedir que se filtre el voto indígena o de la mayoría errante a través de las cualidades que se exigen para ser elector y conformar el colegio electoral provincial.

Un tercer elemento que caracteriza los comicios en el siglo XIX y la participación indígena en ellos, es la mala fama de las elecciones decimonónicas.¹⁴ La crítica principal proveniente de los intelectuales del siglo XIX y XX contra el modelo electoral gaditano fue la continua manipulación electoral del voto de los indios, caracterizados como analfabetos. La polémica Herrera-Gálvez sobre la capacidad jurídica de la *raza indígena o de peruanos* (CHIARAMONTI 2005) y los hechos de corrupción, clientelismo y violencia política en la funcionalidad de la elección de dos grados y en el ejercicio del voto de los analfabetos (ESPINOSA 2001: 369; BASADRE 1980: 37-40; y 1983: III, 245-7), quedaron como argumentos a favor de la Ley Electoral de 1896, así como —en el caso contrario— de posteriores críticas frente a intentos de reforma electoral que incluían el voto de los analfabetos. Finalmente, en el siglo XX fueron derrotados los argumentos de la «soberanía de la inteligencia» y la inclusión de los analfabetos como «ciudadanos» fue esencial para un proceso mayor de

¹⁴ López Martínez (2001) menciona que las elecciones de 1851 fueron —entre todas las decimonónicas—, posiblemente, las más cercanas a lo que podemos entender como «democráticas» o por lo menos que contaron con una amplia campaña política de distintos partidos con diversos programas.

democratización de nuestro sistema político y de identificación con el Estado y con la construcción de «nación peruana».

Sin embargo, actualmente queda por reconocer si en la práctica esta situación del «voto universal» es apreciable y la participación política no tiene límites más que los «democráticos»; es decir, este sistema democrático y, por tanto, electoral, no contempla aún las expectativas y exigencias de las colectividades y grupos comunitarios que habitan el Perú, como son las comunidades campesinas, nativas y, especialmente, los pueblos indígenas.

En todo caso, en el siglo XIX, la necesidad de filtros electorales como la elección indirecta que permitía la prevalencia del principio de notables por el control de las élites locales en el procedimiento electoral fue uno de los motivos por el cual se caracterizó como de mala fama el modelo electoral gaditano. Vale la pena señalar que la posición que sostuvo el liberal Juan Espinosa fue muy precisa y compartida en su mayor parte por la doctrina nacional. Este conspicuo defensor de las ideas liberales afirmaba que la elección directa era una expresión auténtica de la voluntad popular, ya sea por elección del representante o a través de los electores:

[La] elección *directa* sería la más genuina expresión de la voluntad del pueblo, suponiendo que cada ciudadano depositase en la urna electoral su propio voto, dado en conciencia y con conocimiento del sugeto a quien elejía; pero si va elejir por sugestión de otro y con una lista de nombres dictada por un partido o por los hombres del poder, su elección es indirecta, aunque la ley la califique de directa. (ESPINOSA 2001: 369)

Este autor criticó tanto el modelo electoral indirecto o gaditano como la elección directa. Consideraba «tan mala [...] una elección como otra». Así, el sistema de elección directa, por la falta de voluntad política y de conciencia ciudadana, grafica la manipulación de la votación en los «pueblos de indios», y el sistema de elección indirecta por «el mercado de los votos de los electores»—un mercado que se manifiesta en «un pueblo que vendió su voto directo por una peseta o un trago de aguardiente»— con el elector provincial que es un mercader de la política. Espinosa consideraba que el elector provincial vendía su voto:

[...] por una onza o una docena de onzas al Diputado, que lo vende por un empleo o una misión diplomática, o un negocio cualquiera, si no es tan tonto que lo da porque lo convidaron a comer en palacio, le apretó la mano el Presidente o el Ministro y le dijo *mi amigo*. (ESPINOSA 2001: 370)

Otro jurista que reforzaba la necesidad de la prevalencia del principio de notables en las elecciones políticas era el peruano José Silva Santisteban. Citando a Herrera sobre la soberanía de la inteligencia y la discusión de la participación indígena en las elecciones decimonónicas, apoyaba la idea de que «[...] el *derecho de mandar*, á una porción escojida de la sociedad, digna de sus virtudes é inteligencia de regir los destinos de la Nación» (1874: 6-7). Asimismo, volviendo a citar a Herrera, reafirmaba la idea de superioridad y del valor de los notables como «[...] *unos* hombres han nacido para mandar y otros para obedecer, mal que pese á las preocupaciones difundidas por exagerados escritores» (1874: 13), frente a las poblaciones originarias.

Ciertamente, el criterio censatario será una constante formal en este período electoral para configurar los miembros de los órganos electorales parroquiales y provinciales. El aumento del comercio internacional, la exportación del guano, las redes políticas y la aparición de los partidos políticos fueron algunos de los factores que influenciaron para sobreponer el criterio censatario sobre el principio de notables en la composición de los entes electorales y en el voto por los electores provinciales. Sin embargo, esto no llegó a ocurrir en gran medida por la resistencia de las élites locales y porque existían otros mecanismos para limitar la participación de actores indígenas en el procedimiento electoral. Además, las críticas contra el criterio censatario arrojaron, entre éstas la posibilidad latente de legitimar la mayoritaria participación indígena, la cual podía ser manipulada mediante la votación «corporativa», y más aún, el riesgo que implicaba una participación política indígena autónoma —en el caso del modelo federal, quizá un temor a un posible separatismo indígena— en el sistema político y social de «notables»:

[...] pero semejante privilegio sería [límites al derecho de sufragio] un ataque á los principios constitutivos de una república. En esta, basta la instrucción elemental y la probidad del ciudadano; basta que sepa por quién vota; que él mismo pueda escribir el nombre de su candidato para ponerse á salvo de un engaño; basta, en fin, que posea cierta independencia para proceder como hombre y no como instrumento. (FUENTES 1873: 155)

Por muchas razones se abandonó el modelo de las elecciones directas, pero más que nada, porque se necesitaba el segundo filtro —la elección indirecta— del procedimiento electoral para evitar la tiranía del número, la manipulación de las masas, el peligro del voto mayoritario indígena, el creciente mercado de

los votos de los electores y la violencia política que afectaba los espacios locales y provinciales. Eso era afirmado hasta por los más conspicuos liberales que creían en las elecciones directas:

Los sectarios del sistema de elección directa aducen que la única razón del sufragio indirecto es que puede servir de preservativo contra los extravíos de las masas, haciendo predominar las voluntades menos numerosas, sin duda, pero más ilustradas. (FUENTES 1873: 156)

De esta manera, es preciso tomar en cuenta el carácter formal restrictivo de los derechos políticos en la legislación electoral decimonónica. Es más, esto se planteaba de manera abierta y clara, produciéndose una serie de discusiones parlamentarias, extendiéndose hasta el siglo XX.¹⁵ Lo cierto es que la participación política indígena se originó en la tensión jurídica entre los principios de notable y el censatario, trasladándose a la tensión entre el voto analfabeto y el universal. Sin embargo, no se ha analizado ni comprendido de manera intercultural la participación política indígena, constituyéndose ello en una tarea pendiente de nuestra democracia.

CONCLUSIONES

Los pueblos indígenas son sujetos históricos que, junto con otros sujetos colectivos, han causado una revolución en la dogmática jurídica tradicional¹⁶ de los derechos humanos y en la noción de democracia que ostentamos.¹⁷ El papel de las organizaciones políticas y sociales que se aglutinan alrededor de la identidad andina o de los pueblos indígenas es actualmente relevante para las

¹⁵ Momentos de definición constitucional peruana sobre los pueblos indígenas fueron los períodos de 1931-1932 y de 1978-1979, etapas de grandes debates parlamentarios para la inclusión en la Constitución del derecho al sufragio de los analfabetos (BELAUNDE 1966: 43-50; PATRÓN 1978: 145-6; RUBIO & BERNALES 1983: 297-300). Sin embargo, estas discusiones tienen matices que se escapan del modelo electoral gaditano, muy propio de la realidad decimonónica.

¹⁶ Algunos filósofos políticos afirman que la dicotomía entre ser individual y ser colectivo se expresa en la crisis de la sociedad posmoderna y su incapacidad de legitimar «la obligación política» del pacto social contemporáneo: una lucha constante entre los valores de libertad —principios y tradiciones liberales del mundo occidental—, y otros valores colectivos —por ejemplo, el valor «identidad»— de grupos socioculturales reconocidos como sujetos subalternos (DAS 1997: 279; MATO 2001: 13; JAMESON 1998: 69). Esta contradicción se tornará crucial en el contenido valorativo de la internacionalización del derecho (justicia, libertad, defensa de los derechos humanos, solidaridad y cooperación, pluralidad y multiculturalismo, etc.).

¹⁷ La conjunción entre la teoría de la democracia como marco político y los derechos humanos de tercera generación como aspiración de autonomía sociocultural, se debe a la opresión sobre grupos socioculturales por parte de la sociedad mayoritaria «oficial» (monoculturalismo) y a la hegemonización e imposición negativa de valores de una cultura o un sistema económico sobre otros (la globalización). Estos conflictos alteran completamente la noción de Estado de Derecho y, sobre todo, la homogeneidad de sociedades «liberalmente democráticas».

políticas públicas de los Estados sociales de derecho (reforma social y reformas constitucionales de derechos), para la gobernabilidad democrática de los países andinos (movilizaciones sociales en Bolivia, Ecuador y Perú) y para la configuración de una identidad nacional (imaginario colectivo de «nación»). Por estas razones, es necesario el estudio filosófico y dogmático de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de sus prácticas en los movimientos sociales.

Así, en el siglo XIX y buena parte del XX, tanto el discurso jurídico como la normatividad electoral nos señalan un tratamiento diferenciado hacia los «indios». Existe, pues, una subalteridad política jurídica. Esto va más allá del lento reconocimiento de la propiedad comunal de las comunidades campesinas y nativas, junto con las cuotas para elecciones locales y regionales actuales; es decir, la subalteridad jurídica se expresa tanto en lo formal (leyes) como en la práctica (juego electoral) en el voto censatario en el siglo XIX o en el voto restrictivo a los analfabetos durante casi todo el siglo XX.

En el caso del siglo XIX, la manipulación del voto indígena en las elecciones indirectas decimonónicas no hace más que entender la adecuación de los intereses de las élites en el pensamiento utópico liberal al incorporar necesariamente a los indígenas en las elecciones parlamentarias. El criterio censatario se abrió paso al cuestionamiento de la votación de los indios por la visión tradicional restrictiva (principio electoral de notables); sin embargo, en el siglo XX se produce un retroceso al implementarse el principio de notables en las elecciones políticas: queda prohibido el voto de los analfabetos y, por tanto, el de los indígenas (hasta la Constitución de 1979).

Estas reglas y prácticas políticas y electorales tienen una gran repercusión en la relación entre Estado y pueblos indígenas, puesto que produce un distanciamiento histórico y jurídico en el proceso de toma de decisiones públicas. Dicho distanciamiento se materializa con la resistencia de las élites nacionales en producir procesos de diálogos institucionalizados, debatir seriamente la inserción política de las comunidades campesinas y nativas, de los pueblos indígenas, en el gobierno nacional, presentándose aún hoy como la única manera de integrar la participación indígena en las elecciones ordinarias.

La falta de originalidad para vencer la «distancia» (subalteridad jurídica) en la implementación de nuevos mecanismos políticos o electorales (por ejemplo,

la cuota indígena para elecciones parlamentarias), o la sencilla resistencia pasiva de las élites nacionales por no implementar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas —establecida como una obligación desde la vigencia del Convenio n.º 169 de la OIT (1995)—, nos muestra que, pese al tiempo, si bien las fórmulas electorales han cambiado, no ha sucedido lo mismo con las prácticas políticas o electorales.

BIBLIOGRAFÍA

- ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal & Francisco NÚÑEZ
2006 «Ensayo bibliográfico: las elecciones peruanas decimonónicas». *Elecciones* 6. Lima, ONPE, pp. 219-242.
- ANDERSON, Benedict
1992 *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ANNINO, Antonio (coord.)
1995 *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BASADRE, Jorge
1980 *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.
1983 *Historia de la República del Perú, 1822-1933*. 7.ª ed. 11 t. Lima: Editorial Universitaria.
- BELAUNDE, Víctor Andrés
1966 *El debate constitucional, discursos en la asamblea 1931-1932*. Lima: P. L. Villanueva.
- CHIARAMONTI, Gabriella
2005 «A propósito del debate de Herrera-Gálvez de 1849: breves reflexiones sobre el sufragio de los indios analfabetos». En ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 325-358.

CIURLIZZA, Javier et ál.

2004 *Hatún Willakuy, versión abreviada del Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Perú*. Lima: Gráfica Navarrete.

CUEVA, Neptalí

2007 «La vulnerabilidad de los indígenas en aislamiento». En SANTILLÁN & GAMBOA (eds.). *Hacia una reglamentación de la Ley N.º 28736 régimen especial transectorial de protección a favor de pueblos indígenas en aislamiento y en contacto Inicial*. Lima: DAR, pp. 67-92.

DAS, Veena

1997 «La subalternidad como perspectiva». En BARRAGÁN & RIVERA (comp.). *Debates post coloniales: una introducción a los estudios de la subalternidad*. La Paz: Editorial Historias.

DEMÉLAS-BOHY, Marie-Danielle

2003 *La invención política. Bolivia, Ecuador y Perú en el Siglo XIX*. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos / Instituto de Estudios Peruanos.

2007 «El sufragio indígena en los Andes durante el período revolucionario (1810-1815): ¿electorado cautivo o guerra de castas?». *Elecciones 7*. Lima, ONPE. pp. 169-286.

DE SOTO, Hernando

2000 *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: Editorial El Comercio.

DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando

1992 *La idea de derecho en el Perú republicano del siglo XIX*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ESPINOSA, Juan

2001 *Diccionario republicano*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú / University of the South-Sewanee.

FUENTES, Manuel Atanasio

1873 *Derecho constitucional filosófico*. Lima: Imprenta del Estado.

GAMBOA, César

2003 «¿Excepciones al modelo electoral gaditano?: Las elecciones directas en el Perú del siglo XIX». *Elecciones 2*. Lima, ONPE, pp. 169-200.

2005 «Los procesos electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú, 1822-1896». En ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 179-228.

JAMESON, Fredric

1998 «Sobre los estudios culturales». En ŽIŽEK & JAMESON. *Estudios [1993] culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Barcelona: Paidós.

LARREA HOLGUÍN, Juan

2000 *Derecho constitucional ecuatoriano*. vol. 1, 6.^a ed. Guayaquil: Corporaciones de Estudios y Publicaciones.

LÓPEZ MARTÍNEZ, Héctor

2001 *Ciento cincuenta años de elecciones en el Perú. Los comicios de 1851*. Lima: Talleres gráficos Editora Logos.

MATO, Daniel

2001 «Introducción: Cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización». En MATO (com.). *Estudios Latinoamericanos sobre la cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

NÚÑEZ, Francisco

2005 «La participación electoral indígena bajo la Constitución de Cádiz (1812-1814)». En ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, pp. 361-394.

PACHECO, Toribio

1996 *Cuestiones constitucionales*. 3.^a ed. Lima: Grijley.

PATRÓN FAURA, Pedro

1978 «El sistema electoral en el Perú». En *Seminario situación y derechos políticos del analfabeto en el Perú*. Lima: Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

QUIJANO, Aníbal

1999 «Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina». En CASTRO GÓMEZ, Guardiola Rivera & MILLÁN DE BENAVIDES (eds.). *Pensar [en] los intersticios: teoría y práctica de la crítica poscolonial*. Bogotá: CEJA.

ROSANVALLON, Pierre

1999 *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*. México: Instituto Mora [1992]

RUBIO, Marcial & Enrique BERNALES

1983 *Constitución y sociedad política*. 2.^a ed. Lima: Mesa Redonda Editores.

SILVA SANTISTEBAN, José

1874 *Curso de derecho constitucional*. 3.^a ed. París: Imprenta de Pablo Dupont.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

2001 *Perú político en cifras 1821-2001*. 3.^a ed. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

VINDING, Diana

2004 *El mundo indígena 2004*. Copenhague: Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas-IWGIA.

VILLARÁN, Manuel Vicente

1962 «Costumbres electorales». En *Páginas Escogidas*. Lima: P. L. Villanueva, pp. 197-205.

CÉSAR LEONIDAS GAMBOA BALBÍN

Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y candidato a Doctor en Derecho y Ciencia Política por la misma casa de estudios. Especialista en derecho constitucional y ciencia política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

Su experiencia incluye haber sido investigador de la Fundación de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos e investigador visitante del Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati (España). Ha sido miembro del equipo de investigación del Proyecto de Investigación: «Historia de las Elecciones en el Perú desde la Cortes de Cádiz hasta nuestros días» (Instituto de Estudios Peruanos y Universidad Nacional Mayor de San Marcos). Desde 2005 pertenece a la Asociación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), y desde 2008 es su Presidente, organización peruana sin fines de lucro dedicada a la promoción del desarrollo sostenible.

Es autor de diversas publicaciones y artículos en el Perú como en el extranjero con respecto a historia de las elecciones y derechos de los pueblos indígenas. En esta especialidad, resalta «Filtros electorales en el derecho decimonónico: Órganos electorales y procedimiento electoral», en ALJOVÍN, Cristóbal & Sinesio LÓPEZ (ed.), Historia de las Elecciones, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

Movimiento indígena y retos electorales en Colombia: regreso de lo indio para una apuesta nacional*

VIRGINIE LAURENT

<vir laurent@hotmail.com>

Investigadora

Instituto Francés de Estudios Andinos

Colombia

[Resumen] Espacio privilegiado para una puesta en escena de lo político, los procesos electorales se prestan para un juego sutil entre las apariencias y las pertenencias. La participación de representantes del movimiento indígena colombiano en elecciones locales, regionales y nacionales ha posibilitado un fenómeno paradójico a primera vista: la afirmación de la *indianidad* en contextos extracomunitarios. Si bien la participación indígena en los procesos electorales muestra su voluntad de apertura e inserción dentro de una dinámica política nacional, se constituye también en un medio para reivindicar elementos considerados específicamente indígenas que adhieren a aspectos más *clásicos* del ejercicio político. El artículo intenta develar los discursos y las estrategias que acompañan dichas prácticas entre los miembros de las organizaciones político-electorales indígenas.

[Palabras clave] Apariencias, pertenencias, movimiento indígena, elecciones, organizaciones indígenas, AICO, ASI, MIC.

[Title] Indigenous movement and electoral challenges in Colombia: the Indian returns to a national goal.

[Abstract] As privileged spaces for enacting the political, electoral processes allow the subtle slippage between appearances and membership to take place. The participation of representatives from the Colombian indigenous movement in local, regional and national elections has produced what a first sight appears to be a paradoxical phenomenon: the affirmation of «indianness» in contexts outside the community. In effect, although indigenous participation in electoral processes shows their openness and insertion within the dynamics of national politics it also constitutes a medium for re-vindicating those elements considered to be «specifically indigenous» related to the more «classical» aspects of political action. The article examines the discourses and strategies accompanying such practices between the members of the indigenous politic-electoral organizations.

[Keyword] Appearances, membership, indigenous movement, elections, indigenous organizations, AICO, ASI, MIC.

Laurent, Virginie. «Movimiento indígena y retos electorales en Colombia: regreso de lo indio para una apuesta nacional». En: ELECCIONES, 2009, enero-diciembre, v. 8, n. 9, pp. 87-114

[Recibido] 01/09/09 & [Aceptado] 25/09/09

* Una primera versión de este artículo fue publicado en la Revista Colombiana de Antropología, vol. 38, año 2002.

INTRODUCCIÓN

En Colombia, después del nacimiento de organizaciones regionales de defensa de las peticiones de las poblaciones indígenas en los años 1970 —derecho a la tierra y la identidad, toma en consideración por parte del Estado—, y de su extensión en todo el país durante la década de 1980,¹ en el siguiente decenio la Constitución de 1991 confirmó el reconocimiento de sus reivindicaciones, constituyendo así un momento clave para su inserción en la escena electoral. El recurso al sufragio universal para la elección de alcaldes y gobernadores —Ley II de 1986, de reforma municipal; artículo 260.º de la Constitución Política—, y la creación de una circunscripción especial para asegurar la presencia de dos representantes de los indígenas en el Senado —artículo 171.º de la Constitución—, fomentaron de inmediato la multiplicación de las candidaturas indias. Desde entonces, sobre la base de proyectos políticos que dicen fundarse en la indianidad, las comunidades² indígenas afirman su voluntad de participar en los órganos de representación de la nación por medio de fuerzas que, nacidas del movimiento indígena, buscan defender, ante todo —y entre otros—, sus propios intereses. Fuerzas tales como el Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) y el Movimiento Indígena Colombiano (MIC) han participado desde esa época en la actividad electoral local, regional y nacional.³

¹ En 1971 se fundó el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) pionero en Colombia, el mismo que sirvió de modelo en otras regiones del país en donde las organizaciones indígenas se multiplicaron poco a poco hasta la creación, en 1982, de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC). No obstante, el CRIC no será la única organización en el Cauca. A fines de los años 1970, un grupo de disidentes, activos principalmente alrededor del resguardo de Guambía, creó el Movimiento de los Gobernadores en Marcha, que se convirtió más tarde en el Movimiento de Autoridades Indígenas de Suroccidente.

² Se entiende aquí por comunidad o parcialidad —indígena— a la unidad territorial y administrativa que corresponde al resguardo; por extensión también a sus habitantes.

³ Cuando hago alusión a candidatos, listas, campañas electorales, programas, estrategias o discursos políticos indígenas me refiero principalmente a estas tres organizaciones. Durante la Constituyente, la ONIC defendió los intereses de las comunidades indígenas del país al lado de un miembro de un Movimiento de Autoridades Indígenas de Colombia (AICO), creado a escala nacional en 1990 sobre las bases del Movimiento de Autoridades Indígenas del Suroccidente. No obstante, cuando la ONIC se reunió en 1991 para elegir al candidato destinado a representarlo en el Senado durante el período 1991-1994, aparecieron dos orientaciones. Mientras que una parte de los participantes —mayoritaria—, compuesta por las organizaciones de las tierras bajas del país se expresaba a favor de un ingano del departamento de Putumayo, los delegados de la zona andina se opusieron a esa elección y prefirieron dar forma a una fuerza política independiente, la Alianza Social Indígena (ASI). En respuesta a estos desacuerdos, la ONIC decidió renunciar a toda participación electoral, absteniéndose así de prestarle apoyo oficial a uno u otro de los sectores indígenas en competición. Sintiendo abandonados por la organización, los militantes de las regiones de la amazonía y la orinoquía fundaron su partido, el Movimiento Indígena Colombiano (MIC). A raíz del fracaso de su principal líder después de las elecciones parlamentarias de 1998, este movimiento perdió su personería jurídica.

Especialmente propicios para un juego sutil entre apariencias y pertenencias, espacio privilegiado para una puesta en escena de lo político, los procesos electorales se prestan para ir y venires permanentes entre lo que parece ser —por medio de lo que se dice y se hace, de lo que se ve y se oye, de lo que se da a ver y a oír, del campo de las apariencias— y lo que supuestamente es —la identidad o, más bien, los procesos de identificación, contruidos sobre la base de pertenencias múltiples, de índole familiar, política, regional, nacional, étnica, religiosa, no exclusivas y no necesariamente contradictorias—. En época de elecciones, apariencias y pertenencias adquieren un peso y un significado especialmente fuertes, al mismo tiempo que demuestran una maleabilidad excepcional dado lo que está en juego con ellas: el acceso de algunos al poder sobre la base de un proceso de selección —las elecciones— considerado racional —pues está lejos de las prácticas de brujería y otros métodos de adivinanza—, privado de discriminación —en la medida en que funciona a partir del sufragio universal directo— y cuyo resultado depende en gran parte de la fuerza de los candidatos para convencer al electorado.

Tal fenómeno incita a interrogarse sobre la existencia de posibles modos indígenas de participar en las elecciones, y lleva a acercarse de manera general a la relación entre identidades y retos políticos. ¿En qué medida las reivindicaciones y argumentos identitarios pueden dar forma a un capital político —politización de la etnicidad—? ¿Cómo puede la apertura de nuevos espacios de negociación, decisión y participación para los protagonistas étnicos en el sistema político, contribuir a fomentar la reafirmación de los particularismos —etnización de lo político—? ¿Cómo llegar, sobre todo, al difícil equilibrio para ser, a la vez, suficiente pero no demasiado indígena para motivar el respaldo de los votantes con el fin de acceder al poder? ¿Cómo, para ello, se escoge a los candidatos? ¿Quiénes son y cuál es su trayectoria? ¿A quién se dirigen y en qué términos? ¿Cómo puede ser perceptible su diferencia? ¿En qué medida se trata de candidatos como los demás? Porque desde su inserción en las elecciones el movimiento indígena colombiano enfrenta un nuevo reto: reunir un electorado más amplio en torno a una causa fundada, a priori, sobre una identidad que se reivindica como específica.

Al respecto, la contribución de los candidatos del movimiento indígena al proceso electoral y el papel que han desempeñado en algunos casos en cuanto

elegidos ha dado lugar, con frecuencia, a un fenómeno que parece paradójico a primera vista: la afirmación de su indianidad en un contexto extracomunitario. En efecto, la movilización electoral indígena refleja, por un lado, una voluntad de apertura e inserción dentro de una dinámica política de dimensión nacional. Sin embargo, por otro revela también, en numerosas situaciones, una serie de personalidades y discursos considerados como más específicamente indígenas que se suman a otros aspectos, modernos o más clásicos, del ejercicio político. Este artículo intenta desvelar dichas prácticas entre los miembros de las organizaciones político-electorales indígenas.

1. SELECCIÓN DE CANDIDATOS: POSICIONES OFICIALES, TRATOS SECRETOS, MEDIACIONES DIVINAS

Uno de los aspectos más llamativos del «aprendizaje de la política moderna»⁴ por parte de las organizaciones indígenas en Colombia lo constituye, sin duda, la multiplicación de asambleas de toda clase realizadas en los últimos años, sobre todo en los ámbitos nacional o regional, aunque también, a veces, locales. De unas elecciones a otras ha habido muchos encuentros, congresos y otras convenciones políticas con el doble fin de evaluar el trabajo de los elegidos del movimiento indígena y designar a los futuros aspirantes a cargos públicos. A menudo espaciadas en el tiempo, por lo general dichas reuniones dieron lugar a varios meses de reflexiones a partir de un esquema ordenado según un ritmo preciso. En primer lugar, con la llegada de la fecha de los comicios empieza a pensarse en la escogencia de posibles candidatos. De cierta manera, se trata de un momento previo a la selección pública de los aspirantes; selección pública que se concreta mediante el consenso —o el voto— entre representantes de las organizaciones político-comunitarias y político-electorales indígenas,⁵ y constituye la segunda fase del proceso. Sigue, por último, la campaña electoral propiamente dicha, durante la cual, acompañado por los suyos, el candidato debe saber convencer a su electorado.

⁴ Estos términos los tomo prestados de Roberto Santana, quien habla de «l'apprentissage de la politique moderne» por parte de los indígenas de Ecuador (SANTANA 1992: 153).

⁵ Para facilitar el análisis he recurrido a una redefinición terminológica. Por organizaciones comunitarias o político-comunitarias entiendo a las que se reivindican como fundándose ante todo en autoridades consideradas tradicionales —como los cabildos— y se proponen actuar como portavoces de las comunidades indígenas a escala local, regional o nacional; y por organizaciones políticas o político-electorales, a las que, además de esta función de representación, pretenden participar directamente en las corporaciones públicas, objetivo que aspiran cumplir mediante las elecciones.

Estas deliberaciones preliminares tienen la particularidad de llevarse a cabo, si no en las comunidades indígenas, por lo menos, oficialmente hablando, con su consentimiento. El hecho de ser escogido por la comunidad es, ciertamente, una de las primeras condiciones impuestas a los aspirantes a una candidatura en representación de las organizaciones AICO, ASI y MIC.⁶ Más allá de esta modalidad, que al parecer se utilizó para todo tipo de elecciones, hay otro aspecto que puede tener un peso decisivo en la selección de un candidato; el conocimiento que tenga del mundo blanco —asociado con la idea de mejor educación, preparación y capacitación—, calidad que se requiere para pretender asumir las nuevas funciones políticas que incumben a los líderes del movimiento indígena pero también con el fin de movilizar un electorado potencial compuesto no sólo de votantes indígenas.

Sobre este punto puede señalarse que cierta jerarquía entre los candidatos es perceptible, según el tipo de corporación a la cual esperan acceder. Por supuesto, las expectativas van a la par con la importancia de la función. En el ámbito local el voto tiende a responder a preocupaciones más concretas del elector, que a menudo conoce personalmente a los candidatos y espera del elegido que contribuya a mejorar su vida cotidiana por medio de toda clase de transacciones electorales, inclusive de naturaleza puramente material: un voto contra dinero, un servicio, un empleo, etcétera. Cuando se trata de respaldar a un candidato al senado, lo que está en juego no es sólo el futuro de un municipio o un departamento sino el de la nación en su conjunto. Además, a pesar de su posible popularidad, el candidato está separado por una mayor distancia de muchos de sus electores —por lo menos físicamente—. Por otra parte, los objetivos que persigue, y que se piensan a más largo plazo, se inspiran en orientaciones más generales definidas a escala nacional por la organización que representa. En cambio, la simbología que emana de él puede generar cierta simpatía por parte de los electores anónimos; simbología que, en el caso de los candidatos del movimiento indígena, se basa principalmente en una combinación desconocida que de pronto puede significar la clave del éxito electoral: proyectos políticos alternativos defendidos por actores ausentes hasta entonces de la escena electoral y, por tanto, libres de sospecha en cuanto a corrupción, clientelismo, etcétera; al contrario de los candidatos de los partidos tradicionales.

⁶ En efecto, este tipo de argumento resalta en la serie de entrevistas realizadas, entre 1995 y 2000, con representantes locales, regionales y nacionales de las organizaciones AICO, ASI y MIC.

En términos generales, los candidatos a las alcaldías y los concejos municipales se designan localmente, mientras que los aspirantes a las asambleas departamentales, las gobernaciones y la cámara de representantes se proponen en reuniones regionales. Por último, los futuros senadores se seleccionan durante encuentros de carácter nacional. Varios meses antes de las elecciones, los delegados locales, regionales y nacionales de las organizaciones indígenas llegan a numerosos acuerdos con el objetivo de facilitar apoyos recíprocos entre ellos. Aunque no es posible descartar del todo los cambios de última hora, puesto que las fechas de los comicios no siempre coinciden, con frecuencia candidaturas y campañas electorales indígenas a estos distintos niveles van a la par. En este sentido, los candidatos a las alcaldías, concejos municipales, asambleas departamentales y gobernaciones no dejan de recordar sus múltiples vínculos —verdaderos o circunstanciales— no sólo con sus comunidades de origen sino también con los proyectos políticos que se proponen llevar a cabo y las organizaciones que supuestamente los defienden. Asimismo, reiteran su respaldo a todos los que, como ellos, se comprometen a favor de una organización-madre para apoyar a un candidato nacional; en otros términos, el futuro senado. Como contrapartida, este último puede interceder a veces ante dicha organización para asegurar, por ejemplo, la obtención de un aval para un candidato local o departamental.⁷ De manera que, más que de candidatos individuales se trata de especies de equipos de candidatos, formados para ayudar a una u otra de las organizaciones indígenas en competición. En algunos casos, sin embargo —sobre todo localmente—, en vez de las consignas decididas en el marco de las organizaciones político-electorales se prefieren otras formas de alianzas, allí también a partir de negociaciones previas y según criterios destinados a hacer posible el apoyo mutuo en contra de la doble elección. Estas negociaciones preelectorales, autorizadas o prohibidas, se harán más que en las asambleas políticas durante intercambios personales entre representantes de las organizaciones AICO, ASI y MIC, por un lado, y los líderes regionales y locales por otro.

Entre posiciones oficiales y tratos secretos, los preparativos electorales del movimiento indígena dejan entrever poca diferencia en relación con los de cualquier otro tipo de partido político. En algunas circunstancias, sin embargo, sí son más originales, haciendo alusión, a la vez, a la idea de una

⁷ Para tomar parte en los procesos electorales, los candidatos deben haber recibido el aval de una de las opciones políticas reconocidas por el Consejo Nacional Electoral.

especificidad y de un regreso a los orígenes. En ciertas oportunidades, en efecto, las campañas electorales toman un rumbo muy distinto y algo fuera de lo común —por lo menos desconocido por parte de los partidos tradicionales— por haberse fundado en la realización de rituales bajo la responsabilidad de chamanes y haber adquirido un carácter sagrado. Así, a veces, se recurre a los *mamos*, *te' walas* y otros médicos tradicionales para que pongan su conocimiento ancestral al servicio de la causa política-electoral, ayuden a la elección de candidatos o, incluso, para que expliquen las posibles victorias o derrotas.⁸

2. POLÍTICOS INDÍGENAS: PERFILES Y TRAYECTORIAS

Con la entrada del movimiento indígena en el universo electoral, algunas personalidades de las organizaciones AICO, ASI y MIC se han destacado por haber adquirido visibilidad creciente en la sociedad colombiana. Figuras nuevas a veces, con una presencia más antigua en el marco de las reivindicaciones indígenas o, de manera más general, de la lucha popular; y otras cuyo transcurso ha permitido que sean reconocidas como elegidas por sus comunidades y organizaciones, antes —y con el fin— de pretender serlo en la escena electoral. Figuras, en fin, que a menudo han sido centrales en contactos paralelos entre mundos indígenas y sociedad nacional y que, en este aspecto, se han caracterizado por su papel de intermediarios entre las fuerzas políticas indígenas y sus posibles electores.

2.1 LOS NUEVOS JEFES

Entre los personajes principales de la historia política reciente del movimiento indígena se distingue un primer grupo compuesto por quienes pueden llamarse «los nuevos jefes indios» (CHAUMEIL 1990). Por ello se entiende al conjunto de los líderes indígenas que debido a su inserción en la política nacional

⁸ Al respecto pueden mencionarse las palabras de un líder kogui de la Sierra Nevada de Santa Martha: «Los koguis no votamos por Chucho Piñacué, porque sabíamos [...] los mamos dijeron que no iba a salir en el senado de la república, entonces por eso [...] Nosotros, antes de votar, tenemos que hablar con los mamos, quién es que vamos a ayudar, entonces los mamos ordenan qué hay que hacer con fulano [...]. Entonces así es que nosotros hacemos elecciones por acá. Nosotros votamos por Samper, decían que sí va a ser presidente pero de pronto va a tener problema. Antiguamente, hace como 50, 60 años, sí lo mandaba el colono: “Bueno, voten por ellos, vayan”, y ahora no. Todos vienen a buscar, siguen viniendo, sí, para buscar. Pero no, ahora no salimos, ahora menos» (entrevista personal de la autora a Simón Alímaco, Maruámake, junio 10 de 1996). Sobre este mismo asunto, véase también el estudio más detallado de la campaña electoral realizada en el municipio de Páez-Belalcázar (Cauca) con motivo de las elecciones municipales de 1997, en LAURENT 2005.

han obtenido cierto reconocimiento en el marco del movimiento indígena y, también, en la opinión pública. No obstante, el desempeño de estos dirigentes nuevos es desconocido en el ámbito general, en la medida en que su prestigio nacional se origina en formas de participación política hasta hace unos años poco conocidas por el movimiento indio colombiano, en otras palabras, los procesos electorarios. Sin embargo, y con algunas pocas excepciones, estos jefes por lo general ya tienen experiencia previa, por haber dado prueba de sus aptitudes en el marco de organizaciones indígenas de tipo comunitario locales, regionales e incluso nacionales.

Mientras que todos los representantes del movimiento indígena que accedieron al Congreso entre 1991 y 2002 son oriundos de comunidades indígenas del país, entre los elegidos local o regionalmente hay numerosos no-indios. Asimismo, la mayoría de los indígenas elegidos que llegan o aspiran al senado se caracterizan por haber ocupado puestos de responsabilidad en sus comunidades o ante las organizaciones indígenas de sus departamentos; además, muchas veces han tenido una fuerte actividad en estos dos ámbitos. Caso contrario es el de quienes aspiran a órganos legislativos o ejecutivos municipales o departamentales, que no tienen necesariamente un pasado al lado del movimiento indígena. Cuando salen elegidos, deben este éxito, ante todo, a un trabajo previo en el marco de diversas organizaciones indígenas y campesinas o sindicales, rurales o urbanas. Esta heterogeneidad de los elegidos en nombre del movimiento indígena puede explicarse, entre otros aspectos, por su apertura a otros sectores de la sociedad colombiana. Tales buenas intenciones, sin embargo, pueden volverse difíciles de manejar en la medida en que, en algunos casos, la voluntad de participar en elecciones —y la necesidad de tener el aval de una organización reconocida por el Consejo Nacional Electoral (CNE)—, va mucho más allá de cualquier otra consideración.

Por otro lado, el hecho de que las organizaciones indígenas opten por proponer candidatos indígenas para representarlos en el senado refleja, sin duda, el nuevo peso de la indianidad en el escenario electoral: antes rechazada y concebida de manera negativa, hoy revalorizada y reivindicada en cuanto argumento de movilización, en especial en los períodos electorales. En este sentido, fue elocuente la candidatura de Floro Alberto Tunubalá a la gobernación de Cauca para las elecciones de octubre de 2000: después

de varias reuniones y deliberaciones, Tunubalá fue escogido para representar a un bloque social alternativo, multiétnico y heterogéneo —compuesto por las distintas organizaciones indígenas y múltiples agrupaciones cívicas del departamento—, mientras fueron descartados los nombres de otros líderes populares que también habían sido propuestos inicialmente. Las razones para justificar tal preselección pueden estar relacionadas, en parte, con la experiencia del candidato en cuestión, sobre todo por su calidad de ex senador (véase más adelante). No obstante, es muy posible que se justificaran también por el impacto que, se esperaba, tendría un candidato indígena —guambino— en un departamento marcado aún por la presencia de una élite local fuertemente antiindia. Por tanto, el símbolo por sí sólo podía llamar la atención; y, de hecho, tuvo sus consecuencias, dado que dicho candidato ganó las elecciones.⁹

2.2 CONGRESISTAS INDÍGENAS: PROTAGONISTAS CENTRALES

Indiscutiblemente, entre los nuevos protagonistas de la vida política colombiana los congresistas indígenas y, en particular, los senadores, son los que cumplen el papel principal y gozan de más popularidad. Más allá de ciertos elementos comunes a todos —haber nacido en comunidades indígenas, haber participado en la creación de organizaciones destinadas a representarlas y haberse propuesto acceder a la escena electoral en nombre de fuerzas que dicen defender sus intereses— la trayectoria personal de estos líderes es variada.¹⁰

Entre los candidatos del movimiento indígena elegidos en el ámbito nacional pueden mencionarse, en primer lugar, los más antiguos: Lorenzo Muelas

⁹ Puede anotarse una excepción a esta regla, que parece darle la prioridad a aspirantes indígenas cuando se trata de acceder a puestos especialmente estratégicos: el caso de Antanas Mockus, que por primera vez significó la elección de un candidato a la alcaldía de Bogotá inscrito con el aval de una organización política creada a raíz del movimiento indígena, la Alianza Social Indígena. Sin embargo, este fenómeno inesperado debe ser interpretado con matices. Hay que recordar, primero, que Mockus se vinculó a la Alianza Social Indígena después de que el Consejo Nacional Electoral le negara el derecho a tomar parte en las elecciones a nombre de otra fuerza política igualmente reivindicada como alternativa y de la cual él es uno de los principales voceros: el llamado Partido Visionario. Además, este candidato, fuera de las normas desde hace varios años, dispone de mucha notoriedad a escala nacional; en este sentido, la perspectiva —lograda— de su elección no podía sino serle favorable a la ASI, acompañándose entre otros electos de un choque publicitario para esta última.

¹⁰ Las informaciones y datos expuestos a continuación han sido recopilados durante entrevistas personales con Lorenzo Muelas (Silvia, Cauca, 2 de mayo de 1999); Anatolio Quirá (Puracé, Cauca, 23 de abril de 1999); Floro Alberto Tunubalá (Silvia, Cauca, 13 de abril de 1999); Gabriel Muyuy (Bogotá, 1 de junio de 1999); Francisco Rojas Birry (Bogotá, 13 de mayo de 1999); Jesús Enrique Piñacué (Bogotá, 15 de octubre de 1998); Martín Tengana (Bogotá, 10 de diciembre de 1998); Jhony Aparicio Ramírez (Bogotá, 13 de mayo de 1999); y Leonardo Caicedo (Bogotá, 13 de mayo de 1999).

y Anatolio Quirá, quienes participaron en la lucha indígena de los años 1970 y son oriundos de las tierras altas del departamento del Cauca —de distintas comunidades, uno coconuco y otro guambino—. Los dos participaron en la experiencia del CRIC antes de que sus caminos se separaran a principios de los años 1980, en el momento de la constitución progresiva del Movimiento de los Gobernadores en Marcha y luego del Movimiento de Autoridades del Suroccidente. Dedicados al trabajo de la tierra desde su infancia, enfrentados directamente a la exigüidad de los territorios y testigos en su juventud de la persistencia de la práctica del terraje,¹¹ estos líderes se destacaron por haberse insertado tarde y, a la vez por la puerta grande, en la escena política nacional, gracias, sobre todo, a su labor de organización de las comunidades. Aunque sus estudios no fueron más allá de la escuela primaria, Lorenzo Muelas fue elegido, primero, miembro de la Asamblea Nacional Constituyente en 1990 y luego senador, en 1994; por su parte, Anatolio Quirá accedió a una curul en el senado en 1991, después de haber sido presidente de la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) entre 1987 y 1990. A pesar de todo, para estos dos hombres la prueba de la escena política nacional sólo fue momentánea. Después de ese paréntesis, ellos volvieron a sus regiones y actividades de origen en las comunidades, aunque más tarde se dejaron tentar de nuevo por las urnas, sin éxito: en las elecciones municipales de 2000. Anatolio Quirá fue candidato a la alcaldía de Coconuco, y en 2002 Lorenzo Muelas aspiró a una curul en el senado.

Aparte de estas excepciones, la mayoría de los demás representantes del movimiento indígena que alcanzaron el congreso o que pretendieron hacerlo son mucho más jóvenes, entre ellos los senadores Floro Alberto Tunubalá, Gabriel Muyuy, Jesús Enrique Piñacué, Francisco Rojas Birry y Martín Tengana, y los representantes a la cámara José Narciso Jamloy, Leonardo Caicedo y Jhony Aparicio Ramírez.¹² Estos últimos se caracterizan, en efecto, por haber tenido sólo treinta o cuarenta años en el momento de su elección.¹³ También nativos

¹¹ El terraje, abolido parcialmente en 1974, fue una práctica que obligó a pagar tributos a niños y adultos a los ilegítimos propietarios de sus territorios. Fue impuesto en la Colonia por la Reina Isabel en 1503 con el fin de esclavizar a los indígenas para cristianizarlos. (N. del E.)

¹² Floro Alberto Tunubalá y Gabriel Muyuy fueron elegidos senadores para el período 1991-1994. En 1994, Muyuy fue reelegido, al lado de Jesús Enrique Piñacué y Francisco Rojas Birry, a su vez fueron reelegidos en 2002. Por su parte, José Narciso Jamloy, Leonardo Caicedo y Jhony Aparicio Ramírez fueron elegidos a la cámara de representantes, el primero en 1991 y los otros dos en 1998.

¹³ En algunos casos, la juventud de los senadores tuvo efectos perversos. A raíz de las elecciones parlamentarias de

de comunidades indígenas y allegados a líderes —o a familias de líderes— que han ejercido una función de autoridad tradicional a escala comunitaria o han participado en la construcción de las organizaciones indígenas regionales o nacionales, estos elegidos de la segunda generación sucedieron poco a poco a los mayores en los cargos de representación nacional, después de haber trabajado muchas veces regional o localmente o luego de otras trayectorias.

En términos generales, varios factores contribuyeron a favorecer su socialización e integración, por ejemplo, el acceso a la educación nacional y el paso, voluntario o impuesto, por los bancos de la iglesia —educación e Iglesia están asociadas a menudo—. Las inclinaciones por la vida religiosa fueron numerosas entre estos líderes, así como las vocaciones eclesióstáticas, finalmente abandonadas, como las de Gabriel Muyuy, Jesús Enrique Piñacué o Leonardo Caicedo. A pesar de ello, según las declaraciones de estos ex seminaristas, la actividad realizada en el seno del movimiento indio se acercaría al sacerdocio en la medida en que, en un caso como en el otro, tiene por objeto estar al servicio de la gente. La escuela, el colegio, la universidad o el internado —a veces bajo la tutela de la Iglesia, otras veces de laicos— se constituyeron también en lugares de encuentros importantes con los otros para los cuales uno es diferente, y con los que, como uno, también son diferentes.

Esos lugares, además, abrieron el camino para aprender a leer y escribir, para acceder a un saber hasta entonces mal o poco conocido porque era ajeno al ámbito comunitario pero tanto más valioso cuanto que es una de las claves principales del intercambio con la sociedad no-india, sobre todo porque cuando se asocia a la experiencia comunitaria representa una riqueza suplementaria para quien lo posee. Lugares a partir de los cuales estos líderes indígenas pudieron adquirir conocimientos en cuanto alumnos y, en algunas circunstancias, transmitirlos como profesores. Lugares que, finalmente, por todas estas razones han podido favorecer también la circulación de la información, por ejemplo la relativa a las condiciones de vida de las poblaciones indias, a los procesos de organización o a las aspiraciones electorales. Espacios y circunstancias que, por tanto,

1998, Gabriel Muyuy presentó una denuncia ante el Consejo de Estado contra Martín Tenganá, argumentando: «[el] ciudadano Martín Efraín Tenganá no tenía las calidades exigidas por el artículo 172° de la Constitución Política de Colombia, al no contar con los 30 años que aquella impone como uno de los requisitos, pues sólo tenía 29 años, 3 meses y 20 días de edad [en el momento de las elecciones]» (SÁNCHEZ s/f). Por esta razón, Tenganá debió renunciar a su curul.

han sido propicios para la evolución del estatus personal y de una categoría — la de indígenas— que en la mayoría de los casos es reivindicada pero que en ciertas ocasiones es rechazada o renegada —por ejemplo vistiéndose como los blancos— porque el hecho de ser asimilado a ella es sinónimo de inferioridad. Además de la Iglesia y la escuela debe destacarse también el papel significativo que desempeñaron en algunas trayectorias personales ciertas instituciones estatales como el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA), el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), la Red de Solidaridad Social, la oficina de asuntos indígenas del Ministerio del Interior o las oficinas de planeación departamental; e, incluso, de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), creada por el gobierno nacional.

