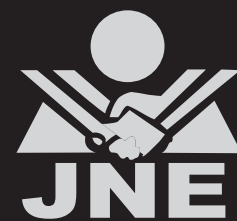


REVISTA DE

Derecho Electoral

Año 1 N° 0 2007



JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Garantía de la Voluntad Popular

- Las Campañas Electorales y sus efectos sobre la orientación del voto
- El Rol de la Corte Electoral Uruguaya
- ¿ Por qué es antitécnico otorgar autonomía constitucional a organismos electorales operativos?

EEP ESCUELA ELECTORAL
DEL PERÚ

REVISTA DE
Derecho Electoral

Año 1 N° 0 2007



JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Garantía de la Voluntad Popular



- > **Pag 4.** LAS CAMPAÑAS ELECTORALES Y SUS EFECTOS SOBRE LA ORIENTACIÓN DEL VOTO

Por **Ismael Crespo**



- > **Pag 11.** EL CONTROL DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

Por **Alberto Ricardo Dalla Via**

- > **Pag 15.** LA CORTE ELECTORAL, MÁXIMO ÓRGANO RECTOR EN EL SISTEMA ELECTORAL URUGUAYO

Por **Wilfredo Penco**



- > **Pag 23** MISCELÁNEAS



- > **Pag 24.** TE INVITO A MI FIESTA DEMOCRÁTICA (PROHIBIDO BEBER MIENTRAS DURE)

Por **Patricio Navia**

- > **Pag 28.** SISTEMA DE PARTIDOS EN LA REGIÓN ANDINA (1980-1995)

Por **Fernando Tuesta Soldevilla**



- > **Pag 46.** ALGUNAS REFLEXIONES Y LECCIONES APRENDIDAS EN TORNO A LA DEMOCRACIA

Por **Ricardo Valverde Gómez**

- > **Pag 57.** ¿POR QUÉ ES ANTITÉCNICO OTORGAR AUTONOMIA CONSTITUCIONAL A ORGANISMOS ELECTORALES OPERATIVOS?

Por **Jorge Power Manchego-Muñoz**



- > **Pag 63.** ENTREVISTA A KRISTEN SAMPLE Y VIRGINIA BERAMENDI HEINE



CONSEJO DIRECTIVO DE LA REVISTA DE DERECHO ELECTORAL

Director:

Enrique Javier Mendoza Ramírez

Editor:

Juan Teodoro Falconí Gálvez

Co-editor:

Luis Ortiz de Villate Flores

Consejo Editorial:

Ismael Crespo,

Mario Riorda,

Jose Luis Echevarría,

Jose Alfredo Pérez Duharte

Diseño:

Giuliana Campodonico

Área Responsable:

Escuela Electoral del Perú



› Presentación

José Thompson

Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)

Todo nacimiento o advenimiento de algo nuevo, siempre es motivo de celebración. Tanto más, si esta llegada tiene como fin primordial la creación, la activación del talento humano y del esfuerzo fecundo por transformar las ideas en acciones que mejoren la vida de las personas.

Si ese es un motivo para celebrar, con mucho más razón debe serlo si se trata del esfuerzo de un grupo humano en busca de derroteros y espacios nuevos de reflexión, que incidan en el campo de los derechos de los conciudadanos. Con ello se magnifica la importancia de que la obra sea un ejercicio de reflexión que le da sentido a una de las más evolucionadas técnicas de razonamiento -como es el Derecho- y se combina a la vez con el efecto diseminador que tiene la materia vinculada con el ejercicio de los derechos políticos y las elecciones.

Por eso acudimos hoy con entusiasmo al nacimiento de la Revista de Derecho Electoral, iniciativa del Jurado Nacional de Elecciones del Perú. A lo largo de los años, esta institución ha demostrado su interés y su compromiso por avanzar en el mejoramiento de la técnica electoral, de su promoción y de la reflexión que de manera consecuente debe estar asociada con ella.

Por eso, hemos acogido con entusiasmo la solicitud del Jurado Nacional de Elecciones para escribir algunas palabras de presentación o de saludo a este esfuerzo académico. Para el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, como instancia académica, de dimensión interamericana y dedicada además a la educación y promoción de las distintas facetas de los Derechos Humanos, es digna de aplauso esta nueva publicación especializada a cuyo contenido esperamos poder contribuir reiteradamente en el futuro. Esta iniciativa, impulsada por el Pleno del Organismo Electoral pero desarrollada bajo el ala protectora de la Escuela Electoral del Perú, y en particular de su activo Director, es motivo de satisfacción no sólo para su país, sino para la América toda, que de seguro encontrará aquí una fuente de lectura entretenida e interesante, pero sobre todo útil para los grandes retos de la democracia electoral en el continente.

Con el rigor científico y la calidad técnica que suele concentrarse y encontrarse en este tipo de esfuerzos, creemos que esta opción académica e intelectual de una reconocida y respetada doctrina como es la peruana, podrá complementarse con el esfuerzo de autores de otras latitudes para enriquecer el debate, visualizar nuevos rumbos para la democracia en nuestro continente y contribuir al mayor y mejor desarrollo de la cultura cívica.

Nuestra institución, CAPEL, ha asignado especial valor a la generación de doctrina y nuevo conocimiento en los temas electorales, que complemente los esfuerzos técnicos y la buena práctica de hacer efectivos los derechos políticos en esta parte del mundo. No en vano ofrecemos una biblioteca de más de ciento treinta títulos en la materia. Y por ello mismo celebramos el hecho de que desde la esfera misma de los organismos electorales se desplieguen iniciativas de investigación y se hagan accesibles a los interesados en la materia, que en América Latina adquiere una especialidad única en el mundo.

Saludamos pues, desde el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la aparición de la Revista de Derecho Electoral que hoy nos pone a disposición el Jurado Nacional de Elecciones del Perú, y le deseamos, como a todo esfuerzo académico y doctrinario en la materia electoral y de los derechos políticos, gran éxito y muchos años de realización plena. Todo ello en aras de que la ciudadanía peruana y de las Américas tengan a su disposición un nuevo instrumento para avanzar en la permanente construcción de la cultura y la práctica de la vida en democracia.

▶ LAS CAMPAÑAS ELECTORALES Y SUS EFECTOS SOBRE LA ORIENTACIÓN DEL VOTO

Por **Ismael Crespo**

Ismael Crespo

España

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor titular de Ciencia Política en la Universidad de Murcia (España). Director del Departamento de Gestión de Calidad del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (Madrid). Ha sido Director General de Universidades del Ministerio de Educación español entre el 2000 y el 2002 y Director General de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación de la Educación Superior entre el 2002 y el 2004.

Las campañas electorales están constituidas por un conjunto de actividades destinadas a conseguir el voto para la elección de un candidato o partido político determinado. Implican igualmente, disputas por la definición de los problemas públicos, por el desarrollo de soluciones para los mismos -en términos de políticas públicas-, y por formas de persuadir a grupos de votantes para que se decanten por propuestas concretas (Thurber y Nelson, 1995: 2). Las campañas electorales acontecen en un período temporal específico que es regulado de forma variada en los distintos países. Si bien es cierto, cada vez se difumina más la diferencia material entre la precampaña y la campaña propiamente dicha, la legislación suele ser estricta en cuanto al tipo de actividades que los partidos pueden desarrollar en el lapso que ésta dura. Adicionalmente, hay que tener en cuenta que las campañas son procesos comunicativos mediatizados por las organizaciones partidistas y por los medios de comunicación (Chaffee, 1981: 180-260), lo que obliga a analizarlas también desde este punto de vista. Atendiendo tanto a las organizaciones partidistas, a sus estrategias y estructura interna durante las campañas; como a las consecuencias de la mediatización que los medios de comunicación ejercen al transmitir el mensaje de los partidos. En términos generales, la función más relevante que realizan las campañas electorales para la teoría democrática es la de la legitimación del sistema político. Ello debido a que, durante las campañas, se realiza una serie de actividades litúrgicas