Entre estos indígenas elegidos pudo observarse que la toma de conciencia de su diferencia pasó generalmente por la mirada de los demás y que se percibió a partir del racismo expresado en contra suya. A este respecto, insistieron en un sentimiento de injusticia vívido durante la niñez o la adolescencia. Por eso, para varios de ellos parece haberse tratado, hasta cierto punto, de buscar una revancha ante una situación de desigualdad de hecho, independiente de su voluntad; en la escuela, para llegar a ser el mejor alumno; entre grupos de estudiantes, para compartir una vivencia similar; en organizaciones indígenas, creadas precisamente con el objetivo de defender intereses y derechos negados; y en la escena electoral, quizá el lugar supremo de reconocimiento para los que parecían olvidados hasta entonces.

Sin embargo, más allá de bases comunes se destaca la diversidad de las trayectorias. De las tierras altas a las tierras bajas los orígenes geográficos y étnicos de los miembros de esta nueva élite política son múltiples, lo mismo que sus experiencias en las organizaciones indígenas. Guambino y Nasa, respectivamente, Floro Alberto Tunubalá y Jesús Enrique Piñacué participaron en el Consejo Regional Indígena del Cauca, aunque con un intervalo de cerca de diez años. El primero contribuyó durante un tiempo al desarrollo de la organización en los años 1970, antes de retirarse de ella —cuando se creó el Movimiento de Autoridades del Suroccidente— y de convertirse en uno de los principales representantes del Movimiento de Autoridades de Colombia. Elegido senador en 1991, es el primer gobernador —de departamento— indígena de la historia de Colombia. El segundo, por su parte, ha llegado al senado en dos períodos

(1998 y 2002) en representación de la Alianza Social Indígena, después de haber sido tesorero, vicepresidente y presidente del CRIC entre 1988 y 1997.

Por otro lado, el ingano Gabriel Muyuy y el kamsá José Narciso Jamioy, originarios de Putumayo, siguieron también dos vías paralelas: el uno accedió al senado en nombre del MIC en 1991 y en 1994, después de haber contribuido a las actividades de la ONIC y, en especial, a la formación de una organización regional —Musu-Runacuna (Hombres Nuevos)— en su departamento; el otro fue el primer representante indígena en la Cámara, elegido en 1991 en representación del Movimiento de Autoridades. Embera de Chocó, Francisco Rojas Birry también pasó por la ONIC —como miembro de la Organización Indígena de Antioquia— para insertarse en la escena político-electoral en el momento de la Asamblea Nacional Constituyente, antes de ser senador por la ASI en 1998. También en la época de la constituyente fue que Martín Tenganá, pasto de Nariño y primer renglón de la lista del Movimiento de Autoridades de Colombia elegido en el senado en 1998, se acercó a las reivindicaciones indígenas. Por último, Leonardo Caicedo, banano del Vaupés, fue representante de la Alianza Social Indígena en el Parlamento entre 1998 y 2002, después de haber llegado a saber de la existencia de la organización apenas unos meses antes, por medio de Francisco Rojas Birry, así como su colega Jhony Aparicio Ramírez, nacido en el departamento de Cuainía, de madre sicuaní y padre boyacense.

3. LÍDERES REGIONALES: DE LA COMUNIDAD AL MOVIMIENTO CÍVICO

Además de los pocos elegidos privilegiados con trayectorias y papeles (re)conocidos a escala nacional, a lo largo y ancho del país un número considerable de representantes de las organizaciones políticas indígenas accedió a las alcaldías, concejos municipales y asambleas departamentales. En términos generales, ellos también llegaron a esos cargos públicos después de una experiencia previa en diversas asociaciones —todas reivindicadas como populares—, y cuando asumieron sus funciones tenían varios años de práctica en el trabajo de base. Enmarcadas principalmente en el ámbito local —o a veces regional—, sus trayectorias son también muy variadas.¹⁴

¹⁴ Por razones prácticas fue imposible efectuar una encuesta exhaustiva con todos los candidatos elegidos regional y localmente en representación de las organizaciones indígenas, pues éstas eran muy numerosas. A manera de ejemplo, sin embargo, se intentó dar cuenta del camino seguido por algunos de dichos líderes, en su mayoría de

Algunos pueden ser identificados a partir de su pertenencia étnica, así como por la naturaleza de su relación con el mundo comunitario. En este caso se trata de personas que, vinculadas casi permanentemente a su comunidad de origen, se califican comúnmente de indígenas o, de manera más precisa, se autodenominan aun como miembros de una etnia particular —nasa, guambiano, wayuu, embera, zenú, etcétera—. Por esta misma razón, con independencia de su participación en las elecciones, estos elegidos pretenden ser asimilados, ante todo, a comuneros como los demás y dicen mantener una relación constante con los representantes del poder comunitario, así como con la llamada autoridad tradicional —en especial con los miembros del cabildo y, a veces también, con los chamanes—. Paralela a la importancia que conceden a sus vínculos comunitarios, muchos de esos líderes demostraron de antemano un compromiso personal con las organizaciones indígenas del país, locales, regionales o nacionales. En muchos casos también, antes de involucrarse en el escenario más amplio de las elecciones, dieron sus primeros pasos en esas asociaciones de tipo político-comunitario, con las que mantienen una relación estrecha.

A su lado, otros líderes representaron al movimiento indígena en el campo electoral, después de haber sido parte de otras organizaciones —campesinas, cívicas, obreras, estudiantiles, etcétera— que no se fundaban específicamente sobre la indianidad. En su mayoría no-indígenas, se destacan por haber trabajado poco con esas comunidades y, más bien, por haber participado en movimientos sociopolíticos locales de todo tipo, alternativos o independientes. Por otro lado, más allá de su nuevo estatus en cuanto miembros o representantes de organizaciones políticas indígenas, muchos de ellos no dejan de afirmar sus vínculos, sobre todo con las asociaciones en el seno de las cuales se inscribieron al principio de su actividad militante.

Por último, debe mencionarse una tercera serie de perfiles entre los elegidos para representar a las comunidades indígenas del país en el ámbito local que, paradójicamente, se caracterizan por su alejamiento del movimiento indígena. Indígenas y no-indígenas se distinguen sobre todo por haber sido intermediarios electorales de organizaciones y movimientos políticos cercanos a los partidos liberal y conservador. A menudo, también, su simpatía y solidaridad

los departamentos de Cauca y Vichada, escogidos para la realización del estudio de casos para mi investigación doctoral.

en relación con las fuerzas AICO, ASI o MIC parecen haber nacido de manera un tanto espontánea y haber desaparecido igual de rápido después de las elecciones. Para muchos de ellos, en efecto, no existía ningún vínculo directo con las organizaciones indígenas, comunitarias o electorales, hasta la incursión del movimiento indio en la escena política a principios de los años 1900. El aparente interés de estos elegidos por una supuesta causa alternativa —indígena, cívica, popular— parece haber correspondido sobre todo a aspiraciones personales o a la necesidad de obtener un aval por parte de las organizaciones que disponían de personería jurídica, con el fin de participar en las elecciones, más que a una motivación verdadera para construir una nueva opción política. Por esas mismas razones, muchas veces recibieron reproches por parte de las organizaciones políticas indígenas, con las que no mantenían contacto alguno después de las elecciones.

4. PRÁCTICAS ELECTORALES: INTERACCIÓN ENTRE DOS MUNDOS

Con la transformación de los términos, formas, lugares y representaciones del poder que la acompañaron, la movilización indígena de estos últimos años revela una serie de intersecciones e interacciones permanentes entre espacios comunitarios y nacionales, así como con modos tradicionales o modernos de hacer política.¹⁵ En este nuevo contexto, que refleja el carácter dinámico de las asignaciones identitarias, los procesos electorales han dado lugar a numerosos rituales, inherentes a toda actividad política (ABÉLÈS 1997), pero basados en este caso en distintos tipos de prácticas, las cuales pueden considerarse, por un lado, herencia de un modelo legado por los partidos tradicionales, y, por otro, pretenden revelar, más bien, cierta especificidad indígena.

Entre las conductas que podrían calificarse de modernas es posible señalar, por ejemplo, el recurso a gran cantidad de carteles, pasacalles y calendarios con la imagen de los candidatos del movimiento indígena, más concretamente de AICO, ASI y MIC. Este material de publicidad visual fue complementado, además, por un apoyo sonoro mediante mensajes difundidos por las emisoras de radio —principalmente locales y regionales—, que buscaba recordar las principales propuestas de acción de los candidatos e incitar al electorado a apoyarlos.

¹⁵ Este es uno de los puntos sobresalientes en el trabajo de investigación y observación realizado en el marco de la tesis doctoral mencionada.

En algunas ocasiones, los candidatos fueron objeto, incluso, de un tratamiento privilegiado en la prensa o la televisión. Cabe anotar, sin embargo, que no todos los numerosos candidatos a las corporaciones públicas del país fueron objeto de la misma atención ni dispusieron de medios equivalentes para la realización de su campaña electoral; de nuevo es necesario establecer una primera distinción, en función del tipo de elecciones en las cuales se participó, dado que los esfuerzos más grandes se hicieron para competir por las curules del senado. Así, las cosas, unos se destacaron más y fueron más populares que otros.¹⁶

Por otro lado, todos los candidatos indígenas aspiraron a acercarse lo más posible al electorado; con este fin visitaron sus comunidades, recorriendo veredas y barrios poblados por no-indígenas, desde los pueblitos hasta las grandes ciudades; se desplazaron hacia los colegios y las universidades; y participaron en actos culturales. De este modo estuvieron en el centro de numerosos encuentros y mítines políticos de dimensión local, regional y nacional que, sin duda alguna, constituyeron una de sus principales actividades preelectorales. Sin embargo, la particularidad de las campañas electorales indígenas reside en el hecho de que, además de procedimientos probablemente indisociables de cualquiera de los preparativos que buscan el acceso a cargos de representación pública, éstos siempre han estado acompañados de algo de indianidad, perceptible tanto en el contenido de los programas políticos como en la manera de expresarlos.¹⁷

4.1 PALABRAS...

En primer lugar, pueden destacarse algunos de los grandes temas comunes a varios candidatos indígenas: la ecología y la defensa del medioambiente; la mayor justicia social; la instauración de una economía solidaria; y, por último, el estímulo de la interculturalidad. Asimismo, las campañas electorales indias hicieron referencias en muchos casos a unas imágenes alimentadas por la existencia supuesta de una sabiduría indígena, considerada como garante del equilibrio entre el hombre y la naturaleza, guiada por el conocimiento de

¹⁶ Entre los candidatos más mediatizados puede hacerse referencia especial a Lorenzo Muelas y Jesús Enrique Piñacué; en menor medida a Francisco Rojas Birry y Gabriel Muyuy; por último, puede decirse que la elegida de la ASI a la asamblea departamental de Antioquia, Eulalia Yagarí, también estuvo en la mira de los medios de comunicación, a raíz de su excelente resultado en las elecciones de octubre de 1997.

¹⁷ No se trata de decir con ello que semejante indianidad sólo se reivindica con el objetivo de recoger votos, sino de mostrar hasta qué punto puede ser utilizado en las campañas electorales.

los antiguos, nutrida por el respeto del compartir y reforzada por el concepto de la minga —un trabajo común para beneficios comunes—. En este sentido, afiches y programas electorales fueron elocuentes con frecuencia y en algunos aspectos parecen haberse inspirado en un modelo indio ideal, predicando la llegada de una nueva sociedad equitativa y no-violenta.

Así, por ejemplo, la alianza Navarro-Piñacué, formada en 1994 con el propósito de llegar a la presidencia y la vicepresidencia de la república, se proponía no sólo hacer de la paz una prioridad y fomentar la lucha decidida en contra de la corrupción a escala nacional, sino también aplicar una política económica participativa y solidaria, cercana hasta cierto punto a la idea relativa a la repartición de las riquezas en las comunidades indígenas. El Compromiso Colombia tenía por objeto, además, apoyar a estas últimas en sus esfuerzos contra la discriminación y la segregación, con el fin de asegurar la igualdad de oportunidades para todos y hacer posible la aplicación de los principios constitucionales. Por último, los candidatos de esta coalición entre la AD-M19 y la ASI pretendían velar por la protección del medioambiente «para gobernar en armonía con la naturaleza», y «usar creativamente la biodiversidad del país» con el fin de hacer respetar los conceptos del desarrollo sostenible (COMPROMISO COLOMBIA 1994).

Sobre la base de esta doble apuesta, fundada en el equilibrio entre mundos indígenas y no-indígenas, varios líderes del movimiento indígena aspiraron al Congreso por medio de una nueva alternativa a favor de la nación colombiana en su conjunto y respetuosa de las comunidades indígenas. Dentro de una Colombia que necesitaba «encontrar su camino», los candidatos indígenas aparecían como los poseedores de «la memoria», a los cuales, por tanto, habría que dar la palabra de ahora en adelante (ALIANZA SOCIAL INDÍGENA 1994). Porque toda alternativa popular debía «surgir de la convergencia de aquellos movimientos sociales que promuevan la participación de las comunidades, la defensa de la naturaleza y consideran la vida digna como el centro de toda propuesta económica y social» (ALIANZA SOCIAL INDÍGENA 1994). Porque había que «compartir con otros movimientos el concepto de democracia, que tiene como componente fundamental la participación social de las bases» (ALIANZA SOCIAL INDÍGENA 1994). Ello debido a que, a escala nacional, había que lograr mayores niveles de «participación ciudadana»; hacer posible la

implementación de una economía adecuada con las necesidades sociales; respaldar las iniciativas a favor de la paz y la autonomía territorial; y proteger el medio ambiente (ALIANZA SOCIAL INDÍGENA 1997b; JACANAMIJOY 1997).

Municipal y departamentalmente se planteó también ese tipo de objetivos: «participación social» en cuanto a planeación, gestión y control de las actividades y los presupuestos a favor de una administración transparente; adaptación de la economía a las necesidades sociales y previsión de planes de desarrollo adecuados; toma en consideración de las reivindicaciones de las comunidades indígenas; mejoramiento de sus condiciones de vida; difusión de la información relativa a los derechos humanos e indígenas; exigencia del respeto de la población civil por parte de los actores armados; y protección del medioambiente (BLOQUE SOCIAL ALTERNATIVO 2000; JACANAMIJOY 1997; MOVIMIENTO CÍVICO INDÍGENA CAMPESINO 1994).

Cuántas ambiciones podrían alcanzarse gracias a la «serenidad que Colombia necesita» (FRANJA AMARILLA 1997) —la serenidad, otra cualidad atribuida generalmente a los indígenas de manera estereotipada—. El éxito pasaría, además, por la igualdad de todos en un esfuerzo unívoco, dado que «la causa indígena, es igualmente la lucha de todos» (JACANAMIJOY 1997). Por tanto, sería necesario «que todos se levanten, que se llame a todos, que no haya uno ni dos entre nosotros que se quede atrás de los demás» (ALIANZA SOCIAL INDÍGENA 1997a). Asimismo, se trataría de encontrar «un alcalde para todos» y de actuar «todos juntos por» la alcaldía (ALIANZA SOCIAL INDÍGENA 1997b). A este respecto, el candidato aparecería a la vez como la ilustración y el vocero de una «decisión comunitaria» (ALIANZA SOCIAL INDÍGENA 2000a). Sería el «hombre de confianza de todos» (ALIANZA SOCIAL INDÍGENA 2000b). Y ante todo, se trataría de adelantar un trabajo comunitario: «en minga por Silvia» (MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA 1997), «en minga por Páez» (MOVIMIENTO INDÍGENA DE PÁEZ 2000) y hasta «en minga por el Cauca» (BLOQUE SOCIAL ALTERNATIVO 2000).

4.2 ... E IMÁGENES

Además de su contenido, las opciones políticas indígenas se fundaron en —y dieron lugar a— varias formas de expresión destinadas a reflejar su especificidad, y en ese sentido a permitir que se percibieran como distintas alternativas, en relación con las propuestas de las demás fuerzas que participaban en las elecciones. Así como es cierto que los candidatos indios recurren con frecuencia a las astucias modernas del mundo político mencionadas antes, también lo es que los candidatos de los partidos tradicionales se prestan para una fuerte teatralización de lo político. Sin embargo, en este caso, debe tratarse —ante todo— de un espectáculo indígena. Es muy interesante observar cómo en esta oportunidad —a los modelos clásicos de reuniones políticas— se suma una serie de elementos que por la puesta en escena, el decorado, la música y las posiciones que motivan, construyen, a su vez, una «identidad distintiva» de los candidatos indígenas en cuanto tales (ABÉLÈS 1997: 255).

Aparte de la realización de mítines de apertura y cierre de campaña en las plazas públicas, los procesos preelectorales de los indígenas se han caracterizado por un ritmo particular, que en algunos casos han podido denominarse con los términos de «chicha, chiva y chirimía». En efecto, a veces se recurrió al bus escalera para desplazarse en caravanas hacia los resguardos o a visitas a las parcialidades, acompañadas a menudo por orquestas locales de flautas y tambores. ¡Y a la distribución de aguardiente —cuyas virtudes en los períodos electorales son bien conocidas por los partidos tradicionales— se substituyó —o asoció— la repartición, de por sí muy ritualizada, de la chicha, que los indígenas de todo el país también aprecian! Además, muchas veces, durante los mítines, los discursos han sido realizados en lenguas autóctonas para explicar la importancia de un voto indio para candidatos indios.

Por otra parte, en algunas ocasiones los candidatos indios reclamaron la ayuda de lo sobrenatural: en el momento de la selección de los aspirantes y durante la campaña electoral propiamente dicha, se llama a los chamanes a trabajar para cargar a los aspirantes a corporaciones públicas de buenas energías y preservarlos de las malas. En algunos casos, estos rituales, generalmente de carácter privado, adquieren una dimensión pública: el día de las elecciones parlamentarias de marzo de 1998, uno de los candidatos al senado se dedicó a pedir la ayuda de los dioses en una plaza del centro de Bogotá, gesto que no

escapó ni a los curiosos ni a las cámaras de televisión pero que, sin embargo, no trajo los frutos esperados.

5. PERTENENCIAS Y APARIENCIAS

Tales evocaciones del mundo indígena —y su eventual sacralización por medio de rituales diversos— probablemente serán más útiles, y quizá necesarias, para los candidatos indios a lo largo de las campañas electorales. Como lo anota Jean François Vallart, el imaginario político es propio de toda sociedad e irreductible a su condición. Asimismo, «[...] las sociedades industriales “racionales”, “centralizadas”, “burocráticas”, “desilusionadas”, son tan imaginativas como las sociedades antiguas “tradicionales”, supuestamente dominadas por una idea mágica o religiosa del mundo» (BAYART 1996: 143). Mediante el imaginario se trata, para unos, de afirmar y hacer reconocer una identidad con el fin de motivar el apoyo a una opción político-electoral; para otros, de ser receptivos a la primera con el fin de adherir a la segunda. Por medio de los símbolos que trae consigo tanto para el elector como para el elegido potencial, el imaginario puede ser el principal puente entre éstos y aquéllos. De esta manera, la imagen desempeña un papel innegable a fortiori, en la medida en que llega a reemplazar lo escrito allí donde prevalece el analfabetismo (BAYART 1996: 147), y que en este sentido se presta siempre para agitar los espíritus, alimentar la reflexión y atizar los conflictos (GRUZINSKI 1991: 13).

En el caso de América Latina, el peso de la imagen se reveló fuertemente, en especial en el momento de la conquista; cuando llegaron al continente, los españoles se dedicaron no sólo a destruir los ídolos indios sino también a distribuir gran cantidad de ilustraciones que representaban a Cristo, a los santos o a la Virgen. A partir de entonces, «[p]or razones espirituales (los imperativos de la evangelización), lingüísticas (los innumerables obstáculos planteados por las lenguas indígenas), técnicas (la difusión de la imprenta y el desarrollo del grabado), en el siglo XVI la imagen ejerció un papel notable en el descubrimiento, la conquista y la colonización del nuevo mundo» (GRUZINSKI 1991). Con el paso del tiempo, sin embargo, las poblaciones reaccionaron a las imágenes por medio de procesos permanentes de reapropiación y recreación cultural, individuales y colectivos (GRUZINSKI 1991: 263). Así, «[l]as imágenes cristianas habían cumplido su función inicial, habían vinculado el

mundo indígena con Occidente, pero la iniciativa de los indios había llegado a sustraer el objeto del control de los que lo habían impuesto» (BAYART 1996: 49). Poco a poco, no se trató, necesariamente, de «guerra» sino, a veces de «comunidad» o de «compartir de imágenes» (BAYART 1996: 147).

Durante la campaña electoral adelantada por los indígenas parece ejercerse un doble juego. Por un lado, los diversos emblemas cargados por los candidatos pueden significar, de alguna manera, su integración a un orden heredado de la época hispánica, y al utilizarlos los candidatos del movimiento indígena se proponen, de hecho, insertarse en un sistema político que se impuso progresivamente desde el exterior. Por otro lado, sin embargo, la tendencia parece ir, en parte, en una dirección contraria. Así como en tiempos remotos lo hicieron los españoles con imágenes piadosas para convertir a los indios, hoy en día son éstos los que blanden sus banderas, banderas que los reivindican como miembros de la misma «comunidad imaginada» y permiten que «los otros» también los reconozcan como tales. Así las cosas, esta vez se trata de ¡Convertir a los blancos!

Del mismo modo, según lo afirma Bayart, el imaginario llega a materializarse inclusive —y sobre todo— en el campo político: por ejemplo mediante simbologías tales como el cabello —y sus derivados—, las comidas o los vestidos. Por otra parte, y de nuevo según Bayart, para que el imaginario político pueda funcionar debe basarse en otras dimensiones del imaginario social: el de la familia, así como los de la creencia religiosa, el mundo de la empresa, la competición deportiva, el entorno internacional, etcétera. Porque es precisamente la intertextualidad entre las prácticas sociales —entre los actores, las épocas, los ámbitos de la sociedad— lo que, tal como una máquina, sirve para abastecer el imaginario, para «fabricarlo equívoco, y todas las emociones correspondientes: la esperanza, la alegría, la inquietud, el miedo, el odio» (BAYART 1996: 176). Paralelamente, el imaginario vendría a materializarse, incluso —y sobre todo— en el campo político, por ejemplo mediante los tres elementos que destaca Bayart como especialmente significativos debido a la fuerza de la simbólica que los rodea (BAYART 1996). Pelo, comida y vestido son muy significativos cuando se trata del imaginario vinculado a los nuevos retos electorales del movimiento indígena.

5.1 EL CABELLO

Siendo tradicionalmente objeto de mucha atención por parte de los individuos en la mayoría de las sociedades, las simbologías pilosas —barba, bigote, pelo— serían unos «actores imprevistos de la escena social» (BAYART 1996: 186-187). Jean François Vallart da testimonio de la manera cómo «esta capacidad para condensar lo político que demuestra el cabello», y la polémica que este último genera pueden ilustrarse a veces a partir de una «escena de la vida cotidiana» en Palestina:

[el] Hamas un día se indignó porque la policía de la autoridad había afeitado la barba de sus cuadros encarcelados, lo que según él constituía un asunto «muy serio, peor que los golpes o la tortura» [sic]. El general Moussa Arafat parecía estar de acuerdo, puesto que se apresuró a desmentir: «Me altera oír tales rumores, en el seno de la autoridad nadie comete semejantes horrores». (BAYART 1996: 180)¹⁸

Esta referencia al cabello no deja de ser significativa cuando se sabe que numerosos líderes indios tienen el cabello largo o medio largo —en todo caso, no corto—. Entre ellos, con su cabellera que no deja de recordar —quizá— la del indio Quintín Lame, Jesús Enrique Piñacué, Francisco Rojas Birry, Benjamín Jacanamijoy —candidato al senado en 1998, en nombre de la Nueva Fuerza Democrática, movimiento cercano al Partido Conservador— o también Abadio Green —presidente de la ONIC entre 1993 y 1998— y Gerardo Jumí —miembro de la ASI, segundo renglón de la lista de Antonio Navarro, senador elegido en 2002—; todos ellos inspiran la idea romántica de cierta rebeldía indígena y de la afirmación de una libertad tomada ante las normas establecidas. A su lado, Gabriel Muyuy optó, por su parte, por un corte tradicional indígena, más representativo de la amazonía. Así las cosas, el cabello indio reemplaza la barba española. Ciertamente, en este caso la suerte del pelo no se establece mediante normas, religiosas o de otro tipo, tan estrictas como aquellas que pueden regir en Palestina. Esta vez, al contrario, se elige. El hecho de que estos personajes sean todos jóvenes seguramente no es extraño por completo a la manera como su cabello refleja su indianidad, dando de ellos una imagen más bien original y simpática que, a propósito, no es exclusiva de los indígenas puesto que numerosos otros jóvenes, no indios, tienen también el

¹⁸ Sin duda alguna, del bigote de Pancho Villa y Emiliano Zapata a la barba de Ernesto 'Che' Guevara —y sus seguidores respectivos—, la historia del cabello en América Latina poco tiene que envidiarle a la riqueza que demuestra en Palestina.

cabello largo. El cabello largo puede servir, además, a otra causa. Puede ayudar, por ejemplo, a la identificación de los candidatos en el tarjetón, aspecto útil en el momento del voto. No obstante, las cosas se complican a veces cuando todos, o casi todos, tienen el cabello largo. Al respecto, candidatos y militantes indígenas debían disfrutar mucho de una pequeña anécdota que repiten con gusto y habla de sí mismos: «Dijimos “voten por el que tiene el cabello largo”. Y la gente preguntaba: “¿cuál?, si son tantos”».

5.2 LA COMIDA

Muy distinto del cabello, la comida, según Bayart, demuestra también un fuerte poder de integración:

[...] la comida, lejos de ser un simple mecanismo de consenso automático, es una instancia de negociación y, por tanto, de intermediación relativa. Puede funcionar como un procedimiento de movilización, lealtad o reconciliación [...]. Así, comer juntos es una mediación recurrente de la participación política en todo lo que tiene de dinámica, compleja o, incluso, de conflictiva [...]. En China los vínculos de clientela [...] se hacen y deshacen también con gran cantidad de «comilonas y borracheras» [...], momentos elementales de la vida política de los cuales no hay que subestimar el costo económico. (BAYART 1996: 191)

Por tanto, según Bayart las prácticas contribuirían «discretamente pero de manera decisiva, al “mantener junto” de las sociedades políticas, de su “mudote significado” y, por silenciosas que sean, las revoluciones culinarias trabajarían en una homogeneización cultural que no carece de efectos políticos» (BAYART 1996: 192-193). La circulación de los usos culinarios facilitaría recomposiciones identitarias que, a largo plazo, podrían convertirse en recomposiciones cívicas (BAYART 1996: 194).

Aun cuando es cierto que así como en China, en Colombia y en el mundo entero durante las campañas electorales de los candidatos del movimiento indígena han estado presentes «grandes comilonas» y «grandes borracheras», éstas ante todo se prestaron para dar a probar las especialidades indias. Con motivo de las visitas de los candidatos, las mujeres preparaban grandes ollas de mote; los hombres, por su parte, repartían algo de tomar y también se mataron algunas vacas. Todos y cada uno, entonces, participaba en una comida colectiva, tal como las de las jornadas de trabajo comunitario u otros días festivos.

Lejos de estos banquetes comunitarios, en algunas capitales departamentales se realizaron numerosos encuentros en donde se buscó tomar y comer bien. ¡Así, fuera del campo, en Bogotá, Medellín o Cali podría hablarse de la chicha! En diversas ocasiones, en efecto, algunos candidatos indígenas al senado participaron en actos de integración con no-indígenas, que debían brindar la oportunidad, a la vez, de conocerse mejor entre distintas identidades y de reflexionar sobre preocupaciones políticas en un ambiente en el que a menudo hubo tiempo, si no para una comilona, por lo menos para alguna picadita. Puede señalarse al respecto el papel especialmente importante que desempeñaron en esta etapa los estudiantes indígenas presentes en las grandes ciudades del país. Hermanos y hermanas, primos, paisanos o simples amigos de los candidatos ayudaron a dejar huellas de la opción indígena, dedicándose a pegar afiches en las universidades y por todas partes en las ciudades, buscando despertar así el interés de sus compañeros de estudio. Así las cosas, contribuyeron a que mucha gente —indios y no-indios— asistiera a las reuniones políticas.

5.3 EL VESTIDO

Por último, a partir del principio según el cual las simbologías corporales no pueden abstraerse de la relación que mantienen con la cultura material de la sociedad en la que se inscriben, no hay relación con el cuerpo que no sea, al mismo tiempo, relación con el vestido (BAYART 1996: 195). En efecto, este último

[...] como todo fenómeno cultural es, al mismo tiempo, herencia e innovación: su análisis implica que sean percibidos «en un mismo movimiento estabilidad y cambio de las apariencias». Consiste, además, en una «coincidencia constitutiva de lo real y lo imaginario» [...] Gracias a esta plasticidad, el vestido es un instrumento privilegiado de construcción y negociación de las identidades: de las identidades individuales [...] y también, de las colectivas. El hábito sí hace el monje, y los actores políticos no es equivocar al respecto [...]. [E]lemento constitutivo de los procesos de identificación, el vestido desencadena pasiones rápidamente. Está en el centro de las relaciones de amor, pero también de conflicto entre padres e hijos, entre adultos y jóvenes. (BAYART 1996: 196-197)

Por esas mismas razones, también es utilizado por los actores políticos, que lo usan para emitir mensajes de autoridad, proximidad u oposición, o también para pulir su estilo. (BAYART 1996: 198)

Porque,

[l]a vestimenta materializa la reivindicación más o menos conciente de un «estilo de vida» con su esteticismo, sus valores, su idea normativa de la economía moral de la urbe y, en consecuencia, en fin, su relación con la política. (BAYART 1996: 205)

En este caso también hay numerosos ejemplos para recordar cómo los trajes tradicionales de los candidatos y elegidos indígenas fueron dotados de una fuerte simbología. Por supuesto, el uso de tales ropas es paradójico, en la medida en que en el universo precolombino muchas no existían. No obstante, reapropiadas como tales, aparecen hoy en día como signos exteriores de indianidad. Lorenzo Muelas llamó la atención desde la época de la Asamblea Nacional Constituyente, vestido de *ruana*, *anako* y sombrero —del que orgullosamente se negó a despojarse mientras se interpretaba el himno nacional—. A su lado, Alfonso Peña —vocero del Movimiento Quintín Lame ante la Constituyente— y Anatonio Quirá —senador elegido en 1991— aparecieron siempre con la cabeza cubierta por sus sombreros de paja. Más tarde, los *capizallos* —así llaman los indios a sus chalecos sin manga y ruanas a rayas— fueron introducidos en el recinto del senado por Gabriel Muyuy, Jesús Enrique Piñacué o el suplente de Martín Tenganá, Marcelino Jamioy —quien, por su parte, usa también numerosas *chakiras*, los collares inganos—.

Sucedió también que, por el contrario, algunos de estos elegidos trocaron su ropa de indio por algún traje de blanco. El senador Jesús Enrique Piñacué apareció en la ceremonia de investidura del presidente Andrés Pastrana vestido con conjunto negro y corbata, lo que generó numerosas reacciones. Mientras que en el Cauca muchos deploraron el hecho de que el senador nasa se hubiera vendido tan rápido a las prácticas de los blancos, el periódico *El Tiempo*, por su parte, elogió su elegancia y buenos usos sociales, no sin cometer un error, ¡rebautizándolo! A este respecto puede señalarse, en efecto, que en un pie de foto que acompañaba una toma de Jesús Enrique Piñacué, el diario anotó «¡El saco para estas ocasiones siempre debe estar abotonado. Las barrigas al aire fueron una constante. Un aplauso para Lorenzo Muelas!¹⁹ Como moraleja de esta historia podría pensarse que si bien es cierto que en política el hábito sí hace al monje, el tigre a pesar de ello no —siempre— es como lo pintan. En este campo, seguramente, más que nunca las apariencias pueden llegar a engañar.

¹⁹ *El Tiempo*, 8 de agosto de 1998, p. 10ª.

* * *

Pertenencias múltiples y variables —impuestas o reivindicadas— a una comunidad, una organización, un partido político, un grupo social, una región o una nación. Y apariencias que las reflejan, también cambiantes, capaces de adaptarse en función de lo que está en juego, los públicos y las circunstancias. Antes descargado de la escena política nacional, a veces manipulado a cambio de su voto, el indio hoy en día está muy presente en ella y, a este respecto, no sólo quiere ser oído sino, también, visto como tal. Objetivos que, sin embargo, únicamente tienen sentido bajo la condición de no dirigirse sólo a poblaciones indígenas y, en consecuencia, de sobrepasar todas fronteras comunitarias para que las pretensiones de pertenencia a una misma nación, hoy concebida como multiétnica y pluricultural —y que entre otros aspectos pasan por vía de la participación en las elecciones— puedan permitir una verdadera renovación de la sociedad colombiana e ir, así, más allá de las apariencias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABÉLÈS, Marc

1997 «La mise en représentation du politique». En: ABÉLÈS, Marc & Jean Pierre JEUDY. *Anthropologie du politique*. París: Armand Colin.

ALIANZA SOCIAL INDÍGENA

1994 «Tenemos la memoria, rescatemos la palabra». Mimeo.

1997a «Anatolio Quirá. Cámara de Representantes». Mimeo.

1997b «Todos por Páez». Mimeo.

2000a «Caldoso, Camilo Fernández: decisión comunitaria». Mimeo.

2000b «Puracé, Anatolio Quirá: hombre de confianza de todos». Mimeo.

BAYART, Jean François

1996 *L'illusion identitaire*. París: Fayard.

BLOQUE SOCIAL ALTERNATIVO

2000 «Todos en minga por el Cauca. Floro Alberto Tunibalá Gobernador». Mimeo.

CHAUMEIL, Jean Pierre

- 1990 «Les nouveaux chefs... Pratiques politiques et organisations indigènes en Amazonie péruvienne». En: *Problèmes d'Amérique latine. La Documentation française*. 96.

COMPROMISO COLOMBIA

- 1994 «Por una Colombia al derecho». Mimeo.

FRANJA AMARILLA

- 1997 «Jesús Enrique Piñacué. La serenidad que Colombia necesita». Mimeo.

GRUZINSKI, Serge

- 1991 *La guerre des Images de Christophe Coloma à «Blade Runner» (1492-2019)*. París: Fayard.

JACANAMIJOY, Benjamín

- 1997 «Preserva tu cultura, revive la tradición». Mimeo.

LAURENT, Virginie

- 1998 «Pueblos indígenas y espacios políticos en Colombia: tendencias nacionales, diferencias regionales». En: SOTOMAYOR, María Lucía (ed.). *Modernidad, identidad y desarrollo. Construcción de sociedades y re-creación cultural en contextos de modernización*. Bogotá: ICAN-Colciencias.
- 2005 *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia (1990-1998). Motivaciones, campos de acción e impactos*. Bogotá: IFEA, ICANH.

MOVIMIENTO AUTORIDADES INDÍGENAS DE COLOMBIA

- 1997 «En minga por Silvia». Mimeo.

MOVIMIENTO CÍVICO INDÍGENA CAMPESINO

- 1994 «Programa de gobierno período 1995-1997 alcaldía municipal de Caldosó. Ex constituyente Alfonso Peña». Mimeo.

MOVIMIENTO INDÍGENA DE PÁEZ

2000 «En minga por Páez». Mimeo.

SÁNCHEZ, Néstor Raúl

s.f. «Demanda». Consejo de Estado, sección quinta-electoral, sala de lo contencioso administrativo. Bogotá. Mimeo.

SANTANA, Roberto

1992 *Les Indiens de L'Equateur: citoyens de l'ethnicité?* Toulouse: CNRS.

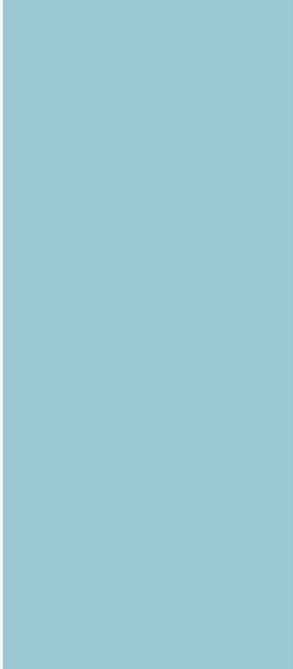
[Sobre la autora]

VIRGINIE LAURENT

Doctora en Sociología del Instituto de Altos Estudios de América Latina (IHEAL) de la Universidad París III. Profesora asociada, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes (Bogotá).

Entre otras, autora de las siguientes publicaciones:

- *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia (1990-1998). Motivaciones, campos de acción e impactos*, Bogotá: IFEA, ICANH, 2005.
- «Entre la participación y la representación: retos y dilemas de la movilización indígena en Colombia y la zona andina» en Julie Massal (compiladora), *¿Representación o participación?: los retos y desencantos andinos en el siglo XXI*, Bogota, Universidad Nacional de Colombia, IEPRI & IFEA, 2008, pp. 37-71.
- «Indianidad y movilización político-electoral en Colombia: la apuesta de lo indio en un país mestizo», en Guillermo Bustos y Olaf Kaltmeier (editores), *Etnicidad y poder en los países andinos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Universidad de Bielefeld, Corporación Editora Nacional, Quito, 2007, pp. 239-255.
- «Entre tradición e innovación: ejercicios indígenas de poder en Colombia» en Odile Hoffmann y María Teresa Rodríguez (editoras), *Los retos de la diferencia. Los actores de la multiculturalidad en México y Colombia*, México, IRD-ICANH-CEMCA, 2007, pp. 111-143.
- «Indianité et mobilisations politico-électorales en Colombie. Quelle place pour la tradition dans un contexte de modernité?», *Amérique Latine, Histoire et Mémoire Les Cahiers ALHIM*, n.º 13, Saint-Denis, Université Paris VIII, 2007, pp. 123-148.



ELECCIONES SUPRANACIONALES Y SUBNACIONALES RECIENTES

Elecciones al Parlamento Europeo del 7 de junio de 2009. Europa mira hacia la derecha

RUBÉN SÁNCHEZ MEDERO

<rsmedero@polsoc.uc3m.es>
Universidad Carlos III de Madrid
España

GEMA SÁNCHEZ MEDERO

<gsmedero@cps.ucm.es>
Universidad Complutense de Madrid
España

[Resumen] En este artículo se analizan los resultados de las elecciones europeas celebradas el 7 de junio de 2009, para ello, se tendrá en cuenta variables como el poder que tiene el Parlamento Europeo, la identidad europea, el carácter de estos comicios y cómo ha votado cada uno de los 27 Estados miembros de la Unión Europea. Y todo ello para comprender los resultados de estas elecciones en toda su dimensión, y así poder determinar el verdadero papel que juega el Parlamento Europeo en el entramado institucional de la Unión Europea.

[Palabras clave] Elecciones europeas, Parlamento Europeo, elecciones de segundo orden, abstención, análisis electoral.

[Title] Elections to European Parliament of June 7/2009. Europe turns to the right.

[Abstract] This article analyzes the results of European elections held on June 7, 2009, this will take into account variables such as the power of the European Parliament, European identity, the nature of these elections and how each has voted one of the 27 Member States of the European Union. And all this for understanding the results of these elections in all its dimensions, so as to determine the true role played by Parliament in the institutional framework of the European Union.

[Keyword] European elections, European Parliament, second order elections, abstinance, electoral analysis.

Sánchez Medero, Gema & Rubén Sánchez Medero. «Elecciones al Parlamento europeo del 7 de junio de 2009: Europa mira hacia la derecha». En: ELECCIONES, 2009, enero-diciembre, v. 8, n. 9, pp. 117-157

[Recibido] 11/07/09 & [Aceptado] 25/09/09

Entre el 4 y el 7 de junio de 2009, cerca de 375 millones de ciudadanos de 27 países de Europa fueron llamados a las urnas para que, bajo el fantasma de la abstención y el examen de la actuación del gobierno ante la crisis, eligieran a sus representantes al Parlamento Europeo, único organismo de la Unión Europea (UE) elegido por votación directa. Por ello, a lo largo de este artículo vamos a analizar cuál es el verdadero poder de este organismo para tomar decisiones que impliquen a toda la UE, y así saber si los ciudadanos del viejo continente tienen capacidad de influencia o no, es decir, si son partícipes de las decisiones que se toman en Europa. Además, gracias a este estudio podremos explicar todas las variables que se han producido en los últimos comicios europeos y por qué lo han realizado.

1. EL PARLAMENTO EUROPEO Y SU PESO EN EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

El Parlamento Europeo es la asamblea que congrega a los representantes de los pueblos de los Estados miembros de la Unión, elegidos mediante sufragio universal y directo. Por tanto, el Parlamento es el órgano que expresa la voluntad democrática de los ciudadanos de la UE y que representa sus intereses en los debates con las demás instituciones europeas. De esta forma, el Parlamento Europeo encarna el principio democrático en la estructura institucional, otra cosa bien distinta será el peso real que tenga dentro del procedimiento de toma de decisiones de la Unión Europea, ya que éste implica a otras dos instituciones más, el Consejo de la UE y la Comisión Europea.

En todo caso, cabe mencionar que el Parlamento Europeo es el encargado de: a) aprobar la legislación europea, pero para muchos ámbitos debe hacerlo juntamente con el Consejo; b) ejercer el control democrático de todas las instituciones europeas; y, c) aprobar, con el Consejo, el presupuesto. En cuanto a la primera función habría que decir que la manera más común para aprobar la mayoría de la legislación es la codecisión, que consiste en un procedimiento en el que el Parlamento Europeo y el Consejo actúan en un plano de igualdad. Aunque, también, habría que recalcar que existe una serie de ámbitos como son agricultura, política económica, visados e inmigración, en los que el Consejo legisla en solitario y sólo se limita a realizar ciertas consultas al Parlamento. Respecto al control democrático, es pertinente señalar que el Parlamento

tiene varias formas de ejercerlo. Por ejemplo, cuando se constituye una nueva Comisión, los países miembros de la UE nombran a sus miembros, pero no pueden ser designados sin la aprobación del Parlamento, para lo que se entrevista individualmente con cada uno de ellos, incluido el Presidente, para después votar la aprobación de la Comisión en su conjunto. Además, a lo largo de su mandato, la Comisión tendrá que responder de su gestión ante él, que incluso podría aprobar una moción de censura en la que exigiera una dimisión total de toda la Comisión. No obstante, normalmente lleva a cabo el control examinando regularmente los informes que reciben de la Comisión, o mediante la formulación de preguntas. Pero el Parlamento no se dedica exclusivamente a controlar a la Comisión, sino que también supervisa el trabajo del Consejo. Para ello, los eurodiputados plantean con frecuencia preguntas al Consejo, y su Presidente asiste a los Plenos del Parlamento y participa en los debates importantes del mismo. Aunque también dentro de esta función controladora se dedica a examinar las peticiones que les realizan los ciudadanos, para después decidir si procede crear una comisión de investigación. Por último, sólo nos resta mencionar que la aprobación del presupuesto corresponde conjuntamente al Parlamento y al Consejo.

Por tanto, se podría concluir que el Parlamento goza de un poder importante. No obstante, el verdadero poder reside principalmente en el Consejo, ya que es el órgano que aprueba las leyes de la UE y, eso sí, en muchos casos con el Parlamento coordina las políticas generales de los Estados miembros; asimismo, concluye los acuerdos internacionales entre la UE y otros países u organizaciones, aprueba el presupuesto, define y aplica la política exterior y de seguridad común de la UE, además de fomentar la cooperación entre los tribunales nacionales y las fuerzas policiales en asuntos delictivos. Está claro que estas responsabilidades se refieren al ámbito comunitario, es decir, aquél en el que los Estados miembros deciden poner en común su soberanía y delegar sus poderes en las instituciones europeas; así, sus decisiones se toman siguiendo el mismo criterio que en el Parlamento Europeo, es decir, el poblacional. Entonces, cuanto mayor es la población de un país, más votos consigue éste, además hay que tener en cuenta que los números están ponderados a favor de los países con menor población.¹ En todo caso, las decisiones son adoptadas por mayoría

¹ Alemania, Francia, Italia y Reino Unido son los países con mayor número de votos (29); le siguen España y Polonia con 27; Rumania con 14; Países Bajos con 13; Bélgica, Grecia, Hungría, Portugal y la República Checa con 12;

cualificada,² pero para los casos más sensibles como son la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la fiscalidad, el asilo o la inmigración deben ser adoptadas por unanimidad. Además, cualquier Estado miembro puede pedir la confirmación de que los votos a favor representen al menos el 62% de la población total de la Unión, y en caso de que no fuera así, la decisión no sería adoptada.

El otro organismo que disfruta de poder en la Unión Europea, aunque en menor medida que los dos anteriores, es la Comisión Europea. Sus funciones principales son: proponer legislación al Parlamento y al Consejo, gestionar y aplicar las políticas de la UE y el presupuesto, hacer cumplir la legislación y representar a la UE.

2. EL SISTEMA ELECTORAL PARA ELEGIR AL PARLAMENTO EUROPEO

Las elecciones europeas se celebran cada cinco años. Todos los ciudadanos de la UE tienen derecho a votar y a presentar su candidatura, y cada país tiene designado un número de representantes en función de su población.³ Como se carece de un acuerdo para unificar el procedimiento electoral, los comicios europeos se desarrollan de acuerdo con las disposiciones nacionales específicas de cada uno de los Estados miembros, pues hasta la fecha no se ha podido contar con una norma electoral no obstante los varios proyectos iniciados para conseguir tal fin.⁴ Solamente el Acta de Bruselas de 1976, que es la que se encarga de regular las elecciones al Parlamento Europeo, se ha limitado a disponer una serie de cuestiones como han sido que la celebración de estos comicios sea por sufragio universal directo, realizar modificaciones en el número de parlamentarios para distribuirlos más proporcionalmente sobre la base de la población de cada país y ha establecido otros aspectos menores como la duración del mandato, la fecha de celebración, el estatuto del parlamentario, el régimen de incompatibilidades, etc. De esta manera, los procedimientos de elección al

Austria, Bulgaria y Suecia con 10; Dinamarca, Eslovaquia, Finlandia, Irlanda y Lituania con 7; Chipre, Eslovenia, Estonia, Letonia y Luxemburgo con 4; y Malta con 3.