que desembocan en la realización del acto ritual legitimador de la democracia por excelencia: la votación para la elección de los gobernantes. Las actividades que se llevan a cabo durante ese período, animan a la población a involucrarse en el proceso electoral, esto es, incitan a la ciudadanía a participar políticamente. Por ello, para la teoría democrática, uno de los efectos más importantes de las campañas es que potencian el compromiso cívico de la población y, por ende, refuerzan la legitimidad del sistema (Gronbeck, 1978; Norris et al., 1999). ¿Cómo se produce esta función de potenciar el compromiso cívico y la legitimación del sistema político? En esencia, a través del suministro de información, la movilización de la ciudadanía y la persuasión del electorado. Uno de los elementos consustanciales de la democracia es que los ciudadanos cuenten con información suficiente para poder participar en el proceso deliberativo que acontece en el espacio público. Ello implica, en los procesos electorales, que los ciudadanos deben tener la información pertinente para elegir entre distintas alternativas electorales. Los enfoques racionales subrayan que para que exista capacidad de elección racional no se requiere saber cada detalle de los candidatos, de los programas electorales y demás cuestiones relevantes. Se trata, más bien, de tener la suficiente información sobre la actuación del gobierno en los asuntos más importantes,

sobre las principales propuestas políticas de los partidos en la oposición y sobre la competencia y credibilidad de líderes y candidatos (Downs, 1957). A partir de estos presupuestos se ha desarrollado una serie de estudios centrados en saber si los ciudadanos adquieren o no mayor información como consecuencia de la realización de las campañas electorales. Algunos autores (Norris et al., 1999) señalan que la posibilidad de que los ciudadanos amplíen o complementen su información política durante la campaña electoral es muy limitada. Pese a la cobertura que los medios hacen de la campaña, la gran mayoría de las noticias repiten las posiciones ya conocidas de los partidos políticos. Desde esta perspectiva, más que proporcionar información, las campañas electorales son eventos de carácter principalmente ritual en los que todos los actores se comportan de una forma acostumbrada y considerablemente previsible. La mayor parte de la literatura ha insistido en que los ciudadanos demuestran gran ignorancia con respecto a los asuntos de interés público y manifiestan una mínima retención de datos políticos después de ver las noticias en los medios, especialmente en la televisión (Campbell et al., 1960; Butler y Stokes, 1971). Otros estudios señalan que, tras la exposición a las noticias de la televisión, se produce una retención significativa de información con respecto a candidatos y temas políticos, aunque de forma limitada. A partir de esta idea se argumenta que la adquisición de conocimiento, aun siendo modesta, puede ser suficiente para permitir a los electores votar de forma racional (Key, 1966). Otros autores (Zaller, 1992) se han centrado en el papel que cumplen los "atajos cognitivos" en el acceso y procesamiento de la información por parte de los ciudadanos. Uno de estos atajos -el más relevante, quizá- es la ideología. Se trata de "esquemas" que reducen el tiempo y esfuerzo requerido para sopesar las distintas alternativas y permitir una decisión racional con información imperfecta. Desde esta perspectiva, las campañas proporcionan información pero ésta es mediatizada y procesada por variables estructurales previas así como por evaluaciones retrospectivas sobre las actuaciones de los distintos partidos en competición (Florina, 1981). La bibliografía sobre comunicación política también señala la función de agenda-setting que cumplen las campañas electorales. Estas investigaciones ponen en evidencia que los medios de comunicación son lo que establecen cuáles serán los temas prioritarios para el público. Así, los medios no dicen a los individuos qué pensar sino sobre qué pensar. Los estudios realizados dentro de esta vertiente en las dos últimas décadas demuestran que la agenda política es establecida a través de un proceso de competición entre políticos, periodistas y público. Esta teoría sostiene que los temas a los