² Se alcanza la mayoría cualificada con la aprobación de una mayoría de Estados miembros, o si se reúne un mínimo de 255 votos a favor.

³ Alemania es el país con más población, y por tanto, es el que tiene mayor número de parlamentarios (99); después le siguen: Italia, Francia y Reino Unido (72), España y Polonia (50), Rumania (33), Países Bajos (25), República Checa, Portugal, Hungría, Bélgica y Grecia (22), Suecia (18), Bulgaria y Austria (17), Finlandia, Eslovaquia y Dinamarca (13), Lituania e Irlanda (12), Letonia (8), Eslovenia (7), Luxemburgo, Chipre y Estonia (6) y Malta (5).

⁴ Por ejemplo, el proyecto «Seitlinger», el proyecto «Bocklet», o el informe «Hübner», etc.

Parlamento Europeo presentan ciertas variaciones de un Estado a otro, como veremos a continuación, lo que redundará en su carácter secundario.

En primer lugar, todos los Estados miembros utilizan la fórmula electoral proporcional, a excepción del Reino Unido que opta por la fórmula mayoritaria. No obstante, es preciso señalar que dentro de esta coincidencia en apostar por un sistema proporcional se producen variantes a la hora de asignar los escaños. Así, encontramos una serie de países que emplean la fórmula del método D'Hondt (Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, España, Portugal, Rumania, etc.); Alemania aplica la variación «*Hare-Niemeyer*»; Irlanda y Malta funcionan con «*Single Transference Vote*»; Grecia recurre a la variante «*Enishimeni Analogiki*»; Italia asigna los escaños según el método de proporcionalidad pura; Luxemburgo acude a una variante del sistema D'Hondt, el «*Hagenbach-Bischoff*», Suecia y Letonia se encomienda al sistema «*Sainte-Lagüe*» y Lituania apuesta por el sistema «*Hare*», etc.

En segundo lugar, en lo que se refiere al tamaño de las circunscripciones se podría decir que se establece una distinción clara entre los Estados con una circunscripción única y aquellos que cuentan con varias. Entre los de circunscripción única cabe destacar a Dinamarca, España, Holanda, Grecia, Luxemburgo y Portugal; y entre los que han establecido circunscripciones regionales están Alemania, Bélgica, Irlanda, Francia y Reino Unido.

En tercer lugar, la expresión del voto nos proporciona nuevos grupos, diferenciados entre sí por el carácter de las listas, es decir, si son listas cerradas o no. En nueve Estados miembros (Alemania, España, Francia, Grecia, Portugal, Reino Unido, Estonia, Polonia y Hungría) los electores no pueden modificar el orden de las listas (cerradas), en cambio, en Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Suecia, Lituania, Letonia, Eslovaquia, Eslovenia, República Checa y Chipre, sí pueden cambiar el orden los nombres de la lista (semilistas abiertas), y sólo en Irlanda, Luxemburgo y Malta las listas son completamente abiertas. Pero aun así, todavía se podría distinguir otros dos grupos más; éste es el caso de Luxemburgo y Suecia, en el primero los electores tienen la posibilidad de votar transversalmente, es decir, pueden votar por candidatos de distintas listas, y en el segundo los votantes también pueden eliminar nombres de la lista.

En cuarto lugar, respecto a la barrera electoral el Consejo de la Unión Europea de mayo de 2002 permitió que cada uno de los Estados miembros estableciese el umbral que considerase oportuno para obtener representación, aunque fijó un máximo de un 5%. Así, por ejemplo, Alemania, Lituania, Polonia, Eslovaquia, la República Checa, Rumania y Hungría indican que el mismo se sitúa en el 5% del total nacional, y Grecia y Chipre determina que sea al menos el 3% y el 1,8%, respectivamente.

En quinto lugar, en la mayoría de los Estados miembros (Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, etcétera) los puestos vacantes son sustituidos por el primer candidato no elegido en la lista correspondiente y, en cambio, en Bélgica, Irlanda, Alemania y Suecia los puestos vacantes son ocupados por suplentes.

En sexto lugar, en todos los Estados miembros la edad mínima para ejercer el derecho al voto es de 18 años, con la única excepción de Austria, que fija la misma en los 16 años. Además, se establece que todo ciudadano de la Unión Europea residente en un Estado miembro —sin ser nacional— tiene derecho a votar en las elecciones al Parlamento Europeo con las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. El problema es que el concepto de residencia varía de un Estado a otro; por ejemplo, en Finlandia, Francia, Rumania, Polonia, Estonia y Eslovenia se requiere que la persona tenga su domicilio habitual en el territorio electoral; en Alemania, Bélgica y la República Checa, que la persona se inscriba en el registro de población; en Luxemburgo y Chipre, que se cumpla con un período de residencia; etc. Pero además los Estados también imponen restricciones para sus ciudadanos residentes en otros países, como en Austria, Holanda, España, Finlandia, Francia y Suecia, permiten votar a todos sus ciudadanos residentes en el extranjero. Alemania concede el derecho de voto a los soldados, funcionarios y ciudadanos que residen en otros países siempre que no lo hayan hecho por un período continuado de más de 25 años. Bélgica, Dinamarca, Grecia, Italia y Portugal sólo otorgan el derecho de voto a aquellos ciudadanos que vivan en un país de la UE.

En séptimo y último lugar, la edad mínima para presentarse en una candidatura a las elecciones tampoco es uniforme, variando entre los 18 y los 25 años. Por ejemplo, en Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Holanda, Alemania, Suecia, Hungría, Luxemburgo, Portugal, Malta y Eslovenia la edad mínima

requerida es 18 años; en Bélgica, Estonia, Irlanda, el Reino Unido, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia, Bulgaria y la República Checa, los 21; en Francia y Rumania, los 23; y en Grecia, Italia y Chipre, los 25. Además, para tener derecho a presentarse a las elecciones, en Dinamarca, Alemania, Suecia, Bélgica, Irlanda, Luxemburgo, Rumania, República Checa, Eslovenia, Eslovaquia y Francia es necesario cumplir con los requisitos de residencia que establece cada uno de estos países, es decir, deben ser nacionales de uno de los Estados miembros de la Unión Europea. En Luxemburgo, los nacionales de un país miembro tienen derecho a presentarse a estas elecciones cuando hayan residido en el país al menos dos años y siempre que la lista en la que concurren esté compuesta por una mayoría de no-nacionales de este país. En cuanto a la presentación habría que mencionar que también existen diferencias considerables. Así, en siete Estados miembros (República Checa, Dinamarca, Grecia, Estonia, Holanda, Alemania y Suecia) la presentación de candidaturas corresponde exclusivamente a los partidos y organizaciones políticas; en cambio, en otros lugares, la única condición es que las candidaturas deben ser aprobadas por un número específico de firmas de votantes, incluso no es necesario ni esto en el caso de Portugal y Suecia, eso sí, la candidatura debe presentarse ante la autoridad central.

3. LAS ELECCIONES EUROPEAS: UNOS COMICIOS DE SEGUNDO ORDEN

Las elecciones al Parlamento Europeo (PE) han sido consideradas por ciertos autores que han estudiado este tipo de comicios en algunos países de la Unión Europea (UE) como elecciones de segundo orden (MORATA 2000, REIF 1985 y REIF & SCHMITT 1980). Para justificarlo, se apoyan en el escaso poder de influencia que tienen los ciudadanos para conformar los gobiernos, la preferencia por el debate sobre política interna en perjuicio de los temas europeos, el poco interés de los ciudadanos por la Unión Europea y por ceder mayores cuotas de soberanía, así como la alta abstención.

El Parlamento Europeo, no obstante ser una de las tres principales instituciones de la Unión Europea, es una asamblea con poder muy limitado, ya que sirve para producir representación pero no para crear un gobierno. Sin embargo, casi dos tercios de las decisiones que afectan a cada país comunitario se toman en el Parlamento Europeo; además, es la única instancia comunitaria que se reúne y delibera en público, y la que más ha ampliado sus poderes.

La cuestión es que los ciudadanos no tienen capacidad para poder influir en el Consejo que, como hemos podido comprobar, es el organismo donde reside verdaderamente el poder de la Unión Europea. A ello hay que unirle la percepción que existe entre la ciudadanía sobre las escasas consecuencias que tienen el resultado de estas elecciones en el proceso político europeo, ya que éstas no suponen un reparto de poder que suele ser esencial para el juego democrático.

Además, y a diferencia de otras elecciones secundarias, se trata de unos comicios de índole supraestatal, que politizan el espacio tradicional de la diplomacia introduciendo la competencia partidista, pero esto no ha impedido que, debido a la poca especificidad de la arena política, se vuelva a jugar en función de la política nacional. Por tanto, estos comicios se han convertido en un examen a medio plazo para los partidos en el poder y en la oposición. Para los partidos pequeños, estas elecciones ofrecen una plataforma de proyección que con frecuencia no poseen en el plano interno (MORATA 2000: 24). Por eso habría que preguntarse si los ciudadanos votan considerando los asuntos nacionales o la gobernanza europea, siendo esta cuestión clave para determinar la verdadera naturaleza de los comicios en el viejo continente. A este respecto, los informes del Eurobarómetro arrojan algo de luz; por ejemplo, el estudio preelectoral de 2004⁵ en la UE-25 demostró que las dimensiones nacional y europea como condicionantes de la decisión de voto estaban muy igualadas: el 38% de los encuestados afirmó que votaría en función de los asuntos nacionales, mientras que el 35% lo haría sobre la base de los asuntos europeos. Por su parte, la importancia de las elecciones europeas era reconocida por el 66% de los encuestados.

Otra de las variables que se midió en esta encuesta fue la percepción del impacto de las actividades de la UE en la vida de los ciudadanos. En tal sentido, los electores europeos han tendido a creer que la actividad y las políticas de las instituciones nacionales tienen un mayor impacto sobre sus vidas que las acciones manejadas a escala europea. El gobierno nacional (86%), los gobiernos regionales o locales (80%) y los Parlamentos nacionales (80%) obtienen el mayor número de respuestas que seleccionan la opción de «gran o algún impacto», visiblemente por encima de la UE en su conjunto (71%) y del Parlamento Europeo, que sólo obtiene un 61% de tal rango de respuestas, aunque hay que

⁵ Eurobarómetro 61, julio de 2004. Todos los Eurobarómetros citados en el presente trabajo pueden consultarse en <http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm>.

especificar que, de entre éstas, sólo el 16% le otorga un gran impacto. Así, si tenemos en cuenta dichas percepciones junto con los índices de participación que se registran en las elecciones europeas, sería difícil sostener que estos comicios adquieren la misma importancia para los ciudadanos europeos que sus propios procesos electorarios nacionales.

Y por si esto fuera poco, habría que señalar las diferencias que existen entre el peso que ostentan unos Estados y otros en el Parlamento Europeo, pero también las aportaciones económicas que realiza cada país miembro y los beneficios que cada uno de ellos obtiene, junto con las expectativas comunes respecto a su integración a la UE. Todo ello puede explicar, en parte, los altos índices de abstención que presentan las sucesivas citas electorales desde 1979, además de evidenciar la brecha que se está produciendo entre Europa y sus ciudadanos. Según el informe de Eurobarómetro de 2004, las razones que explican la abstención se dividen entre las de tipo circunstancial y las voluntarias. Las primeras aluden a la falta de tiempo, que es la primera causa aducida por los abstencionistas (23%). Las segundas se encuentran lideradas por el desconocimiento y la falta de confianza en la política general (22%) y la falta de interés en la política (14%). Es curioso, pero las razones de índole europeo no aparecen específicamente hasta el séptimo puesto, aunque en quinto lugar también figura una motivación que está en buena parte relacionada con la escasa trascendencia de los comicios, como es que el 9% de los encuestados alega que su voto no cambiaría nada.

No obstante, las elecciones europeas han conocido tiempos mejores en cuanto a participación se refiere, llegando a cifras cercanas al 60% o incluso durante los primeros comicios. Ello tampoco es extrañar, ya que eran unos años de enorme expectación ante un proyecto que empezaba a caminar y que habló de una integridad europea que traería la prosperidad y que terminaría convirtiendo a Europa en una superpotencia política y económica que haría frente a los otros grandes bloques, EE. UU. y URSS, y donde los ciudadanos serían partícipes de dicho proceso (SÁNCHEZ & SÁNCHEZ 2009). En todo caso, en estas últimas elecciones la abstención ha vuelto a aumentar en 2,53 puntos, siendo Malta, Italia, Bélgica y Luxemburgo los únicos Estados donde los índices de participación se han situado en el 80%, el 66%, el 90% y el 91%, respectivamente. Mientras que, por el contrario, en Eslovaquia los porcentajes de abstención han sido del 80,36% o en Lituania del 79,09%.

Al mismo tiempo, otro hecho a tener en cuenta es que —según los informes del Eurobarómetro— la institución europea más conocida y reconocida es el Parlamento Europeo. Los datos que nos ofrece el Eurobarómetro de 2007 a este respecto nos dicen que el 88% de los encuestados declaró que el Parlamento Europeo es la institución más conocida por los ciudadanos, después le siguen la Comisión (79%), el Banco de Europa Central (71%), el Tribunal de Justicia (64%) y el Consejo de la Unión Europea (62%).⁶ En cuanto a la confianza hacia las instituciones de la UE, se observa que el Parlamento es, también, el organismo en el que los ciudadanos depositan mayor confianza (55%), seguido muy de cerca por la Comisión (50%) y el Tribunal de Justicia (47%).⁷ Por tanto, todo parece perfecto, y entonces el problema no residiría en la percepción que tienen los ciudadanos de la Unión Europea. Pero, en cambio, si hacemos referencia a temas tales como la ciudadanía europea o la cesión de soberanía el resultado es bien diferente. Así, por ejemplo, suecos, británicos, finlandeses, neerlandeses y austriacos son los que se muestran más conformes con la idea de que los gobiernos nacionales mantengan su poder de decisión en las áreas que todavía siguen perteneciendo a su competencia.⁸ En cambio, portugueses, letones, chipriotas, lituanos, malteses y eslovenos son los que se han erigido en los defensores de que las decisiones de las mayorías de los sectores se tomen de común acuerdo en la Unión Europea.⁹

Pero si hablamos de la identidad cultural y del sentimiento europeo, los datos no son mucho mejores. Tal es así, que, por ejemplo, los sondeos del Eurobarómetro de 1999,¹⁰ el 38% de los ciudadanos de la UE-15 afirmaba que sí existía esa identidad común, mientras que 49% lo negaba. En cuanto al sentimiento europeo habría que decir que, según el Eurobarómetro de 1999, los europeos manifestaron su sentimiento de una manera diversa. Las respuestas se polarizaron entre el sentimiento sólo nacional (45%) o exclusivamente europeo (42%). Así, mientras que en Luxemburgo se registró un porcentaje mayor

⁶ Eurobarómetro 68, octubre/noviembre, 2007

⁷ Loc. cit.

⁸ Verbigracia, en el ámbito de la inmigración, el 57% de los austriacos y el 66% de los finlandeses quieren que sea responsabilidad de los gobiernos nacionales; o en el ámbito de defensa, el 50% de los suecos, el 54% de los británicos y el 74% de los finlandeses tampoco quieren que estas funciones se trasladen a la Unión. En Eurobarómetro 68, octubre/noviembre, 2007.

⁹ Eurobarómetro 68, loc. cit.

¹⁰ Eurobarómetro 52, octubre/noviembre, 1999.

de ciudadanos que se sentían europeos, no obstante es uno de los países donde residen más ciudadanos del resto de Europa. El Reino Unido fue donde la población se identificó más con la propia nacionalidad que con la identidad europea, aunque esta tendencia también se manifestó en otros países como Suecia, Finlandia, Grecia y Dinamarca. En cambio, si nos fijáramos en el sentimiento de vinculación a Europa que muestran los encuestados, el resultado sería diferente, ya que casi 6 de cada 10 se mostró muy o bastante vinculado a Europa. Lo que significa que a pesar de la diferencia que reinaba entre los distintos países, la media se situó en el 56%. El paso del tiempo tampoco ha contribuido a afianzar un mayor sentimiento de pertenencia a Europa. Así, por ejemplo, en el Eurobarómetro de 2004,¹¹ el 48% de los encuestados se consideró primero ciudadano de su país y después europeo; el 37% se declaró preferentemente nacional, de su respectivo país, y sólo 4% se identificó como europeo. Además, el 45% de los encuestados afirmó estar «muy orgulloso» de ser ciudadano de su país y sólo el 16% sostuvo lo mismo, pero por ser europeos, siendo significativamente los países más prósperos de la UE los que mostraron una menor adhesión y una posición más euroescéptica, como fue el caso de Austria, Inglaterra, Finlandia y Suecia.¹²

Tal es la desigualdad que predomina respecto al sentimiento de pertenencia, que hasta las corrientes teóricas también parecen hacerse eco de la misma. Ahora se están produciendo distintas contradicciones entre lo que se considera la identidad nacional, la europea y entre unas y otra. Así, por ejemplo, los representantes de la teoría «cultural» argumentan que la emergencia de una identidad europea es muy poco probable debido a las diferencias culturales y estructurales entre los Estados que componen Europa y, en cualquier caso, de producirse, lo haría en un plazo muy largo y conllevaría, en última instancia, el debilitamiento y la sustitución de las identidades nacionales (SMITH 1992). Otros autores —los teóricos instrumentales— consideran, en cambio, que los ciudadanos se adherirán a una identidad nacional o europea dependiendo del balance entre el coste y beneficio que resulte de su adhesión a una u otra opción (GABEL 1998). Y sólo los pertenecientes a la escuela cívica entienden que el creciente proceso de globalización de las comunicaciones y los intercambios

¹¹ Eurobarómetro 62, octubre/noviembre, 2004.

¹² Loc. cit.

económicos lleva a un descenso en la preocupación por los intereses nacionales y contribuye a aumentar la identificación con los elementos que van más allá de las fronteras nacionales (CERUTTI 1992). Por tanto, si ni siquiera los propios académicos se ponen de acuerdo sobre este asunto, cómo vamos a pretender que lo hagan los ciudadanos. En cualquier caso, parece claro que para que se avance verdaderamente en la integración europea es necesario superar los egoísmos nacionales que intervienen en el juego intergubernamental, así como intentar fomentar un sentimiento de pertenencia colectiva que vaya más allá de la identidad nacional. Labor, por otra parte, nada sencilla pero hasta que esto no se consiga no se podrá hablar de una verdadera Unión Europea, sino más bien de una aplicación común que obedece a los intereses de muchos otros; por tanto, es lógico lo que sienten los ciudadanos respecto a las instituciones de la Unión, salvo que afecten a sus intereses nacionales.

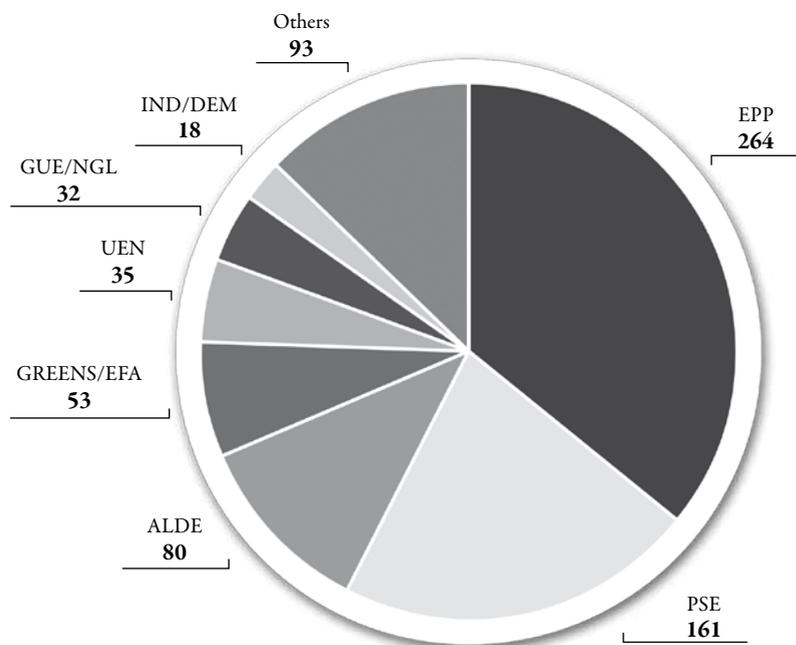
4. LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES EUROPEAS DE 2009: UNA MIRADA HACIA LA DERECHA

De nuevo, los populares europeos se han convertido en la fuerza política más votada, consiguiendo 264 eurodiputados de los 736 escaños que estaban en juego, gracias, en parte, a los buenos resultados cosechados en Alemania (42), Italia (34), Francia (30), Polonia (28), España (23) y Hungría (15). De esta manera, han conseguido ampliar su diferencia con los socialistas europeos en 103 escaños, es decir, 32 más que en la anterior legislatura. No obstante, si observamos los datos del diagrama 1, podremos comprobar cómo el Partido Popular Europeo, pese a estos resultados, ha descendido ligeramente en su porcentaje de votos en 8 centésimas de punto. Téngase en cuenta que, por ejemplo, en Alemania los demócratacristianos, pese a vencer, han retrocedido en 6,3 puntos, o en Austria en 3 puntos. Además, han perdido 28 eurodiputados respecto a la legislatura anterior, aunque este hecho se debe únicamente a la nueva distribución de escaños en el Parlamento Europeo, al pasar de 785 a 736. Pero también habría que decir que han mejorado sus resultados en países como Francia (+12), Hungría (+2), Bulgaria (+1), Polonia (+9), Lituania (+2), Italia (+4) y España (-1).¹³

¹³ En España, los populares han conseguido 221.823 votos más.

En cualquier caso, se puede hablar de que la derecha domina Europa, ya que los partidos conservadores y de centro-derecha se han impuesto en Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Eslovenia, España, Estonia, Chipre, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y República Checa; es decir, en 21 países de los 27 que estaban llamados a las urnas. Mientras la izquierda ha sufrido un serio revés, ya que sólo ha logrado imponerse en Eslovaquia, Dinamarca, Grecia, Malta, Rumania y Suecia.

GRÁFICO 1
Resultados de las elecciones europeas del 7/7/2009



Fuente: Elaboración propia.

EPP-PD: Partido Popular Europeo (Grupo Demócrata Cristiano), PSE: Partido Socialista Europeo, ALDE: Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa, UEN: Grupo de la Unión de la Europa por las Naciones, GUE/NLG: Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica, GREENS/EFA: Grupo de los Verdes/Alianza Libre de Europa, IND/DEM: Grupo Independencia/Democracia, Others: Otros.

El Partido Socialista Europeo ha conseguido el 21,9% de los votos válidos, lo que supone 5,7 puntos menos que en las anteriores elecciones, pero continúa siendo el segundo grupo del Parlamento Europeo con 161 escaños, aunque con 56 diputados menos. La causa de este descenso podemos encontrarla en el descalabro de la socialdemocracia en Francia (-7), Reino Unido (-6), Austria (-2),¹⁴ Holanda (-5), Hungría (-5) y el retroceso o estancamiento en España (-3 escaños), Italia (=),¹⁵ Bulgaria (-1), Luxemburgo (=), Estonia (-2) o Alemania (=). Téngase en cuenta que sólo han ganado en Dinamarca (-1), Eslovaquia (+2), Suecia, Rumania (+1), Grecia (=) y Malta (=) y han mejorado sus resultados en Eslovenia (+1), Irlanda (+1), Lituania (+1), Polonia (+1), Chipre (+1) y República Checa (+7).

El Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa (ALDE) será, otra vez, el tercer grupo parlamentario pero han retrocedido de contar con 100 eurodiputados a 80. Dentro de esta coalición podemos encontrar partidos como el Partido Libre Democrático (Alemania), Foro Liberal (Austria), Movimiento Reformador (Bélgica), Liberales y Demócratas Flamencos (Bélgica), Movimiento Demócrata (Francia), Alianza de los Demócratas Libres (Hungría), Convergència Democràtica de Catalunya (España), Partido Nacionalista Vasco (España), Margarita (Italia), Partido del Centro (Suecia), Demócratas 66 (Países Bajos), Unión Centrista y Liberal (Lituania), Partido Reformista (Estonia), etc., es decir, partidos políticos que apuestan esencialmente por posiciones liberales tanto en lo político como en lo económico, con un programa que incluye la defensa de los derechos civiles, la diversidad religiosa, cultural y lingüística, la empresa privada, al igual que la disminución de la burocracia y de lo público. Observando estas cifras, también podríamos decir que los liberales han sufrido cierto retroceso en el apoyo electoral que les brindaban los europeos y que sólo han logrado imponerse en Estonia.

Otros de los que también han descendido ha sido la Unión por la Europa de las Naciones (UEN), un grupo compuesto por partidos nacionalistas de componente mayoritariamente euroescéptico. Entre unas elecciones y otras este grupo parlamentario ha dejado por el camino 9 eurodiputados, lo que les ha hecho perder el cuarto puesto en el Parlamento Europeo en favor de los

¹⁴ En Austria, los socialistas han retrocedido en 9,5 puntos.

¹⁵ En Italia, los socialistas han reducido su porcentaje de votos en 5 puntos.

Verdes Europeos/Alianza Libre por Europa. Pero también ha perdido escaños el Grupo de Independencia y Democracia (IND/DEM)¹⁶ que ha pasado de 22 a 18 eurodiputados.

Los Verdes/Alianza Libre de Europa se han convertido en el único grupo parlamentario, junto al de la Izquierda Unitaria Europea, que ha incrementado su número de escaños. En concreto, lo han hecho en 10 eurodiputados. Tal vez por eso habría que mencionar que los Verdes Europeos son el resultado de una fusión de 32 partidos ecologistas nacionales de 29 países de Europa, y cuatro de ellos no son miembros de la Unión Europea (Suiza, Rusia, Georgia y Ucrania). En cambio, la Alianza Libre Europea es un partido que incluye a varios partidos nacionalistas que buscan la independencia política o alguna forma de devolución o autonomía para su nación o región. En todo caso, el triunfo de este grupo se debe a los buenos resultados que han cosechado, por ejemplo, en Francia, donde la *Europe Écologie* se ha convertido en la tercera fuerza del país con el 16,28% de los votos y 14 eurodiputados, o en Bélgica, donde los *Ecologistes Confédérés pour l'Organisation de Luttes Originales* han logrado cuatro escaños y el 9,74%. También ha aumentado su presencia en el Parlamento Europeo, con 9 eurodiputados, el Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea,¹⁷ y eso que sus porcentajes de voto han descendido en 0,9 puntos. No obstante, los partidos comunistas y socialistas se encuentran en regresión en Europa.

En todo caso, también habría que decir que los grandes beneficiados de los resultados de estas elecciones han sido la extrema derecha y los euroescépticos. En Austria, por ejemplo, la extrema derecha ha llegado a ser la cuarta fuerza del país con el 12,71% de los votos y 2 escaños. En Bulgaria, el partido nacionalista y euroescéptico, Ataka, ha logrado representación en el Parlamento Europeo con dos escaños (11,96%), pero también lo ha hecho con tres escaños (14,14%) la fuerza de la minoría turca DPS. En Rumania, el propietario del club de fútbol Steaua de Bucarest, Gigi Becali, también se sentará en la Eurocámara. En Suecia, el Partido Pirata, fuerza a favor de la reforma de las leyes de propiedad

¹⁶ Es un grupo formado por partidos políticos euroescépticos de diversas ideologías, como pueden ser, por ejemplo, la Unión Cristiana (Países Bajos) y el Partido por la Independencia del Reino Unido.

¹⁷ Es un grupo parlamentario socialista y comunista, y actualmente representa a 49 partidos políticos de 10 Estados miembros.

intelectual, ha logrado el 7% y 1 eurodiputado. En Hungría, el Jobbik (Movimiento por una Hungría Mejor), partido de extrema derecha, ha entrado por primera vez en la Eurocámara con 3 escaños (14,77%). O en Holanda, donde los votantes holandeses, tras rechazar un borrador de Constitución Europea hace cuatro años, han otorgado al político ultraderechista, Geert Wilders, cuatro escaños. En el Reino Unido, el partido británico de extrema derecha, el British National Party ha conseguido su primer escaño, gracias a los votos cosechados en una circunscripción del norte de Inglaterra. Por tanto, otra de las conclusiones a las que se puede llegar es el poco interés que parece tener para los ciudadanos europeos las instituciones de la Unión. El abstencionismo, con el 56,2%, y el voto protesta a este tipo de formaciones políticas nos confirman este hecho.

5. UN ANÁLISIS PORMENORIZADO DE LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES EUROPEAS DEL 7 DE JUNIO

Después de haber analizado cómo será la composición del Parlamento Europeo como consecuencia de las elecciones celebradas el 7 de junio de 2009, vamos adentrarnos en cómo han votado los ciudadanos de cada uno de los 27 Estados miembros. Es nuestra intención, ahora, profundizar y comprender las tendencias ideológicas y de voto que hoy en día parecen predominar en la Unión Europea.

5.1 ALEMANIA

En Alemania el centro-derecha ha vuelto a ser el ganador de estas elecciones; si bien ha sufrido cierto retroceso respecto a los anteriores comicios europeos, ha conseguido 42 de los 99 eurodiputados que estaban en juego en este Estado. La cuestión es que pese a esta victoria, la Unión Demócrata Cristiana (CDU) ha perdido seis eurodiputados mientras que Unión Social Cristiana (CSU) sólo uno, lo que significa que los alemanes han asestado un ligero castigo a los partidos que respaldan al Ejecutivo alemán de Ángela Merkel. Pero curiosamente, los votos con los que ha dejado de contar la coalición gubernamental no han ido a parar al Partido Socialdemócrata (SPD) sino al Partido Liberal, que ha visto incrementada su presencia en la Eurocámara en cinco eurodiputados y, en menor medida, al partido de izquierda Die Linke (PDS) que ha obtenido dos eurodiputados más. Por otra parte, los Verdes apenas han modificado sus porcentajes de votos y, por tanto, han mantenido idéntica representación, con

lo cual no se debe a los alemanes el crecimiento que han experimentado éstos en el Parlamento Europeo.

TABLA 1
Resultados de las elecciones europeas en Alemania

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
CDU	36,5	40	31,0	34
SPD	21,5	23	21,0	23
Grüne	11,9	13	12,0	13
CSU	8,0	9	7,2	8
FDP	6,1	7	11,0	12
PDS	6,1	7	7,6	9

Fuente: Elaboración propia.

CDU (Cristianodemócrata), SPD (Socialdemócrata), Grüne (Verde),
CSU (Cristianodemócrata), FDP (Liberal), PDS (Die Linke) (Izquierda).

5.2 AUSTRIA

En Austria, los dos únicos partidos que han logrado crecer en número de votos han sido dos organizaciones euroescépticas, FPÖ y MARTIN. Pero de nuevo ha sido la extrema-derecha la fuerza política que más ha aumentado su porcentaje de votos con 6,8 puntos. Aunque también ha sido curioso cómo Hans Peter Martin, un ex periodista y experto —en su día— en despertar irregularidades y escándalos, se ha convertido en la tercera fuerza más votada del país. Ello nos indica que el electorado austriaco no quiere más Europa y que existe cierto distanciamiento con su clase política. Tal vez, por esto último, los socialistas austriacos hayan sido los grandes perdedores de tales comicios, perdiendo dos escaños y 10 puntos. Aunque los demócratacristianos del ÖVP tampoco han obtenido resultados mejores, ya que pese a mantener el mismo número de eurodiputados han restado su apoyo electoral en 3%. Incluso, los Verdes han descendido en su porcentaje de votos, pasando del 12,9 al 9,5%. En todo caso, los ganadores de estas elecciones han sido los demócratacristianos que, de nuevo, han vuelto a ser la primera fuerza del país.

TABLA 2
Resultados de las elecciones europeas en Austria

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
ÖVP	32,7	6	29,7	6
SPÖ	33,3	7	23,8	5
MARTIN	14,0	2	17,9	3
Grüne	12,9	2	9,5	1
FPÖ	6,3	1	13,1	2

Fuente: Elaboración propia.
SPÖ (Socialdemocracia), ÖVP (Democracristianos), MARTIN (Euroescéptico),
Grüne (Ecologista), y FPÖ (Extrema Derecha).

5.3 BÉLGICA

Los conservadores (CD&V) han vuelto a ser el partido más votado pero con un apoyo menor de 13 puntos. Aunque también han descendido los liberales (Open VLD), los socialdemócratas (PS), la extrema-derecha (VL Belang), los socialdemócratas flamencos (sp.a), los liberales francófonos (MR) y los ecologistas (Ecolo) que perdieron 9,1%, 25,4%, 13%, 10,1%, 18,9%, y 2,1%, respectivamente. Lo que significa que los ciudadanos belgas han apostado, en esta ocasión, por diversificar su voto en otras opciones políticas.

Tabla 3
Resultados de las elecciones europeas en Bélgica

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
CD&V	28,1	4	15,1	3
Open VLD	21,9	3	12,8	3
PS	36,0	4	10,6	3
VL. Belano	23,1	3	10,1	2
sp.a	17,8	3	8,7	2
MR	27,5	3	8,6	2
Ecolo	9,8	1	7,7	2

Fuente: Elaboración propia. | CD&V (Conservador. Flamenco), Open VLD (Liberal. Flamenco.), PS (Socialdemocracia. Francóf.), VL Belang (Extrema-derecha flam.), sp.a (Socialdemocracia. Flam.), MR (Liberal francóf.) y Ecolo.

5.4 BULGARIA

El gran vencedor ha sido el partido opositor GER/BANU, de centro derecha, al haber obtenido el 24,8% de los votos. Mientras, los socialistas —ex comunistas— que se encuentran en el gobierno se quedaron en un 18,58%, pasando a ser la segunda fuerza del país. Pero si alguien ha perdido respaldo electoral han sido los liberales (DPS) que han dejado de contar con el apoyo de 6,09%, y en menor medida, también lo han hecho los nacionalistas de ATAKA y los liberales de NDSV, que en estos comicios tendrán un escaño menos. En todo caso, el partido que más ha crecido electoralmente ha sido el de los conservadores (Coal. Azul), que, por primera vez, tendrán presencia en el Parlamento Europeo.

TABLA 4
Resultados de las elecciones europeas en Bulgaria

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
GER/BANU	21,7	5	24,8	5
BSP	21,4	5	18,58	4
DPS	20,3	4	14,21	3
ATAKA	14,2	3	12,01	2
NDVS	6,3	1	8,0	2
Coal. Azul			7,9	1

Fuente: Elaboración propia.
GER/BANU (Conservador), BSP (Socialdemócrata), DPS (Liberal), ATAKA (Nacionalista),
NDSV (Liberal), Coal. Azul (Conservador).

5.5 CHIPRE

El vencedor en Chipre ha sido el partido conservador, Unión Democrática (DI.SY), que ha obtenido el 35,6% de los votos, mientras que el partido gubernamental comunista AKEL ha logrado un 34,9%, en unos comicios en los que se ha registrado una abstención del 40,6%. La tercera fuerza política ha sido DI.KO, con el 12,3% de los sufragios, y la cuarta ha sido para los socialdemócratas del EDEK, con el 9,8%. De esta forma, los seis escaños chipriotas en el Parlamento Europeo se han repartido entre el DISY (dos), el AKEL (dos), el DIKO (uno) y el EDEK (uno). Pero la conclusión que podemos sacar es que los electores

han castigado al partido del gobierno, el AKEL, que ha dejado de ser la fuerza política más votada para dejar el privilegio a su máximo competidor, el DI.SV

TABLA 5
Resultados de las elecciones europeas en Chipre

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
DI.SV	28,2	2	35,6	2
AKEL	27,9	2	34,9	2
DI.KO	17,1	1	12,3	1
GTE	10,8	1		
EDEK			9,8	1

Fuente: Elaboración propia.
DI.SV (Conservador), AKEL (Comunista), DI.KO (Centrista),
GTE (Conservador), EDEK (Socialdemócrata).

5.6 DINAMARCA

El Partido Socialdemócrata ha logrado el triunfo en Dinamarca con el 20,9%. Pero también se ha registrado un desplazamiento de los votos para los movimientos euroescépticos, y eso que durante la campaña se habló mucho de Europa. Los socialdemócratas a pesar de su victoria han bajado en 11,7 puntos porcentuales con respecto a los comicios de 2004 y han perdido uno de sus cinco escaños. Mientras, que el Partido Liberal del Primer Ministro, Lars Løkke Rasmussen, ha avanzado en 0,2 puntos, pero manteniendo idéntica representación, 3 eurodiputados. La tercera posición ha sido para el Partido Socialista Popular, que ha duplicado su porcentaje de votos, consiguiendo dos escaños. Una subida similar ha sido la que ha cosechado el ultranacionalista Partido Popular Danés (DFP) que ha pasado del 6,8% al 14,8%, logrando dos escaños. Los conservadores, pese a ser la tercera fuerza en el Parlamento danés desde 2001, sólo han podido obtener el apoyo del 12,5% de los votantes y un eurodiputado. Y los radicales han conseguido votos pero no representación.

TABLA 6
Resultados de las elecciones europeas en Dinamarca

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
SD	32,6	5	20,9	4
Venstre	19,4	3	19,6	3
SF	80,0	1	15,4	2
DFP	6,8,	1	14,8	2
KF	11,3	1	12,3	1
FmEF	5,2	1	7,0	1
DRV			4,1	0

Fuente: Elaboración propia.
SD (Socialdemócrata), Venstre (Liberal), SF (Ecosocialista), DFP (Conservador),
KF (Conservador), FmEF (Euroescéptico), DRV (radical), DFP (ultranacionalista).

5.7 ESPAÑA

En España, el Partido Popular (PP), primera agrupación de la oposición se ha alzado con la victoria, mientras que el Partido Socialista (PSOE), hoy en el gobierno, ha visto reducida su representación en cuatro escaños. Estas elecciones han sido utilizadas por los ciudadanos españoles para hacer una advertencia al Ejecutivo socialista por las medidas que está adoptando para hacer frente a la crisis económica que azota el país. Otro dato que han arrojado estos comicios es que, de nuevo, Izquierda Unida (IU) ha sido incapaz de hacerse con el electorado socialista descontento, y que un partido, de reciente creación, como es UPyD no sólo se está afianzando en el panorama político español, sino que además ha conquistado, por primera vez, un escaño en el Parlamento Europeo.

TABLA 7
Resultados de las elecciones europeas en España

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
PP	41,21	24	42,23	23
PSOE	43,26	25	38,51	21
CEU	5,15	2	5,12	2

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
IU-ICV-EUIA-BA	4,15	2	3,73	2
UPyD			2,87	1
Edp-V	1,27	1	2,50	1

Fuente: Elaboración propia.
 PP (Conservador), PSOE (Socialdemocracia), CEU (Nacionalistas-Conservadores),
 IU-ICV-EUIA-BA (Izquierda), UPyD (Izquierda-Moderada), Edp-V (Ecologista).

5.8 ESLOVAQUIA

El gobernante Partido Socialdemócrata (SMER) ha sido el gran vencedor al haber obtenido el 32% de los votos y 5 eurodiputados. Le ha seguido la oposición conservadora de la Unión Democrática (SDKU), con el 16,9% de los votos y 2 eurodiputados, por delante de la Coalición Magiar (SMK), con el 11,3% y 2 representantes, y los demócratacristianos (KDH), con el 10,8% y, también, 2 representantes. Por el contrario, los nacionalistas han obtenido resultados dispares, el L'SHZDS bajó en 8,1 puntos y dos escaños, y el SNS consiguió, por primera vez, un eurodiputado.

TABLA 8
 Resultados de las elecciones europeas en Eslovaquia

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
SMER/SDL	16,9	3	32,0	5
SDKÚ	17,1	3	16,9	2
SMK-MPK	13,2	2	11,3	2
KDH	16,2	3	10,8	2
L'SHZDS	17,0	3	8,9	1
SNS			5,5	1

Fuente: Elaboración propia.
 SMER/SDL (Socialista), SDKU (Conservador), SMK-MPK (Conservador),
 KDH (Democristiano), L'SHZDS (Nacionalista), SNS (Nacionalista).

5.9 ESLOVENIA

La oposición conservadora (SDS) del ex primer ministro Janez Jansa ha ganado claramente las elecciones europeas en Eslovenia, con el 26,91% de los votos y 2 escaños. Los socialdemócratas (ZLSD), representados por el primer ministro Boris Pahor, han obtenido el 18,45% de votos, con lo que han logrado dos representantes en el organismo comunitario. Los más perjudicados en estas elecciones han sido el cristiano-demócrata (NSI), que ha perdido un eurodiputado, al pasar del 23,6% de la anterior cita electoral a los 16,33 actuales. Por su parte, los demócrata-liberales (LDS) también se han quedado con un representante, y los liberales del Partido Zares se estrenarán en el hemiciclo al haber recibido el 9,83% de los sufragios y un escaño.

TABLA 9
Resultados de las elecciones europeas en Eslovenia

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
NSI	23,6	2	16,30	1
LDS	21,9	2	11,52	1
SDS	17,7	2	26,91	2
ZLSD	14,2	1	18,45	2
Zares			9,83	1

Fuente: Elaboración propia.
NSI (Cristiano-demócrata), LDS (Liberales), SDS (Conservadores),
ZLSD (Socialdemócratas), Zares (Liberales).

5.10 ESTONIA

El partido socialdemócrata ha sufrido un fuerte descalabro al haber logrado tan sólo el 8,72% de los votos y un escaño, frente al 36,8% que cosecharon en 2004. El SDE se ha situado, así, como la cuarta fuerza, cediendo el primer puesto al partido liberal (K), que ha obtenido el 26,04% de los votos, frente al 17,5% que logró en los anteriores comicios. Otro de los partidos que también ha subido en número de votos ha sido el ER (liberales), que con el 15,3% de los votos se ha convertido en el segundo partido del país. Aunque también lo han hecho, los conservadores (IL) que han pasado a ser la tercera fuerza gracias al apoyo del

12,24% del electorado, con lo cual estas dos últimas fuerzas políticas han crecido en casi dos puntos porcentuales, logrando un escaño cada una de ellas.

TABLA 10
Resultados de las elecciones europeas en Estonia

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
K	17,5	2	26,04	3
ER	12,2	1	15,30	1
IL	10,5	1	12,24	1
SDE	36,8	3	8,72	1

Fuente: Elaboración propia.
K (Liberal), ER (Liberal), IL (Conservador), SDE (Socialdemócrata).

5.11 FRANCIA

Sarkozy y su UMP no sólo han conseguido volver a vencer sino que aumentaron su apoyo electoral en 11,2, con lo cual ha incrementado su representación en la cámara en 12 escaños. Ello ha supuesto un respaldo a la política conservadora de Sarkozy y su gobierno, no obstante las medidas de reforma laboral fueron fuertemente contestadas en la calle. El gran perdedor ha sido el Partido Socialista francés, que ha sufrido un desplome de 17 eurodiputados; esto viene a cuestionar el liderazgo de Martine Aubry al frente de la familia socialista y, por lo tanto, se deberá abrir un nuevo debate sobre la persona ideal para acudir como candidato a las presidenciales francesas. Otro de los grandes perdedores de estos comicios ha sido el Frente Nacional, al perder cuatro eurodiputados, lo que confirma su declive electoral desde las elecciones presidenciales de 2002. En cambio, Europe Eco, los verdes, ha crecido electoralmente, obteniendo más del doble de los votos respecto a las europeas de 2004 y 14 eurodiputados.

TABLA 11
Resultados de las elecciones europeas en Francia

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
UMP	16,6	17	27,8	29
PS	28,9	31	16,4	14
Europe Eco	7,4	6	16,2	14
Modem	12	11	8,4	6
Front Gauche	5,3	3	6,0	4
Frente Nac.	9,8	7	6,3	3

Fuente: Elaboración propia.
UMP (Conservador), PS (Socialdemócrata), Europe Eco (Ecologista), Modem (Centrista),
Front Gauche (Izquierda), Frente Nac. (Extrema Derecha).

5.12 FINLANDIA

Tres de los cuatro partidos de gobierno de Finlandia han perdido votos y sólo los Verdes —integrantes de la coalición— han podido mantener un representante en el organismo de la Unión, mientras que los socialdemócratas de la oposición han conservado sus tres escaños.

TABLA 12
Resultados de las elecciones europeas en Finlandia

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
KOK	23,7	4	26,59	3
KESK	23,4	4	31,77	3
SDP	21,1	3	10,62	2
VIHR	10,4	1	10,68	2
VAS	9,1	1		
SFP	5,7	1	6,00	1
KD/PS			14,2	2

Fuente: Elaboración propia.
KOK (Conservador), KESK (Centro), SDP (Socialdemócrata), VIHT (Ecologista),
VAS (Izquierda), SFP (Minoría sueca), KD/PS (Democristiano).

5.13 GRECIA

La oposición ha ganado las elecciones europeas en Grecia, los socialistas (PASOK) han obtenido el 36,1% de los votos, mientras que los conservadores (ND) ha perdiendo 9 puntos respecto a los comicios europeos de 2004. El Partido Comunista de Grecia (KKE) ha ocupado el tercer lugar con el 7,8%, y se ha convertido en uno de los pocos reductos que todavía les queda a los comunistas en Europa, a éstos les han seguido los ultranacionalistas de LAOS con el 6,9%, la Coalición de Izquierda y Progreso (SYRIZA) con el 4,51% y los Ecologistas Verdes con el 3,31%, que por primera vez tendrán un representante.

Tabla 13
Resultados de las elecciones europeas en Grecia

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
PASOK	34,0	8	36,1	8
ND	43,0	11	33,9	8
KKE	9,5	3	7,8	2
LAOS	4,1	1	6,9	2
SYN	4,2	1	4,51	1
OP			3,31	1

Fuente: Elaboración propia.
PASOK (Socialistas), ND (Conservadores), KKE (Comunistas), LAOS (Nacionalistas),
SYN (Coalición de Izquierdas), OP (Ecologistas).