que los medios conceden mayor atención son aquellos que pasan a ser considerados por el público como los problemas más importantes del país (McCombs y Shaw, 1972). Además de la función referida, las campañas en los sistemas democráticos deberían cumplir con movilizar al electorado en un doble sentido: participando electoralmente y estimulando el interés y la participación de la población en los asuntos públicos. Una participación que busca ir más allá del hecho de votar el día señalado. De acuerdo con esta idea de movilización, los partidos, los medios de comunicación y las campañas electorales tendrán éxito si estimulan el debate y la participación en el seno de la sociedad, así como el compromiso cívico. Desde estos postulados se han desarrollado estudios sobre cómo cumplen esta función de movilización las campañas electorales. Por ello, conviene ahora hacer alguna consideración sobre cómo influyen las campañas en la movilización ciudadana, en un sentido amplio, y no sólo en el de votar por un partido o política pública en concreto. Algunos estudios destacan que los medios de comunicación han experimentado un proceso de decadencia, en términos políticos, en la medida en que ha disminuido la atención que prestan a las denominadas noticias "importantes" (cobertura de temas internacionales, política estatal, debates parlamentarios, etcétera). Por el contrario, dedican cada vez más atención a historias de sucesos, de famosos y sus vidas privadas o escándalos, de forma que incluso durante la campaña, se presta más interés a las noticias de este tipo relacionadas con los políticos, que a los contenidos programáticos de los candidatos y sus plataformas políticas. Se argumenta que este tipo de información negativa está cada vez más presente durante las campañas electorales -aun cuando no sólo durante las mismas- y que provoca una serie de efectos contraproducentes sobre la ciudadanía, desde el punto de vista de la participación electoral o de la confianza en las instituciones democráticas. Esta es la perspectiva de las denominadas, genéricamente, video-malaise theories, que sostienen, en términos generales, que el tipo de información que proporcionan o privilegian los medios provoca una espiral de cinismo político en el electorado (Patterson, 1993; Kahn y Kenney, 1999) que tiene un efecto desmovilizador del compromiso cívico y el capital social (Putnam, 1995). No obstante, otros autores cuestionan esta relación tan directa entre seguimiento de los medios (especialmente la televisión) y apatía cívica (Norris et al., 1999; Newton, 1997). Desde esta perspectiva, estos análisis ofrecen evidencia empírica de que las personas que dedican más tiempo a ver las noticias en la televisión son las que manifiestan un mayor compromiso cívico. Una de las funciones principales de las campañas electo

rales es la de persuadir al electorado para que se movilice convenientemente hacia una opción política determinada. Desde esta óptica, los mensajes de los partidos durante las campañas electorales persiguen cuatro objetivos:

- Dirigirse al electorado fiel al partido para animarles a votar por él.
- Dirigirse a aquellos que están predispuestos a votar por determinada candidatura. La campaña es utilizada para afianzar su apoyo latente.
- Intentar convencer a los votantes habitualmente hostiles de que harían mejor votando por un candidato de otro partido.
- Dirigirse a lograr la abstención de los votantes de los otros partidos (Holbrook, 1996; Scher, 1997).

La función de persuasión de las formaciones políticas durante las campañas ha ido adquiriendo una importancia creciente. Ello se demuestra en el incremento del gasto de los partidos políticos en la gestión de la información, publicidad e investigación sobre los grupos de votantes que se constituirán en el objetivo de la campaña (blancos o targets electorales). Lo que parece cierto es que, a lo largo de una campaña electoral, los votantes pueden llegar a adquirir más información sobre cuestiones de interés general. También puede ocurrir que su visualización de los diferentes temas y la importancia que les conceden, cambie. Pero ninguna de las dos cosas tiene por qué traducirse necesariamente en modificaciones del comportamiento electoral. Y los efectos de movilización y de información son tan importantes en los procesos electorales como la modificación de las preferencias partidistas. Así, la cuestión de cómo y cuánto influyen las campañas electorales en el comportamiento electoral se ha convertido en uno de los temas más estudiados en el ámbito de la Ciencia Política (aunque este interés no es privativo de esta disciplina). La evolución del estudio de los efectos de las campañas electorales ha transcurrido de forma paralela a la del estudio de la influencia de los medios de comunicación sobre el voto, ya que desde que empezaron a desarrollarse las campañas electorales en un sentido moderno, sus artífices depositaron una gran confianza en los medios (así como en otras formas de publicidad), en tanto que son considerados instrumentos efectivos para persuadir a los votantes. Se pueden identificar tres escuelas principales de pensamiento que han desarrollado teorías acerca de la influencia de la comunicación política, en general, y en concreto de las campañas electorales: las teorías acerca de la propaganda de masas anteriores a la II Guerra Mundial; las

teorías basadas en la identificación partidista; y los planteamientos más recientes acerca de los efectos cognitivos, de agenda setting y de persuasión de la comunicación política. Las primeras teorías mencionadas atribuían un gran potencial de influencia a la propaganda de masas. Se señala que el receptor responde al estímulo de las campañas de forma directa, por lo que se concluye que las campañas son eficaces y que el público es fácilmente influenciado por la propaganda de la radio y de los periódicos (Lippmann, 1922). Las teorías posteriores dejan de considerar al receptor como un actor pasivo, mostrando un alto grado de escepticismo respecto de las afirmaciones previas. Las primeras investigaciones concluyeron que las campañas reforzaban pero no cambiaban el apoyo a los partidos (Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1944; Campbell et al., 1960). Con estas conclusiones se minaban los presupuestos de la teoría liberal democrática, según la cual los electores adoptaban su decisión tras realizar un proceso de deliberación con toda la información disponible. También significaba que las teorías sobre la importancia de la propaganda habían exagerado mucho el efecto de la comunicación política sobre el público en general. La investigación demostraba que la población tenía predisposiciones políticas que se configuraban por una serie de variables sociológicas como el nivel económico, la religión o el lugar de residencia, entre otras. Lo que las campañas provocaban era que esas predisposiciones políticas, que estaban en "estado latente", se "activaran" y se manifestaran en el voto al partido que mejor las representaba. Lo que sí hacen las campañas electorales, según estos autores, es "reforzar" las predisposiciones políticas de los votantes. De esta forma, la propaganda de la campaña no influye tanto en "ganar" nuevos votantes como en evitar perder a los electores ya inclinados favorablemente. Si la comunicación en campaña no era importante para el resultado electoral, ¿qué era lo decisivo? Para los autores de la Escuela de Michigan, la política era algo secundario para la población, y el votante tipo era descrito como poco participativo y esencialmente desinformado. Esto lo situaba a gran distancia del concepto de ciudadanía de las teorías liberales de la democracia representativa. Para los diferentes autores ligados a los presupuestos de la Escuela de Michigan, lo importante para explicar el voto era la identificación del votante con su opción partidista, que era muy estable, durando incluso toda la vida. Si el comportamiento electoral era estable, entonces los temas debatidos durante la campaña, la cobertura de los discursos de los líderes o cualquier otro factor de este tipo eran considerados poco relevantes para explicar el voto a corto plazo. Si los votantes estaban anclados durante largos periodos o a lo largo de toda su