5.14 HOLANDA

Los votantes holandeses, tras rechazar un borrador de Constitución para Europa hace cuatro años, han otorgado al político antiinmigración Geert Wilders cuatro de los 25 escaños en las elecciones al Parlamento europeo, convirtiéndose en la segunda fuerza política del país. Los demócratacristianos del primer ministro Jan Peter Balkenende han conquistado 5 escaños y su socio de coalición, el laborista PVDa, tres, pero han perdido 2 y 4 eurodiputados, respectivamente. Los ecologistas del GL también han incrementado su representación en la Eurocámara al pasar de 2 a 3 escaños, lo mismo que la izquierda del SP.

Tabla 14
Resultados de las elecciones europeas en Holanda

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
CDA	24,4	7	19,9	5
PVV			17,0	4
PvDA	23,6	7	12,1	3
VVD	13,2	4	11,4	3
D66	4,2	1	11,3	3
GL	7,4	2	8,9	3
SP	7,0	2	7,1	3

Fuente: Elaboración propia.
CDA (Cristianodemócrata), PVV (Extrema Derecha), PvDA (Socialdemócrata),
VVD (Conservador), D66 (Liberal-socialista), GL (Ecologistas), SP (Izquierda).

5.15 HUNGRÍA

La oposición conservadora del partido FIDESZ ha conseguido una victoria importante gracias al apoyo de más de la mitad de los votantes (56,37% de los votos), y la extrema derecha (Jobbik-Movimiento por una Hungría Mejor), ha logrado entrar, por primera vez, en la Eurocámara con tres escaños (14,77%). El partido gobernante, el socialdemócrata MSZP ha sufrido una gran derrota, ya que se ha quedado con tan sólo cuatro eurodiputados y un apoyo del 17,38%, es decir, casi 17 puntos menos que hace cinco años. Las otras dos fuerzas políticas que tampoco —junto a los socialdemócratas— han cosechado buenos resultados han sido los liberales de la Alianza de Demócratas Libres (SZDSZ) y los Humanistas (LMP-HP), que se han quedado fuera del Parlamento Europeo.

TABLA 15
Resultados de las elecciones europeas en Hungría

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
FIDESZ-MPSZ	47,4	12	56,3	14
MSPZ	34,3	9	17,3	4
Jobbik			14,7	3
MDF	5,3	1	5,3	1
LMP-HP			2,6	
SZDSZ			2,1	

Fuente: Elaboración propia.
FIDESZ-MPSZ (Conservador), MSPZ (Socialdemócrata), Jobbik (Derecha nacionalista),
MDF (Conservador), LMP-HP (Humanista), SZDSZ (Liberal).

5.16 IRLANDA

En Irlanda, los demócratacristianos y los conservadores han perdido sendos diputados que han ido a parar a la socialdemocracia (LAB), ya que los irlandeses han dejado de tener 13 eurodiputados para pasar a ocupar 12 escaños en el Parlamento Europeo. Las demás formaciones políticas han continuado teniendo la misma representación y, por tanto, sólo nos resta señalar que los euroescépticos (Ind) han descendido en su porcentaje de votos en 4,58 puntos.

TABLA 16
Resultados de las elecciones europeas en Irlanda

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
FF	29,5	4	26,59	3
FG	27,8	5	31,77	4
Ind	15,2	2	10,62	2
SF	11,1	1	10,68	1
LAB	10,6	1	8,39	2

Fuente: Elaboración propia.
FF (Conservador), FG (Cristianodemócrata), Ind (Euroescépticos),
SF (Izquierda Nacionalista), LAB (Socialdemócrata).

5.17 ITALIA

Pese a los escándalos del Primer Ministro italiano, el PDL no sólo ha vuelto a ganar unas elecciones sino que ha incrementado su porcentaje de votos en 2,7 puntos y cuatro escaños. Además, otros de sus aliados —la Liga Norte— ha subido en número de votos y representantes, y lo mismo le ha sucedido a los centristas del IDV. Con respecto al Partido Demócrata, la principal formación de la oposición de centro-izquierda, ha mantenido sus 22 eurodiputados, aunque descendió en el porcentaje de votos al perder cinco puntos. Los comunistas (PRC) han dejado de estar presentes en el Parlamento Europeo al haber perdido sus siete eurodiputados, mientras que los democristianos siguen siendo representados por cinco eurodiputados. Por tanto, no cabe duda que Italia también mira hacia el centro-derecha.

TABLA 17
Resultados de las elecciones europeas en Italia

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
PDL	32,5	25	35,2	29
PD	31,1	22	26,1	22
Liga Norte	5,0	4	10,2	9
idv	2,1	2	7,9	7
UDC	5,9	5	6,5	5
PRC	8,5	7	3,3	

Fuente: Elaboración propia.
PDL (Conservador), PD (Socialdemócrata), Liga Norte (Extrema Derecha),
idv (Centristas), UDC (Cristianos Demócratas), PRC (Comunista).

5.18 LETONIA

La conservadora Unión Cívica (PS+TB/LNNK) se ha alzado con la victoria en las elecciones europeas en Letonia (24,29%, dos escaños), mientras que el partido del primer ministro Valdis Dombrovskis, Nueva Era, ha logrado el 7,43% de los votos y un escaño. También han conseguido un escaño el nacionalista Unión por la Patria y la Libertad con el 7,52% de los votos. Estas elecciones han sido, asimismo, un éxito para el izquierdista Centro Armonía, coalición

de partidos que representa principalmente a la minoría rusa y que ha alcanzado el 16,68% de los votos. Uno de sus dos escaños será para Alfreds Rubiks, el último líder soviético de Letonia antes que se produjera su separación de la URSS en 1991. El perdedor de estos comicios ha sido el Partido del Pueblo, miembro clave de la coalición que hasta diciembre de 2007 dirigió el gobierno y que ha sido acusado de haber ignorado los llamamientos a la prudencia durante su auge económico que finalizó el año pasado, al obtener un 4,58%.

TABLA 18
Resultados de las elecciones europeas en Letonia

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
PS+TB/LNNK	29,8	4	24,29	2
JL	19,7	2	7,43	1
PCTVL	10,7	1	8,20	1
TP	6,6	1	4,58	0
LC	6,5	1	7,52	1
SC			16,68	2

Fuente: Elaboración propia.
PS+TS/LNNK (Nacionalista), JL (Conservador), PCTVL (Minoría rusa, Izquierda),
TP (Conservador), LC (Conservador-Liberal), SC (Minoría rusa).

5.19 LITUANIA

El partido cristianodemócrata lituano (TS-LKD) ha ganado las segundas elecciones europeas de la historia de este país báltico. En dichos comicios marcados hubo un alto nivel de abstención; únicamente han votado el 20,54% de los lituanos, frente al 48,34% que lo hizo en 2004. Los cristianodemócratas han logrado cuatro escaños, dos más que en 2004, y 14,2 puntos más. Los socialistas se han mantenido en segunda posición si bien han logrado tres eurodiputados, uno más que en 2004, al recibir el 18,6% de las papeletas frente al 14,4% de 2004. Los más perjudicados con los resultados han sido los centristas del DP que han caído desde el 30,02% de los votos en las elecciones anteriores al 8,8%, lo que les ha hecho descender desde la primera hasta la cuarta posición, pasando de tener cinco asientos a tan sólo uno. El partido Orden y Justicia ha logrado dos eurodiputados, mientras que los dos escaños restantes les han correspondido a liberales (LRLS) y nacionalistas (LLRA).

TABLA 19
Resultados de las elecciones europeas en Lituania

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
TS	12,6	2	26,8	4
LSDP	14,4	2	18,6	3
IT			12,2	2
DP	30,2	5	8,8	1
LLRA			8,4	1
LRLS			7,3	1

Fuente: Elaboración propia.
TS (Cristianodemócrata), LSDP (Socialdemócrata), IT (Conservador),
DP (Centrista), LLRA (Nacionalista), LRLS (Liberal).

5.20 LUXEMBURGO

El Partido Popular Social Cristiano, del primer ministro Jean-Claude Juncker, ha ganado cómodamente con el 38,1% de los votos frente al 21,3% del primer partido de la oposición, los socialdemócratas (LSAP). Los liberales (DP) y los verdes (GrenG) apenas han experimentado variaciones. En esta ocasión, los ciudadanos de Luxemburgo, no han utilizado las elecciones europeas para asentar un duro castigo al partido gubernamental.

TABLA 20
Resultados de las elecciones europeas en Luxemburgo

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
CSV	37,1	3	38,1	3
LSAP	22,0	1	21,3	1
GrenG	15,0	1	11,4	1
DP	14,9	1	15,8	1

Fuente: Elaboración propia.
CSV (Cristianodemócrata), LSAP (Socialdemócrata),
GrenG (Ecologista), DP (Liberal).

5.21 MALTA

En el pequeño país mediterráneo, los socialdemócratas del MLP han obtenido un notable rédito tras imponerse holgadamente con el 55% del sufragio. El PN, partido cristianodemócrata, ha logrado el 41%, con lo que el reparto de escaños ha quedado en tres y dos, respectivamente. Aunque en ambos casos han ampliado su respaldo respecto a las pasadas elecciones de 2004, pero ha continuado manteniendo las mismas posiciones.

TABLA 21
Resultados de las elecciones europeas en Malta

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
MLP	49	3	55	3
PN	40	2	41	2

Fuente: Elaboración propia.
MLP (Socialdemócrata), PN (Cristiano demócratas).

5.22 POLONIA

El centro-derecha polaco ha vuelto a ser la primera fuerza política del país, con el 45,3% de los votantes y 9 diputados más que en los comicios europeos de 2004. Pero también ha crecido la derecha (PIS) que ha pasado de tener 16 escaños respecto a los 7 que tenía anteriormente. Incluso, los socialdemócratas (SLD/UP) y el Partido Campesino han aumentado su porcentaje de votos, aunque sólo los primeros han logrado un escaño más. Por tanto, está claro que los polacos han participado más en estos comicios que en la anterior ocasión, ya que casi un 4% más han acudido a depositar su voto en las urnas, y si no hubiera sido así, difícilmente se podría explicar que todos los partidos hayan crecido electoralmente. Pero, además, lo han hecho para apoyar a opciones políticas de centro-derecha, pues este bloque ha obtenido el 74,8% de los votos.

TABLA 22
Resultados de las elecciones europeas en Polonia

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
PO	24,1	15	45,3	24
PIS	12,7	7	29,5	16
SLD/UP	9,3	5	12,0	6
PSL	6,3	4	7,9	4

Fuente: Elaboración propia.
PO (Centro-derecha y Liberales), PIS (Derecha), SLD/UP (Socialdemócrata),
PSL (Partido Campesino).

5.23 PORTUGAL

El Partido Social Demócrata (PSD, centroderecha), con el 31,7% de los sufragios, ha ganado las elecciones europeas al gobernante Partido Socialista (PS), que ha obtenido el 26,59% de los votos, 17,9 puntos menos que en 2004. El Bloque de Izquierda ha logrado el 10,68%, la coalición de comunistas y verdes el 10,62% y el conservador Partido Popular (CDS-PP) el 8,3%, y lo que es más importante, todos han conseguido incrementar su representación y su apoyo electoral.

TABLA 23
Resultados de las elecciones europeas en Portugal

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
PS	44,5	12	26,59	7
PSD	33,3	9	31,77	8
PCP	9,1	2	10,62	2
BE	4,9	1	10,68	3
CDS-PP			8,39	2

Fuente: Elaboración propia.
PS (Socialdemócrata), PSD (Socialdemócrata, centro-derecho),
PCP (Comunista), BE (Izquierda), CDS-PP (Conservador).

5.24 REINO UNIDO

El Partido Laborista del primer ministro Gordon Brown ha sido el gran perdedor de estas elecciones. Los laboristas han visto reducida su presencia en la Eurocámara en 6 escaños, incluso han sido derrotados por los conservadores en uno de sus bastiones, Gales. Pero también en la región del norte de Inglaterra, Yorkshire y Humber, frente al Partido Nacional Británico de ultraderecha. No obstante, este descalabro electoral no ha beneficiado directamente al Partido Conservador, como podría haber sido lógico, ya que ellos han mantenido intacta su representación. Los votos laboristas —puede decirse que— han ido a parar a los ultranacionalistas (BNP), los ecologistas (Greens), los liberales (LD) y los euroescépticos del UKIP.

TABLA 24
Resultados de las elecciones europeas en Reino Unido

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
P. Conservador	26,7	27	27,0	25
UKIP	16,1	12	16,0	13
P. Laborista	22,6	19	15,3	13
LD	14,9	12	13,3	11
Greens	6,3	2	8,3	2
BNP	4,9		6,0	2

Fuente: Elaboración propia.
UKIP (Euroescéptico), P. Laborista (Socialdemócrata)
LD (Liberal), Greens (Ecologistas), BNP (Utranacionalista).

5.25 REPÚBLICA CHECA

El conservador Partido Democrático Ciudadano (ODS), liderado por el ex primer ministro Mirek Topolánek, ha resultado ser el vencedor con un 31,4% de los votos, por delante de la socialdemocracia (CSSD) que ha obtenido el 22,5%. Pero también han logrado representantes en la Eurocámara el partido comunista (KSCM) con 4 eurodiputados y los cristianodemócratas (KDU-CSL) con 2. Los perdedores han sido los nacionalistas de Suveren y los ecologistas (SZ) que pese a crecer en número de votos no han alcanzado representación, es más, los segundos han perdido sus tres eurodiputados.

TABLA 25
Resultados de las elecciones europeas en República Checa

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
ODS	30,0	9	31,4	9
CSSD	8,8	2	22,3	7
KSCM	20,3	6	14,1	4
KDU-CSL	9,6	2	7,6	2
Suveren	3,2		4,2	
SZ	11,1	3	2,0	

Fuente: Elaboración propia.
ODS (Conservador), CSSD (Socialdemócrata), KSCM (Comunista),
KDU-CSL (Cristianodemócrata), Suveren (Nacionalista), SZ (Ecologistas).

5.26 RUMANIA

El Partido Socialdemócrata (PSD-PC) ha vencido por un escaso margen a sus compañeros de coalición del Partido Democrático Liberal (PD-L). Con un 30,8%, el PSD-PC ha conseguido 11 escaños de los 33 que estaban en juego en Rumania, mientras que el PD-L ha recibido el 29,7% de los votos, con lo que ha logrado 10 asientos en el Parlamento Europeo. Todo ello ha supuesto un respaldo para el gobierno y sus medidas. El partido opositor, el Partido Nacional Liberal (PNL), con el 14,5% (+0,9), se ha hecho con cinco eurodiputados. Los nacionalistas, Unión Democrática de los Magiars de Rumania (UDMR), han obtenido 3, uno más que en las anteriores elecciones europeas. Pero más importante es la irrupción en la escena política europea del partido ultranacionalista PRM, que entra con tres diputados, y la hija del presidente de Rumania, Elena Basescu, que al recibir el 4,2% de los votos, podrá sentarse en la Eurocámara.

TABLA 26
Resultados de las elecciones europeas en Rumania

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
PSD-PC	23,1	10	30,8	11
PD-L	29,8	13	29,7	10
PNL	13,4	6	14,5	5

⌘

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
UDMR	5,5	2	9,0	3
PRM	4,2		8,6	3
Basescu E			4,2	1

Fuente: Elaboración propia.
 PSD-PC (Socialdemócrata), PD-L (Conservador), PNL (Liberal),
 UDMR (Minoría Húngara), PRM (Nacionalista), Basescu E (Hija del Presidente).

5.27 SUECIA

El Partido Socialdemócrata ha sido el triunfador de estos comicios, con el 26% de los votos y 5 eurodiputados. El partido conservador del primer ministro Fredrik Reinfeldt, que ha logrado el 17,7%, ha continuado teniendo la misma representación que hace cinco años, 4 eurodiputados. El Partido Liberal, uno de los cuatro que componen la coalición de centro-derecha que gobierna Suecia desde 2006, ha pasado del 9,9% al 12,9%, con lo que ha aumentado en un escaño su representación. El gran perdedor ha sido la Lista de Junio, movimiento euroescéptico que había logrado el tercer puesto y tres escaños en 2004 y que ahora ha dejado de tener representación en el Parlamento Europeo. La gran sorpresa ha sido el escaño del Partido Pirata, un partido que pide el uso de Internet libre. Además, en contra de la tendencia mayoritaria en el resto de los países de la UE, la participación electoral se ha incrementado en casi 6 puntos, llegando a algo más del 43%.

TABLA 27
 Resultados de las elecciones europeas en Suecia

	2004		2009	
	%	Esc.	%	Esc.
SAP	24,6	5	26,0	5
M	18,2	4	17,7	4
Junilistan	14,5	3	3,7	0
V	12,8	2	5,8	1
FP	9,9	2	12,9	3
P. Pirata			7,1	1

Fuente: Elaboración propia.
 SAP (Socialdemócrata), M (Liberal), Junilistan (Euroescéptico), V (Izquierda),
 FP (Liberal), P. PIRATA (Pide un Internet libre).

CONCLUSIÓN

El Parlamento Europeo no deja de ser una asamblea que congrega a los representantes de los ciudadanos europeos miembros de la Unión. No obstante, a pesar de que en la última década se le ha dotado de mayores facultades, cuenta con un poder limitado que tiene que compartir con el Consejo, que es el órgano en el que reside el verdadero poder de decisión de la UE. Así también es como lo perciben los ciudadanos y los políticos europeos; ello queda demostrado en cuatro simples hechos: la alta abstención que presentan estos comicios, los resultados que obtienen los partidos minoritarios, el castigo que suelen —normalmente— sufrir los partidos gubernamentales, y la carencia de una norma unitaria que homogeneice el procedimiento electoral europeo (existen diferencias en las fórmulas electorales, las candidaturas, las circunscripciones, la expresión del voto, la barrera electoral, los puestos vacantes y la edad para votar), como hemos podido comprobar a lo largo de este artículo.

De esta manera, las elecciones europeas han sido consideradas como unos comicios de segundo orden, y eso a pesar de que el Parlamento Europeo es la institución más valorada por la ciudadanía, según los distintos estudios que se han realizado. Pero a pesar de ser unas elecciones secundarias, presenta sus propias características, ya que se tratan de unos comicios de índole supraestatal que se juegan en función de la política nacional. Por eso nos hemos preguntado si los ciudadanos europeos votan en estos comicios en función de la gobernanza europea, y si existe una conciencia identitaria europea. En ambos casos, la respuesta ha sido negativa, aunque no sin ciertas puntualizaciones. Los ciudadanos europeos votan en la mayoría de los casos en clave nacional y el sentimiento europeo está presente pero siempre que no suponga mayor cesión de soberanía. Además, ni siquiera existe unanimidad y acuerdo entre los teóricos, ya que, como hemos visto, hay distintas corrientes que defienden perspectivas de la identidad europea diferentes.

Todo ello se ha podido comprobar en los resultados que han arrojado las elecciones europeas celebradas el 7 de junio de 2009. De ahí, que los europeos hayan optado por opciones políticas que en otro tipo de elecciones no habrían tenido acogida. Así, partidos como de extrema-derecha (Austria, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Italia y Reino Unido), euroescépticos (Austria, Dinamarca y Reino Unido), o alternativos (Eslovaquia, Finlandia, Grecia, Letonia,

Lituania, Polonia, Eslovenia y Suecia), es decir, minoritarios hayan obtenido representación en el Parlamento Europeo; o que también los partidos gubernamentales hayan sido castigados como una manera que tienen los electores para lanzarles una advertencia cuando en estos comicios la repercusión política es menor que en otras elecciones. Este ha sido el caso de Bulgaria, Chipre, Dinamarca, España, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Letonia, Reino Unido, República Checa y Suecia. En cualquier caso, se puede decir que el ganador de estas elecciones ha sido el centro-derecha y el Partido Popular europeo, y en menor medida, también, los Verdes (gracias a los incrementos en Francia, Dinamarca, Grecia, Holanda) que, junto con Izquierda Unitaria Europea, han incrementado su porcentaje de votos. La socialdemocracia, en cambio, ha visto cómo ha retrocedido en el apoyo de los electores, ya que han perdido 56 diputados, aunque siguen siendo el segundo grupo más numeroso de la cámara europea. También han descendido en votantes el grupo ALDE, UNE e IND/DEM que cuenta con 20, 9 y 2 eurodiputados menos, respectivamente. Así, visto todos estos resultados, no cabe duda de que Europa no ha hecho otra cosa que mirar hacia la derecha, y que las elecciones europeas son unos comicios de segundo orden, como hemos podido comprobar.

BIBLIOGRAFÍA

BARREIRO, Belén

2004 «El triunfo de la abstención en la Unión Europea». *Claves de razón Práctica*, 145: 58-62.

BLONDEL, Jean; Richard SINNOTT & Palle Svensson

1998 *People and Parliament in the European Union: Participation, democracy and legitimacy*. Oxford-Nueva York: Clarendon Press-Oxford University Press.

CERUTTI, Furio

1992 «Can there be a supranational identity?» *Philosophy and Social Criticism*, 18 (2): 147-62.

FOLLESDAL, Andreas & Simon HIX

2006 «Why there is a democratic deficit in the EU: A response to Majone and Moravcsik». *Journal of Common Market Studies*, 44(3): 533-562.

FRANKLIN, Mark

2005 «European Elections and the European Voter». En: J. Richardson (ed.) *European Union: Power and Policy-Making*. Londres: Routledge.

FREIRE, Andrea & Teperoglou EFTICHIA

2007 «European Elections and National Politics: Lessons from the “New” Southern European Democracies». *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, 17 (1): 101-22.

GABEL, Matthew

1998 «Public support for European Integration: An empirical test of five theories». *Journal of Politics*, 60 (2): 333-354.

GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, José María (Dir.)

1997 *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Madrid: CYAN.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José

2003 *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo (CVME).

MORATA, Francesco

2000 «El Parlamento Europeo: Una institución en busca de un papel político» En: A. MARTÍNEZ & M. MÉNDEZ. (ed.). *Las elecciones al Parlamento Europeo*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 13-63.

MORAVCSIK, Andrew

2002 «In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union». *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 603-624.

PAVLOVIC, Ksenija

2009 *¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas?* Documento de Trabajo. DT 1/2009. Madrid: Fundaciones Ideas para el Progreso. Disponible en: <www.fundacionideas.es/archivo/docs/8.pdf> (última consulta: 17/11/09).

REIF, Karlheinz

1985 «The second-order national elections». En: K. REIF. (ed.). *Ten European Elections*. Gover: Aldershot, pp. 1-36.

REIF, Karlheinz & Hermann SCHMITT

1980 «Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European elections results». *European Journal of Political Research*. 8 (1): 3-44.

RITTBERGER, Berthold

2005 *Building Europe's Parliament: Democratic representation beyond the nation-State*. Oxford: Oxford University Press.

SÁNCHEZ MEDERO, Gema & Rubén SÁNCHEZ MEDERO

2009 «La nación devora a Europa». *El Viejo Topo*. 257-258: 15-21.

SMITH, Anthony D.

1992 «National identity and the idea of European Unity». *International Affairs*. 68 (1): 55-76.

[Sobre los autores]

GEMA SÁNCHEZ MEDERO

Licenciada en Ciencias Políticas (Especialidad Administración Pública). Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora Titular Interina de la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Profesora Ayudante de la Universidad Carlos III de Madrid. Ha publicado distintos artículos sobre cuestiones electorales: «PP & CDS. Pactos y Alternativas de Gobierno de Centro-Derecha en 1989», «¿Qué sucedió el 2 de diciembre de 2007 en Venezuela?», «¿Quién ganó las elecciones autonómicas y municipales celebradas el 27 de mayo de 2007 en España?», «El centro mató a la izquierda», «Las elecciones autonómicas en España: Galicia y País Vasco, un análisis pormenorizado de los comicios del 1 de marzo de 2009», «Tramas y clanes en el Partido Popular», «Marejadas y tormentas: El PP ante su Congreso», etc.

RUBÉN SÁNCHEZ MEDERO

Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor Ayudante de la Universidad Carlos III de Madrid. Coordinador del Magíster de Gestión Pública, del Centro Superior de Estudios de Gestión, de la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado distintos artículos entre los que cabe destacar: «PP & CDS. Pactos y Alternativas de Gobierno de Centro-Derecha en 1989», «Inmigración, capitalismo, proteccionismo e identidad II: el caso español», «El centro mató a la izquierda», «Una respuesta serena a los detractores del Informe sobre Inmigración en España», «¿Quién ganó las elecciones autonómicas y municipales celebradas el 27 de mayo de 2007 en España?», «Las elecciones autonómicas en España: Galicia y País Vasco, un análisis pormenorizado de los comicios del 1 de marzo de 2009», etc.

Las elecciones municipales en Chile 2008. Bases electorales por coalición y efecto de la aprobación presidencial*

MAURICIO MORALES QUIROGA

<mauricio.morales@udp.cl>

Instituto de Ciencias Sociales e Historia,

Universidad Diego Portales (ICSO-UDP)

Chile

[Resumen] En los comicios municipales de 2008 la oposición se impuso por primera vez a la coalición de gobierno con respecto al número de alcaldes electos en Chile. No obstante, el oficialismo mantuvo la mayoría en el número de concejales. Estos resultados se analizan según tres ejes: a) al cambio en la correlación de fuerzas a escala local; b) al efecto que a pesar del contexto (crisis política e inflación) tuvo la aprobación presidencial sobre la intención de voto; c) a los determinantes de votación por las coaliciones en el ámbito de las encuestas, evaluando la vigencia de los tercios (izquierda-centro-derecha) y el impacto de variables de corto plazo (como las percepciones sobre la economía).

[Palabras clave] Elecciones, Chile, coaliciones, aprobación presidencial, encuestas.

[Title] The municipal elections in Chile 2008. Electoral bases for each coalition and the effect of presidential approval.

[Abstract] In the municipal elections of 2008 the opposition was imposed by the first time on the coalition of government in the number of elected mayors in Chile. However, the coalition of government maintained a majority in number of councilors. These results are analyzed according to three issues: a) the change in the correlation of local forces, b) the fact that despite the context (political crisis and inflation) had presidential approval on vote intention, c) determinants of voting coalitions in the field of surveys, assessing the validity of thirds (left-center-right) and the impact of short-term variables (such as perceptions of the economy).

[Keyword] Elections, Chile, coalitions, presidential approval, polls.

Morales Quiroga, Mauricio. «Las elecciones municipales en Chile 2008. Bases electorales por coalición y efecto de la aprobación presidencial». En: ELECCIONES, 2009, enero-diciembre, v. 8, n. 9, pp. 159-186

[Recibido] 26/05/09 & [Aceptado] 11/09/09

* Este trabajo recibió el apoyo del proyecto Fondecyt (número 1085243) y del proyecto Facultad financiado por la Universidad Diego Portales de Chile (número 160325012).

PRESENTACIÓN

En octubre de 2008 se llevó a cabo la quinta elección municipal desde el retorno a la democracia en Chile. El resultado más llamativo fue la derrota de la coalición de gobierno (Concertación) a manos del pacto de derecha (Alianza) en las elecciones de alcaldes. Sin embargo, en la correspondiente a concejales la Concertación se impuso ampliamente. Este resultado, por tanto, generó dos lecturas opuestas. Por un lado, la Alianza defendió la tesis de que la elección más importante era la de alcaldes, toda vez que se votaba directamente por un gestor y no necesariamente por un partido político. En ese sentido, la elección de alcaldes es la que más se parecería a una elección presidencial. Por su parte, el gobierno defendió la tesis opuesta. Es decir, que la elección de concejales era la más «política» y que, por ende, los electores seguían valorando a la Concertación como la coalición mayoritaria.

En este trabajo analizo los resultados de las elecciones de acuerdo con estas dos lecturas. Si bien mi análisis no pretende zanjar el debate, sí establece algunos criterios mínimos para estudiar adecuadamente las elecciones locales en Chile. Así, me propongo tres objetivos. En primer lugar, una descripción general de los resultados considerando el cambio en la correlación de fuerzas entre gobierno y oposición en lo que a alcaldías se refiere. En esta sección examino, además, las bases socioeconómicas de las dos principales coaliciones, al igual que el voto cruzado y la volatilidad electoral como una muestra de la falta de lealtad de los electores hacia sus partidos y coaliciones. En Chile, desde 2004, según una reforma electoral, los ciudadanos sufragan separadamente (es decir, en dos papeletas distintas) por alcaldes y concejales. Por tanto, los electores tienen la posibilidad de votar por la coalición A para alcaldes y por la coalición B para concejales. Dicho estudio lo realizo sobre la base de los resultados electorales en el ámbito de las comunas, que es la unidad de análisis electoral más pequeña y sobre la que existe información socioeconómica y sociodemográfica.¹ En segundo lugar, exploro los determinantes de votación por las dos coaliciones (Alianza y Concertación), utilizando los datos de la última encuesta ICSO-UDP (Universidad Diego Portales), y colocando especial énfasis en el efecto de la aprobación presidencial sobre el voto declarado en 2008. En tercer lugar, evalúo el impacto que generan tanto variables de corto plazo asociadas a

¹ El país se reparte en 345 comunas.

la percepción económica como variables de largo plazo ligadas a la autoubicación ideológica (eje izquierda-derecha), sobre el voto declarado en 2008.

Teóricamente, Chile ha sido catalogado como uno de los sistemas de partidos más estables e institucionalizados del continente (MAINWARING & SCULLY 1995; PAYNE 2003). Ello, por el supuesto alto raigambre social de los partidos, la estabilidad en los patrones de votación y la baja volatilidad. No obstante, hay algunos datos que cuestionan esta afirmación. Uno de ellos corresponde, precisamente, al voto cruzado. Según MAINWARING & SCULLY (1995), las altas tasas de voto cruzado se asocian más a sistemas inestables que a sistemas institucionalizados. Sin embargo, Chile presenta índices de voto cruzado que, considerando temporalmente todas las elecciones desde el retorno a la democracia en 1989, ha ido en aumento (GONZÁLEZ 2008). De igual forma, y como posteriormente señalan Payne y colaboradores (2003), altos índices de identificación partidaria también van asociados a sistemas institucionalizados. Pues bien, en Chile —y de acuerdo con las encuestas que periódicamente realiza el Centro de Estudios Públicos (CEP)—, la identificación con partidos ha caído desde 78% en 1990 hasta alrededor del 45% en 2008. Incluso, otros estudios como LAPOP (*Latin American Public Opinion Project*) señalan que este porcentaje bordeó el 20% en 2008.

Así, aunque en este trabajo no desarrollo sistemáticamente los argumentos que cuestionan el grado de institucionalización del sistema de partidos en Chile, sí sirven como telón de fondo para la explicación de los resultados. Por ejemplo, y según el trabajo de Cantillana (2008), la abstención creció dramáticamente en estas últimas elecciones, pasando del 13% en las presidenciales de 2005 al 21% en estos comicios locales. Como sostiene Altman (2006), la baja inscripción en los registros electorales junto a la caída en el porcentaje de votos válidos y emitidos es una clara señal de los problemas que enfrenta Chile en cuanto a la calidad de la democracia.

LOS RESULTADOS

El sistema electoral chileno para elegir alcaldes es de mayoría relativa, mientras que el de concejales corresponde a un sistema proporcional con cifra repartidora (d'Hondt). El número de concejales a elegir por cada una de las 345 comunas depende del número de inscritos en los registros electorales. Así, las

comunas de hasta 70.000 electores escogen seis concejales, mientras aquellas con más de 70.000 y hasta 150.000 eligen a ocho concejales. Finalmente, las comunas más grandes, es decir, las que cuentan con un número de inscritos superior a 150.000, eligen diez concejales (artículo 72.º, Ley N.º 18.695).

En las elecciones de 2008 la Concertación, de manera inédita, presentó dos listas tanto de alcaldes como de concejales. Esta iniciativa, impulsada por el Partido por la Democracia (PPD), tenía como supuesto que, al ampliar la oferta electoral, el bloque en su conjunto podía alcanzar una mayor votación. En otras palabras, si la Concertación competía unida como lo había hecho hasta ahora, podría presentar, en una comuna de seis escaños, sólo seis candidatos, mientras que al competir dividida, el número de candidatos se duplicaba. Es decir, subía a doce, aumentando así la oferta electoral del pacto. Esta estrategia fue duramente criticada por los otros partidos de la Concertación, particularmente por el Partido Socialista (PS) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC). Sin embargo, la tozudez del PPD empujó a la Coalición a dividirse para estas elecciones. Así, el PS y el PDC compitieron por el pacto llamado «Concertación Democrática», mientras que el PPD lo hizo junto al Partido Radical Socialdemócrata (PRSD) por la «Concertación Progresista».

A pesar de todas las críticas que recibió tal estrategia, ello no significó un quiebre de la Concertación en términos políticos, sino que más bien obedeció a incentivos electorales. Como los partidos de la Concertación mediante este sistema podían presentar más candidatos, esto les permitió apaciguar sus conflictos internos. Al haber más cupos disponibles, se dio espacio a todas las tendencias internas de los partidos. Naturalmente, respecto a la competencia en alcaldes el pacto coordinó adecuadamente, presentando sólo un candidato, ya fuera de la Concertación Democrática o de la Concertación Progresista.

El gráfico 1 muestra los resultados considerando la elección de concejales en la serie 1992-2008. Se observa el descenso de ambas coaliciones aunque de manera más pronunciada en la Concertación, al igual que el incremento en el apoyo a los candidatos externos a ambos pactos. Ello se explica fundamentalmente por la emergencia de varios candidatos independientes que lograron votaciones significativas y cuya probabilidad, dado un sistema de magnitudes de distrito que van de 6 a 10, aumenta considerablemente en comparación a, por ejemplo, algún candidato a diputado también independiente que compita bajo

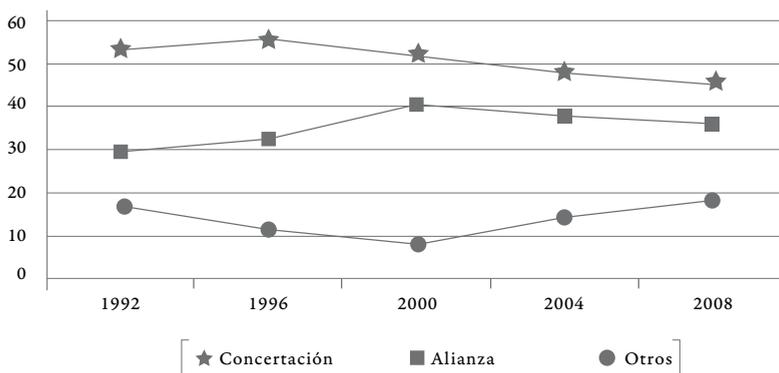
las reglas del sistema electoral binominal en Chile. El porcentaje de votos para la Concertación suma el apoyo de las dos listas; es decir, de la Concertación Democrática y la Concertación Progresista.

La tabla 1, en tanto, muestra el desempeño de ambas coaliciones, incluyendo la elección de alcaldes. Como señalé, desde 2004 una reforma al sistema electoral separó las elecciones de alcaldes y concejales, los que se votan en papeletas independientes. Y acá está la principal discontinuidad en el apoyo a las coaliciones. Como se observa, la Concertación perdió 57 alcaldías, lo que en porcentaje de votos equivale a una caída de 6,34%. Mientras tanto, la Alianza tuvo un repunte notable, lo que en gran parte se explica por el triunfo en comunas grandes como Santiago, Concepción, Valparaíso, Viña del Mar, entre otras. Así, el número de alcaldías para la Alianza se empinó desde 103 en 2004 a 142 en 2008.

Lo anterior puede leerse de otra forma atendiendo al porcentaje de población gobernada. En Chile existe una amplia variabilidad en la composición poblacional de las comunas. Así, y de acuerdo con los datos del Servicio Electoral, el número de inscritos varía desde 446 en la comuna de Tortel, hasta 175.780 en Viña del Mar. Por tanto, en términos relativos no es lo mismo obtener alcaldías en comunas grandes que en comunas pequeñas. Los gráficos 2 y 3 entregan información al respecto, comparando el notable cambio que se produce entre 2004 y 2008, considerando la población gobernada por la Concertación y la Alianza.

GRÁFICO 1

Porcentajes de votación de la Concertación, Alianza y otros partidos, municipales 1992-2008



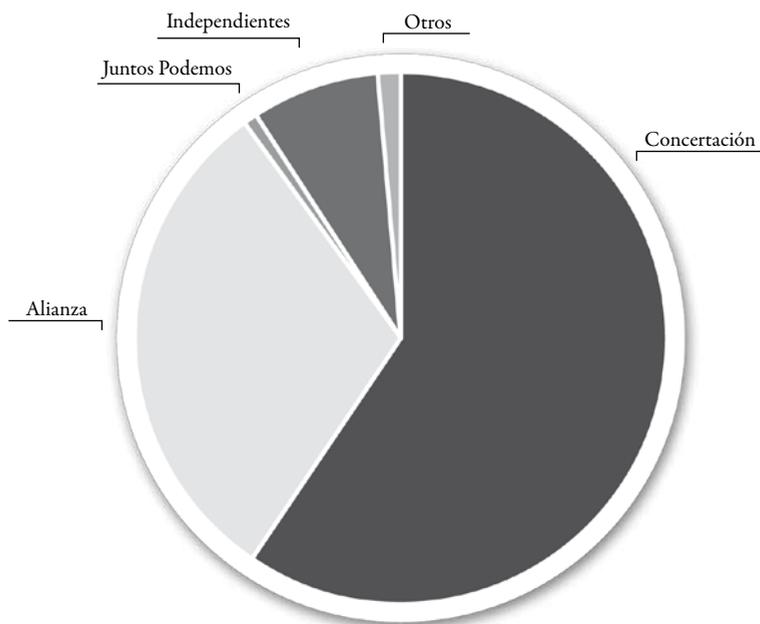
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de <www.elecciones.gov.cl>.

TABLA 1
Desempeño electoral de la Concertación y la Alianza
para los comicios locales de 2004 y 2008

	Concertación		Alianza	
	2004	2008	2004	2008
Número de Alcaldes	203	146	103	142
Porcentaje de votos en alcaldes	44,81	38,46	38,72	40,56
Número de Concejales	1126	1064	886	862
Porcentaje de votos en concejales	47,89	45,24	37,68	35,99

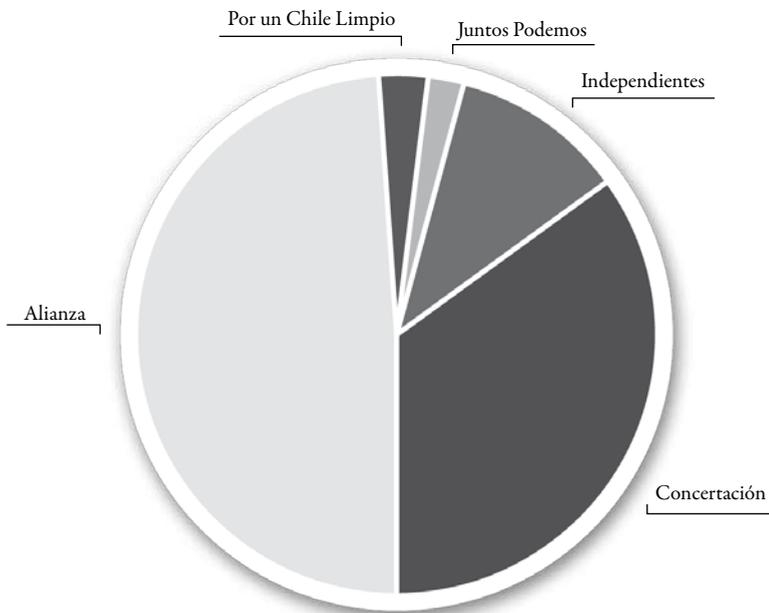
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de <www.elecciones.gov.cl>.

GRÁFICO 2
Porcentaje de población gobernada según coalición, 2004



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de <www.elecciones.gov.cl>.

GRÁFICO 3
 Porcentaje de población gobernada según coalición, 2008



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de <www.elecciones.gov.cl>.

Luego de este análisis descriptivo, corresponde estudiar las bases de apoyo para las dos coaliciones más grandes de Chile. Para ello sigo, principalmente, la propuesta de Altman (2004), quien analiza el desempeño electoral de estas coaliciones considerando el Índice de Desarrollo Humano (IDH) por comuna. El autor realiza tal estudio considerando los datos de las elecciones de 2000 y 2001. Mi objetivo consiste en replicar esta propuesta para ver su grado de validez en el tiempo. En su formato original, Altman sostiene que la Alianza presenta una relación de «U» con el IDH. Es decir, que vota muy bien en comunas ricas y comunas pobres, mientras que la Concertación tiene el comportamiento opuesto. Si bien acá estructuro el modelo de manera similar, adiciono dos factores que se asocian a los resultados de la elección previa, a fin de controlar por serie de tiempo. Así, incluyo dentro de la modelación tanto la militancia del alcalde (Concertación o Alianza) en 2004 como el porcentaje de votos que

obtuvo la lista de concejales en 2004 para cada una de las coaliciones. De esta forma, el modelo captura información del pasado que bien puede estar explicando los resultados de 2008.

Si el IDH es un predictor robusto del rendimiento electoral de las coaliciones, entonces lo esperable sería que, a pesar de incluir variables con alto poder explicativo como la información del pasado (elecciones 2004), el coeficiente de IDH también fuera significativo. Para probar si hay rendimientos marginales crecientes o decrecientes incluyo, además, la cuadrática de IDH.

El modelo ha sido construido con efectos fijos a fin de controlarlo por variación regional. Sin embargo, la interpretación no difiere de un modelo OLS sencillo. Para cubrir los resultados de ambas elecciones construyo un modelo por coalición para concejales y otro para alcaldes.

Como se observa en la tabla 2, los coeficientes respaldan la propuesta de Altman (2004). Incluso, al sumar información de las elecciones de 2004 las conclusiones son muy similares. En el caso de la Concertación, el signo del coeficiente para el IDH es positivo y en la cuadrática es negativo, mientras que en la Alianza se muestra el comportamiento opuesto. Es decir, la Alianza obtiene mejores resultados en comunas muy ricas y muy pobres, mientras la Concertación lo hace en aquellas con ingresos medios. Como era de esperarse, la militancia para las elecciones de alcalde en 2004 es un buen predictor para el desempeño en la de concejales en 2008 en lo que respecta a ambas coaliciones. Mientras tanto, el desempeño en concejales 2004 también resulta ser un factor relevante y con el signo positivo esperado.

No obstante, cuando se considera la votación en alcaldes para ambas coaliciones, el IDH deja de ser un predictor robusto. Ello se puede explicar bajo dos argumentos. En primer lugar, dado los distintos sistemas electorales utilizados para elegir alcaldes y concejales, se generan campañas focalizadas casi exclusivamente en ese candidato a alcalde, el que adquiere mayor visibilidad y conocimiento público más aún si es incumbente (es decir, que va a la reelección). Entonces, como su votación muchas veces difiere de la que alcanza su lista de concejales, los predictores para ambas elecciones son distintos. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, se producen altas magnitudes de votación cruzada. En general, el alcalde obtiene mayor votación que su lista de concejales

diferenciándose ampliamente sus determinantes de apoyo. Además, como la elección de concejales es denominada como la más «política» dado que todos los partidos pueden presentar candidatos en todas las comunas y el elector vota más por el partido o coalición que por la persona, se convierte en la elección que en mayor medida reproduce los respaldos reales a las coaliciones. Otro dato adicional es que en 2004 el IDH sí fue un predictor robusto de la votación para alcaldes de la Alianza, y en menor medida para la Concertación. De este modo, 2008 marca un importante quiebre en la relación entre votación para alcaldes e IDH por comuna.

TABLA 2
Modelos de regresión lineal con efectos fijos por región

	Concejales 2008		Alcaldes 2008	
	Concertación 2008	Alianza 2008	Concertación 2008	Alianza 2008
IDH	2,783 (2,85)**	-3,923 (3,65)**	0,890 (0,51)	-2,767 (1,32)
IDH ²	-0,021 (3,12)**	0,029 (3,95)**	-0,009 (0,74)	0,021 (1,44)
Alcalde 2004 (Concertación)	1,816 (1,96)	-2,831 (2,78)**	2,471 (1,19)	-4,685 (1,85)+
Porcentaje Concertación 2004 en concejales	0,347 (7,13)**	-0,191 (3,57)**		
Porcentaje Concertación 2004 en alcaldes 2004			0,374 (4,91)**	-0,219 (2,39)*
Constante	-61.331 (1,75)	174.770 (4,54)**	3.577 (0,06)	141.732 (1,87)
Observaciones	341	341	322	331
Número de regiones	13	13	13	13
R Cuadrado	0,25	0,17	0,19	0,10

** Significativo al 1%; * Significativo al 5%; + Significativo al 10%.

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de <www.elecciones.gov.cl> y <www.sinim.gov.cl>.

Para finalizar esta sección muestro algunos resultados asociados a la volatilidad electoral de 2008 con respecto a los comicios municipales de 2004; también presento el voto cruzado considerando el porcentaje respecto a alcaldes y concejales para cada coalición. Respecto a la volatilidad, Chile es catalogado como uno de los países con menor índice de cambio entre una elección y otra (MAINWARING & SCULLY 1995; PAYNE 2003). Ello supone altos indicadores de *partisanship* (MILLER & SHANKS 1996). Es decir, ciudadanos que no sólo manifiestan un alto grado de identificación partidaria, sino que además votan sistemáticamente por el mismo partido o coalición (MAINWARING & ZOCCO 2007). Lo que hago en este trabajo consiste en mostrar los niveles de volatilidad entre 2004 y 2008, asociándolos principalmente con el IDH, a fin de determinar qué tipo de comuna es más susceptible de cambios electorales intertemporales.

Respecto al voto cruzado, parte de la literatura supone que los votantes no tienen una afinidad ideológica clara y que, por tanto, muestran cierto grado de incoherencia a la hora de sufragar (BURDEN & KIMBALL 1998; GROFMAN 2000). Otro enfoque, en tanto, explica el voto cruzado considerando que, muchas veces, los electores prefieren gobiernos divididos en lugar de partidos o coaliciones con excesivo poder como para gobernar de manera discrecional (FIORINA 1996). En los comicios para alcaldes, los ciudadanos tienen la posibilidad de votar por una especie de presidente comunal y, en la de concejales, por los encargados de fiscalizar el accionar del alcalde. Por tanto, podría resultar razonable para parte importante de los electores optar por gobiernos divididos dada la eventual necesidad de control en la gestión edilicia.

A pesar de que tanto volatilidad como voto cruzado podrían atribuirse a la falta de lealtad por parte de los electores hacia los partidos y coaliciones, también se podría pensar que ambos tienen, más o menos, los mismos determinantes. Lo que hago acá es comparar los dos indicadores de acuerdo —como señalé— con el IDH.

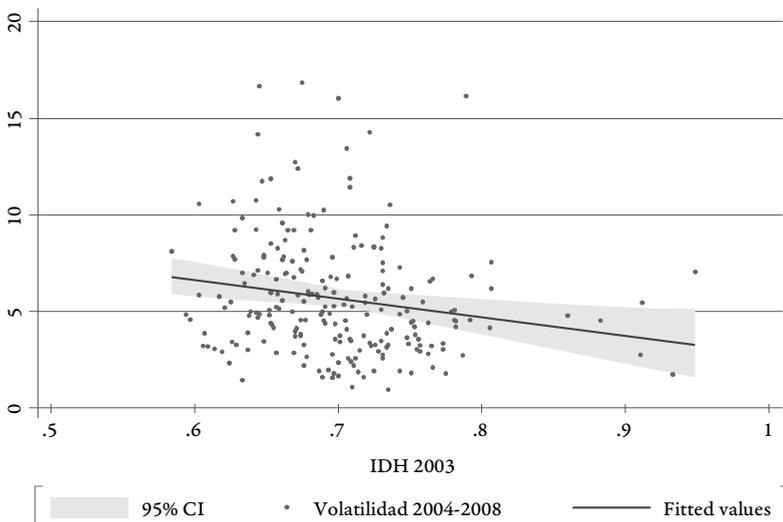
El gráfico 4 muestra que, efectivamente, la volatilidad está algo asociada con el IDH. En este caso, a mayor IDH, menor volatilidad. El coeficiente de correlación es de $-0,225$ con significancia de $0,0006$. Esto supondría que son las comunas más pobres las que más cambios electorales experimentan entre una elección y otra. Tal información se complementa con otra correlación, ahora entre volatilidad y porcentaje de población rural. Acá, el coeficiente

pasa a 0,218 con significancia de 0,001. En cambio, cuando se analiza el voto cruzado la relación cambia (ver gráfico 5). En este caso, no existe ninguna asociación entre voto cruzado e IDH, a pesar de que ambas variables (volatilidad y voto cruzado), correlacionen de manera positiva pero con un coeficiente escasamente robusto (0,099).

En otras palabras, si bien sería razonable suponer que en las comunas donde exista más volatilidad también habría mayor magnitud de voto cruzado dado que ambos indicadores responden a la baja fidelidad partidaria, los datos no dan pie para esta hipótesis. Más bien, y siendo sumamente parsimonioso en el análisis, ambas variables parecen responder a lógicas distintas. Por un lado, la volatilidad implica cambios intertemporales y, por otro, el voto cruzado involucra decisiones sincrónicas de los electores. Probablemente, y a fin de no cometer errores asociados a la falacia ecológica, lo más recomendable sea complementar este análisis con datos de encuestas de opinión, a fin de comparar los determinantes tanto de aquellos que votan cruzado para una elección, y aquellos que cambian de partido o coalición de una elección a otra.

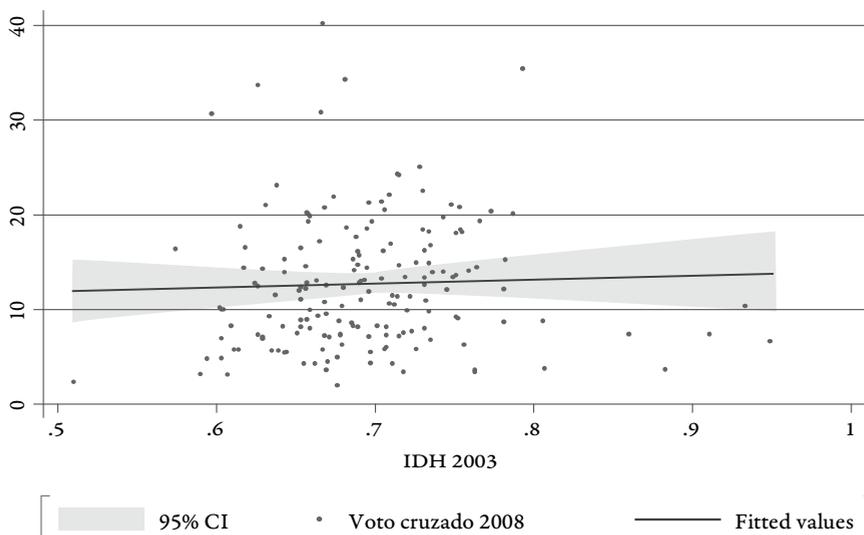
GRÁFICO 4

Diagrama de dispersión entre volatilidad electoral 2008-2004 e Índice de Desarrollo Humano



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de <www.elecciones.gov.cl> y <www.sinim.gov.cl>.

GRÁFICO 5
 Diagrama de dispersión entre voto cruzado 2008
 e Índice de Desarrollo Humano



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de <www.elecciones.gov.cl> y <www.sinim.gov.cl>.

EL EFECTO DE LA APROBACIÓN PRESIDENCIAL SOBRE EL APOYO A LAS COALICIONES

La literatura sobre la aprobación presidencial coincide que sus variaciones están dadas según el rumbo de la economía (EULAU & LEWIS-BECK 1985; Pacek 1994; PACEK & RADCLIFF 1995). De igual forma, se sugiere su efecto sobre los resultados electorales de los comicios siguientes (FAIR 1978; TUFTE 1978), cuestión que fue más desarrollada en el trabajo de Nannestad y Paldman (1994) con la función voto-popularidad. Adicionalmente, otros factores que inciden en la aprobación presidencial se asocian a las evaluaciones socio y egotrópicas que realizan los encuestados. Es decir, si aprueban al gobierno porque estiman que la situación económica del país es buena (percepción sociotrópica) o si aprueban o desaprueban al gobierno considerando su situación económica personal (percepción egotrópica). De cualquier forma, lo que indican estos enfoques es que los ciudadanos reaccionan a variables de corto plazo asociadas al desempeño

económico y político de los gobiernos (ÁLVAREZ & NAGLER 1995; KIEWIET 1983; KINDER & KIEWIET 1981; LEWIS-BECK 1988; MORGAN 2003).

En esta sección examino el efecto de la aprobación a la presidenta Bachelet de acuerdo con la votación obtenida por la Concertación en 2008. Para ello, utilizo la encuesta nacional del ICSO-UDP de ese año que se hizo con posterioridad a los comicios. Por tanto, no se pregunta por intención de voto, sino por voto declarado. De igual forma, y en función del contexto, el gobierno recién comenzaba con una leve recuperación luego de un mal inicio marcado por las protestas estudiantiles en 2006 y por la puesta en marcha del nuevo sistema de transporte público (Transantiago) al año siguiente, y cuyos efectos aún se perciben dada su ineficacia. La presidenta, durante el denominado período de «luna de miel» que comprendió los primeros tres meses de mandato y según la empresa Adimark, promedió alrededor del 56% de respaldo. Pero desde mayo de 2006 hasta octubre de ese mismo año, el apoyo bordeó el 45% como efecto del paro estudiantil. De ahí en adelante se observó una pequeña mejoría que se interrumpió drásticamente desde marzo a septiembre de 2007, producto de los problemas derivados del Transantiago; entonces el apoyo llegó al 35%. Durante 2008, en tanto, dicho porcentaje de respaldo osciló entre el 42% y el 46%. A esto se debe sumar el escenario de crisis política producto de la renuncia al PDC de un senador y algunos diputados, al igual que las divisiones del PPD que también estuvieron marcadas por la renuncia de algunos parlamentarios.

Considerando la importancia teórica y empírica que se le atribuye a la evaluación presidencial, en esta sección mido su efecto sobre el voto declarado. Para ello construyo dos modelos *probit*; uno para los votantes de la Concertación y otro para los de la Alianza, a fin de mostrar las principales diferencias.

El modelo incluye las siguientes variables independientes. En primer lugar, la aprobación presidencial. Aquí la hipótesis indica que mientras mayor sea la aprobación a Bachelet, mayor será la probabilidad de voto por la Concertación. Esta relación es controlada por el efecto de las decisiones pasadas del encuestado, seleccionando el voto declarado en las presidenciales de 2005. Allí se creó una variable dicotómica con el valor de «1» si el encuestado votó por Bachelet y «0» si consideró otra opción. Ciertamente, el coeficiente esperado es de orden positivo asumiendo que los votantes por Bachelet se mantuvieron leales a la Concertación en 2008. Esta hipótesis puede parecer obvia, pero si se ven

los datos descriptivos la situación no es tan clara. Así, sólo un 46% de quienes votaron por Bachelet también lo hicieron por la Concertación, mientras que el 43% de quienes aprobaban a la Presidenta votaron por su coalición en 2008.

Luego incluyo la variable «confianza en las Fuerzas Armadas», que se extrajo de un análisis factorial considerando las preguntas sobre confianza de acuerdo con una serie de instituciones. La solución factorial arroja, muy claramente, tres grupos. Es decir, confianza en las instituciones políticas, confianza en las Fuerzas Armadas (FF. AA.) y confianza en los medios de comunicación (ver MORALES 2008). El fundamento teórico e histórico respecto a la inclusión de esta variable radica en la distinta valoración que de esta institución tienen los votantes de la Concertación y de la Alianza. Producto de los recuerdos del golpe de Estado de 1973 y del posterior régimen militar, sumado al apoyo explícito de los partidos de derecha que, de hecho, participaron muy activamente de ese gobierno encabezado por el general Pinochet (ver HUNNEUS 2000), lo esperable sería ver ciertas diferencias entre los votantes de ambas coaliciones. Es decir, que los de la Alianza confíen en mayor medida que los de la Concertación en las Fuerzas Armadas.

La cuarta variable independiente corresponde al apoyo hacia opciones estatistas. La encuesta del ICSO-UDP preparó una batería de preguntas orientadas a evaluar estas opciones. Por ejemplo, se preguntaba por el nivel de acuerdo respecto a la creación de una AFP (Asociación de Fondos de Pensiones) estatal, la creación de más bancos estatales, que el Estado tenga más empresas de utilidad pública, que existan supermercados estatales, que el transporte urbano pasara a manos del Estado, sucediendo lo mismo con las Universidades. De acuerdo con este conjunto de preguntas se hizo un análisis factorial que arrojó dos dimensiones. La que utilizamos aquí corresponde a cuestiones asociadas con seguridad social, donde las variables que en mayor medida «cargan» sobre el factor corresponden a las opciones por un transporte público estatal, la creación de una AFP estatal y la existencia de más bancos estatales (MORALES, NAVIA & POVEDA 2009). La relación esperada es que los votantes de la Concertación respalden en mayor medida este tipo de opciones considerando que ha sido precisamente el gobierno de la presidenta Bachelet el encargado de popularizar las medidas tendientes a generar una amplia red de protección social para los chilenos y, por tanto, una mayor participación del Estado.

Finalmente, incluyo un conjunto de variables socioeconómicas y sociodemográficas como control general de los modelos. Así, sexo, edad y nivel socioeconómico cumplen esta función. Si bien no existen muchas razones teóricas para esperar alguna relación robusta entre estas variables, la excepción corresponde al estrato socioeconómico. Justamente lo que señalé en el análisis de las bases electorales de la coalición podría respaldar una hipótesis que indique la mayor propensión de los votantes de los sectores medios hacia la Concertación.

La tabla 3 muestra los resultados tanto para los votantes de la Alianza como de la Concertación. Se generó una variable dicotómica para cada pacto donde «1» indica apoyo a la Concertación o Alianza y «0» al resto de las opciones. En el ámbito descriptivo, los resultados se asimilan muchísimo al total nacional (ver gráfico 1). Así, y excluyendo a quienes no saben o no contestan la pregunta, el grupo de votantes de la Concertación representa al 43,15% y los de la Alianza al 35,8%.

TABLA 3
Modelos *probit*. Algunos determinantes generales
del voto por la Concertación y la Alianza (2008)

	Voto Concertación 2008	Voto Alianza 2008
Aprobación presidenta Bachelet	0,481 (3,55)**	-0,543 (3,88)**
Voto por Bachelet 2005	0,681 (4,88)**	-0,788 (5,70)**
Confianza en FF. AA.	0,132+ (1,74)	0,101 (1,31)
Seguridad estatal	0,156 (1,98)*	-0,123 (1,58)
Edad	0,034 (0,50)	0,044 (0,64)
Sexo	-0,185 (1,56)	0,001 (0,01)
Nivel socioeconómico	-0,040 (0,77)	-0,098 (1,80)

∴	Voto Concertación 2008	Voto Alianza 2008
Constante	-0,907 (2,87)**	0,139 (0,44)
Pseudo R cuadrado	0,11	0,16
Log likelihood	-311,674	-275,258
Observaciones	574	574

** Significativo al 1%; * Significativo al 5%; + Significativo al 10%.
Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta nacional ICSSO-UDP, 2008.

Los resultados respaldan algunas de las hipótesis enunciadas. En primer lugar, tanto el nivel de aprobación a la Presidenta como el voto por Bachelet en 2005 son predictores robustos del voto por la Concertación. Así, mientras más aprobación y voto por Bachelet, más adhesión al pacto. Ciertamente, los signos de los coeficientes se invierten al mirar el modelo de la Alianza. Este resultado, teóricamente, se adosa a algunos de los aspectos de la función voto-popularidad (NANNESAD & PALDMAN 1994). Ya mostré que en el ámbito de la elección de alcaldes la Concertación sufrió su primera derrota. Pues bien, al momento de la elección, según la encuesta mensual que realiza Adimark, el apoyo a Bachelet alcanzó alrededor de un 46%, marcando el inicio de la recuperación de la imagen presidencial que hoy —mayo de 2009— se empina por sobre el 62%. Si bien la Concertación perdió respecto al número de alcaldes electos, marcó una amplia ventaja en concejales. En ese sentido, y considerando que la elección de concejales es vista como la más «política», la popularidad de la Presidenta bien pudo ayudar a que la Concertación se anotara un nuevo triunfo. Probablemente, si los comicios hubiesen sido un año antes, el desastre para la Concertación pudo ser mayor, toda vez que en ese momento el gobierno debía responder ante la ciudadanía por la implementación del nuevo sistema de transporte para la región metropolitana, el Transantiago.

En cuanto a la confianza en las Fuerzas Armadas, el modelo no cumple con la hipótesis esperada. Incluso, el coeficiente tiene el signo positivo, indicando que una mayor confianza en estas instituciones predice el voto por la Concertación, aunque su significancia es baja. De cualquier forma, lo que nos indica este análisis corresponde al distanciamiento de las Fuerzas Armadas de lo que fue el régimen de Pinochet. Adicionalmente, Carabineros es considerada

por los chilenos como una de las instituciones más confiables. En síntesis, es posible sostener que las Fuerzas Armadas son vistas como instituciones independientes y sin ánimo de interferir en el proceso político, contrario a lo que sucedió durante los dos primeros gobiernos democráticos y particularmente en el de Patricio Aylwin (1990-1994) y sus conflictos con el general Pinochet (ver CAVALLO 1998; OTANO 1995).

El factor de seguridad estatal cumple con la relación esperada. Aquí, claramente, el voto por la Concertación va asociado a mayores apoyos a esta alternativa. Como señalé, uno de los objetivos centrales de la presidenta Bachelet ha sido la implementación de una amplia red de seguridad social, a lo que se suman, particularmente, posturas que abogan por la creación de una AFP estatal. Incluso, en lo que va de campaña electoral en 2009, el tema de la participación del Estado marca grandes diferencias entre los dos principales candidatos presidenciales (Eduardo Frei por la Concertación, y Sebastián Piñera por la Alianza). Finalmente, las variables de control no muestran coeficientes significativos.

A fin de mostrar con mayor claridad los determinantes del voto por la Concertación, realicé cuatro simulaciones de acuerdo con los resultados del modelo (ver gráfico 6). A partir de ellas es posible observar el impacto de la aprobación presidencial y el voto por Bachelet en 2005. La primera simulación considera a encuestados que aprueban a la Presidenta y que votaron por ella en 2005, llevando el resto de las variables a su media y, en el caso de sexo, considerando sólo mujeres. En este punto subrayo que, como sexo no es un determinante robusto en el apoyo a la Concertación, la simulación no cambia significativamente si considerara sólo hombres. El resultado indica que, en estas condiciones, hay un 45% de probabilidad de que un encuestado que aprueba a la Presidenta y que votó por ella en 2005, haya sufragado por la Concertación en 2008. La probabilidad se incrementa al 60% cuando se excluyen aquellos encuestados que no contestaron la pregunta sobre el voto en dichos comicios.

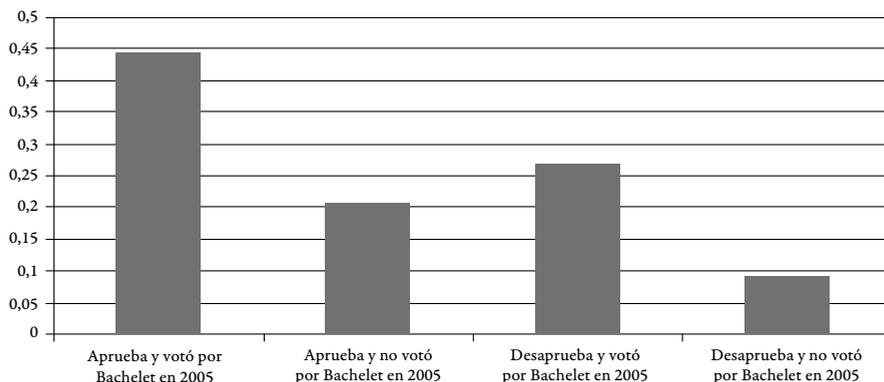
Luego, la segunda simulación incluye encuestados que aprueban a la Presidenta pero que no votaron por ella en 2005. En este caso, la probabilidad desciende bruscamente a alrededor de un 20%, lo que indica la importancia de la trayectoria de los votantes respecto a sus preferencias. En otras palabras y de acuerdo con esta modelación, la variable más «pesada» a la hora de predecir el

voto en 2008 corresponde al voto en 2005, pero no se puede soslayar el efecto multiplicador que entrega la aprobación presidencial. De hecho, si se observa la tercera simulación considerando a votantes que sufragaron por Bachelet en 2005, pero que desaprueban su gestión, la probabilidad de voto por la Concertación en 2008 sobrepasa levemente el 25%. Hay una distancia de casi veinte puntos con la primera simulación donde, como señalé, se cumple con las dos condiciones (voto por Bachelet en 2005 y aprobación de su gestión). Finalmente, la cuarta simulación agrupa a aquellos encuestados que no votaron por Bachelet y que tampoco aprueban su desempeño. La probabilidad de voto por la Concertación en 2008 baja drásticamente a sólo el 9%.

En definitiva, tanto el voto pasado como la aprobación presidencial importan. En el ámbito teórico, ello parece respaldar algunos planteamientos de Miller y Shanks (1996) respecto a la lógica del *partisanship*. Es decir, votantes que sufragan consistentemente por el mismo partido o coalición y, por tanto, muestran trayectorias estables. En este caso, el voto es explicado por variables de largo plazo considerando ya sea el nivel de socialización política de los ciudadanos o su pertenencia a ciertos grupos o segmentos sociales. En otras palabras, se suscribe a variables de los modelos teóricos clásicos de la conducta electoral como Michigan y Columbia.

Por otra parte, la aprobación presidencial parece indicar que los ciudadanos reaccionan de manera distinta frente al desempeño del gobierno. Como señalé, la distancia de casi 20 puntos entre la simulación 1 (encuestados que votaron por Bachelet en 2005 y que aprueban su gestión) y la simulación 3 (encuestados que votaron por Bachelet, pero que desaprueban su gestión) da cuenta del efecto del «corto plazo». Es decir, que el desempeño de los gobiernos, como sugerían Nannestad y Paldman (1994), impacta de manera significativa sobre el voto de la elección siguiente.

GRÁFICO 6
 Probabilidades de voto por la Concertación
 según aprobación presidencial y voto 2005



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta nacional ICSSO-UDP 2008.

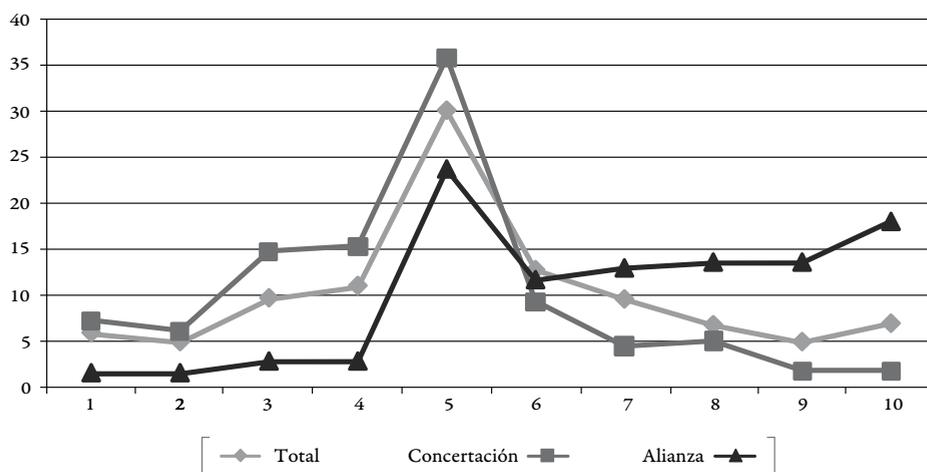
EL EJE IZQUIERDA-DERECHA Y EL IMPACTO DEL «CORTO PLAZO» EN EL APOYO A LAS COALICIONES

La literatura sobre el sistema de partidos en Chile muestra un amplio consenso sobre el impacto que genera la división izquierda-derecha, mediada por el apoyo o rechazo al régimen de Pinochet, sobre la configuración de los actores en competencia (ANGELL 2003; MONTES, MAINWARING & ORTEGA 2000; SCULLY 1995; SIABELIS 1997 y 2004; TORCAL & MAINWARING 2003, VALENZUELA 1995 y 1999, entre otros). Sumado al sistema electoral binominal, el eje izquierda-derecha se convierte en una de las variables más recurrentes para explicar las diferencias entre los partidos y coaliciones (NAVIA 2005; VALENZUELA & SCULLY 1997). De hecho, en la última elección presidencial uno de los aspectos más novedosos consistió en la evidente captación de votantes de centro por parte del candidato de la Alianza, Sebastián Piñera (IZQUIERDO, MORALES & NAVIA 2008).

Las diferencias entre la Alianza y la Concertación son muy marcadas de acuerdo con este eje. Como muestra el gráfico 7, es la Concertación el pacto que más se asimila al comportamiento del total nacional. La Alianza, en tanto, deja

ver un ostensible crecimiento hacia los puntajes de «derecha», principalmente desde el escalón 7 hacia arriba. Ello indica la mayor sintonía de la Concertación con el total país, explicando así los sucesivos triunfos de esta coalición en elecciones nacionales y locales.

GRÁFICO 7
Votantes de la Concertación, Alianza y total nacional según escala política



Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta nacional ICSSO-UDP 2008.

Este eje ha sido reconocido como el predictor más importante de la conducta electoral de los chilenos. Aquí evalúo esta hipótesis, suponiendo, ciertamente, que en la medida en que se avance en el eje la probabilidad de que el encuestado haya votado por la Alianza se incremente sustantivamente. Lo opuesto se espera para el caso de la Concertación. A fin de no omitir variables relevantes en el análisis, mi idea es colocar en un mismo modelo tanto a este determinante de largo plazo como a variables socioeconómicas de corto plazo. Es decir, evaluaciones que los encuestados realizan respecto al rumbo de la economía personal y familiar en sus dimensiones retrospectiva y prospectiva. Esto permitirá balancear los dos grupos de variables más comunes en el análisis electoral chileno.

De acuerdo con lo anterior, el modelo *probit* queda especificado a partir de lo siguiente (ver tabla 4). En primer lugar, se incluye la variable escala política, para luego ingresar la evaluación económica actual del país y personal, las evaluaciones económicas futuras (prospectivas) y pasadas (retrospectivas) también en los ámbitos país y personal. Las correlaciones entre las independientes no superan el valor 0,4.

TABLA 4
Modelos *probit*. Determinantes económicos y políticos del voto por la Concertación y Alianza

	Concertación	Alianza
Situación económica actual del país (1 = Muy buena; 5 = Muy mala)	-0,217 (2,56)*	0,403 (4,21)**
Situación económica del país en retrospectiva (1 = Ahora es mejor; 3 = Ahora es peor)	-0,080 (0,83)	0,107 (1,04)
Situación económica del país en prospectiva (1 = Será mejor; 3 = Será peor)	-0,162 (1,66)	-0,089 (0,85)
Situación económica actual personal (1 = Muy buena; 5 = Muy mala)	0,337 (3,05)**	-0,235 (2,03)*
Situación económica personal en retrospectiva (1 = Ahora es mejor; 3 = Ahora es peor)	-0,121 (1,18)	-0,080 (0,71)
Situación económica personal en prospectiva (1 = Será mejor; 3 = Será peor)	0,007 (0,07)	-0,026 (0,22)
Escala política (1 = Muy de izquierda; 10 = Muy de derecha)	-0,175 (5,76)**	0,266 (8,17)**
Constante	0,963 (2,60)**	-2,656 (5,96)**
Pseudo R cuadrado	0,094	0,19
Log likelihood	-265,65	-221,82
Observaciones	454	454

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta nacional ICSSO-UDP 2008.

El modelo sugiere, como era de esperarse, que los votantes de la Concertación manifiesten evaluaciones más positivas respecto al rumbo de la economía del país. Lo llamativo del modelo, no obstante, corresponde a la variable egotrópica. Es decir, las evaluaciones de los encuestados según su situación económica personal. Aquí, el signo del coeficiente indica que los votantes de la Concertación evalúan más negativamente su situación económica, contrario a los de la Alianza. O sea, el tener una mala situación personal no es sinónimo de respaldo hacia la coalición opositora. En ese sentido, las visiones desde el voto económico se tensionan con aquellas asociadas a las variables de más largo plazo que obedecen, fundamentalmente, a la escala política y a la trayectoria de los votantes. En otras palabras, la oposición no es capaz de capturar el malestar económico personal de los encuestados, y probablemente en ellos pese más su afinidad ideológica con la Concertación que sus condiciones económicas individuales.

CONCLUSIONES

Las elecciones de 2008 marcaron una discontinuidad en la historia electoral reciente de Chile. Por primera vez, la Alianza se impuso a la Concertación controlando parte importante de las comunas, que representan, en el ámbito de electores, casi al 50%. El triunfo fue más celebrado producto de la obtención de comunas grandes y emblemáticas como Santiago y Valparaíso.

Este resultado, a pesar del cambio en la correlación de fuerzas a escala local, nos muestra algunas tendencias generales. De acuerdo con la elección de concejales, la Alianza vota mejor en comunas pobres y ricas. No obstante, cuando la relación considera el porcentaje en alcaldes, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) no es un determinante robusto a la hora de predecir el apoyo a las coaliciones. Ello puede explicarse, tentativamente, por la mayor personalización que genera un sistema electoral con magnitud de 1, *versus* otro donde se eligen entre 6 y 10 candidatos. Entonces, nos encontramos con altas tasas de voto cruzado, y en la mayoría de las comunas el candidato a alcalde obtiene mayor porcentaje que la lista de concejales. Como el voto en alcaldes tiene menor intensidad política que el de concejales, toda vez que se sufraga por un gestor y no necesariamente por un partido o coalición, los determinantes de una elección y otra difieren muy sustantivamente. Adicionalmente, las campañas municipales, desde la reforma de 2004, están más concentradas en la figura del

alcalde que en la de concejales. En ese sentido, se refuerza el grado de personalización y, ciertamente, el candidato a alcalde tiene mayor visibilidad que los candidatos a concejales.

Desde las encuestas, en tanto, se observa el decisivo impacto de la aprobación presidencial sobre el voto declarado en 2008. Así, las probabilidades de apoyo a la Concertación, por ejemplo, se incrementan muy sustantivamente cuando los encuestados no sólo aprueban la gestión de la Presidenta, sino que además cuando votaron por ella en 2005. Las simulaciones suministradas a partir del modelo corroboran fehacientemente esta conclusión. Aunque parezca muy obvio, el modelo apoya lo que teóricamente se conoce como «función voto-popularidad».

Finalmente, y siguiendo parte de los enfoques sobre voto económico, la adhesión a las coaliciones se explica, fundamentalmente, considerando las evaluaciones actuales sobre el rumbo del país. Aquí, los más pesimistas votaron por la Alianza y los más optimistas por la Concertación. Sin embargo, las evaluaciones económicas sobre el rumbo personal también tienen un impacto sobre el voto por estas coaliciones. En este caso, son los más pesimistas quienes en mayor medida apoyan a la Concertación y los más optimistas a la Alianza. Incluso, en un modelo combinado (que no muestro ahora) con otras variables como aprobación presidencial y caracterización socioeconómica y sociodemográfica, los coeficientes mantienen su nivel de significancia.

En conclusión, las elecciones de 2008 marcaron un quiebre. Por primera vez se impuso la Alianza (en alcaldes), y se observan algunos patrones relativamente estables en función de la votación por ambas coaliciones. Si bien ello es válido para concejales pero no para alcaldes, el argumento de todos modos se sostiene. La Alianza sigue votando mejor en las comunas ricas y pobres, contrario a la Concertación.

BIBLIOGRAFÍA

ALTMAN, David

2004 «Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas». *Revista de Ciencia Política* XXIV (2): 49-66.

2006 «(Algunas) reformas institucionales para el mejoramiento de la calidad de la democracia en Chile del siglo XXI». En C. FUENTES & A. VILLAR (eds). *Desafíos democráticos*. Santiago: LACSO- Chile/ LOM ediciones, pp. 49-86.

ÁLVAREZ, Michael R. & Jonathan NAGLER

1995 «Economics, issues and the Perot candidacy: voter choice in the 1992 presidential elections». *American Journal of Political Science* 39: 714-744.

ANGELL, Alan

2003 «Party Change in Chile in Comparative Perspective». *Revista de Ciencia Política* XXIII(2): 88-108.

BURDEN, Barry C. & David C. KIMBALL

1998 «A New Approach to the Study of Ticket Splitting». *American Political Science Review* 92 (3):533-544.

CANTILLANA, Carlos

2008 *Votar o no votar, he ahí el dilema: La Abstención electoral en las municipales del 2008*. Documento de trabajo 32. Santiago: Observatorio Electoral Universidad Diego Portales de Chile.

CAVALLO, Ascanio

1998 *La historia oculta de la transición*. Santiago: Grijalbo.

EULAU, Heinz & Michael S. LEWIS-BECK

1985 *Economic Conditions and Electoral Outcome*. Nueva York: Agathon.

FAIR, Ray C.

1978 «The effect of economic events on votes for president». *Review of Economics and Statistics*, 64:159-173.

FIORINA, Morris P.

1996 *Divided Government*. 2.^a ed. Boston: Allyn and Bacon.

GONZÁLEZ, Germaná

2008 *Voto cruzado en las elecciones de alcaldes y concejales 2004*. Documento de trabajo 16. Santiago: Observatorio Electoral Universidad Diego Portales de Chile.

GROFMAN, Bernard; William KOETZLE; Michael P. McDONALD & Thomas L. BRUNELL

2000 «A New Look at Split-Ticket Outcomes for House and President: The Comparative Midpoints Model». *Journal of Politics* 62 (1):34-50.

HUNEEUS, Carlos

2000 *El régimen de Pinochet*. Santiago: Sudamericana.

IZQUIERDO, José Miguel; Mauricio MORALES & Patricio NAVIA

2008 «Voto cruzado en Chile. ¿Por qué Bachelet obtuvo menos votos que la Concertación en 2005?». *Política y Gobierno* xv(1): 35-73.

KIEWIET, Roderick

1983 *Macroeconomics and Micropolitics: The Electoral Effects of Economic Issues*. Chicago: University of Chicago Press.

KINDER, Donald & Roderick KIEWIET

1981 «Sociotropic politics: the American case». *British Journal of Political Science* 11: 129-141.

LEWIS-BECK, Michael

1988 *Economics and Elections: The Major Western Democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

MAINWARING, Scott & Timothy R. SCULLY

1995 «La institucionalización de los Sistemas de Partidos en América Latina». *Revista de Ciencia Política* xvii (1-2): 63-102.

- MAINWARING, Scott & Eburne ZOCO
2007 «Political Sequences and the Stabilization of Interparty Competition: Electoral Volatility in Old and New Democracies». *Party Politics* 13(2): 155-178.
- MILLER, Warren & Merrill SHANKS
1996 *The New American Voter*. Cambridge: Harvard University Press.
- MONTES, J. Esteban; Scott MAINWARING & Eugenio ORTEGA
2000 «Rethinking the Chilean Party System». *Journal of Latin American Studies* 32(3): 795-824.
- MORALES, Mauricio
2008 «La primera mujer Presidenta de Chile: ¿qué explicó el triunfo de Michelle Bachelet en las elecciones de 2005-2006?». *Latin American Research Review* 43(1): 7-32.
- MORALES, Mauricio; Patricio NAVIA & Antonio POVEDA
2009 «¿Somos estadistas los chilenos?». En: *Chile 2008: percepciones y actitudes sociales*, cuarto informe de Encuesta Nacional ICSO-UDP, pp. 25-36.
- MORGAN, Jana
2003 «Counting on the Past or Investing in the Future? Economic and Political Accountability in Fujimori's Peru». *Journal of Politics* 65(3): 864-880.
- NANNESTAD, Peter & Martin PALDMAN
1994 «The VP-function: A survey of the literature on vote and popularity functions after 25 years». *Public Choice* 79(3-4): 213-245.
- NAVIA, Patricio
2005 «La transformación de votos en escaños: leyes electorales en Chile, 1833-2004». *Política y Gobierno* XII(2): 233-276.
- OTANO, Rafael
1995 *Crónica de la transición*. Santiago: Planeta.

PACEK, Alexander

1994 «Macroeconomic Conditions and Electoral Politics in East Central Europe». *American Journal of Political Science* 38(3): 723-744.

PACEK, Alexander P. & Benjamin RADCLIFF

1995 «Economic voting and the welfare state: a cross-national analysis». *The Journal of Politics* 57:44-61.

PAYNE, Mark; Daniel Zovatto; Fernando CARRILLO & Andrés ALLAMAND

2003 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

SCULLY, Timothy

1995 «La reconstitución de la política de partidos en Chile». En: MAINWARING, Scott & Timothy SCULLY (eds.). *La construcción de instituciones democráticas*. Santiago: CIEPLAN, pp. 83-112.

SIAVELIS, Peter

1997 «Continuity and Change in the Chilean Party System». *Comparative Political Studies* 30(6): 651-674.

2004 «Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación?». *Revista de Ciencia Política* XXIV(1): 58-80.

TORCAL, Mariano & Scott MAINWARING

2003 «The Political Recrafting of Social Bases of Party Competition: Chile, 1973-95». *British Journal of Political Science* 1: 55-84.

TUFTE, Edward R.

1978 *Political Control of the Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

VALENZUELA, Samuel

1995 «Orígenes y transformación del sistema de partidos en Chile». *Estudios Públicos*. 58: 5-80.

1999 «Reflexiones sobre el presente y futuro del paisaje político chileno a la luz de su pasado: Respuesta a Eugenio Tironi y Felipe Agüero». *Estudios Públicos* 75: 275-290.

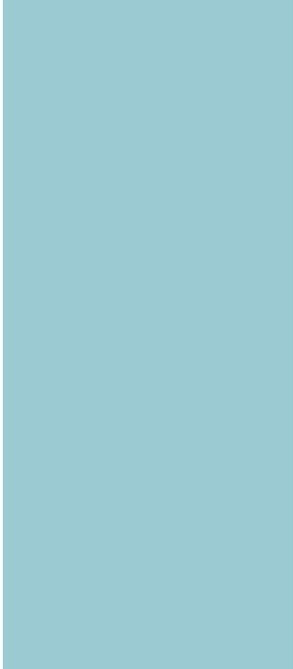
VALENZUELA, Samuel & Timothy SCULLY

1997 «Electoral Choices and the Party System in Chile: Continuities and Changes». *Comparative Politics* 29(4): 511-527.

[Sobre el autor]

MAURICIO MORALES QUIROGA

Maestro en Ciencias Sociales y Doctorando en Ciencia Política. Actualmente se desempeña como Director del Observatorio Electoral, Instituto de Ciencias Sociales e Historia, Universidad Diego Portales (ICSO-UDP). Sus trabajos han sido publicados, entre otras revistas, por *Latin American Research Review*, *Política y Gobierno*, *Revista de Ciencia Política*, *Gestión y Política Pública*, *Estudios Públicos*, *Política*, *Universum*, entre otras.



ESTUDIOS COMPARADOS
SOBRE AMÉRICA LATINA

Las instituciones de la democracia directa a escala nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2009

DANIEL ZOVATTO

<zovatto_idea@yahoo.com>

IDEA Internacional

Argentina

[Resumen] La transición democrática en América Latina tiene dos etapas: los años 1980, de gran avance en materia democrática y la década de 1990, caracterizada por la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política. Las reformas constitucionales y la incorporación de mecanismos de democracia directa sirvieron para afrontar ello. Determinar hasta qué punto estas instituciones de democracia directa han llegado para quedarse y cuáles han sido sus efectos principales en relación con los problemas respecto de los cuales tratan de dar respuesta, son los objetivos centrales de este trabajo que, en clave comparada, cubre 18 países latinoamericanos desde la fecha de arranque de la Tercera Ola en nuestra región (1978) hasta junio de 2009.

[Palabras clave] Consulta popular, Democracia, Iniciativa legislativa, Plebiscito, Referendo, Reforma política, Revocatoria de mandato, Sistema político.

[Title] The direct democracy institutions in Latin America on a national scale. Comparative analysis, 1978-2009.

[Abstract] The transition to democracy in Latin America has two phases: the 1980s, which had great progress on democratic matter and 1990s, characterized by the crisis of representation of the party system and growing dissatisfaction with politics.

Constitutional reforms and the introduction of direct democracy mechanisms used to deal with it. To determine to what extent these institutions of direct democracy are here to stay and what were their main effects in relation to problems for which seek to address are the central goals of this work, which in compared coded, covers 18 Latinoamerican countries from the starting date of the Third Wave in our region (1978) until June 2009.

[Keyword] Popular consultation, Democracy, Legislative initiative, Plebiscite, Referendum, Political reform, Revocation of mandate, Political system.

Zovatto, Daniel. «Las instituciones de la democracia directa a escala nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2009». En: ELECCIONES, 2009, enero-diciembre, v. 8, n. 9, pp. 189-235

[Recibido] 28/05/09 & [Aceptado] 25/09/09

1. INTRODUCCIÓN Y PRECISIÓN CONCEPTUAL

La transición a la democracia en América Latina muestra dos etapas principales a lo largo de los 31 años que van desde 1978 a la fecha.¹ Una, durante los años ochenta, década perdida en lo económico pero de gran avance en materia democrática. La otra, en los noventa, caracterizada por la crisis de representación del sistema partidario y el descontento creciente con la política, situaciones que generaron cambios en numerosos países de la región a través de una doble vía: reformas constitucionales, por un lado, e incorporación de mecanismos de democracia directa, por el otro, como una manera de complementar, o incluso —en algunos países— con el propósito de querer suplantar la democracia representativa.

Determinar hasta qué punto estas instituciones de democracia directa han llegado para quedarse, cuáles son sus principales modalidades y características, así como cuáles han sido sus efectos en relación con los problemas a los que intentan responder son los objetivos centrales de este trabajo. El mismo lo abordamos en clave comparada, cubriendo en nuestro análisis —desde una perspectiva geográfica— a los 18 países de América Latina, y —desde una temporal—, el período que va desde 1978 (fecha de arranque de la Tercera Ola Democrática en nuestra región) hasta hoy (2009). Deseamos precisar que nuestro análisis se limita al ámbito nacional, dejando fuera la aplicación de estos mecanismos en el ámbito local.

Antes de adentrarnos al estudio de nuestra materia cabe indicar que por «instituciones de democracia directa» entendemos, en este trabajo, las diversas formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas), y no el de elegir a los miembros de los poderes Legislativo o Ejecutivo (ARAGÓN & LÓPEZ 2000: 981).

2. IMPORTANCIA DEL TEMA Y ESTADO DEL DEBATE

¿Puede ser deseable lo poco posible? Una primera reacción sería decir que esta pregunta resulta irrelevante, ya que si la democracia directa es poco posible,

¹ El concepto de transición no se aplica para Costa Rica, Colombia y Venezuela, pues estos tres países ya tenían sistemas democráticos establecidos al inicio de la Tercera Ola, en 1978.

entonces no tiene sentido preguntarse si es deseable. La historia indica que la experiencia de la democracia griega, más precisamente la ateniense, así como la de algunas de las comunas urbanas medievales, fue corta y que los grados de democracia «pura» que alcanzaron son bastante discutibles.

Las experiencias de Liechtenstein, de Italia, de algunos estados de la Unión Americana, pero sobre todo de Suiza (el ejemplo más citado y estudiado), evidencian la importancia que desempeñan las prácticas de democracia directa en el proceso de formación de la voluntad política. Sin embargo, si bien interesantes desde el punto de vista comparado, estas experiencias no permiten entender a cabalidad el funcionamiento de los mecanismos de democracia directa en nuestra región.

Más allá de estas consideraciones, lo cierto es que, en tiempos como los actuales, en que los Parlamentos y los partidos registran una confianza muy baja ante la opinión pública,² los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos. Así, se ha instalado en la agenda política latinoamericana un debate en torno a los potenciales beneficios y riesgos de estas instituciones.

Para un sector existe una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la directa, así como el riesgo de un posible uso demagógico de estas instituciones. Para otro, en cambio, esta supuesta contradicción es cosa del pasado, ya que como la experiencia comparada lo demostraría, las instituciones de democracia directa, más que una alternativa per se, deben verse como complemento de la democracia representativa.

3. PRINCIPALES MODALIDADES EN AMÉRICA LATINA

En el ámbito comparado, en América Latina hay una variedad de instituciones de democracia directa y una pluralidad conceptual y terminológica que genera confusión. En efecto, dado que la mayoría de las Constituciones latinoamericanas denominan estos mecanismos con términos diferentes —iniciativa legislativa popular, plebiscito, referendo, consulta popular, revocatoria

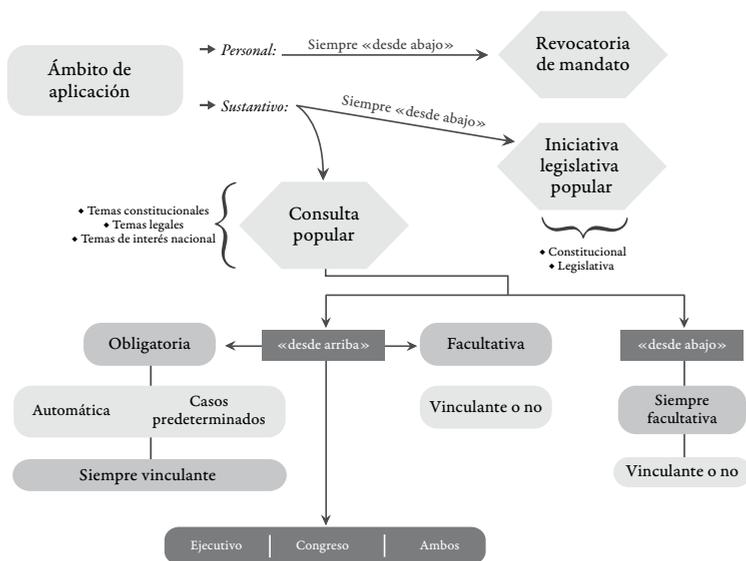
² De acuerdo con el LATINOBARÓMETRO 2008, entre los latinoamericanos el Congreso tiene 32% de confianza y los partidos políticos, 21%.

de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales—, la búsqueda de una unidad de acepciones y conceptos que trasciendan el ámbito nacional resulta, aunque difícil, imprescindible para entender mejor cuando hablamos de este tema.

En nuestro caso, hemos clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos: 1) consulta popular (plebiscito/referendo), por mucho el mecanismo más usado; 2) iniciativa legislativa popular; y, 3) revocatoria de mandato. Conscientes de que toda clasificación presupone grados diversos de subjetividad y arbitrariedad, el propósito que nos anima es presentar un asunto complejo de la manera más clara posible.

De esta forma, un criterio de clasificación basado en el ámbito de aplicación distingue entre mecanismos de democracia directa de tipo personal (referidos a una persona o autoridad) o sustantivos (vinculados con un tema). Asimismo, existen mecanismos catalogados por el origen de la iniciativa, es decir, «desde abajo» (popular) o «desde arriba» (institucional). Al respecto, en el siguiente gráfico se puede observar la diversidad de mecanismos.

GRÁFICO 1
Mecanismos de democracia directa



Consulta popular, plebiscito o referendo son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta directa al pueblo sobre materias políticas de gran importancia) y referendo (consulta popular que versa sobre la aprobación de textos legales o constitucionales), en este trabajo empleamos el término «consulta popular» para aludir indistintamente a ellos. Seguimos, en ese sentido, la posición de Santamaría Pastor y Biscaretti Di Ruffia, entre otros.

Por su naturaleza, la consulta popular puede ser «obligatoria» o «facultativa». A su vez, la obligatoria puede dividirse en: a) obligatoria automática, en un caso previsto específicamente por la constitución; y, b) obligatoria acotada a determinados procedimientos, sólo iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo).