vida, entonces de la campaña podía esperarse que reforzara preferencias, que movilizara o desmovilizara a los votantes, pero no que determinase las preferencias electorales. En consecuencia, los estudios electorales pasaron a considerar el voto como algo sujeto a determinantes estructurales. En este marco, surgió una corriente de pensamiento alternativa, centrada en las teorías sobre economía política, que subrayaba la importancia de los factores económicos a la hora de determinar el voto. Esta perspectiva intentaba predecir el voto mediante unas pocas variables económicas y políticas en el nivel agregado. Desde la década de los años 90 esta corriente ha desarrollado modelos cada vez más elaborados para demostrar que el resultado de las elecciones puede predecirse. Estos modelos tratan de explicar la valoración que hacen los electores del gobierno, atendiendo al comportamiento de las variables macroeconómicas clásicas como las tasas de inflación o desempleo, combinadas con algunos sucesos políticos decisivos. Todos estos últimos modelos, a pesar de sus diferencias técnicas, tienen en común su defensa en el sentido de que las campañas electorales no importan, ya que el resultado electoral puede predecirse en función de unos pocos indicadores económicos. De acuerdo con esta visión, las condiciones económicas inducen resultados predecibles, a pesar de las fluctuaciones en las encuestas de opinión y de la intensa batalla de partidos políticos y medios de comunicación por dominar la agenda política durante la campaña electoral (Gelman y King, 1993). De esta evolución teórica, que hemos narrado de forma sucinta, se desprende que tradicionalmente ha existido una gran resistencia a aceptar la idea de que las campañas ejercen una influencia considerable sobre los resultados electorales: bien se rechazó o bien se siguió con la tradición de que tenían “efectos mínimos”. Análisis como los del agenda setting o de los efectos cognitivos, cuestionan esta perspectiva y afirman la influencia de las campañas electorales sobre el voto (Norris et al., 1999): los individuos tienen una serie de predisposiciones que no les gusta se vean cuestionadas, por lo que manifiestan una tendencia a exponerse sólo a los mensajes que están en consonancia con sus propias creencias; para evitar disonancias cognitivas hacen una “exposición selectiva”, prestando atención, buscando y recordando sólo aquellos asuntos y mensajes que están de acuerdo con sus predisposiciones. Ello implica que prestarán atención a los mensajes de aquel candidato por el que ya tienen decidido votar, e ignorar o incluso distorsionar, la información que apoya al candidato por el que no quieren votar (Festinger, 1957; McCombs y Shaw, 1972; McCombs y Evatt, 1995). En esta búsqueda del refuerzo, los electores precisan información: las campañas electorales son

procesos esenciales en este escenario y por ello el papel de los medios adquiere más relevancia, sobre todo la televisión. En este contexto, cabe concluir que una de las facultades de los medios de comunicación es la habilidad para concentrar la atención de la gente en temas concretos. Esto es lo que ha sido conceptualizado bajo las premisas de agenda setting. La conclusión es que los temas a los que los medios conceden importancia son los mismos que los ciudadanos consideran relevantes. Los análisis se centran en estudiar cómo se produce la presencia de esos temas en la campaña, cómo se persuade al electorado, cómo se da la lucha para que los temas estén en los medios, cómo marcar la agenda de los medios y, por ende, la del electorado (Noëlle-Neumann, 1973; Atkin, 1980).