Encontramos ejemplos de consulta obligatoria automática en países como Brasil, El Salvador, Guatemala y Panamá, donde determinadas decisiones que afectan a la soberanía nacional quedan sujetas a la decisión de los ciudadanos. En Brasil se convoca obligatoriamente a plebiscito en los casos de modificación política administrativa del territorio, en cuya ocasión deberá consultarse a la población involucrada. En Bolivia se realiza consulta popular de manera automática cuando se trate de aprobar tratados internacionales que refieran a aspectos específicamente definidos en la Constitución política. De igual forma procede en los casos en que ciertas regiones quieran acceder a la autonomía departamental y para convocar a una Asamblea Constituyente. Respecto a Ecuador, este tipo de consultas son necesarias para cambios en la organización político-administrativa y para la creación de regiones autónomas, así como para la propuesta de conformar una nueva Asamblea Constituyente que debe ser convocada por consulta popular. En El Salvador se convoca a consulta popular ante la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En Guatemala, ante las regulaciones del diferendo territorial entre ese país y Belice, y en Panamá en los casos vinculados al destino del Canal de Panamá.

Bolivia, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela cuentan con consultas obligatorias de carácter acotado. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Parlamento. En Bolivia,

Ecuador, Uruguay y Venezuela, de acuerdo con la Constitución, toda reforma constitucional debe ser ratificada en última instancia mediante referendo.

A su vez, las «consultas facultativas» pueden clasificarse en dos grupos: a) cuando la iniciativa proviene «desde arriba» (es decir, cuando los órganos estatales tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo), y b) cuando la iniciativa proviene «desde abajo», es decir, de la propia ciudadanía. En los casos de iniciativas «desde arriba», éstas pueden provenir del Ejecutivo, del Congreso o de ambos de manera coordinada. En los casos de iniciativas «desde abajo» hace falta precisar cuál es la barrera a sortear (porcentaje o número mínimo de firmas de ciudadanos) para poner en marcha el mecanismo.

De los 16 países que regulan las consultas populares en la región, en 14 existe la posibilidad de realizar consultas facultativas,³ que se pueden dividir con base en la legislación, según el origen de la iniciativa.

- Ejecutivo, Legislativo o el Pueblo: Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Venezuela.
- Ejecutivo o Legislativo: Argentina, Guatemala, Panamá y Paraguay.
- Ejecutivo o el Pueblo: Colombia, Ecuador.⁴
- Legislativo: Brasil.
- El Pueblo: Perú y Uruguay.

Por su carácter, los resultados de las consultas populares pueden ser vinculantes o no; en caso de ser vinculantes, con o sin exigencia de un quórum determinado. En el constitucionalismo comparado latinoamericano observamos que los procedimientos obligatorios y vinculantes se establecen para todas las consultas que suponen ratificar reformas constitucionales. Cabe advertir, empero, que la mayoría de los países de la región no asocian la validez de una consulta con un quórum determinado de la votación.

³ Los dos países que no tienen consultas facultativas son Chile y El Salvador. Como indicamos *supra*, en estos dos países sólo se pueden realizar consultas populares de carácter obligatorio.

⁴ De acuerdo con la nueva Constitución Política del Ecuador aprobada en referendo en agosto de 2008, los gobiernos autónomos descentralizados e incluso los ecuatorianos y ecuatorianas en el extranjero pueden convocar a consultas populares.

Las consultas contra leyes tienen carácter vinculante en Uruguay y Venezuela. En Ecuador, todas las consultas serán vinculantes y de inmediato cumplimiento. En Paraguay, el Congreso puede determinar que una consulta sea vinculante o no. En Argentina, el Congreso de la Nación, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular vinculante todo proyecto de ley con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución nacional. La consulta no tiene carácter vinculante cuando la convoca exclusivamente el poder Ejecutivo.

En Colombia tienen carácter vinculante cuestiones propuestas por el Presidente con el acuerdo del parlamento, o bien cuando participe una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral en referendo para la derogatoria de una ley. En Honduras, la consulta será vinculante si participa por lo menos 51% de los ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral al momento de practicarse la consulta y si la opción afirmativa logra la mayoría de los votos válidos; si el resultado no es afirmativo, la consulta sobre los mismos temas no podrá realizarse en el siguiente período de gobierno de la República. En Bolivia, la ley del referendo estableció que los resultados de la consulta popular serían de vigencia inmediata y obligatoria, estableciéndose así su carácter vinculante. Por su parte, en Nicaragua en este sentido hay un vacío, ya que la Ley Electoral no dice expresamente que la consulta sea vinculante.

Por último, en Costa Rica los resultados serán vinculantes para el Estado si participa al menos 30% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral para la legislación ordinaria, y 40% como mínimo para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada.

Otro aspecto a destacar es que, en un buen número de países, el campo de aplicación de las consultas populares se restringe mediante la exclusión de determinadas materias o sobre la base de disposiciones positivas más o menos precisas, como en Bolivia, Honduras, Guatemala y Colombia. Por el contrario, en pocos países, entre ellos Argentina, Ecuador, Brasil y Nicaragua, no existen límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

Por último, cabe señalar que sólo unos pocos países, entre ellos, Ecuador,⁵ Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela cuentan con la institución del referendo abrogativo o sancionatorio, que otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. En algunos países, sin embargo, determinadas materias, por ejemplo las políticas fiscal, monetaria y crediticia, o en el caso específico de Uruguay, aquellas privativas del Estado, quedan excluidas del campo de aplicación del referendo abrogativo.

El segundo mecanismo de democracia directa es la «iniciativa popular», entendiéndose por tal el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales, totales o parciales. Puede estar formulada o no formulada. La no formulada consiste en simples peticiones al Congreso a fin de que legisle sobre determinados asuntos; la iniciativa formulada va acompañada de un proyecto de ley. Si bien casi la mitad de los países de América Latina regula estos mecanismos en sus diferentes modalidades, corresponde señalar su uso limitado, con la excepción de Uruguay y Colombia.

Por regla general, se trata de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, pues los proyectos de ley o reforma constitucional presentados son estudiados por el Parlamento, que toma la decisión al respecto sin consultar al electorado.

Sin embargo, algunos pocos países sí cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay las iniciativas de reforma constitucional que provienen de la ciudadanía y que cuenten al menos con el apoyo de 10% de los electores hábiles, deben someterse directamente a consulta popular. En Colombia, un proyecto de ley de iniciativa popular rechazado en el Parlamento debe someterse a «referendo aprobatorio» si así lo solicita el 10% de los electores inscritos en el censo electoral. Es importante destacar, igualmente, el caso de Perú, donde la legislación prevé la posibilidad de someter a referendo una iniciativa legislativa rechazada o modificada sustancialmente por el Parlamento. Más recientemente en Ecuador la nueva Constitución dispone que si después de 180 días de análisis de la propuesta ciudadana en el órgano correspondiente no hubiese una decisión, dicha iniciativa entrará en vigencia. Cuando se refiere a una reforma constitucional,

⁵ En Ecuador esta opción queda abierta por dos vías: mediante iniciativa popular que permite la derogación de normas jurídicas; y a través del referendo que la ciudadanía puede convocar para conocer cualquier asunto, según la Constitución política.

si la función legislativa no trata la propuesta en el plazo de un año, se podrá solicitar una consulta popular sin necesidad de cumplir con el 8% de respaldo electoral que se requiere para reformas constitucionales.

Finalmente, la «revocatoria de mandato» consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo. Por lo general, en América Latina esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional salvo para los casos de Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela, que sí lo contemplan en el ámbito nacional. En Bolivia todo cargo de elección popular podrá ser revocado siempre y cuando la convocatoria se realice después de la mitad del período por el cuál se fue electo y no durante el último año de gestión. En Ecuador, los ciudadanos pueden revocar el mandato a todas las autoridades de elección popular después del primer y antes del último año del período para el que fueron elegidas. En Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria para invalidar el mandato de los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral tienen la posibilidad de hacerlo para revocar el mandato de los diputados de libre postulación (lo que no hace una revocatoria de mandato pura).⁶ En Venezuela, la revocatoria se establece para todos los cargos de elección popular, incluido el de Presidente de la República.

Hasta la fecha, la revocatoria de mandato sólo se ha empleado a escala nacional en Venezuela, en agosto de 2004, cuando se sometió a consulta ciudadana la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez; y en Bolivia, en agosto de 2008, cuando igualmente se sometió a referendo revocatorio el mandato del presidente Evo Morales, del vicepresidente y de los ocho prefectos departamentales. No obstante, este mecanismo también está regulado en varios países en el ámbito subnacional y se ha utilizado en algunas oportunidades en Perú, Bolivia y Colombia, entre otros.

El cuadro 1 sistematiza de manera resumida, en tres categorías de países, la situación actual en materia de regulación y el uso de los mecanismos de democracia directa a escala nacional. De la información se deriva que existe un primer grupo de países (12) en los que se presenta al menos uno de los

⁶ En Panamá también existe la revocatoria para los Representantes de Corregimiento, y puede ser iniciada por iniciativa popular y por los partidos políticos cuando han sido postulados por éstos.

tres mecanismos anteriormente citados, y éste o éstos han sido utilizados. El segundo grupo de países (4) está constituido por aquellos que no han utilizado ninguno de los mecanismos, pese a que disponen de regulación. El tercer grupo (2) reúne a los países que no prevén ninguno de estos mecanismos.

CUADRO 1
Mecanismos de democracia directa en América Latina a escala nacional

País	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular (plebiscito/referendo)	Revocatoria de mandato
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para todos los cargos
Brasil	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Ecuador	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para todos los cargos
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Panamá	No	Sí	Sí ¹
Perú	Sí No se ha utilizado	Sí	No ²
Uruguay	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Venezuela	Sí No se ha utilizado	Sí	Sí, para todos los cargos
El Salvador	No	Sí No se ha utilizado	No
Honduras	No	Sí No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No

.iii.

País	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular (plebiscito/referendo)	Revocatoria de mandato
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
México	No	No	No
Rep. Dominicana	No	No	No

¹ De acuerdo con el artículo 151.º de la Constitución de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato para destituir a los diputados que hayan postulado y los ciudadanos de un circuito electoral, para revocar el mandato de los diputados de libre postulación.

² Según el artículo 2.º, literal a), de la Ley N.º26300, y artículo 20.º de la misma norma, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales.

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, como ya hemos señalado en la introducción de este trabajo, en América Latina a principios de los años noventa cobró fuerza la tendencia de expandir los mecanismos de democracia directa en busca de mayor participación ciudadana para corregir la crisis de representación y hacer frente a los problemas de gobernabilidad.

Hasta mayo de 2009, como resultado de este proceso, 16 países de América Latina regulan en el ámbito nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus Cartas respectivas. Cabe advertir que la gran mayoría de las Constituciones reformadas en la región durante las décadas de 1980 y 1990 incluyó el uso de mecanismos de democracia directa. Las razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero en varios casos se destacaron de manera significativa dos condiciones: la primera fue la creciente influencia de intereses de políticos alternativos (*outsiders*), entre ellos presidentes neopopulistas o partidos anteriormente excluidos que llegaron a dominar las Asambleas Constituyentes; y la segunda fueron circunstancias en las que los intereses políticos tradicionales sufrieron importantes presiones para democratizar las instituciones políticas. Uruguay constituye la excepción, ya que estos dispositivos datan de 1934.⁷ Los países que han incorporado más recientemente estas figuras en sus Cartas políticas son Costa Rica en mayo de 2002, Honduras en enero de

⁷ Sin embargo, a partir de la vigencia de la Constitución de 1919, se fueron adoptando algunos mecanismos de democracia directa a escala local. En el art. 141.º, por ejemplo, se consagraba el derecho de iniciativa sobre asuntos de una localidad si era apoyado por 25% de los inscritos en una circunscripción.

2004⁸ y reformados en Ecuador y Bolivia con las nuevas Constituciones aprobadas en ambos países en 2008 y 2009, respectivamente.

Sólo dos de los 18 países de América Latina —República Dominicana y México— no contemplan en sus textos constitucionales estos mecanismos, aunque en el caso mexicano los instrumentos de democracia directa sí están regulados en algunos de sus Estados o en el ámbito local. Finalmente, tenemos los casos de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay, que sí los incluyen aunque no los han empleado hasta el presente. Colombia, por su parte, pese al amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991, los ha utilizado escasamente en el ámbito nacional.

4. EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN EL USO DE LOS MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA (1978-2009)

El cuadro 2 presenta una visión sistematizada de la aplicación de consultas populares en el ámbito nacional en los países de la región.

CUADRO 2

América Latina: Consultas populares realizadas a escala nacional entre 1978 y 2009⁹

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Argentina	Nov. 84	Consulta	Laudo limítrofe sobre el canal de Beagle.	Aprobada	Legitimador, no vinculante. Apoyo a la gestión del presidente Alfonsín, iniciador de la propuesta. Gana la posición de gobierno.

⁸ El Congreso acordó reformar, por adición, el artículo 5.º del Decreto Legislativo N.º 131 del 11 de enero de 1982, en el cual se instituyen como mecanismos de consulta de los ciudadanos el Referendo y el Plebiscito para asuntos de importancia fundamental de la vida nacional. Una ley especial aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso nacional determinó los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares (20 de enero de 2004).

⁹ En el cuadro se muestran todos los casos en que se utilizaron mecanismos de consulta popular a escala nacional en América Latina entre 1978 y mayo de 2009. Cabe resaltar que en cinco de esos casos los mecanismos fueron utilizados por gobiernos autoritarios antes de concretarse la transición a la democracia: Chile (1980, 1988 y 1989), Panamá (1983) y Uruguay (1980).

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Bolivia	Jul. 04	Referendo	Consulta sobre la política energética del país.	Aprobado	Legitimador de la política del gobierno de Carlos Mesa. Vinculante. Gana la posición de gobierno.
Bolivia	Jul. 06	Referendo	Referendo nacional vinculante a la Asamblea Constituyente para las autonomías departamentales.	Aprobada la autonomía en 4 departamentos: Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando. Rechazada en 5 departamentos: Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí.	El resultado es vinculante para la Asamblea Constituyente, en el sentido de que estará obligada a incorporar constitucionalmente la autonomía para los departamentos donde se aprobó esta opción por mayoría simple. Gana la posición de gobierno en 5 departamentos y pierde en 4.
Bolivia	Ago. 08	Referendo	Referendo Revocatorio del presidente Morales, el Vicepresidente y 8 prefectos departamentales.	Aprobada la continuidad del presidente Morales.	Legitimador del presidente Morales y su proyecto de Nueva Constitución Política para Bolivia. Aun así, también fue aprobada la continuidad de los 4 prefectos que mantienen la posición por la autonomía. Gana la posición de gobierno.
Bolivia	Enc. 09	Referendo	Referendo para aprobar la Nueva Constitución Política.	Aprobada la nueva Constitución Política, que tiene vigencia inmediata.	Legitimación del mandato del presidente Morales, que además con la nueva Constitución puede optar por la reelección. Gana la posición de gobierno.
Brasil	Abr. 93	Plebiscito	Monarquía o república, parlamentarismo o presidencialismo.	Rechazado el cambio de régimen.	Legitimador del régimen vigente. República y presidencialismo. Vinculante. Gana la posición de gobierno.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Brasil	Oct. 05	Referendo	Prohibición del comercio de armas de fuego y municiones.	Rechazado	Se mantiene el comercio de armas, a pesar de la iniciativa del gobierno por prohibirlo. Pierde la posición de gobierno.
Chile	Sep. 80	Plebiscito	Nueva Constitución fundante del nuevo régimen.	Aprobado	Nueva Constitución y nuevo sistema electoral. Gana la posición de gobierno.
Chile	Oct. 88	Plebiscito	De acuerdo con la Constitución de 1980, prolongación o no del mandato del general Augusto Pinochet.	Rechazado	Rechazo de la propuesta militar por vía de la consulta popular, prevista ya en 1980. Permitted, a continuación, acelerar la apertura democrática. Pierde la posición de gobierno.
Chile	Jul. 89	Plebiscito	Reforma constitucional.	Aprobado	Confirmatorio de las negociaciones de transición a la democracia. Pierde la posición de gobierno.
Colombia	Mar. 90	Consulta «informal»	Posibilidad de reformar la Constitución por medios extraparlamentarios. Consulta promovida por estudiantes [«7.ª papeleta»].	Aprobada	Sobre la base de esta consulta informal se realizó la convocatoria y la elección de una Asamblea Constituyente en diciembre de 1990. Gana la posición de gobierno.
Colombia	Oct. 97	Consulta	Apoyo a la pacificación.	Aprobada	Ninguno. Intento de legitimación del proceso de paz por parte de la Presidencia. Gana la posición de gobierno.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Colombia	Oct. 03	Referendo	Dieciocho consultas que buscaban la aceptación de la ciudadanía de una serie de propuestas del Presidente relativas a varios temas. Entre ellos destacaba la reducción del Congreso, el endurecimiento de causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos, nuevos recursos para educación y saneamiento básico, el endurecimiento de requisitos para la obtención de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, la eliminación de contralorías de los departamentos y municipios del país.	Rechazado	No aceptación de las propuestas del presidente Uribe, quien pretendía involucrar al pueblo en la toma de diversas decisiones. Pierde la posición de gobierno.
Costa Rica	Oct. 07	Referendo	Referendo para que la ciudadanía apruebe o impruebe el «Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos» (TLC).	Aprobado	Aprobación definitiva del «Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos» (TLC). Gana la posición de gobierno.



País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Ecuador	Enc. 78	Plebiscito	Constitución	Aprobado	Aprobación de la Constitución de 1978 en lugar de la de 1945. Gana la posición de gobierno.
Ecuador	Jun. 86	Consulta	Candidaturas independientes de los partidos	Rechazada	No vinculante. Convocado por el Presidente. Se convirtió en un plebiscito de su gestión que le resultó negativo. Pierde la posición de gobierno.
Ecuador	Ago. 94	Consulta-encuesta de siete preguntas.*	Candidaturas independientes, reducción en la asignación de partidas presupuestarias de los diputados, reelección de cargos excepto Presidente. En general, apuntaban a dar legitimidad al Presidente (reformas de corte constitucional).	Aprobada	Vinculante. Aprobadas las reformas y se legitima la acción gubernamental del Presidente Sixto Durán, iniciador del proceso. Gana la posición de gobierno.
Ecuador	Nov. 95	Consulta-encuesta	Once preguntas. Entre las principales estaba la posibilidad de que el Presidente pudiese disolver el Parlamento. Además, reformas a la seguridad social, manejo presupuestario, descentralización y reforma a organismos judiciales.	Rechazada <i>in totum</i> .	No vinculante. Se tradujo en un plebiscito contra la gestión del presidente Sixto Durán, iniciador del proceso. Pierde la posición de gobierno.

* Utilizamos el término «consulta-encuesta» debido a que el formato de la boleta para la consulta fue similar al cuestionario de una encuesta de opinión pública.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Ecuador	May. 97	Consulta-encuesta	Catorce preguntas. Puntos principales: apoyar destitución de Bucaram y la presidencia de Alarcón.	Aprobada	No vinculante. Convocada por el presidente interino Fabián Alarcón, se legitimó la caída del anterior presidente Bucaram y la confirmación de Alarcón en la Presidencia. Como resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución, donde se recoge una parte de las medidas sometidas a consulta. Gana la posición de gobierno.
Ecuador	Nov. 06	Consulta-encuesta	Tres preguntas sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales.	Aprobada	No vinculante. Las tres preguntas propuestas por el presidente Palacios fueron aprobadas. Gana la posición de gobierno. El presupuesto del Estado incluyó más recursos para el sector educación.
Ecuador	Abr. 07	Referendo	Convocatoria a Asamblea Constituyente.	Aprobado	La convocatoria a Constituyente realizada por el presidente Correa fue aprobada. Con ello se conforma la Asamblea Constituyente para transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Carta política. Gana la posición de gobierno.



País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Ecuador	Sep. 08	Referendo	Aprobación de la nueva Constitución política.	Aprobada	Ratificación del proyecto político del presidente Correa a quien, además, se le abre la posibilidad de reelección consecutiva con la nueva Constitución. Gana la posición de gobierno.
Guatemala	Ene. 94	Consulta popular (Referendo)	Reforma constitucional	Aprobada	Aprobación de reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del presidente Jorge Serrano. Gana la posición de gobierno.
Guatemala	May. 99	Consulta popular (Referendo)	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas.	Rechazada	Se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate. Pierde la posición de gobierno.
Panamá	Abr. 83	Referendo	Reforma constitucional	Aprobado	Se logra acuerdo entre el gobierno y la oposición. Se inicia la democratización de la estructura de gobierno. Se establecen las bases para el balance entre el Ejecutivo y el Legislativo. Gana la posición de gobierno.
Panamá	Nov. 92	Referendo	Reforma constitucional de 58 puntos.	Rechazado	Intento de legitimar las reformas introducidas por el régimen democrático. Pierde la posición de gobierno.
Panamá	Ago. 98	Referendo	Reforma constitucional. Reección inmediata del Presidente y otros puntos.	Rechazado	Se votó contra la gestión del presidente Pérez Balladares y no en contra de todo el paquete constitucional. Pierde la posición de gobierno.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Panamá	Oct. 06	Referendo	Propuesta de la Autoridad del Canal de Panamá, sobre la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal.	Aprobado	Se aprueba la ampliación del Canal de Panamá. Gana la posición de gobierno.
Perú	Oct. 93	Referendo	Ratificación de la Constitución.	Aprobado	Legitimación del nuevo régimen del presidente Fujimori. Gana la posición de gobierno.
Uruguay	Nov. 80	Plebiscito	Nueva Constitución propuesta por el régimen militar.	Rechazado	El rechazo generó presión para que los militares iniciaran el proceso de liberalización del régimen. El gobierno estaba a favor de la nueva Constitución. Pierde la posición de gobierno.
Uruguay	Abr. 89	Referendo	Dejar sin efecto la Ley de Caducidad, que era la ley de amnistía general para los militares y la policía.	Rechazado	La ley se mantuvo confiriendo respaldo popular a una decisión muy controvertida. El gobierno estaba a favor de mantener la Ley de Caducidad. Gana la posición de gobierno.
Uruguay	Nov. 89	Plebiscito	Reforma constitucional para fijar procedimientos y criterios que se deberían emplear para incrementar periódicamente las jubilaciones y pensiones.	Aprobado	Promovida por la Comisión Nacional de Jubilados. Comenzó a regir un nuevo sistema de reajustes de jubilaciones y pensiones establecido en la propia Constitución. El gobierno estaba en contra. Pierde la posición de gobierno.



País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Uruguay	Dic. 92	Referendo	Propuesta para derogar una ley que privatizaría parcialmente la empresa estatal de teléfonos.	Aprobado	Expresión de que prevalecían los sentimientos estatistas del electorado. El gobierno estaba en contra de la derogación de la ley. Pierde la posición de gobierno.
Uruguay	Ago. 94	Plebiscito	Reforma constitucional para separar en la papeleta las elecciones nacionales y las municipales.	Rechazado	Tanto el gobierno y la oposición estaban a favor de las reformas, pero la reforma fue rechazada por los ciudadanos. Pierde la posición de gobierno.
Uruguay	Nov. 94	Plebiscito	Reforma constitucional para establecer regulaciones que protejan a los jubilados y pensionistas.	Aprobado	Constitución reformada para agregar protecciones para este grupo de ciudadanos. El gobierno estaba en contra de la reforma. Pierde la posición de gobierno.
Uruguay	Nov. 94	Plebiscito	Reforma constitucional que buscaba asignar 27% del presupuesto al sector educativo.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. Gana la posición de gobierno.
Uruguay	Dic. 96	Plebiscito	Reforma constitucional orientada a modificar el sistema electoral.	Aprobado	Importantes reformas al sistema electoral, al eliminar el voto doble simultáneo y sustituirlo por elecciones primarias y elecciones generales. El gobierno estaba a favor de la reforma. Gana la posición de gobierno.
Uruguay	Oct. 99	Plebiscito	Reforma constitucional para prohibir presentarse como candidatos a los funcionarios de empresas estatales.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma. Gana la posición de gobierno.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Uruguay	Oct. 99	Plebiscito	Reforma constitucional para establecer un porcentaje fijo del presupuesto para el poder judicial.	Rechazado	El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. Gana la posición de gobierno.
Uruguay	Dic. 03	Referendo	Recurso contra la Ley N.º 17.448 de 2002, que autorizaba a la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) a asociarse con empresas privadas y que eliminaba el monopolio para la importación de combustibles a partir de 2006.	Aprobado	Imposibilidad de la ANCAP de asociarse con otras empresas para los fines previstos en la ley. Vinculante. El gobierno estaba en contra de la derogación; sin embargo, fue derogada por la ciudadanía. Pierde la posición de gobierno.
Uruguay	Oct. 04	Plebiscito	Reforma constitucional para incluir una serie de normas sobre el derecho y utilización de los recursos hídricos.	Aprobado	Los recursos hídricos no podrán estar en manos de particulares ni empresas privadas, y todos los servicios de suministro de agua potable deben permanecer en manos de empresas estatales. El gobierno estaba en contra de la reforma constitucional. Pierde la posición de gobierno.
Venezuela	Abr. 99	Referendo	Pronunciamiento de la población sobre la realización de una Asamblea Nacional Constituyente, así como la definición de las reglas del juego aplicables a dichos comicios.	Aprobado	Elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999. Gana la posición de gobierno.

.iii.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Venezuela	Dic. 99	Referendo	Reforma constitucional.	Aprobado	Respaldo a la reforma promulgada por la Asamblea Constituyente. Gana la posición de gobierno.
Venezuela	Dic. 2000	Referendo	Renovación dirigencia sindical.	Aprobado	Generó una correlación de fuerzas favorable al oficialismo. Vinculante. Gana la posición de gobierno.
Venezuela	Ago. 04	Referendo	Revocatoria de mandato del presidente Chávez.	Rechazado	El presidente Chávez continúa su ejercicio como Presidente de la República. Gana la posición de gobierno.
Venezuela	Dic. 07	Referendo	Ratificación de las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que incluían, entre otros aspectos, el establecimiento de un Estado socialista, la reelección presidencial indefinida y el incremento del mandato presidencial a 7 años.	Rechazado	No fructificó la iniciativa del presidente Chávez de incrementar sus poderes presidenciales y transformar la estructura del Estado. Pierde la posición de gobierno.
Venezuela	Feb. 09	Referendo	Reforma Constitucional para aprobar la reelección inmediata ilimitada de todos los cargos de elección popular.	Aprobado	Se legitima al gobierno y con ello la posibilidad de reelección ilimitada para el presidente Hugo Chávez. Gana la posición de gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

Como claramente se desprende del cuadro 2, entre 1978 y mayo de 2009 se llevaron a cabo un total de 47 consultas populares en 12 países de la región.¹⁰ En 30 ocasiones (64%), la posición del gobierno salió vencedora en el resultado de las consultas y en las otras 17, la propuesta oficial fue derrotada. El país donde más veces la tesis oficialista fue derrotada es el Uruguay, con siete de las doce consultas celebradas, o sea un 58%. Por su parte, si analizamos los resultados de las 17 consultas celebradas desde el año 2000 a la fecha, vemos que en 12 ocasiones triunfó la fórmula del gobierno (o sea el 71 de los casos): cuatro veces en Bolivia, en 2004, 2006, 2008 y 2009; tres veces en el Ecuador, en 2006, 2007 y 2008; tres veces en Venezuela, en 2000, 2004 y 2009; una vez en Costa Rica en 2007; y una en Panamá, en 2006. Por su parte, la tesis del gobierno fue derrotada en cinco ocasiones desde 2000 a la fecha (o sea en el 29% de los casos): dos veces en el Uruguay, en el 2003 y 2004; una en Colombia, en 2003; una en Brasil, en 2005 —en la cuál el gobierno de Lula trató de jugar de manera ambivalente para despegarse de la derrota que sufrió la propuesta que en un principio apoyó su gobierno—; y una en Venezuela en 2007 cuando se rechazaron las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez.

Es significativo el hecho de que cinco de las 47 consultas hayan tenido lugar durante regímenes autoritarios: Uruguay en 1980, Chile en 1980, 1988 y 1989, y Panamá en 1983. En este último, el referendo aprobado en 1983 fue producto del consenso entre gobierno y oposición, y las reformas constitucionales aprobadas, cuya mayoría continúa vigente, configuraron el punto de partida para reequilibrar al Ejecutivo y Legislativo y democratizar la estructura del gobierno panameño. Por su parte, los resultados del plebiscito celebrado en Uruguay en 1980 no favorecieron a los militares y allanaron el camino a cuatro años de negociaciones que culminaron con la reinstauración de la democracia. Por el contrario, el régimen del general Augusto Pinochet se impuso en Chile en el plebiscito de 1980 e introdujo su propia Constitución. Sin embargo, la consulta popular celebrada en 1988, prevista en la Carta de 1980 como un instrumento para validar la continuidad de Pinochet, tuvo un resultado desfavorable para el régimen. Posteriormente, la consulta popular de 1989, cuyo propósito

¹⁰ En Brasil se han realizado dos referendos más que no se toman en cuenta, pues no fueron «oficiales». Se trata del referendo de septiembre de 2000 sobre las reformas del Fondo Monetario Internacional, y el segundo en septiembre de 2002 acerca del Área de Libre Comercio de las Américas. Igualmente, el año 2008 en Bolivia se realizaron los referendos para la autonomía de cuatro departamentos, sin embargo no se incluyen por no ser reconocidos por la Corte Nacional Electoral.

fue modificar la Constitución para promover el retiro de Pinochet del poder y facilitar la transición a la democracia, consiguió un resultado positivo.

Un análisis desde la perspectiva del carácter vinculante o no de las consultas populares muestra que las realizadas en Argentina en 1984, Colombia en 1990 y 1997 y Ecuador en 1986, 1995, 1997 y 2006 no tuvieron carácter vinculante. En el último país, la consulta de 1997 condujo a la convocatoria de una Asamblea Constituyente, que incorporó en su propuesta de reforma constitucional buena parte de lo que se había aprobado previamente mediante la consulta popular. En los restantes 40 casos el resultado de la consulta fue vinculante.

Se observa, asimismo, una variada gama de contenidos y resultados en la temática de las consultas. Así, por ejemplo, 23 de las consultas populares se realizaron para aprobar o rechazar reformas constitucionales (o sea, el 49%): 9 en Uruguay, 5 rechazadas y 4 aprobadas; 3 en Panamá, de las cuales 2 se rechazaron y 1 se aprobó; 3 en Venezuela, 2 aprobadas y 1 rechazada; 2 en Chile, ambas aprobadas; 2 en Ecuador, ambas aprobadas; 2 en Guatemala, 1 aprobada y 1 rechazada; 1 en Brasil, rechazada; y 1 celebrada en Perú aprobada. Asimismo, dos consultas han sido expresamente para aprobar y poner en vigencia nuevas constituciones políticas; tal es el caso de Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009.

Las restantes 22 consultas trataron sobre diversos temas. La de Argentina de 1984 sobre el conflicto del Canal de Beagle; en Bolivia, la consulta realizada en 2004 aprobó la política del gobierno en materia energética, el referendo autonómico de 2006 sometió a consideración de la ciudadanía la autonomía de los departamentos del país, y en 2008 el presidente Morales aseguró su continuidad después del referendo revocatorio al que se sometió. La consulta efectuada en Brasil en octubre de 2005 para prohibir el comercio de armas de fuego y municiones fue rechazada; la de Colombia de 1990 legitimó y conformó una Asamblea Constituyente el mismo día de su realización; en 1997, una segunda consulta buscó el apoyo a los esfuerzos de paz por parte de la Presidencia, y el referendo de 2003 sometió a consideración de la ciudadanía una serie de propuestas del presidente Uribe referidas a diversos temas, entre ellos la reducción del Congreso, el endurecimiento de las causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos y la dotación de nuevos recursos para la educación, entre otros. Las propuestas del Presidente fueron rechazadas por la ciudadanía.

Como ya tuvimos ocasión de señalar previamente, en Chile se sometió a plebiscito en 1988 la continuidad del general Augusto Pinochet; el resultado fue negativo y con ello se aceleró el proceso de apertura democrática. En Costa Rica, el referendo de octubre de 2007 aprobó el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. En Ecuador se realizaron cinco consultas: la de 1986 rechazó la posibilidad de las candidaturas independientes; en 1995 otra consulta-encuesta negó, entre otras cosas, la autoridad del Presidente para disolver el Parlamento y la ampliación de dos a cuatro años del período a los legisladores provinciales. La tercera consulta-encuesta se realizó en 1997, cuando se legitimó la destitución del presidente Abdalá Bucaram y la confirmación de su sucesor Fabián Alarcón. La cuarta se efectuó en noviembre de 2006 y se aprobaron tres preguntas sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales. En la quinta y última, realizada en abril de 2007, se aprobó la convocatoria a una Asamblea Constituyente.

En 2006 se llevó a cabo el referendo en Panamá con el objetivo de autorizar la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal. En Uruguay, tres consultas celebradas en 1989, 1992 y 2003 buscaban anular determinada legislación; la primera fue rechazada y se mantuvo la ley, y en los otros dos casos se derogaron. En Venezuela, la consulta de abril de 1999 aprobó la conformación de una Asamblea Constituyente; asimismo, en diciembre de 2000 el gobierno del presidente Hugo Chávez convocó a otro referendo para sondear el apoyo a la convocatoria a nuevas elecciones sindicales en un lapso de 180 días. Como la convocatoria para resolver un asunto de esta materia entraba en conflicto con las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo, la ciudadanía respondió a la petición de los sindicatos de no participar; sin embargo, la iniciativa fue aprobada con la afluencia a las urnas de sólo 23,5% del electorado. Finalmente, la consulta convocada en 2004 con el objetivo de revocar el mandato del presidente Chávez ratificó su continuación en el Ejecutivo.

Corresponde destacar, en cuanto al origen de las consultas populares, que la amplia mayoría de las realizadas durante el período 1978-mayo de 2009 resultó de iniciativas surgidas «desde arriba». En efecto, el poder Ejecutivo promovió las consultas de Argentina en 1984, Bolivia en 2004 y 2008, Brasil en

2005,¹¹ Colombia en 1997 y 2003, Costa Rica en 2007, Venezuela en 2000, y las siete consultas de Ecuador. En total, 15 casos.

Las aprobaciones de reformas constitucionales o nuevas constituciones, si bien formalmente promovidas por los órganos legislativos y/o constituyentes, fueron iniciadas en diez casos por el Ejecutivo: Bolivia en 2009; Ecuador en 2008; Guatemala en 1994; Panamá en 1998; Perú en 1993; Venezuela en 1999, 2007 y 2009; y Chile y Uruguay en 1980, durante los regímenes militares. En síntesis, el Ejecutivo inició 25 de las 47 consultas realizadas. Otras diez nacieron de acuerdos de la clase política plasmados en Constituciones aprobadas o rechazadas, o resultaron de previsiones constitucionales previamente pactadas, como la ya citada consulta brasileña de 1993, la chilena de 1988 y los referendos en Panamá de 1983 y 2006. En total, 35 de las consultas se llevaron a cabo con base en iniciativas «desde arriba».

Los restantes 12 casos partieron de iniciativas «desde abajo». 9 en Uruguay: 3 reformas constitucionales aprobadas (en 1989, 1994 y 2004), 3 rechazadas (1 en 1994 y 2 en 1999) y 3 referendos convocados para revocar leyes. La décima, como ya se señaló, tuvo lugar en Colombia en 1990, con carácter informal, y dio origen a la nueva Constitución de 1991; la décimo primera en Venezuela (agosto de 2004), impulsada por sectores de la oposición que promovieron el proceso de recolección de firmas requerido para solicitar que se convocara a la revocatoria de mandato. Por último, la décimo segunda, en Bolivia en 2006 cuando las más importantes organizaciones de Santa Cruz de la Sierra reunieron las firmas necesarias para realizar el referendo sobre las autonomías departamentales del país.

5. BALANCE

5.1 USO Y FRECUENCIA DE LA APLICACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES

Un buen diseño y uso de los instrumentos de democracia directa puede generar una sana renovación de un orden sociopolítico, capacitar al ciudadano para participar en los asuntos públicos y ejercer controles eficaces sobre los funcionarios electos, al igual que complementar adecuadamente la democracia

¹¹ Vale la pena aclarar que la consulta popular de Brasil en 2005 fue convocada por el poder Legislativo, y promovida por el Ejecutivo.

representativa con eficaces fórmulas de participación directa (KORNBLITH 2007: 8). Sin embargo, si estos mecanismos de democracia directa son utilizados de manera desvirtuada pueden también constituirse en un instrumento peligroso para la puesta en marcha de una «democracia plebiscitaria».

En este sentido, el análisis de la experiencia latinoamericana comparada en materia de mecanismos de democracia directa de los últimos 31 años evidencia, en mi opinión, que el uso de tales instrumentos a escala nacional, ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países. En efecto, estas instituciones han sido utilizadas sólo en 12 de los 16 países que regulan dichos mecanismos (todos en democracia a excepción de Chile, Uruguay en un caso —1980—, y Panamá en un caso también —1983—), pero de manera frecuente sólo en dos de ellos (Uruguay y Ecuador).¹² En Venezuela, por su parte, se han utilizado con mucha mayor frecuencia desde la llegada al poder del presidente Hugo Chávez; situación similar ocurre en Bolivia con el gobierno de Evo Morales. Asimismo, en Panamá, con el referendo de 2006, las experiencias de esta práctica han sido cuatro. De este modo, 34 de los 47 procesos (o sea, el 72%), han tenido lugar sólo en cinco países: doce en el Uruguay, ocho en Ecuador, seis en Venezuela, cuatro en Bolivia y otros cuatro en Panamá. Para decirlo en términos cuantitativos, el 27% de los 18 países de la región, concentra el 72% de las consultas o procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 1978 y mayo de 2009, y un solo país, Uruguay, registra el 25% del total de estas consultas.

Cabe señalar que una mirada retrospectiva desde el inicio de la transición a la democracia (finales de 1970) a la fecha, evidencia una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa. En efecto, mientras en la década de 1980 se realizaron nueve consultas populares (19%), durante la de 1990 el número saltó a 20 (43%), en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado 17 consultas (36%): 4 en Bolivia; 4 en Venezuela; 3 en Ecuador; 2 en Uruguay; 1 en Brasil; 1 en Colombia; 1 en Costa Rica; y 1 en Panamá.¹³

¹² Aquí se toman en cuenta las siete consultas realizadas en el ámbito nacional. Sin embargo, en Ecuador se han dado otras cinco consultas de carácter provincial, todas ellas en el año 2000, sobre la instauración de un régimen autónomo. En todas las consultas venció la opción de la autonomía con márgenes superiores a 80 por ciento (PACHANO 2007: 8).

¹³ La otra consulta popular incluida en este análisis es el plebiscito de 1978 en Ecuador.

Importa apuntar, asimismo, que durante los últimos años, y sobre todo a partir de 2000, se constata un uso cada vez mayor de los mecanismos de democracia directa en los países de la Región Andina. De los diecisiete procesos de democracia directa que han tenido lugar entre el año 2000 y mayo de 2009, doce de ellos (o sea un 71%), se realizaron en países andinos: cuatro en Bolivia; cuatro en Venezuela; tres en Ecuador; y uno en Colombia.

Resumiendo, a escala nacional no es posible establecer una regla general que explique por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos. Pareciera que la respuesta pasa por el contexto partidario y por la cultura política dominante de cada país. Así, por ejemplo, en Uruguay estos instrumentos preexistieron al proceso de restauración democrática. Después del retorno a la democracia sólo se registró como novedad el uso, hasta entonces desconocido, del recurso de derogación de leyes por medio de un referendo. Sin embargo, Uruguay sigue siendo uno de los países del mundo que tiene una larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa, y que desde la primera mitad del siglo xx ha sabido combinar y articular adecuadamente los poderes representativos con la democracia directa (GONZÁLEZ RISSOTTO 2007: 1).

Por el contrario, en Ecuador (el segundo país, como sabemos, que más veces ha utilizado estos mecanismos en la región latinoamericana), diversos presidentes en situación de asedio constante o de dudosa legitimidad —ante un sistema político partidario débil y fragmentado— recurrieron frecuentemente a la opinión ciudadana para tratar de zanjar sus respectivas crisis políticas, con efectos no siempre positivos para el fortalecimiento de la gobernabilidad y la consolidación de la democracia en este país.

Por su parte, en los tres países más grandes de la región —Brasil, Argentina y México—, dichos mecanismos han sido poco utilizados o no se han utilizado del todo. En Argentina, como vimos, se registra únicamente una consulta popular a escala nacional (sin efecto vinculante), sobre el tema del laudo limítrofe sobre el Canal de Beagle. En Brasil han tenido lugar dos experiencias: la primera fue la consulta obligatoria llevada a cabo en 1993 respecto a la posibilidad de implantar el parlamentarismo y la monarquía, que arrojó resultados adversos para ambas propuestas; la segunda experiencia, realizada en octubre de 2005, rechazó la iniciativa de prohibir el comercio de armas de fuego y municiones.

Finalmente, en el caso de México, estos mecanismos no se utilizaron del todo en el ámbito nacional al no estar regulados en su ordenamiento constitucional.

5.2. ORIGEN DE LA UTILIZACIÓN DE LAS CONSULTAS POPULARES EN AMÉRICA LATINA

Como ya se indicó, 35 de las 47 consultas populares (es decir, el 74% de las mismas), se originaron «desde arriba» y sólo 12 fueron iniciadas «desde abajo» (26%), de las cuales 9 se llevaron a cabo en un solo país: Uruguay. Esta tendencia obedece al hecho de que si bien algunos Estados prevén la intervención de la ciudadanía para iniciar una consulta popular, en la mayoría de los países esta potestad se reserva al Ejecutivo o al Congreso.

Cabe destacar que varios presidentes latinoamericanos han utilizado los mecanismos de democracia directa con distinta suerte durante el período en estudio. En Panamá, el ex presidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la Constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el ex presidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una primera consulta-encuesta, pero negativas en la segunda, lo que debilitó su gestión de gobierno. La clase política uruguaya registró una derrota en 1994 al no haber logrado imponer una reforma constitucional que separara las listas de votación municipal de las nacionales, reforma que había sido aprobada por dos tercios de los integrantes del Parlamento; luego, esa misma norma se incluyó en la reforma aprobada en 1996. El ex presidente Fujimori, en Perú (1993), y el presidente Chávez, en Venezuela (1999) utilizaron estos mecanismos de manera exitosa para consolidar sus respectivos proyectos políticos, si bien el primero debió renunciar a su tercer mandato presidencial como resultado del fraude cometido durante la elección de 2000 y la consiguiente crisis política desatada. El año 2007, el presidente Chávez fracasó en su intento de ratificar las reformas constitucionales que aumentaban sus poderes presidenciales y reformaba la estructura del Estado venezolano en uno de carácter socialista. Sin embargo, más recientemente, en 2009, el presidente Chávez logró que se aprobara la enmienda constitucional que le abre la posibilidad de la reelección ilimitada y que también se aplica para los demás cargos de elección popular.

En Colombia, el presidente Álvaro Uribe, amparado en una significativa aprobación popular a su gestión, intentó involucrar a la población en la toma

de varias decisiones de distinta índole. Para ello presentó 18 preguntas que abarcaban temas diversos, desde la instauración del voto nominal y público en las corporaciones de origen popular del Estado, hasta la reducción del tamaño del Congreso y la aprobación de nuevos recursos para educación y saneamiento básico. Los resultados de este esfuerzo fueron negativos en razón de que sólo una de las preguntas logró la votación necesaria para su aprobación. En Bolivia, el referendo convocado por el ex presidente Carlos Mesa involucró a la población en la toma de decisiones en materia de políticas públicas, relacionadas en esa oportunidad con el sector energético. El resultado positivo del referendo permitió consolidar el estilo político de Mesa, basado en una relación directa con los ciudadanos. Por su parte, en Ecuador, el presidente Correa dio un paso decisivo al contar con el apoyo ciudadano para aprobar la convocatoria a una Asamblea Constituyente en la consulta de abril de 2007. Sin duda alguna, el apoyo a la propuesta del Presidente (que no tiene representación legislativa) es una victoria política que le abre un escenario propicio para desarrollar las reformas económicas y políticas que ha tratado de impulsar infructuosamente. Esta victoria fue seguida por la aprobación de la nueva Constitución política en el referendo de 2008, consolidándose así el proyecto político del presidente Correa. Por su parte en Costa Rica, el presidente Arias convocó a referendo en octubre de 2007 para aprobar el Tratado de Libre Comercio con la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. Ello se propuso luego de un intenso debate a escala nacional, adelantándose el Presidente a la opción de convocatoria por medio de la ciudadanía, situación que hubiera retrasado significativamente la fecha de la consulta y con ello, muy posiblemente, la posibilidad de haber ratificado dicho Tratado a tiempo para su puesta en funcionamiento antes de marzo de 2008. Por último destaca el caso de Evo Morales en Bolivia que en 2008 promulgó mediante ley la convocatoria a referendo revocatorio para su mandato, junto con el de vicepresidente y 8 prefectos departamentales. En este caso, el presidente Morales aseguró su continuidad, y más recientemente se adjudicó otra victoria cuando en enero de 2009 logró que se aprobara en consulta popular la nueva Constitución política.

5.3. EL PAPEL DESEMPEÑADO POR LA SOCIEDAD CIVIL

Los ordenamientos constitucionales de varios de los países latinoamericanos prevén la iniciativa ciudadana para reformar la Carta política, lo que en

principio supone una mayor capacidad de decisión de parte del pueblo. Sin embargo, debe advertirse que a la fecha únicamente Uruguay ha utilizado este mecanismo. La iniciativa de la sociedad civil, a través de movimientos *ad hoc*, se dio sólo en los casos de las reformas constitucionales planteadas en Uruguay en 1989, 1994 y 1999, para defender a los jubilados y pensionistas, así como a sectores ligados a la enseñanza y al poder judicial, habiendo triunfado únicamente las propuestas que presentaron los jubilados en 1989 y 1994.

También fueron de iniciativa popular los referendos derogatorios planteados en Uruguay en 1989 referidos a los abusos de los derechos humanos (Ley de Caducidad sobre el Tema de Derechos Humanos y Amnistía a los Militares) y promovidos por una coalición de partidos de izquierda y un movimiento *ad hoc* de la sociedad civil, que fracasó. El de 1992, que rechazaba la posibilidad de privatizar parcialmente la empresa telefónica, fue promovido también por fuerzas partidarias de izquierda junto con el sindicato de trabajadores de la empresa, y se aprobó; el de 2003, que rechazó la eventual asociación de la Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) con otras empresas públicas o privadas, fue iniciado con una campaña de recolección de firmas en oposición a la propuesta. Como puede verse, en Uruguay la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha sido limitada, dado que en los dos primeros casos se registró la alianza de esos movimientos sociales *ad hoc* con fuerzas partidarias. En Colombia, el «movimiento estudiantil de la 7.^a peleta» promovió los cambios que llevaron a la reforma constitucional de 1991. En Venezuela, diversas agrupaciones opositoras recogieron las firmas necesarias para convocar al referendo revocatorio del presidente Chávez y, más recientemente en Bolivia, en 2006, el Comité Pro Santa Cruz reunió unas 300.000 firmas válidas que dieron paso al primer referendo por iniciativa popular en la historia de este país. En el resto de los casos registrados en la región, la iniciativa correspondió principalmente al Presidente o al Parlamento, por lo general de acuerdo con las normas constitucionales que obligan a la consulta ciudadana. En cuanto a la iniciativa popular legislativa en Argentina, por ejemplo, ha sido utilizada desde 2001, principalmente para propuestas de ley. Como producto de ello fue aprobada la ley «Contra el hambre más urgente». Otras iniciativas esperan su consideración en el parlamento (LISSIDINI 2007: 20).

Un caso que debe destacarse es la existencia de la iniciativa popular en Costa Rica a través de la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Ésta es una opción (no regulada constitucionalmente) que el Directorio de la Asamblea Legislativa creó en 1999 para que personas, sin ningún tipo de requisito, tengan la posibilidad de presentar anteproyectos de ley, sugerencias y aportes varios ante el Congreso. Estas iniciativas pueden ser acogidas de manera voluntaria por los diputados para presentarlas en el foro legislativo.¹⁴ Otra situación similar la vemos en la Comisión de Legislación Participativa de Brasil, creada en mayo de 2001 como una comisión dentro de la Cámara de los Diputados por medio de la cual cualquier entidad civil organizada puede presentar propuestas de legislación. Las propuestas recibidas son analizadas por 18 diputados y, en el caso de aprobarse, se transforman en proyecto de ley y se inicia el proceso de tramitación legal en la Cámara (BARRETO & FLEISCHER 2008: 342).

En cuanto a los efectos que estos mecanismos han tenido, puede afirmarse que en general su uso en el ámbito nacional no ha dado mayor protagonismo a la sociedad civil, que ha desempeñado hasta la fecha —y sólo en unos pocos casos— más un papel de control y freno que de creación e innovación.¹⁵ Por su parte, el fortalecimiento del control ciudadano sobre el gobierno o respecto de los otros órganos del sistema representativo sólo ha operado en forma limitada. En este sentido se pueden citar dos ejemplos. El primero, el referendo abrogatorio en Uruguay, cuyo resultado es todavía objeto de debate.¹⁶ El segundo, el referendo de Venezuela en 2007 en el que se rechazaron las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que pretendían aumentar significativamente los poderes presidenciales y modificar la estructura del Estado democrático por uno de tipo socialista.

¹⁴ Hasta mayo de 2009, la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa de Costa Rica ha recibido 755 propuestas de legislación, de las cuales nueve ya son ley y otras cuarenta y uno son proyectos que figuran dentro del orden del día de las Comisiones Legislativas (Asamblea Legislativa, mayo de 2009: <http://www.asamblea.go.cr/iniciativa/inicialg_recib.htm>).

¹⁵ Bernhard Thibaut señala que difícilmente se puede concluir que estos mecanismos refuerzan a la «sociedad civil», pues no parecen disminuir el «desencanto» sino que, más bien, constituyen canales de articulación fuera de las elecciones normales (THIBAUT 1998, 65-88).

¹⁶ En el caso de la Ley de caducidad de la pretensión punitiva del Estado, que constituyó una suerte de amnistía general de posibles abusos cometidos por militares y policías durante el período dictatorial, se aceptó el resultado jurídico, pero continúa la disputa por la memoria y la historia, así como por las reparaciones. En el caso de la ley que permitía privatizaciones parciales en 1992 y que fue rechazada por la ciudadanía, el tema sigue en debate, especialmente en el área de la telefonía. Posteriormente, formas de transmisión de datos y telefonía celular fueron otorgadas por concesión a operadores privados.

5.4. PARTICIPACIÓN ELECTORAL

En lo que refiere a la participación ciudadana en las consultas populares, podemos observar que, en general, el porcentaje de votantes varía según el país y el tema en discusión. Sin embargo, no sólo existen diferencias importantes entre los países, sino dentro de cada república, dependiendo del tema y del resultado.

Son especialmente notorios, por su reducida participación, los casos de Guatemala y Colombia, lo que coincide con el alto abstencionismo en elecciones presidenciales que caracteriza a estos países. Hay casos en que las consultas, traducidas a porcentaje sobre el padrón electoral, resultaron aprobadas o rechazadas por menos del 50% de los ciudadanos inscritos. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones en que ello ocurrió, los resultados no fueron impugnados, ni su legalidad o legitimidad cuestionadas por quienes resultaron derrotados.

El cuadro 3 muestra el grado de respaldo electoral obtenido desde 1978 a mayo de 2009 en los 12 países que pusieron en práctica consultas populares establecidas en las Constituciones nacionales. Asimismo, se registran los promedios por país y, de manera comparada, se promedia por décadas la participación electoral en estos mecanismos de democracia directa.

CUADRO 3
Consultas populares en América Latina. Participación electoral 1978-2009

País	Fecha	Mecanismo	Electores inscritos	Votos emitidos	% de participación	Promedio por país
Argentina	Nov. 1984	Consulta	17.824.795	12.902.637	72,39	72,390
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	90.256.552	67.010.409	74,24	76,195
	Oct. 2005	Referendo	122.042.615	95.375.824	78,15	
Bolivia	Jul. 2004	Referendo	4.458.293	2.678.518	60,06	79,520
	Jul. 2006	Referendo	3.713.376	3.138.324	84,51	
	Ago. 2008	Referendo	4.047.706	3.370.980	83,28	
	Enc. 2009	Referendo revocatorio	3.891.316	3.511.699	90,24	
Colombia	Mar. 1990	Consulta «informal»	14.237.110	5.426.886	38,11	32,360
	Oct. 1997	Consulta	20.446.366	n. d.	n. d.	
	Oct. 2003	Referendo	25.069.773	6.673.050	26,61	

País	Fecha	Mecanismo	Electores inscritos	Votos emitidos	% de participación	Promedio por país
Chile	Sep. 1980	Plebiscito ⁽¹⁾	n. d.	6.271.368	n. d.	95,630
	Oct. 1988	Plebiscito	7.435.913	7.251.943	97,53	
	Jun. 1989	Plebiscito	7.556.613	7.082.084	93,72	
Costa Rica	Oct. 2007	Referendo	2654629	1.572.684	59,24	59,240
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	2.088.874	1.811.640	86,73	68,330
	Jun. 1986	Consulta	4.255.568	3.130.361	73,56	
	Ago. 1994	Consulta-encuesta	6.214.358	3.977.374	64,00	
	Nov. 1995	Consulta-encuesta	6.577.974	3.857.590	58,64	
	May. 1997	Consulta-encuesta	6.890.832	4.083.106	59,25	
	Nov. 2006	Consulta-encuesta	9.021.773	6.813.421	75,50 ²	
	Abril 2007	Referendo	9.188.787	6.578.224	71,58	
Guatemala	Sep. 2008	Referendo	9.754.883	7.395.360	75,81	17,220
	Ene. 1994	Referendo	3.439.331	545.894	15,87	
Panamá	May. 1999	Referendo	4.080.398	757.940	18,57	53,380
	Abr. 1983	Referendo	834.409	556.969	66,75	
	Nov. 1992	Referendo	1.397.003	559.651	40,06	
	Ago. 1998	Plebiscito	1.718.870	1.123.901	63,39	
Perú	Oct. 2006	Referendo	2.132.842	924.029	43,32	70,380
	Oct. 1993	Plebiscito	11.620.820	8.178.742	70,38	
Uruguay	Nov.1980	Plebiscito	1.977.951	1.689.424	85,41	87,450
	Abr. 1989	Referendo	2.283.597	1.934.715	84,72	
	Nov.1989	Plebiscito	2.302.771	2.056.355	89,30	
	Dic. 1992	Referendo	2.345.077	1.941.829	82,80	
	Ago.1994	Plebiscito	2.278.375	1.964.771	86,24	
	Nov.1994	Plebiscito (Pensiones)	2.328.478	2.130.618	91,50	
	Nov.1994	Plebiscito (Educación)	2.328.478	2.130.618	91,50	
	Dic. 1996	Plebiscito	2.343.920	2.019.843	86,17	
	Oct. 1999	Plebiscito (Candidaturas)	2.402.160	2.147.149	89,38	
Oct. 1999	Plebiscito (Presupuesto)	2.402.160	2.147.149	89,38		

País	Fecha	Mecanismo	Electores inscritos	Votos emitidos	% de participación	Promedio por país
Uruguay	Dic. 2003	Referendo	2.466.682	1.929.042	83,25	87,450
	Oct. 2004	Plebiscito	2.477.190	2.228.360	89,69	
Venezuela	Abr.1999	Referendo	11.022.031	4.129.547	37,47	50,230
	Dic. 1999	Referendo	10.940.596	4.819.056	44,05	
	Dic. 2000	Referendo	11.202.214	2.632.523	23,50	
	Ago. 2004	Referendo revocatorio	14.037.900	9.815.631	69,92	
	Dic. 2007	Referendo	16.109.664	9.045.344	56,10	
	Feb. 2009	Referendo	16.652.179	11.710.740	70,32	
Promedio 1978-2007						68,72
Promedio década 1980 ³						82,92
Promedio década 1990 ⁴						63,21
Promedio década 2000 ⁵ (hasta mayo de 2009)						67,12

¹ El Plebiscito de Chile en 1980 se realizó bajo una forma especial de legislación *ad hoc*, establecida por Decretos Leyes N.º 3464 y N.º 3465, del 11 y 12 de agosto respectivamente, en los que se dispuso que en el plebiscito votaran todos los chilenos mayores de 18 años. Incluso podían votar los analfabetos, no-videntes y los extranjeros mayores de edad con residencia legal en Chile, sin necesidad de previa inscripción. En ese momento no funcionaba el Registro Electoral, por lo cual sólo se solicitó la cédula de identidad. Por lo tanto, no existen datos sobre la cantidad de personas que estaban en capacidad de votar y no es posible determinar el grado de participación electoral.

² Toma en cuenta 41 procesos. No hay datos para Chile 1980 y Colombia 1997.

³ Toma en cuenta 8 procesos. No hay datos para Chile 1980.

⁴ Toma en cuenta 19 procesos. No hay datos para Colombia 1997.

⁵ Toma en cuenta 17 procesos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información proporcionada por los organismos electorales nacionales.

El promedio general de participación electoral para la región en materia de mecanismos de democracia directa ha sido de 68,72%. Asimismo, se observa que en el comportamiento por país existen diferencias significativas. Al considerar la participación media, observamos que Chile¹⁷ y Uruguay registran los promedios más altos (95,63% el primero y 87,45% el segundo). Un segundo grupo de países se ubica en un nivel intermedio con promedios de participación de entre 50 y 80%: Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador,

¹⁷ Cabe destacar que en Chile sólo pueden votar quienes se han registrado para tal efecto. Debido a que el registro electoral es voluntario, existe un número importante de chilenos que no se inscribe y, por lo tanto, no sufragó. Sin embargo, esta situación no se refleja en los datos de participación electoral. Vale la pena recordar, asimismo, que las tres consultas populares en Chile se dieron bajo el régimen autoritario del general Pinochet.

Panamá, Perú y Venezuela. Por último, un tercer grupo se muestra con una afluencia electoral muy débil, registrando promedios inferiores a 50%: Colombia (32,36%) y Guatemala (17,22%).

Otro aspecto a resaltar es la reducción en los promedios de participación electoral entre las décadas de 1980, 1990, y las realizadas después del año 2000. Así, por ejemplo, durante los años ochenta las nueve consultas populares celebradas promediaron 82,92% de participación electoral, en las 20 consultas efectuadas durante la década de 1990 el promedio bajó a 63,21%, y en las 17 consultas realizadas después de 2000 el promedio subió nuevamente, al ubicarse en un 67,12%.

En suma, destacan dos tendencias durante el período en estudio. La primera, que la región ha vivido un incremento importante en el uso de los mecanismos de democracia directa (sobre todo entre las décadas de 1980 y 1990), y la segunda, refleja que el comportamiento electoral se movió de manera ambivalente, bajando radicalmente de la década de 1980 a la de 1990, pero con una tendencia al alza en las consultas que se han realizado después del año 2000.

5.5. CONSECUENCIAS SOBRE EL SISTEMA POLÍTICO

5.5.1. EN GENERAL

No hay elementos de juicio para afirmar que el uso de los mecanismos de participación ciudadana mejora o empeora el funcionamiento de un sistema político determinado. La mayoría de las democracias europeas recurre muy ocasionalmente a la consulta popular a escala nacional, y sobre todo en relación con temas de política exterior, mientras que Estados Unidos sólo la contempla en el ámbito estatal y local.

Hasta hoy en América Latina la experiencia tampoco parecería indicar que los mecanismos de democracia directa hayan tenido, en la mayoría de los casos, el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación, ni que hayan coadyuvado a disminuir el descontento con la política y los partidos, actuando más bien como canales de expresión de este «desencanto» fuera de las elecciones regulares.

5.5.2. EN MATERIA DE ESTABILIDAD POLÍTICA

No puede afirmarse tampoco que los mecanismos de democracia directa, tal como se han utilizado hasta ahora, hayan mejorado o complicado de manera sustancial la estabilidad política. Como todo instrumento de ingeniería electoral, éstos deben formar parte de una arquitectura mayor y, en ese marco, es necesario analizar su funcionamiento. En general, tales mecanismos no se han utilizado para resolver controversias entre el Parlamento y el Ejecutivo, salvo de manera indirecta en Ecuador, donde el ex presidente Sixto Durán recurrió a ellos sin éxito para tratar de mejorar los índices de legitimidad de su debilitada gestión. En el caso de Venezuela, donde sectores de oposición procuraron la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez por medio de un referendo, los resultados mostraron la existencia de una ciudadanía polarizada y no abonaron nada a la estabilidad política del país. Más recientemente, en 2006, el referendo sobre las autonomías departamentales en Bolivia mostró las diferencias políticas internas entre la derecha y la izquierda, por un lado, y entre occidente y oriente, por otro.

En algunos países, y en determinados momentos, el uso de estos mecanismos puede incluso considerarse negativo para la estabilidad política. Ecuador es de nuevo un buen ejemplo de ello. Las sucesivas consultas no-vinculantes sin instrumentación posterior llevaron a acentuar la ingobernabilidad del país. Si bien no puede atribuirseles responsabilidad directa en la pérdida de estabilidad política que llevó a la caída de tres presidentes constitucionales, tampoco puede decirse que hayan contribuido positivamente en favor de la estabilidad.

5.5.3. EN MATERIA DE REFORMA POLÍTICA

En cuanto a la reforma política, los mecanismos de democracia directa parecen carecer de una tendencia clara, aunque en los últimos años han sido centrales para aprobar reformas significativas, como se explica más adelante. En algunos casos favorecieron soluciones conservadoras como fue en 1993 el rechazo al cambio de régimen de gobierno y sistema político en Brasil. En otras ocasiones han sido más bien revolucionarios y han tenido como objetivo desestructurar el régimen establecido, como el Movimiento de la 7.^a Papeleta en Colombia, y la iniciativa de revocatoria de mandato en Venezuela.

En otros casos los resultados se muestran contradictorios. La separación de elecciones municipales de las nacionales, rechazada por la ciudadanía uruguaya en 1994, se aprobó en 1996. Asimismo, en julio de 1986 la ciudadanía ecuatoriana rechazó la posibilidad de aceptar candidaturas independientes de los partidos, pero luego las aceptó en 1994. Finalmente, en diciembre de 2007 las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez —que buscaban establecer un Estado Socialista y la reelección presidencial indefinida— fueron rechazadas por la ciudadanía. Sin embargo, en febrero de 2009 se ratificaron en referendo las reformas constitucionales que permiten la reelección indefinida para todos los puestos de elección popular, revirtiendo en parte el rechazo efectuado en 2007 con respecto a este tema.

Sin embargo, llama la atención el uso de consultas para la aprobación popular y puesta en vigencia de nuevas Constituciones políticas; la de Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009. Dichos son dos ejemplos importantes de cómo el uso de estos mecanismos puede generar cambios políticos significativos.

5.5.4. EN RELACIÓN CON LAS REFORMAS ECONÓMICAS

La complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolverlos mediante la participación ciudadana a través del uso de mecanismos de democracia directa. Por ello, las legislaciones de la mayoría de los países han excluido expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares. Empero, en algunos países, entre ellos Uruguay, a iniciativa de la sociedad civil y por lo general con la adhesión de partidos políticos de centro-izquierda, se intentó usar tales mecanismos para imponer límites a las reformas económicas. El caso paradigmático es la derogación de la ley que permitía la privatización parcial de la empresa telefónica uruguaya en 1992. Sin embargo, el mismo esquema no siguió adelante en los años posteriores, cuando se intentó someter a referendo una ley marco sobre la distribución de electricidad y gas. Tampoco prosperó un intento de comenzar a cuestionar el sistema privado de retiros y pensiones, aunque en este caso se debió a razones formales, ya que la Corte Electoral entendió que no procedía la interposición del recurso por ser la materia jubilatoria de iniciativa privativa del poder Ejecutivo. Asimismo, en 2003 se acogió mediante referendo un recurso contra la ley que permitía que la ANCAP pudiera asociarse con empresas

públicas y privadas, nacionales o extranjeras, para la refinación y distribución de combustibles derivados del petróleo.

En Ecuador el intento de grupos de la sociedad civil de convocar a una consulta popular contra el plan económico del gobierno del presidente Gustavo Noboa y la dolarización fracasó al no haberse reunido el número suficiente de firmas, según informó la autoridad electoral.

En Colombia, en 2003, el presidente Uribe trató de lograr la aprobación de la ciudadanía en temas diversos, como la obtención de nuevos recursos para educación y salud básica, el saneamiento de las finanzas públicas, la eliminación de pensiones y salarios mayores a 25 salarios mínimos mensuales que se pagan con cargo al Estado, entre otros. La respuesta de la ciudadanía impidió que se aprobaran las reformas propuestas, al no alcanzar el umbral necesario para su convalidación. En Bolivia, por el contrario, la ciudadanía dio luz verde, en julio de 2004, a la propuesta del presidente Carlos Mesa para la abrogación de la Ley de Hidrocarburos de 1989, promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada, y a la recuperación de la propiedad estatal de todos los hidrocarburos.

Finalmente, en Costa Rica en 2007, y de manera poco usual en la región, se ratificó en referendo el Tratado de Libre Comercio con la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. En este sentido, cabe advertir que, por su naturaleza, en América Latina la ratificación de tratados comerciales es tradicionalmente de competencia del poder Legislativo, razón por la cual la experiencia de Costa Rica abre una nueva opción de participación ciudadana sobre nuevos temas económicos.

5.6. CONSIDERACIONES FINALES

Un balance preliminar de todo lo hasta aquí analizado arroja diez consideraciones finales principales:

1. La diversidad terminológica existente sobre los diferentes mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de los países latinoamericanos genera confusión. Es necesario, por lo tanto, avanzar en dirección de una mayor precisión sobre esta cuestión, para de este modo poder entender mejor de qué estamos hablando cuando analizamos los diversos mecanismos de democracia directa.

2. Pese a la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos mantiene, en la práctica, un bajo componente de democracia directa en el ámbito nacional, con excepción de Uruguay y en menor medida Ecuador, Venezuela, Bolivia y Panamá, en ese orden. Hay una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en las esferas estatal y local/municipal latinoamericanas, cuyo estudio comparado sigue inexplorado y abierto a una necesaria investigación.
3. A pesar de la diversidad de mecanismos de democracia directa, hasta la fecha las consultas populares (referendos o plebiscitos) son las de mayor uso en la región. La experiencia también permite comprobar que la aplicación de las consultas populares se ha gestado primordialmente «desde arriba», pues en 35 de las 47 consultas realizadas los poderes Ejecutivo o Legislativo han ocupado un papel predominante, a pesar de que en 9 de los 16 países con regulación sobre dichos mecanismos los ciudadanos tienen la posibilidad de convocar a consulta popular, bajo diversas modalidades y con respecto a diferentes temas.
4. El análisis comparado latinoamericano de la aplicación práctica de estos mecanismos evidencia que su uso está muy condicionado por las fuerzas y las debilidades del sistema político dentro del que operan (régimen político, sistema de partidos, comportamiento electoral, cultura política). En otras palabras, los mecanismos de democracia directa no constituyen un subsistema blindado a estas características, sino que por el contrario se ven altamente influidos por éstas.
5. En cuanto a los resultados en la aplicación de los mecanismos analizados, cabe destacar que en nuestra región han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulistas por una parte, y posiciones conservadoras o tradicionalistas. En dos casos extremos en los que regímenes autoritarios recurrieron a esos instrumentos para mantenerse en el poder, la estrategia produjo el efecto opuesto (Uruguay en 1980 y Chile en 1988).

6. Es importante considerar, también, varios aspectos adicionales a la hora de evaluar el impacto de los mecanismos de la democracia directa. En primer lugar, que la adopción y aplicación de estos mecanismos es bastante reciente (salvo en el caso de Uruguay que data desde 1934), y que, por lo tanto, estamos ante un fenómeno bastante nuevo de las democracias de la región; entonces, sería recomendable dejar transcurrir un poco más de tiempo antes de intentar extraer conclusiones definitivas sobre su rango de aplicación y sus efectos. Y, en segundo lugar, hay que poner atención al uso creciente que se le está dando a estos mecanismos en varios países de la región andina, sobre todo en los últimos años, en contextos de alta polarización política, elevada fragmentación partidista y asociados a procesos de reformas constitucionales «refundacionales» (Bolivia, Ecuador y Venezuela).
7. Con respecto a la participación electoral se advierte que el promedio general para la región (entre 1978 y mayo de 2009) es de 68,72%. Asimismo, los promedios regionales por año muestran que la participación electoral se ha venido reduciendo, sobre todo al comparar la década de los ochenta con la de los noventa. Asimismo, el comportamiento por país (e incluso dentro de éstos), registra diferencias importantes. Se destacan particularmente los altos índices de participación electoral en repúblicas como Uruguay y Chile por un lado (si bien este es un caso *ad hoc*), y los preocupantes niveles de abstención que han presentado en el uso de estos mecanismos en países como Colombia y Guatemala.
8. En sociedades como las latinoamericanas, donde persisten elevados niveles de pobreza (34% de acuerdo con la CEPAL para el año 2008) y desigualdad, el uso de los mecanismos de democracia directa puede —en algunos casos— ayudar a revertir la tendencia a la deslegitimación del sistema político porque constituyen un medio adicional de expresión política que permite a la población manifestar su frustración respecto de las autoridades. Sin embargo, en este tipo de contextos resulta también esencial considerar el riesgo de su utilización patológica o desvirtuada con fines demagógicos y antidemocráticos.

En efecto, los mecanismos de democracia directa deben ser vistos como instrumentos para consolidar el sistema democrático, que complementan

—pero no sustituyen— a las instituciones de la democracia representativa. Si bien es cierto que los primeros pueden fortalecer la legitimidad política y abrir canales de participación que faciliten una reconciliación entre los ciudadanos y sus representantes, los partidos políticos y el poder legislativo tienen que mantenerse como las instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas, y deben fortalecerse en aras de mejorar la calidad y legitimidad de la representación democrática.

Aunque en un principio algunos pensaron que la democracia participativa iba en contravía de la democracia representativa, ahora se acepta, en general, que son fórmulas complementarias (DE LA CALLE 2007: 9). En ocasiones, sin embargo, se asigna a los mecanismos de democracia directa funciones y expectativas sobredimensionadas, por encima de sus capacidades. Pero incluso más allá de la valoración que pueda hacerse en relación con su empleo, hay que aceptar que estos mecanismos han llegado para quedarse y que en algunos países (como en la actualidad ocurre en la Región Andina) tendrán una relevancia creciente. De ahí que el tema central pase por cómo utilizarlos adecuadamente y, más aún, cuándo y en qué casos.

9. De ahí la importancia de definir un marco legal adecuado a fin de mejorar su funcionamiento, pues en algunos países aún existen vacíos significativos en la reglamentación de estos institutos para su aplicación en la práctica. Resulta, además, fundamental que la normativa especifique claramente los temas que se pueden abordar mediante los distintos mecanismos de democracia directa. De esta forma, la democracia se verá fortalecida en la medida en que se consolide el uso de los mecanismos analizados y contribuya, a la vez, a fortalecer a la ciudadanía. Así, el esfuerzo realizado por ampliar los espacios de democracia directa debe ir acompañado por programas de fortalecimiento de educación cívica, para lo cual es necesario desarrollar valores asociados con el ejercicio de una participación política que trascienda la mera figuración electoral.
10. El empleo adecuado de estos mecanismos exige, como premisa lógica, la existencia de un Estado democrático dotado de unos derechos fundamentales plenamente garantizados, y en donde el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de

expresión e información y la no-manipulación de la opinión pública, así como condiciones de equidad del proceso. No hay que olvidar que en más de una ocasión han sido los enemigos de la libertad y de la democracia los que han recurrido a su uso (ARAGÓN & LÓPEZ 2000: 981).

Por ello, somos de la opinión, como lo demuestra la práctica latinoamericana, de que los mecanismos de democracia directa significan un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad. Es necesario, por lo tanto, llevar a cabo un proceso de reforma en materia de democracia directa dirigido a democratizar el empleo de estos institutos, es decir, hacerlos más accesibles a la ciudadanía.

Resumiendo, en sociedades como las nuestras, con altos niveles de pobreza, con la peor desigualdad del mundo, con instituciones débiles y, sobre todo, donde la política vive «bajo sospecha», si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. De lo contrario, lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la adopción de decisiones concretas, puede convertirse en un instrumento de manifestación del descontento social al margen de los procesos electorales, con consecuencias negativas para la gobernabilidad democrática.

En efecto, sin instituciones políticas fuertes y arraigadas, el uso de estos mecanismos puede maximizar el conflicto y, como bien señala Sartori, llegar a representar la encarnación de la «tiranía de las mayorías» (SARTORI 1989: 156 ss). Por lo tanto, y de cara al actual contexto económico, social y político regional, resulta esencial evitar el peligro de un uso patológico de estos mecanismos. En mi opinión, es aconsejable una utilización prudente y no desvirtuada de los mecanismos de democracia directa, sobre todo, en lo que se refiere a su uso en el ámbito nacional. Por todo ello, y más allá del valor agregado que pueda derivarse de su aplicación, sobre todo a escala local (espacio que consideramos idóneo para su ejercicio), la coyuntura latinoamericana demanda prestar atención urgente y prioritaria al fortalecimiento del Estado democrático y al mejoramiento de la eficacia de los mecanismos y órganos centrales de la democracia

representativa, en particular a la institucionalización y el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos estable, eficaz y democrático.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTMAN, David

2007 «Democracia directa en América Latina: evidencias, deficiencias y suficiencias», ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.

ARAGÓN, Manuel & José Luis LÓPEZ

2000 «Plebiscito», en *Diccionario electoral*, tomo II. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

2009 Oficina de Iniciativa Popular. Información disponible en: <http://www.asamblea.go.cr/inciatva/inicialg_recib.htm>.

BARRETO, Leonardo & David FLEISCHER

2008 «Reformas políticas y democracia en Brasil». En: D. ZOVATTO & J. OROZCO (coord.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: IJ/UNAM, IDEA Internacional.

DE LA CALLE, Humberto

2007 «Instrumentos de la democracia directa: el caso de Colombia», ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.

EMOL

2004 «Carlos Mesa defiende referéndum sobre el gas en Bolivia». Disponible en: <<http://www.emol.com/noticias/internacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=147914>> (última consulta 22/11/09).

GONZÁLEZ, Rodolfo; Antonio LIZARAZO, Iván MARULANDA & Daniel ZOVATTO

2004 *Democracia Directa y referéndum en América Latina*. Cuaderno de Diálogo y Deliberación. La Paz: Corte Nacional Electoral de Bolivia. Disponible en: <http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_dia/cuaderno_dia1_democracia.pdf> (última consulta 22/11/09).

GONZÁLEZ RISSOTTO, Rodolfo

2007 «Democracia directa: el caso de Uruguay», ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.

KORNBLITH, Miriam

2007 «Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela», ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.

LATINOBARÓMETRO

2008 *Informe del Latinobarómetro 2008*. Disponible en: <www.latinobarometro.org>.

LISSIDINI, Alicia

2007 «Democracia directa Latinoamericana: entre la participación y la delegación», ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.

LISSIDINI, Alicia; Welp YANINA & Daniel ZOVATTO (coords.)

2008 *Democracia directa en Latinoamérica*. Argentina: IDEA/USAM/C2D, Prometeo Libros.

PACHANO, Simón

2007 «Democracia directa en Ecuador», ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.

- PAYNE, Mark; Daniel ZOVATTO & Mercedes MATEO [coords.]
2006 *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID-IDEA.
- ROMERO BALLIVIÁN, Salvador
2007 «La democracia directa en Bolivia», ponencia presentada en la Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, 14 y 15 de marzo de 2007. Buenos Aires.
- SARTORI, Giovanni
1989 *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. México: Alianza Universidad.
- THIBAUT, Bernhard
1998 «Instituciones de democracia directa». En D. NOHLEN, S. PICADO & D. ZOVATTO, [comps.], *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad de Heildelberg, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- ZOVATTO, Daniel
2007a «América Latina después del rally electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes». *Revista Nueva Sociedad*, N.º 207, enero-febrero.
2007b «Las instituciones de democracia directa». En: D. NOHLEN, D. ZOVATTO, J. OROZCO & J. THOMPSON [comps.]. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heildelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica.
2008 «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007». en A. LISSIDINI, Y. WELP & D. ZOVATTO (coords.). *Democracia Directa en Latinoamérica*. Argentina: IDEA/USAM/C2D, Prometeo Libros.

ZOVATTO, Daniel & José de J. OROZCO (coords.)

2008 *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México: IIJ/UNAM, IDEA Internacional.

[Sobre el autor]

DANIEL ZOVATTO GARETTO

Argentino. Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard; profesor visitante de diferentes universidades de América Latina, Europa y Norteamérica. Fue director ejecutivo del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos; secretario ejecutivo de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur y de la Unión Interamericana de Organismo Electorales. Actualmente es director regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). Fue presidente de la Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Político Electoral de la Provincia de Córdoba, Argentina. Es autor y coautor de numerosas obras sobre derechos humanos, partidos políticos, y elecciones y democracia en América Latina.

La evolución de los regímenes políticos y el sistema electoral en Latinoamérica, 1903-2004*

LAURA WILLS-OTERO

<l.wills21@uniandes.edu.co>

Departamento de Ciencia Política

Universidad de los Andes

Colombia

ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN

<asp27@pitt.edu>

Departamento de Ciencia Política

Universidad de Pittsburgh

Estados Unidos

[Resumen] ¿Pueden los sistemas electorales favorecer o entorpecer la consolidación de la democracia? Sostenemos que las élites políticas seleccionan sistemas electorales que maximizan sus posibilidades de mantenerse en el poder. Por lo tanto, los gobernantes de regímenes autoritarios prefieren sistemas mayoritarios que minimicen los costos de eliminar a la oposición mientras que los gobernantes de regímenes democráticos se inclinan por seleccionar sistemas proporcionales que minimicen los costos de tolerancia. Por ello, la selección de los sistemas electorales y el grado de democracia se refuerzan entre sí. Este argumento es validado utilizando una nueva base de datos para Latinoamérica y Estados Unidos entre 1903 y 2004.

[Palabras clave] Régimen político, Sistema electoral, América Latina, Democracia.

[Title] The evolution of political regimes and the Latin American electoral system, 1903-2004.

[Abstract] Can electoral systems support or hinder the consolidation of democracy? We argue that political elites have selected electoral systems that maximized their chances to survive in office. Therefore, authoritarian incumbents have preferred majoritarian systems that minimize the costs of suppressing the opposition, while democratic incumbents have tended to select proportional systems that minimize the costs of toleration. Because of this reason, the choice of electoral systems and the level of democracy have reinforced each other. We test this argument using a new dataset for Latin America and the United States between 1903 and 2004.

[Keyword] Political Systems, Electoral Systems, Latin America, Democracy.

Aníbal Pérez-Liñán & Laura Wills-Otero. «La evolución de los regímenes políticos y el sistema electoral en Latinoamérica». En: ELECCIONES, 2009, enero-diciembre, v. 8, n. 9, pp. 237-263

[Recibido] 01/05/09 & [Aceptado] 25/09/09

* Una versión preliminar del documento fue presentada en el xxvii Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos en Montreal, Canadá, realizado del 5 al 8 de septiembre de 2007. Estamos en deuda con Ernesto Calvo por sus comentarios y con Elizabeth Buncher por su valioso apoyo en la investigación.

¿Pueden los sistemas electorales favorecer o entorpecer procesos de democratización? En este documento sostenemos que las élites políticas seleccionan sistemas electorales que maximizan sus posibilidades de mantenerse en el poder. Por lo tanto, gobernantes de regímenes autoritarios prefieren sistemas mayoritarios que minimicen los costos de eliminar a la oposición mientras que los gobernantes de regímenes democráticos se inclinan por seleccionar sistemas proporcionales que minimicen los costos de tolerar a la oposición. Por esta razón, la selección del sistema electoral y el nivel de democracia se refuerzan entre sí.

En la primera sección del documento revisamos la literatura que vincula a la democratización y a las reglas electorales y mostramos cómo diversos autores han considerado al sistema electoral o bien como variable dependiente o bien como variable independiente o explicativa. Introducimos un modelo sobre selección de sistemas electorales que explica por qué los titulares del cargo en regímenes autoritarios escogen reglas mayoritarias mientras que los titulares del cargo en regímenes democráticos prefieren sistemas de representación proporcional. Mostramos que esto crea dos equilibrios institucionales opuestos aunque sostenibles. En la segunda sección ilustramos este argumento a través de la descripción sobre la evolución histórica de los sistemas electorales en Latinoamérica entre los años 1903 y 2004. En el tercer apartado modelamos los efectos recíprocos entre proporcionalidad y democratización haciendo uso de variables instrumentales. En las conclusiones enfatizamos la importancia de este tema para el estudio del desarrollo político.

1. DEMOCRACIA Y REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

La literatura sobre la relación entre democracia y sistemas electorales es diversa y a menudo contradictoria. Algunos estudios han sostenido que procesos de democratización promueven la adopción de sistemas de representación proporcional (BOIX 1999, COLOMER 2005, LIPSON 1964 & ROKKAN 1970), mientras que otros hacen énfasis en las consecuencias que los sistemas electorales producen en la consolidación de la democracia (HERMENS 1941, LIJPHART 1977, LIJPHART 1984, LIJPHART 1999 & POWELL 2000). Nuestro argumento sostiene que la relación causal entre democracia y sistemas electorales es recíproca (y, por tanto, endógena) y que hasta el momento no ha sido bien entendida. En esta sección resumimos la literatura que considera a la democracia

y a los sistemas electorales como causas y consecuencias de cada una de ellas y proponemos una nueva interpretación del problema.

2. LA DEMOCRACIA COMO DETERMINANTE DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Algunos estudios han analizado los orígenes de la representación proporcional (RP) como función de los procesos históricos de democratización. Por lo general, estos trabajos consideran la adopción de sistemas de RP como una decisión defensiva por parte de las élites gobernantes cuando nuevos votantes adquieren el derecho al voto, o cuando nuevos partidos se consolidan y empiezan a competir en la arena electoral. En procesos de democratización, el surgimiento de nuevas opciones políticas con capacidad de constituirse en fuerzas hegemónicas amenaza el dominio de las élites tradicionales. Para responder a esta situación, los partidos tradicionales que ostentan el poder adoptan sistemas de RP. Éstos les permiten minimizar las pérdidas electorales. Un ejemplo de este argumento lo ofrece Rokkan (1970) en su estudio sobre la extensión del sufragio en Europa continental. El autor muestra que la extensión del sufragio a la clase obrera fue un factor determinante de la introducción de los sistemas de RP a principios del siglo XX. Los partidos establecidos introdujeron estos sistemas para proteger su posición frente a votantes recién movilizados. La RP le otorgaba poder a los partidos socialistas emergentes, y a la vez le permitía a los partidos establecidos preservar poder parlamentario (aunque reducido) (ROKKAN 1970: 157). Boix (1999) desarrolla un argumento similar, y muestra que los partidos gobernantes adoptan el sistema electoral que maximiza su representación cuando la arena electoral cambia debido a la llegada de nuevos votantes, o a reajustes en las preferencias de los sufragantes.

En sus respectivos trabajos, Lipson (1964) y Colomer (2005) cuestionan el argumento causal planteado por Duverger (1954), según el cual las reglas electorales vigentes determinan el número de partidos en un sistema partidista. Estos autores argumentan que los partidos *preceden* a y son los que determinan tales reglas, y no al contrario. Concretamente, sistemas multipartidistas preceden la introducción de los sistemas de RP, mientras que reglas electorales mayoritarias se conservan en países con sistemas bipartidistas sólidos. En países con sistemas electorales mayoritarios, el aumento significativo en la competencia

política presiona al partido gobernante, el cual a riesgo de convertirse en perdedor absoluto adopta sistemas de RP para conservar una porción de poder. Esta estrategia consolidó el emergente formato multipartidista.

3. LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO DETERMINANTE DE LA DEMOCRACIA

Estudiosos de la materia también han resaltado el papel de los sistemas electorales para explicar el éxito y estabilidad de los regímenes democráticos. Antes de la década de 1970, se presentaba a la representación proporcional como una fuente de fragmentación e inestabilidad. En su obra clásica, Hermens (1941) destacó la importancia de las reglas electorales para la consolidación de los gobiernos democráticos. El autor argumentaba que la representación proporcional fragmenta al sistema partidario, entorpece la agregación de intereses y promueve la anarquía. Planteaba que para que los gobiernos democráticos sean viables y estables, «[...] debe existir una homogeneidad básica de opiniones e intereses entre las personas involucradas». Sin embargo, debido a que los sistemas de RP «proporcionan la oportunidad de expresar cada tendencia de opinión», difícilmente se logra tal homogeneidad. Como consecuencia, el alcance de la democracia se pone en peligro (HERMENS 1941: 46).¹ Además, Hermens afirmaba que:

La representación proporcional interferirá en la caracterización de los partidos políticos si se utiliza un sistema de listas rígido. En un sistema mayoritario, un partido tiene que ser democrático, ya que la unidad más importante de su organización está cerca de los votantes y ellos la pueden controlar de manera eficaz [...]. No obstante, en el sistema de listas de representación proporcional, la organización del partido no puede ser democrática ni en su oficina local ni en su oficina central. Los distritos electorales pequeños desaparecen [...] [y] la organización local del partido ya no es tan democrática como lo era [bajo el sistema de pluralidad de distritos]. (HERMENS 1941: 51-54)²

Esta opinión pesimista es cuestionada en la obra de Arend Lijphart (1977, 1984, 1999), quien hace una distinción entre modelos de democracia mayoritario y modelos «consociacionales» o «de consenso». Las democracias

¹ El razonamiento sobre los peligros de la representación proporcional resurgió de manera implícita en una tesis que señala la «difícil combinación» del multipartidismo y del presidencialismo (MAINWARING 1993). Debido a que los sistemas de partidos fragmentados podrían desestabilizar regímenes con separación de los poderes, el razonamiento de Mainwaring subrayó el riesgo latente que la RP representaba para las democracias presidenciales.

² Las traducciones al español de los textos originalmente en inglés corresponden a los autores del artículo.

mayoritarias están formadas por sistemas electorales en donde el vencedor se lleva todo, «[...] concentrando el poder político en manos de una escueta mayoría» (LIJPHART 1999: 2). Debido a que pocos partidos políticos compiten en las elecciones, y a que solamente los más poderosos pueden prevalecer, Lijphart sostiene que los sistemas mayoritarios entorpecen la consolidación de la democracia en sociedades plurales. Por otro lado, las reglas de la RP definen el modelo de democracia de consenso, que está diseñado «[...] para compartir, descentralizar y limitar el poder de diversas maneras» (LIJPHART 1999: 2). Este sistema se caracteriza por promover la existencia de múltiples partidos políticos y, por consiguiente, es más apropiado para sociedades plurales. Lijphart afirma que las democracias de consenso permiten promover mejor la igualdad política, la participación ciudadana y la transmisión de las preferencias de los votantes en políticas que favorezcan un mejor desempeño democrático (LIJPHART 1999).

Asimismo, Powell (2000) sostiene que los sistemas de RP son adecuados para promover la competencia electoral de múltiples partidos y reflejar las preferencias de los ciudadanos en la composición de la legislatura. En este sentido, promueven niveles más altos de democratización que los sistemas mayoritarios los cuales fomentan comicios con pocos competidores y gobiernos de mayoría simple que controlan la agenda política después de ganar las elecciones (2000).

En la misma línea de Lijphart, Hoffman sostiene que «al aumentar el número de partidos y utilizar un sistema electoral proporcional, el nivel de democracia en un país también puede aumentar» (HOFFMAN 2005: 238). En un análisis empírico, con una muestra representativa de 118 países, la autora puso a prueba y confirmó la hipótesis de que «[...] un país con más partidos políticos será más democrático al ser más representativo de las opiniones del público» (2005: 233).

4. CAUSALIDAD RECÍPROCA

Esta somera revisión de la literatura indica que, a la larga, la democracia y los sistemas electorales están relacionados de manera compleja. En algunos escenarios, las reglas electorales favorecen la consolidación democrática pero en otros la entorpecen. Para entender este problema, seguimos la postura clásica de Dahl, según la cual la democracia emerge cuando los costos de eliminar a la oposición superan los costos de tolerarla (DAHL 1971).

Nuestro argumento plantea que, en igualdad de condiciones, los gobernantes en cargos autoritarios prefieren celebrar elecciones bajo procedimientos mayoritarios dado que éstos minimizan los costos de eliminar o suprimir a la oposición. Por otro lado, los gobernantes en cargos democráticos prefieren realizar comicios con reglas de representación proporcional al minimizar éstas los costos de tolerancia. Con reglas mayoritarias, los gobernantes sólo necesitan reunir los votos necesarios para lograr una mayoría simple en los distritos electorales y conservar todos los escaños que están en juego (CALVO & MICOZZI 2006). Por contraste, con la RP los titulares del cargo pueden conservar escaños incluso si la oposición se impone como fuerza electoral mayoritaria. Al reducir los costos de eliminación de la oposición, las reglas mayoritarias facilitan la sobrevivencia de regímenes no democráticos, mientras que al reducir los costos de tolerancia de la misma, los sistemas de RP propician la realización de elecciones competitivas.

Con el fin de ilustrar este argumento, consideremos un régimen político típico similar al de diversas repúblicas latinoamericanas de inicios del siglo XX. El régimen celebra elecciones presidenciales y legislativas regulares, pero no logra constituirse en una poliarquía debido a que la participación es restringida, o dado que la competencia es obligatoria, o ambas. El gobierno titular debe enfrentarse a dos decisiones: en primer lugar, si tolerará o eliminará a la oposición, y en segundo lugar, si celebrará elecciones utilizando reglas electorales mayoritarias o proporcionales. Para simplificar, asumamos que las reglas mayoritarias le otorgan a quien obtiene la mayoría simple de los votos, todos los escaños de la legislatura (ya sea porque el titular del cargo controla la mayoría de los votos en cada distrito uninominal, o porque existe un distrito a escala nacional con un procedimiento de voto en bloque por partido); mientras que el sistema de RP le otorga a quienes participan en los comicios (los partidos), una proporción de escaños equivalente a la proporción de votos obtenidos en el ámbito nacional.

La tabla 1 presenta un modelo de decisión para esta situación. Se muestran los costos de tolerancia y de supresión para el titular del cargo, según el tipo de sistema electoral que se adopta. Los costos se miden como la proporción de escaños legislativos que perderá el titular del cargo en la próxima elección, suponiendo que éste tiene actualmente el control de todos los escaños en la

legislatura. Los costos se expresan como una función de la proporción de votos esperados por el titular del cargo en una competencia g ; de la proporción de votos esperados por el partido de oposición más grande en una competencia o ; y de los costos de eliminar un electorado de oposición r . El parámetro r captura los costos de «reversar» los votos de oposición en votos a favor del gobierno por medio del fraude, de la represión, de sobornos o de otros medios. Con ello, se busca tomar control de costos objetivos (económicos y militares), así como de costos morales (por ejemplo, la transgresión de reglas cívicas o valores que son moralmente obligatorios para el titular del cargo en un contexto histórico determinado).

TABLA 1
Costos de tolerancia y de supresión por sistema electoral

Decisión	Mayoritaria	Proporcional
Tolerancia	0 si $g \geq o$ 1 si $g < o$	$1 - g$
Supresión	0 si $g \geq o$ $r(o - g)$ si $g < o$	$r(1 - g)$

Clave:

g = Proporción de votos que el titular del cargo espera en una contienda competitiva; o = proporción de votos que el partido más grande de oposición espera en una contienda competitiva; r = el costo de «reversar» los votos de la oposición.