Referencias bibliográficas

- Atkin, C.K. 1980, "Political campaigns: Mass communication and persuasion", en M.E. Roloff y G.R. Miller (eds.), *Persuasion: New Directions in Theory and Research*, Beverly Hills: Sage, págs. 285-308.
- Butler, D. y D. Stokes 1971, *Political Change in Britain*, New York: St. Martin's Press.
- Campbell, A., P.E. Converse, D.E. Stokes y W.E. Miller 1960, *The American Voter*, Chicago: University of Chicago Press.
- Chafee, S.H. 1981, "Mass media in political campaigns: An expanding role", en R.E. Rice y W.J. Paisley (eds.), *Public Communications Campaigns*, Beverly Hills: Sage, págs. 181-198.
- Downs, A. 1957, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper.
- Festinger, L. 1957, *A Theory of Cognitive Dissonance*, Stanford: Stanford UP.
- Fiorina, M. 1981, *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven: Yale UP.
- Gelman, A. y G. King 1993, "Why are American presidential election campaign polls so variable when votes are so predictable?", en *British Journal of Political Science*, vol. 23, n° 4, págs. 409-452.
- Gronbeck, B.E. 1978, "The functions of presidential campaigning", en *Communication Monographs*, n° 45, págs. 268-280.
- Holbrook, T.M. 1996, *Do Campaigns Matter?*, Thousand Oaks: Sage.
- Kahn, F. y P.J. Kenney 1999, "Do negative campaigns mobilize or suppress turnout? Clarifying the relationship between negativity and participation", en *American Political Science Review*, vol. 93, n° 4, págs. 877-889.
- Key, V.O. 1966, *The Responsible Electorate*, New York: Cambridge UP.
- Lazarsfeld, P.F., B. Berelson y H. Gaudet 1944, *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*, New York: Columbia UP.
- Lippmann, W. 1997 [1922], *Public Opinion*, New York: Free Press.
- McCombs, M. y D.L. Shaw 1972, "The agenda-setting function of the mass media", en *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, págs. 176-187.
- McCombs, M. y D. Evatt 1995, "Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda-setting", en *Comunicación y Sociedad*, n° 8, págs. 7-32.
- Newton, K. 1997, "Politics and the news media: mobilization or video malaise?", in R. Jowell et al. (eds.), *British Social Attitudes: the 14th Report*, Aldershot: Ashgate.
- Noëlle-Neumann, E. 1973, "Return to the concept of powerful mass media", en *Studies of Broadcasting*, vol. 9, págs. 67-112.
- Norris, P. et al. 1999, *On Message: Communicating the Campaign*, Beverly Hills: Sage.
- Patterson, T.E. 1993, *Out of Order*, New York: A. Knopf.
- Putnam, R. 1995, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Scher, R.K. 1997, *The Modern Political Campaign: Mudslinging, Bombast, and the Vitality of American Politics*, Armonk: M.E. Sharpe.
- Thurber, J. y C. Nelson (eds.) 1995, *Campaigns and Elections American Style*, Boulder: Westview Press.
- Zaller, J.R. 1992, *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge: Cambridge UP.
-

► EL CONTROL DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

Por Alberto Ricardo Dalla Via

La crisis no es solamente una encrucijada, en el sentido más griego de la palabra, sino también una oportunidad. Si como decía Erich Fromm, la libertad consiste en optar, la crisis puede ser también una oportunidad para la libertad. Y es que en este tema está en juego la idea misma de la democracia. Y lo digo sin ninguna exageración o pretensión desmedida. Está en juego la lealtad en la lucha por el poder público y por ende la transparencia de los actos que conducen a la voluntad política. Y en última instancia, está en juego la salvaguardia del principio democrático. Sabemos que el tema no es fácil ni sencillo. En "Economía y Sociedad" Max Weber dice lo siguiente: "las finanzas de los partidos constituyen para la investigación, por razones comprensibles, el capítulo menos claro de su historia y, sin embargo, uno de los más importantes".

El tema no es nuevo, ni mucho menos. Tampoco lo son las dificultades. Sobre todo cuando se trata de encuadrar hechos y prácticas usuales, en normas jurídicas de aparente rigidez. Por eso nos recordaba Ortega y Gasset "mejor que combatir los abusos es cambiar los usos", aunque esto último tampoco sea muy fácil.

Uno de mis más ilustres predecesores en la cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, el doctor Aristóbulo Del Valle, enseñaba a sus alumnos que la publicidad de los actos era una de las notas esenciales de la forma republicana de gobierno. Enseñanza inolvidable que inmortalizara su sucesor, el doctor Manuel Augusto Montes de Oca, en sus "Lecciones de Derecho Constitucional". Sin embargo, pocos años antes, Mitre organizó una insurrección contra el Gobierno Nacional luchando contra las tropas federales en La Verde y en San Luis- pues a su entender, Sarmiento había favorecido con fondos del gobierno y con maniobras de fraude, el triunfo de Avellaneda. En los Estados Unidos, por su parte, cuenta Thayer que cuando George Washington se presentó para la Cámara de Burgueses de Virginia en 1757, ofreció a sus amigos los "medios habituales de ganar votos", es decir, 150 litros de ron, medio quintal de ponche de ron, 170 litros de vino, 230 de cerveza y 10 litros de sidra real. En los dos siglos siguientes, el método de lograr la presidencia -o cualquier otro cargo- cambió radicalmente. Mientras que los primeros candidatos habían satisfecho