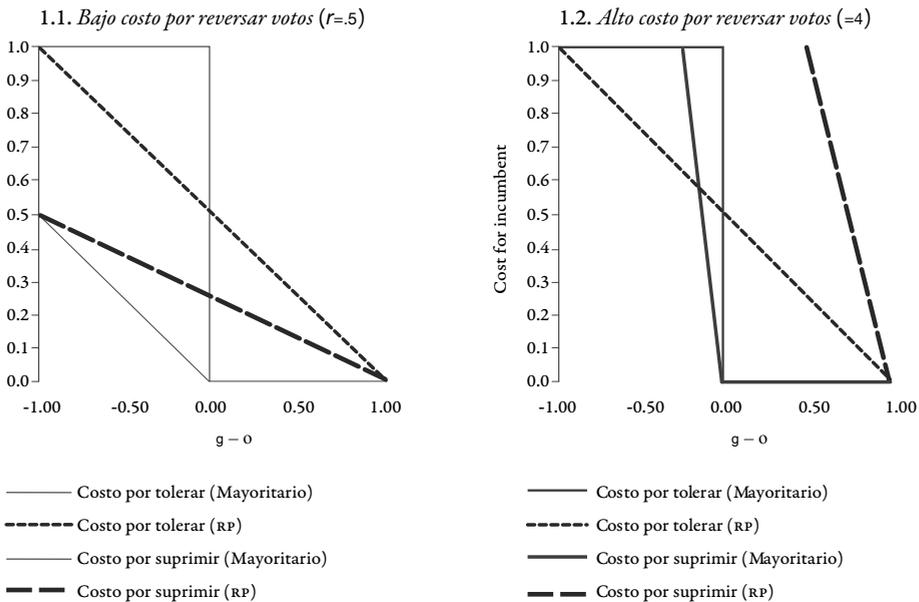
Nota: Los costos indican la proporción de escaños legislativos que perderá el titular del cargo en la siguiente elección (asumiendo que en el período cero, el titular controla el 100% de la legislatura). Por cuestión de simplicidad, el modelo supone que g es una constante en todos los distritos uninominales (bajo el sistema de mayoría simple (FPTP por la sigla en inglés) o que el país emplea un distrito a escala nacional sin desproporcionalidad (bajo la lista de RP).

La tabla 1 sugiere tres conclusiones fundamentales. En primer lugar, cuando se tiene un sistema electoral mayoritario en un régimen no democrático (escenario inicial), la democratización será poco probable si las élites titulares del cargo son amenazadas por elecciones competitivas ($g < o$) y el costo de supresión de la oposición es aceptable [$r < (o - g)^{-1}$]. En segundo lugar, en tal situación el costo de supresión en un sistema electoral mayoritario [$r(o - g)$] será inferior al costo de supresión en un sistema de representación proporcional [$r(1 - g)$], a menos que no haya rivales viables. En tercer lugar, y más importante, si el partido titular del cargo es retado pero los costos de supresión se vuelven demasiado altos [$r > (o - g)^{-1}$], el costo de tolerar la oposición puede

minimizarse si se adopta un sistema de RP, porque $(1 - g) < 1$ a menos que se espere el fracaso total del partido titular del cargo.³

La figura 1 ilustra estas conclusiones en dos escenarios. El primer escenario refleja cuando el costo moral o militar de revertir los votos de la oposición es relativamente bajo ($r = .5$). El segundo escenario muestra cuando ese costo es relativamente alto ($r = 4$). En el primer caso, cuando el partido titular del cargo es desafiado por la oposición (siendo $g - o < 0$), una política de supresión en un sistema con regla mayoritaria se vuelve menos costosa que cualquier otra estrategia. En el segundo escenario, por contraste, una política de tolerancia bajo un sistema de RP se convierte en la estrategia dominante a no ser que el rival sea muy débil.

FIGURA 1
Costos esperados de tolerancia y eliminación en dos escenarios



Nota: Elaboración propia basada en tabla 1

³ Por cuestión de simplicidad, se supone que la proporción de votos que espera el titular del cargo, v , es igual en ambos tipos de reglas electorales. Sin embargo, si los votantes se comportan de manera estratégica, no es inverosímil que la proporción de votos que el titular del cargo espera en un sistema electoral mayoritario v_M exceda lo proyectado en un sistema proporcional v_{RP} . Esto reforzaría las conclusiones generadas por el modelo.

Si las élites titulares del cargo escogen sistemas electorales de manera estratégica para controlar las condiciones electorales que a largo plazo afectan la viabilidad de los tipos de regímenes existentes, es lógico pensar que los sistemas electorales y la democracia se refuerzan entre sí (y, por consiguiente, son endógenos entre ellos). Sin embargo, esta lógica puede ser moderada por las condiciones históricas e institucionales particulares. Por ejemplo, el voto en bloque por partido en un distrito a escala nacional (regla electoral que otorga todos los escaños a quien obtiene la mayoría de los votos en un distrito) evitará que las mayorías locales seleccionen representantes de la oposición. El sistema electoral con escrutinio de mayoría simple en distritos uninominales (FPTP, por sus siglas en inglés) permitirá que las mayorías locales disidentes seleccionen candidatos de oposición en algunos distritos. Si los titulares del cargo controlan las jurisdicciones electorales y no se espera que los contendientes subdividan estos distritos electorales una vez estén en el poder, la democratización en los distritos uninominales puede imponer costos más bajos de tolerancia en las élites tradicionales porque éstas pueden tener la capacidad de conservar una parte significativa de los escaños, incluso sin adoptar la RP. Esto sugiere que el supuesto efecto de las fórmulas mayoritarias en la democracia puede ser entorpecido al utilizar magnitudes distritales más pequeñas en el momento de la transición. Tal configuración electoral puede explicar las trayectorias históricas del Reino Unido y de algunas ex colonias británicas. Consideraremos dichos casos (que son mejor ilustrados por la experiencia de los Estados Unidos) en el análisis empírico, luego de describir la evolución de los sistemas electorales latinoamericanos.

5. LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN LATINOAMÉRICA

Nuestra base de datos incluye a 20 países latinoamericanos⁴ y los Estados Unidos (incluido por motivos de comparación) entre 1903 y 2004. Usamos múltiples fuentes históricas para codificar la fórmula electoral y la magnitud distrital promedio para cada país por año (ambas variables fueron combinadas para crear un índice de proporcionalidad, descrito en la siguiente sección).

⁴ Los países incluidos en este análisis son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Todos los países con legislaturas en funcionamiento fueron codificados, independientemente de que las elecciones fueran verdaderamente libres y justas. Los países sin legislaturas (por ejemplo, la mayoría de las dictaduras militares) fueron excluidos del análisis.

A inicios del siglo XX, la mayoría de los países latinoamericanos se caracterizaban por ser oligarquías competitivas o repúblicas autoritarias que empleaban fórmulas mayoritarias y semiproporcionales para la elección de la cámara baja (o cámara única) del Congreso. Estos sistemas electorales permitían que la élite gobernante conservara el control del gobierno con una eliminación o supresión eficaz de la oposición: bastaba cometer un nivel mínimo de fraude electoral o de hostigamiento, para asegurar los votos necesarios para controlar el Congreso.

Durante la primera mitad del siglo veinte, se usaban tres tipos de sistemas mayoritarios: el sistema electoral de mayoría simple en distritos uninominales (FPTP), el voto en bloque por partido, y la lista incompleta. En el primer caso, el territorio nacional estaba dividido en un número de distritos que era igual al número de escaños a asignar en la cámara. En cada distrito, el candidato vencedor era el que tenía la mayor cantidad de votos. Argentina hizo uso de este sistema en dos elecciones, en 1904 y 1951 (ABAL MEDINA & SUÁREZ CAO 2003); en Cuba funcionó entre 1902 y 1905 (RIERA HERNÁNDEZ 1974); en Haití tal procedimiento se utilizó desde 1918 hasta la adopción de elecciones parlamentarias con la fórmula electoral mayoritaria de doble vuelta en 1990; en México funcionó desde 1912 hasta 1963 (VALENZUELA & GEORGETTE 1992); y finalmente Nicaragua y Paraguay lo emplearon desde inicios del siglo hasta 1949 y 1915, respectivamente (BRIONES TORRES 1998; COLOMER 2004; NOHLEN 2005).

Como se explicó en la sección anterior, el FPTP no siempre garantizaba el predominio del partido gobernante debido a que la oposición ocasionalmente lograba una pluralidad de votos en varios distritos. Por el contrario, el sistema de voto en bloque por partido (PBV) acrecentaba los efectos mayoritarios al combinar la regla de pluralidad con distritos plurinominales (en los que los partidos políticos presentaban listas de candidatos). Los votantes emitían sus votos por listas de partido en lugar de candidatos individuales, y el partido con más votos ganaba todos los escaños en el distrito electoral. Argentina utilizó el

PBV (en la práctica) durante 1900-1903 y 1906-1911; Perú lo adoptó durante 1919-1929 y 1939-1946; y El Salvador lo utilizó desde 1952 hasta 1959. Bajo el sistema PBV, mientras más pequeña era la magnitud de los distritos, más grande era la similitud de los resultados con el sistema FPTP. La magnitud promedio de los distritos en Argentina fue 8, en Perú 1,3, y en El Salvador 3,9.

Menos flagrante que el PBV, el sistema de «lista incompleta» fue igualmente eficaz, a pesar de que creaba un pequeño espacio para la representación de minorías. Bajo este sistema, los partidos también presentaban listas de candidatos en distritos plurinominales. En este caso, el partido ganador recibía una mayoría fija (generalmente dos tercios) de los escaños en lugar de la totalidad y los escaños restantes eran asignados a partidos minoritarios. La lista incompleta fue un procedimiento común durante el siglo XX: fue empleada en Argentina entre 1912-1950 y 1958-1961 (ABAL MEDINA & SUÁREZ CAO 2003); Nicaragua en 1950-1978 (KRENNERICH 1993); Perú entre 1930-1938 y 1950-1961 (TUESTA SOLDEVILLA 2001); y Paraguay entre 1916 y 1992. Más del 60 por ciento de las elecciones celebradas con el sistema de lista incompleta tuvo magnitudes distritales mayores a 4,5, y la magnitud promedio de distritos para este grupo de países fue 19,4.

Además de estas fórmulas mayoritarias, otros dos sistemas semiproporcionales ocasionalmente beneficiaron a las élites titulares del cargo durante la primera parte del siglo veinte. Aunque en principio estos sistemas permitían la representación de minorías, no garantizaban la proporcionalidad. En contraste con los procedimientos mayoritarios, las reglas semiproporcionales permitían una mayor (aunque imperfecta) proporcionalidad cuando los distritos eran más grandes. No obstante, en la mayoría de los casos se combinaban estas reglas con magnitudes distritales pequeñas (por ejemplo, la mayoría de los distritos en el país prefería a un solo diputado, y pocas de las ciudades grandes elegían a tres o cuatro representantes), y por lo tanto, este sistema funcionaba como sistema mayoritario disfrazado.

Con la «votación en bloque» (procedimiento electoral más común en los primeros años del siglo XX), los votantes emitían votos múltiples por candidatos individuales en distritos plurinominales. La gente tenía tantos votos como diputados elegidos en el distrito, y a diferencia del PBV, podían distribuir sus votos entre candidatos de diferentes partidos. Sin embargo, en contraste con

la RP de lista abierta, no se agregaban los votos y los candidatos individuales con mayor número de votos ganaban los escaños. La votación en bloque fue adoptada en Brasil en 1935-1936 (NICOLAU 2002), Chile en 1900-1923 (VALENZUELA 1998), Colombia en 1900-1904 (DELGADO s/f), Ecuador en 1900-1931, Guatemala en 1914-1944, Panamá en 1904-1917, Perú en 1900-1918, y El Salvador en 1900-1951 (COLOMER 2004; NOHLEN 1993, 2005). La magnitud promedio de distritos para este grupo de casos fue de 3,1. Con el «voto limitado», las personas también emitían múltiples votos por candidatos individuales en distritos plurinominales, pero tenían menos votos que número de diputados a elegir en el distrito. El sistema era similar a la lista incompleta (y a menudo se le confunde con ésta), pero en el primer caso los votantes seleccionaban candidatos individuales en lugar de listas de partidos. Este mecanismo se utilizó en Bolivia (1924-1950), Brasil (1900-1929), Colombia (1905-1930), Ecuador (1932-1943) y Panamá (1918-1927). La magnitud promedio de distritos para este grupo de países fue de 5,7.

El primer país latinoamericano en adoptar la representación proporcional fue Cuba en 1908. Algunos otros países acogieron este sistema antes de mediados del siglo veinte: Costa Rica (1913), Uruguay (1918), República Dominicana (1924), Chile (1925), y Colombia (1931) —COLOMER 2004; NOHLEN 2005.⁵ La fórmula de la RP se extendió rápidamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando una gran oleada de democratización llegó a Latinoamérica. Este sistema electoral fue ampliamente aceptado en los años sesenta. Sin embargo, durante los años setenta y ochenta sufrió un retroceso, cuando dictaduras militares en varios de estos países suspendieron el proceso electoral. Los sistemas de representación proporcional fueron reestablecidos a finales de la década de 1980 y principios de 1990.

En los últimos años, dos países de la región han reformado sus sistemas electorales para combinar las ventajas de los distritos uninominales y la representación proporcional. Venezuela (en 1993) y Bolivia (en 1997) introdujeron los sistemas proporcionales mixtos (MMP por sus siglas en inglés), en los cuales se elige aproximadamente a la mitad de los diputados usando el FPTP (excepto en

5 Cuba y República Dominicana adoptaron la RP después de intervenciones estadounidenses, pero pronto incurrieron en regímenes autoritarios. Los demás países desarrollaron una tradición distintiva de regímenes civiles a inicios del siglo xx.

Venezuela en donde se han utilizado distritos personales plurinominales), y la otra mitad se elige por medio de la RP con lista cerrada y bloqueada (CRISP & REY 2001; MAYORGA 2001a, 2001b). Los votantes emiten dos votos (por una lista de partido cerrado y por un diputado individual de la región). Los escaños se asignan en dos etapas: en primer lugar, los partidos obtienen escaños a través de la fórmula de RP (prosiguiendo con la distribución de votos por lista). En segundo lugar, los escaños ganados en los distritos uninominales se cuentan como parte de la cuota de cada partido. Si después de hacer esta asignación quedan escaños por asignar, éstos se cubren con candidatos de la lista.⁶

Nuestra medida de proporcionalidad en el sistema electoral es una variable continua que captura el impacto de la fórmula electoral y de la magnitud distrital. Este índice refleja cuatro principios básicos del diseño electoral: (1) en los sistemas electorales mayoritarios, entre más grande sean los distritos, menor es el grado de proporcionalidad; (2) en la RP, mientras más grandes son los distritos, mayor es el grado de proporcionalidad; (3) en los sistemas semi-proporcionales, los distritos más grandes fomentan una mayor proporcionalidad, pero a una tasa menor que en los sistemas de RP puros, y (4) el impacto de la magnitud distrital en la proporcionalidad no es lineal; por ejemplo, un aumento en la magnitud promedio del distrito de 1 a 4 es más relevante que un aumento de 7 a 10.

De acuerdo con esto el índice de proporcionalidad lo calculamos como $P_{it} = \phi \ln(M_{it})$, donde P indica el potencial de proporcionalidad en las elecciones del país i en el período t ; m es la magnitud promedio del distrito (el número de escaños en la cámara baja dividido por el número de distritos),⁷ y ϕ es un indicador para la fórmula electoral, que adopta un valor de -1 para fórmulas

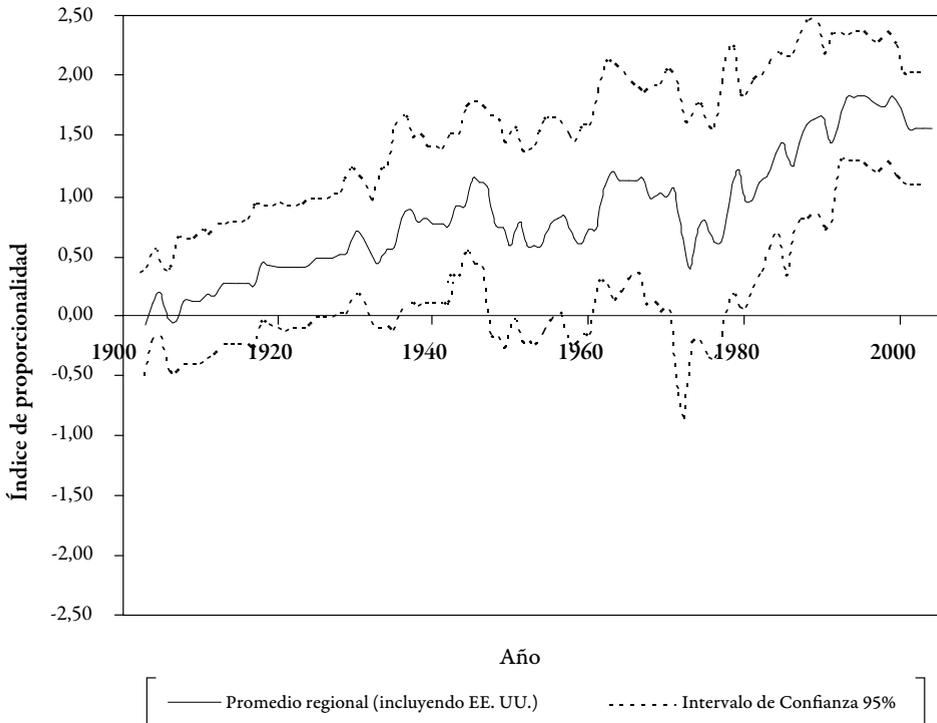
⁶ Aunque en teoría el sistema MMP combina lo mejor de ambos mundos, la práctica de Venezuela ha mostrado que puede ser distorsionada para funcionar como un procedimiento puramente mayoritario. En este país, los partidos políticos presentan candidatos bajo distintas etiquetas de partido de modo que algunas etiquetas sólo compitan en el nivel de la lista cerrada, y otras sólo compitan en distritos uninominales. De esta manera, los partidos evitan el mecanismo compensatorio: debido a que los candidatos elegidos en cada escaño técnicamente no pertenecen al mismo partido, no se les puede contar como parte de la misma cuota del partido. Aunque esta práctica fue iniciada por grupos de oposición en la elección del año 2000, favoreció el *chavismo* dirigente (el MVR y sus aliados) ya que esta coalición capta una mayoría de los votos en la mayor parte de los distritos uninominales.

⁷ Para sistemas de dos niveles, utilizamos una fórmula más compleja. En estos casos, se calcula el ADM como sigue: $ADM = (Size_1/Size)(Size_1/ND_1) + (Size_2/Size)(Size_2/ND_2)$, donde $Size_1$ es el número de escaños en el primer nivel; $Size_2$ es el número de escaños en el segundo nivel; y $Size$ es el número total de escaños en la cámara baja. ND_1 y ND_2 son el número de distritos en el primer y segundo nivel, respectivamente

mayoritarias, 0,5 para fórmulas semiproportionales, y 1 para fórmulas proporcionales. Una puntuación de 0 en este índice corresponde a una fórmula mayoritaria simple en distritos uninominales, mientras que un sistema de voto en bloque por partido con una magnitud promedio de distrito de 10 tendrá una puntuación de $-2,3$, y un sistema de RP con la misma magnitud distrital arrojará una puntuación de $2,3$.

Haciendo uso de este índice, la figura 2 resume la evolución de los sistemas electorales en las Américas (los 20 países latinoamericanos, contando a Cuba y Haití, más Estados Unidos, incluido como referencia). El gráfico representa la adopción de sistemas mayoritarios y semiproportionales hasta finales de la Segunda Guerra Mundial, así como el posterior uso predominante de los sistemas proporcionales. El nivel promedio de proporcionalidad se redujo en la década de 1950 como consecuencia del cierre del Congreso (semiproportional) en Bolivia (1951) y de los Congresos (proporcionales) en Venezuela (1948), Colombia (1949), y Cuba (1952). Además la elección de asambleas mayoritarias en Paraguay (1948), Perú (1950) y El Salvador (1952) también afectó tal promedio. Igualmente, en la década de los años setenta, hay una reducción del número de países con RP debido a la presencia de diversas dictaduras (MAINWARING, BRINKS, & PÉREZ-LIÑÁN 2007; O'DONNELL 1988). La oleada de democratización de la década de 1980 reversó esta tendencia y produjo un aumento significativo en los niveles de proporcionalidad en toda la región. Para el año 2004, el promedio del índice de proporcionalidad fue de $1,57$, lo cual corresponde a un sistema de RP típico con una magnitud promedio de distrito de $4,8$.

FIGURA 2
Evolución de la proporcionalidad en las Américas (Cámara baja)



6. MODELOS DE CAUSALIDAD RECÍPROCA

Aunque la evidencia histórica sugiere que democratización y proporcionalidad se han reforzado entre sí, puede ser problemático comprobar esta proposición con datos empíricos. Tomemos los siguientes modelos dinámicos como ejemplo. En la primera ecuación, el valor del índice de proporcionalidad P en el país i en el período t es una función del grado de proporcionalidad obtenido en $t-1$, el nivel de democracia D_{it-1} , dos variables de control X_1 y X_2 (detallados abajo), un efecto particular en el país u_{1it} , y un término residual ε_{1it} . En el segundo modelo, el nivel de democracia en el país i en el período t es una función del valor «rezagado» de la variable dependiente (un año antes) D_{it-1} , del

nivel de proporcionalidad en el sistema electoral (también rezagado un año) P_{it-1} , alguna variable exógena X_3 , un efecto único en el país u_{2i} , y un término residual ε_{2it} .

$$[1] \quad P_{it} = \gamma_{11} P_{it-1} + \beta_{11} D_{it-1} + \beta_{21} X1_{it-1} + \beta_{31} X2_{it-1} + u_{1i} + \varepsilon_{1it}$$

$$[2] \quad D_{it} = \gamma_{12} D_{it-1} + \beta_{12} P_{it-1} + \beta_{22} X3_{it-1} + u_{2i} + \varepsilon_{2it}$$

Los «efectos particulares de un país»⁸ u_{1i} y u_{2i} están correlacionados con las variables dependientes rezagadas en cada ecuación (P_{it-1} y D_{it-1} , respectivamente). Esto se explica por el hecho de que las características que son estables dentro de cada país afectan el comportamiento de la variable dependiente en cualquier momento del período. Esta característica viola los supuestos de la regresión de mínimos cuadrados con datos de panel⁹ y de los modelos de efectos aleatorios. Para abordar este problema, estimamos un modelo de efectos fijos.¹⁰ En la mayoría de los contextos dinámicos, este procedimiento es problemático porque proporciona un cálculo sesgado de γ , el coeficiente de la variable dependiente rezagada (BRUNO 2005; KIVIET 1995; WAWRO 2002; WILSON & BUTLER 2007: 108). Sin embargo, este sesgo disminuye a medida que la serie de tiempo (T) es más larga, como en el caso del presente trabajo. Debido al período de tiempo largo que abarcó nuestro diseño ($T = 102$) y a los costos que otros enfoques utilizados para situaciones en las que $N > T$ generarían,¹¹ decidimos emplear una especificación para un modelo dinámico con efectos fijos.¹²

⁸ En inglés, «unique country effects».

⁹ «Pooled OLS» en inglés.

¹⁰ Se puede estimar el modelo de efectos fijos al incluir variables dicotómicas para $N-1$ países (para capturar los valores de u_{1i}), o, de manera alternativa, al de-promediar todas las variables en el modelo (para eliminar tales efectos de unidad). Este último procedimiento consiste en restar los promedios del país para cada variable (es decir, «centrar» todas las variables en el ámbito país). El uso de las variables dicotómicas por país o de las variables centradas, produce los mismos estimados de efectos fijos para todos los coeficientes de interés. Utilizamos el segundo procedimiento dado que evita la inclusión de un gran número de variables categóricas. Con esto, la estimación del modelo es más simple al requerir de menos parámetros.

¹¹ Tal como refieren ANDERSON & HSIAO 1981; ARELLANO & BOND 1991; ARELLANO & BOVER 1995)

¹² Sobre esta opción ver ATTANASIO, PICCI, & SCORCU 2000; JUDSON & OWEN 1999; KENNEDY 2003: 313-14; WAWRO 2002)

Para las diferentes variables que incluimos en los modelos, recopilamos información de diferentes fuentes. El nivel de democracia en cada país-año lo medimos con el índice Polity IV.¹³ La ecuación [1] incluye dos variables de control: *Difusión de RP*, que mide la proporción de legislaturas elegidas por representación proporcional en Latinoamérica cada año. Con esta variable capturaremos la disseminación regional de modelos institucionales. La otra variable de control es *Votantes*, medida como el porcentaje de votantes dentro de la población total (VANHANEN 2003). Esta nos permite controlar la tesis discutida previamente sobre el efecto que produce la expansión del sufragio (BOIX 1990; ROKKAN 1970). En la ecuación [2] incluimos una medida de Producto Interno Bruto per cápita (PIB per cápita) como un control para la teoría de modernización (CUTRIGHT 1963; LIPSET 1959; LONDREGAN & POOLE 1996; PRZEWORSKI et al. 2000).¹⁴ La inclusión de otras variables de control hubiera sido deseable. Sin embargo, la inexistencia de datos confiables en la región para comienzos del siglo veinte nos imposibilitó esta tarea. Los modelos de efectos fijos, y la variable dependiente rezagada nos permiten resolver esta limitante dado que podemos controlar por los predictores (variables independientes) que no son observados.

La tabla 2 presenta los modelos de efectos cruzados. Los resultados confirman la idea de que la democratización y la proporcionalidad se han reforzado entre sí en el largo plazo. Aunque el tamaño de los coeficientes es pequeño (un aumento de un punto en la puntuación Polity produce un incremento de corto plazo de 0,006 puntos en el índice de proporcionalidad, mientras que un aumento de un punto en la proporcionalidad genera un incremento de 0,102 puntos en el índice de Polity en el corto plazo), el impacto sustantivo de los predictores se debe evaluar en el contexto de los modelos dinámicos.

¹³ El índice Polity IV oscila entre -10 y +10 (los valores mayores indican una mejor democracia). Estos puntajes reflejan la competitividad y apertura del reclutamiento ejecutivo, la competitividad y regulación de la participación política, y las restricciones del presidente. Ver *Polity IV Project: Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2008*, Monty G. Marshall, Director; disponible en <<http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>> (última consulta 24/11/09).

¹⁴ Compilamos los datos de Bergés et al. (2007), Heston et al. (2006) y Maddison (2003). Adicionalmente, hicimos una imputación para recuperar algunos valores que faltaban. Para esto usamos información sobre importaciones y exportaciones. Estamos en deuda con Elizabeth Buncher por su ayuda.

TABLA 2
Modelos de efectos cruzados de proporcionalidad y democracia, 1903-2004

Ecuación	1	2
Variable dependiente	Proporcionalidad	Democracia
Proporcionalidad (t - 1)	,9422 (.0213)**	,1019 (.0521)*
Democracia (t - 1)	,0063 (.0031)**	,9394 (.0129)**
Difusión de RP (t - 1)	,0683 (.0553)	
Votantes (% de la población, t - 1)	-,0005 (.0008)	
PIB per cápita (t - 1)		,0190 (.0065)**
Constante	,0334 (.0173)*	-,0572 (.0542)
N	1725	1787
R-cuadrado (global)	,96	,93

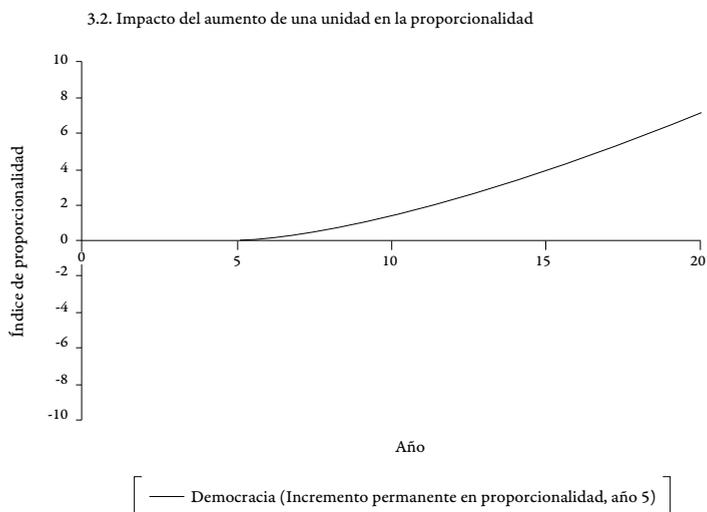
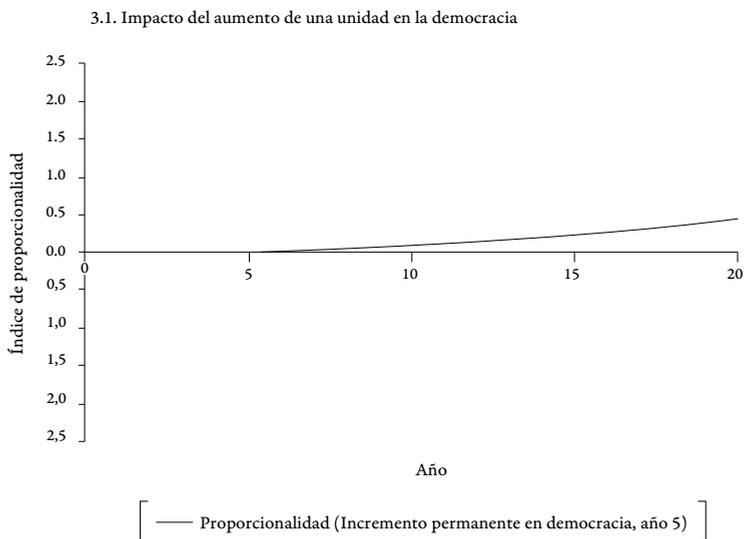
Las entradas son coeficientes en un modelo de efectos fijos (errores estándares robustos).

* $p < .1$; ** $p < .05$.

En la ecuación [1], un aumento permanente de un punto en la puntuación Polity produce un incremento en la proporcionalidad de 0,109 a largo plazo —o $0,0063/(1-0,9422)$ —. En la ecuación [2], un aumento sostenido de un punto en el índice de proporcionalidad tiene un equilibrio multiplicador a largo plazo de 1,68 puntos en el índice Polity —o $0,1019/(1-0,9394)$ —. No obstante, estos multiplicadores de largo plazo no reflejan los efectos cruzados y rezagados adicionales.

La figura 3 ilustra este mecanismo. Se hace una simulación de un país hipotético con una puntuación inicial de 0 tanto en el índice de proporcionalidad (equivalente a un sistema electoral mayoritario con fórmula de mayoría simple), como en el índice de Polity (una república autoritaria). En la figura 3.1, se simula el aumento permanente de una unidad de democracia en el año 5. En la Figura 3.2, un aumento sostenido de una unidad en el índice de proporcionalidad ocurre en el año 5. En ambas simulaciones, los niveles esperados de equilibrio en el largo plazo, y en ausencia de los efectos cruzados y rezagados (0,109 y 1,68, respectivamente), se logran en el año 11.

FIGURA 3
Efectos cruzados de democracia y proporcionalidad



Nota: Sobre la base de la tabla 2. La simulación supone un valor de 0 en las medidas de proporcionalidad y democracia en el año 0, y una intervención permanente (cambio de una unidad) en los años 5-20. Las dos intervenciones son simuladas por separado, no de manera conjunta.

7. DISCUSIÓN

A fines del siglo XIX, cuando aún no se habían puesto a prueba los sistemas de representación proporcional, los sistemas electorales mayoritarios eran la alternativa natural para los diseñadores institucionales. Algunos países (por ejemplo, los Estados Unidos e Inglaterra) lograron democratizarse con estas condiciones, bien porque las élites titulares estaban seguras de que podían mantenerse en el poder, o bien porque esperaban conservar una mayoría simple de votos en suficientes distritos de modo que los costos de tolerancia de la oposición fueran aceptables. Por el contrario, en Latinoamérica la mayoría de países adoptó reglas proporcionales durante el siglo XX. Esta tendencia puede explicarse en parte por la difusión de los modelos de Europa occidental, pero también se puede entender por el proceso de democratización en sí mismo. Las élites titulares del cargo adoptaron sistemas proporcionales para crear más espacios para la oposición (cuando estaban en la mayoría) o para evitar que la oposición asumiera el poder completamente (cuando anticiparon estar en la minoría). De esta manera, un equilibrio basado en elecciones injustas y reglas mayoritarias fue reemplazado de forma progresiva por otro basado en elecciones competitivas y representación proporcional. Sin embargo, en muchos casos este nuevo equilibrio fue impedido por una fuerte polarización ideológica o por intervenciones militares. En las décadas de 1980 y 1990, la democracia en la región se estabilizó.

Los estudios de sistemas electorales se han centrado en el rol que tiene la democratización en el surgimiento de las reglas de RP en Europa Occidental, o al contrario, en el rol que cumple la RP en la sostenibilidad de la democracia en sociedades plurales. Nuestro estudio sugiere que se deberían integrar ambos argumentos en una teoría de causalidad recíproca, y que esta teoría puede tener implicaciones en estudios sobre el desarrollo de regímenes políticos diferentes a los latinoamericanos. A finales del siglo XX, la representación proporcional se volvió la selección natural de las nuevas democracias. No obstante, si nuestra interpretación de los datos históricos es correcta, es posible observar que los regímenes de semidemocracias y los regímenes «autoritarios competitivos» cambian hacia reglas mayoritarias en el futuro.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAL MEDINA, Juan & Julieta SUÁREZ CAO

2003 «Análisis crítico del sistema electoral argentino. Evolución histórica y desempeño efectivo». *Revista de Ciencias Sociales* (14): 121-150.

ANDERSON, T. W. & Cheng HSIAO

1981 «Estimation of Dynamic Models with Error Components». *Journal of the American Statistical Association* 76 (375): 598-606.

ARELLANO, Manuel & Stephen BOND

1991 «Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations». *Review of Economic Studies* 58 (2): 277-297.

ARELLANO, Manuel & Olympia BOVER

1995 «Another Look at the Instrumental Variable Estimation of Error Component Models». *Journal of Econometrics* 68, (1): 29-51.

ATTANASIO, Orazio P., Lucio PICCI, & Antonello E. SCORCU

2000 «Saving, Growth, and Investment: A Macroeconomic Analysis Using a Panel of Countries». *Review of Economics and Statistics* 82 (2):182-211.

BERGÉS, Ame; Valpy FITZGERALD & Rosemary THORP

2007 «Oxford Latin American Economic History Database». *Latin American Centre*, Oxford University. Disponible en: <<http://oxlad.qeh.ox.ac.uk/>>.

BERRY, William D.

1984 *Nonrecursive Causal Models*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

BOIX, Carles

1999 «Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies». *American Political Science Review* 93 (3):609-624.

BRIONES TORRES, Ignacio

1998 *El Poder Legislativo en Nicaragua. 1823-1998*. Managua: Editorial Parlamento.

BRUNO, Giovanni S. F.

2005 «Approximating the Bias of the Lsdv Estimator for Dynamic Unbalanced Panel Data Models». *Economics Letters* 87 (3): 361-366.

CALVO, Ernesto & Juan Pablo MICOZZI

2006 «The Governor's Backyard: a Seat-Vote Model of Electoral Reform for Subnational Multiparty Races». *Journal of Politics* 67 (4):1050-1074.

COLOMER, Josep M.

2005 «It's Parties that Choose Electoral Systems (or Duverger's Laws Upside Down)». *Political Studies* 53 (1):1-21.

COLOMER, Josep M. (ed.)

2004 *Handbook of Electoral System Choice*. Nueva York: Palgrave MacMillan.

CRISP, Brian F. & Juan Carlos REY

2001 «The Sources of Electoral Reform in Venezuela». En: M. S. SHUGART & M. P. WATTENBERG (eds.). *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, pp. 173-193.

CUTRIGHT, Phillips

1963 «National Political Development: Measurement and Analysis». *American Sociological Review* 28 (2): 253-264.

DAHL, Robert A.

1971 *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

DELGADO, Oscar

s/f «Los sistemas electorales para el Congreso en Colombia (1821-2002)». En *Observatorio Electoral Latinoamericano*. Disponible en: <<http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca>> (última consulta: 23/11/09).

DUVERGER, Maurice

1954 *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Londres: Methuen.

HAGOPIAN, Frances & Scott MAINWARING (eds.)

2005 *The Third Wave of Democratization in Latin America - Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.

HERMENS, F. A.

1941 *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*. Notre Dame: Review of Politics, University of Notre Dame.

HESTON, Alan, Robert SUMMERS & Bettina ATEN

2006 «Penn World Table Version 6.2». Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania. Disponible en: <<http://pwt.econ.upenn.edu/>>.

HOFFMAN, Amanda L.

2005 «Political Parties, Electoral Systems and Democracy: A Cross-National Analysis». *European Journal of Political Research* 44:231-242.

HUNTINGTON, Samuel

1991 *The Third Wave*. Norman: University of Oklahoma Press.

JUDSON, Ruth A. & Ann L. OWEN

1999 «Estimating Dynamic Panel Data Models: A Guide for Macroeconomists». *Economics Letters* 65 (1):9-15.

KENNEDY, Peter

2003 *A Guide to Econometrics*. Cambridge, MA: The MIT Press.

KIVIET, Jan F.

- 1995 «On Bias, Inconsistency, and Efficiency of Various Estimators in Dynamic Panel Data Models». *Journal of Econometrics* 68 (1): 53-78.

KRENNERICH, Michael

- 1993 «Nicaragua». En D. NOHLEN (ed.). *Enciclopedia Electoral Latinoamérica y del Caribe*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

LIJPHART, Arend

- 1977 *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- 1984 *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- 1999 *Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six democracies*. New Haven y Londres: Yale University Press.

LIPSET, Seymour M.

- 1959 «Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy». *The American Political Science Review* 53, (1): 69-105.

LIPSON, L.

- 1964 *The Democratic Civilization*. Nueva York: Oxford University Press.

LONDREGAN, John B. & Keith POOLE

- 1996 «Does High Income Promote Democracy?» *World Politics* 49 (1): 1-30.

MADDISON, Angus

- 2003 *The World Economy: Historical Statistics*. París: Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development.

MAINWARING, Scott

- 1993 «Presidentialism, Multipartyism, and Democracy - the Difficult Combination». *Comparative Political Studies* 26 (2):198-228.

MAINWARING, Scott; Daniel BRINKS & Aníbal PÉREZ-LIÑÁN

2007 «Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004». En: G. Munck (ed.). *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods*. Oxford: Oxford University Press.

MAYORGA, Rene Antonio

2001a «Electoral Reform in Bolivia: Origins of the Mixed-Member Proportional System». En: M. S. SHUGART & M. WATTENBERG (ed.). *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.

2001b «The Mixed-Member Proportional System and its Consequences in Bolivia». En: M. S. SHUGART & M. WATTENBERG (ed.). *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.

MCLAREN CARSTAIRS, Andrew

1980 *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*. Boston y Sydney: George Allen & Unwin LTD.

NICOLAU, Jairo Marconi

2002 *Historia do voto do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

NOHLEN, Dieter

1993 *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

2005 *Elections in the Americas: A Data Handbook*. Nueva York: Oxford University Press.

O'DONNELL, Guillermo A.

1988 *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in Comparative Perspective*. Berkeley: University of California Press.

POWELL, G. Bingham

2000 *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.

PRZEWORSKI, Adam; Michael E. ALVAREZ; José Antonio CHEIBUB & Fernando LIMONGI

2000 *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

RIERA HERNÁNDEZ, Mario

1974 *Cuba Republicana, 1899-1958. Ocupación Americana. República. Elecciones desde el año 1900-1958*. Miami: AIP Editorial.

ROKKAN, Stein

1970 *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

2001 *Perú político en cifras: 1821-2001*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.

VALENZUELA, José & Emilia GEORGETTE

1992 *Legislación electoral mexicana 1812-1921. Cambio y Continuidades*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

VALENZUELA, Samuel

1998 *La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno*. Notre Dame, Ind.: The Helen Kellogg Institute for International Studies.

VANHANEN, Tatu

2003 «Measures of Democracy 1810-2002». Finnish Social Science Data Archive. Disponible en: <<http://www.fsd.uta.fi/english/data/catalogue/FSD1289/>>.

WAWRO, Gregory

2002 «Estimating Dynamic Panel Data Models in Political Science». *Political Analysis* 10 (1):25-48.

WILSON, Sven E. & Daniel M. BUTLER

2007 «A Lot More to Do: The Sensitivity of Time-Series Cross-Section Analyses to Simple Alternative Specifications». *Political Analysis* 15 (2): 101-23.

[Sobre los autores]

ANÍBAL PÉREZ-LIÑÁN

Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburgh, EE. UU. Ha conducido diversas investigaciones de política comparada en América Latina. Su libro *Presidential Impeachment and the New Political Stability in Latin America* fue publicado por Cambridge University Press en 2007. Otros trabajos recientes aparecen en revistas académicas tales como *Journal of Politics*, *Electoral Studies*, y *Comparative Political Studies*.

LAURA WILLS-OTERO

Profesora asistente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia. Algunos de sus intereses de investigación se concentran en la formación y evolución de sistemas e instituciones políticas. Trabajos recientes han sido publicados en el *Journal of Politics in Latin America*, *Latin American Politics and Society* y en compilaciones especializadas.

Guía para autores

Los artículos deben aportar conocimiento en temas electorales y ser inéditos en español, además de ser concisos. El sistema de arbitraje de los artículos se realiza a través de la revisión de uno o más expertos en el tema, del Consejo Editorial, quien lo evalúa y presenta un informe. Los artículos contarán con la aprobación del Consejo Editorial, así como de la Dirección de la Revista.

Las colaboraciones deben ser enviadas a través de <publicaciones@onpe.gob.pe>.

El documento debe ser remitido en formato DOC (Ms Word). Las imágenes no deben ser incrustadas en el documento sino ser enviadas en un archivo adjunto en formato JPG o TIFF (resolución 300 pp). En caso de realizar cuadros, tablas, gráficos o similares en EXCEL, se debe adjuntar el archivo original en dicho formato.

Los artículos deben cumplir con la siguiente estructura:

- 1) Para la sección central, Derecho e Historia Electoral, la extensión es de un máximo de 25 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, notas y bibliografía. Sólo en casos excepcionales se aceptarán trabajos de mayor extensión.
- 2) Se debe omitir colocar en el artículo el nombre y filiación institucional para asegurar el anonimato en el proceso de arbitraje.
- 3) El texto de artículo, incluyendo títulos y subtítulos, debe presentarse a espacio y medio, en letra tipo Arial de 12 puntos.
- 4) La página debe ser de formato A-4 y con márgenes de 3cm a cada lado.
- 5) La bibliografía citada se incorporará al final del artículo, en orden alfabético.

Los artículos deben contener:

- 1) Título en español e inglés
- 2) Resumen y *Abstract* entre 100 y 120 palabras cada uno.
- 3) 5 palabras claves en inglés y castellano
- 4) Breve biografía de los autores, entre 100 y 120 palabras. Aparte incluir filiación institucional, correo electrónico, URL, blog.

Las citas bibliográficas se basan en pautas establecidas por *American Psychological Association* (APA), en *Publication Manual of the American Psychological Association*, 5.^a ed., 2001, y se incorporan modificaciones. Los autores deben adecuarse al esquema presentado a continuación. En las Referencias bibliográficas al final de cada ensayo, los apellidos de los autores van en versalitas.

- Libro (un autor)

Referencia:

LIPHART, Arend

1987 *Las democracias contemporáneas: un estudio comparativo.*

Barcelona: Ariel.

En el texto: (LIPHART 1987)

Si el libro tiene más de una edición o volúmenes o se cita algún tomo (t.) o volumen (vol./vols.) en particular, la referencia es la siguiente:

SARTORI, Giovanni

1989 *Teoría de la democracia.* 2 vols. Madrid: Alianza.

En el texto:

BASADRE, Jorge

1983 *Historia de la República.* 7.^a ed., 11 t. Lima: Editorial Universitaria.

(BASADRE 1983: VI, 57) que equivale al tomo sexto, página 57, de la obra de Basadre del año 1983.

- Libro (dos o más autores)

Referencia:

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal & Sinesio LÓPEZ (eds.)

2005 *Historia de las elecciones en el Perú.* Estudios sobre el gobierno

representativo. Lima: IEP.

En el texto: (ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ, 2005)

En el texto (3 o más autores):

(MOYA ANEGÓN, LÓPEZ GIJÓN & GARCÍA CARO 1979)

Si son más de tres los autores, debe citarse sólo el primero:

(MOYA ANEGÓN 1979)

- ♦ Capítulo de libro

Referencia:

GAMBOA, César

2005 «Los procesos electorales decimonónicos: los órganos y los procedimientos electorales. Perú, 1822-1896». En ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ (eds.). *Historia de las elecciones en el Perú*. Estudios sobre el gobierno representativo. Lima: IEP, pp. 179-228.

En el texto: (GAMBOA 2005)

- ♦ Artículo de publicación periódica

Referencia:

HUNTINGTON, Samuel

1989 «El sobrio significado de la democracia». *Estudios Públicos*. 33: 24-56. Santiago.

En el texto: (HUNTINGTON 1989)

- ♦ Artículo de un diario

Referencia:

SALAZAR VEGA, Elizabeth

2008 «Los últimos repatriados de Tarapacá». *El Comercio* (25 de julio): A8. Lima.

En el texto: (SALAZAR VEGA 2008)

- ♦ Documentos de Internet

Referencia:

ROSANVALLON, Pierre

2004 «La democracia en América Latina». En PNUD. Contribuciones para un debate. Comentarios. Revisado el 13 de septiembre de 2007 en <www.ndipartidos.org/es/node/1336>.

En el texto: (ROSANVALLON 2004)

Durante el proceso de edición, el autor deberá resolver consultas sobre su artículo que le alcance la Coordinación de la revista.

La revista *Elecciones* no tiene carácter comercial, razón por la cual las colaboraciones no son retribuidas económicamente. Sin embargo, los autores de los artículos publicados en la revista recibirán cinco ejemplares de ésta, además de 15 sobretiros del artículo.

Para cualquier consulta dirigirse a:

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES
Gerencia de Información y Educación Electoral
Subgerencia de Información e Investigación Electoral
Área de Información e Investigación Electoral
Jr. Washington 1894, piso 11, Lima 1, Perú
Tel. (51 1) 417-0630 anexos 8310 y 8349
<publicaciones@onpe.gob.pe>.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA
www.tareagrafica.com
tareagrafica@terra.com.pe
TEL. 332-3229 & FAX 424-1582
DICIEMBRE 2009 & LIMA-PERÚ

SE UTILIZARON CARACTERES
FUTURA LT BT EN 18 PUNTOS
PARA LOS TÍTULOS Y
GARAMOND PREMIERE PRO EN 12,3 PUNTOS
PARA EL CUERPO DE TEXTO