sus gastos de campaña desde sus propios bolsillos, para mediados del siglo XIX los políticos necesitaban organización y dinero para poder optar a cargos electivos. En la elección Kennedy-Nixon de 1960, los gastos de campaña para la presidencia de EE.UU. ascendieron a 25 millones de dólares. El gasto total de todas las campañas de aquel año fue de 175 millones de dólares. Se ha estimado que la familia Kennedy prestó personalmente cuatro (4) millones. Hacia 1972 los desembolsos habían aumentado enormemente: 105 millones en las presidenciales Nixon-Mc Govern y 250 millones en todo el país. En 1974 el Congreso sancionó una nueva regulación tendiente a controlar los gastos de las campañas, limitando las cantidades que los particulares podían donar, así como también las sumas de las fortunas personales que los propios candidatos podían gastar. La constitucionalidad de esa legislación sería ponderada por la Corte Suprema en el caso "Buckley vs. Valeo", en el que subyace el paradigmático problema de la libertad de expresión. En aquella oportunidad el Tribunal dijo que las donaciones de particulares proporcionan apoyo a la expresión de un tercero, y que por ello, una limitación de la donación era una restricción sólo marginal de los derechos de la Primera Enmienda.

En la misma sentencia, la Corte Suprema decidió que prevenir la corrupción y la llamada "aparición de corrupción", eran justificaciones constitucionalmente importantes. Señaló también que "en la medida en que se aporten contribuciones cuantiosas para asegurarse un quid pro quo político de los actuales o eventuales funcionarios, se socava la probidad del sistema de democracia representativa". Se pregunta Alain Touraine: "¿Puede hablarse de democracia cuando las elecciones descansan en el papel de los rotten boroughs como en la Inglaterra del siglo XIX, en la distribución de dinero en las circunscripciones rurales de Japón, o cuándo los partidos italianos deducen un gravoso diezmo de una gran parte de los contratos firmados entre las empresas públicas?" Así como no hay democracia sin demócratas ni república sin republicanos, de lo que se trata en definitiva es del fortalecimiento efectivo de los partidos políticos como "instituciones fundamentales del sistema democrático", conforme son definidos por el artículo 38 de la Constitución. Y es ese mismo artículo el que expresamente establece que "los par-

tidos políticos deberán dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y patrimonio". Más importante aún, la Constitución manda a los partidos que dediquen parte de los fondos que reciben en la capacitación de sus dirigentes. Como decía Sarmiento, si la primera obligación política consiste en "educar al soberano", pues tanto más hay que educar a quienes pretenden representar a ese mismo pueblo soberano. No por difícil la tarea dejará de ser asumida. Por el contrario, el Poder Judicial, que a decir de Hamilton, no tiene ni la bolsa ni la espada sino solamente el juicio, continúa mereciendo, a pesar de las vicisitudes pasadas, el control de los controles de la democracia constitucional. Debe sincerarse el debate porque las leyes de la política, a pesar de no ser exactas como las de la física o la matemática, no por ello son menos inexorables. Y para que el Estado de Derecho subsista, es necesario que a toda concentración del poder estatal, así como a toda ampliación del marco de los derechos individuales, se contraponga -como lógico y necesario contrapeso- un incremento de los controles y una afirmación de las responsabilidades. Cito a Giovanni Sartori en su "Ingeniería Constitucional Comparada" cuando se refiere a "lo difícil de la política" con las siguientes palabras "...la administración de la política era mucho más fácil hace un siglo. La creciente dificultad de la política se debe a varias razones. Sin embargo, las semillas de la política difícil son igualmente tecnológicas y tienen mucho que ver con la videodemocracia. En el ínterin, nos enfrentamos a procesos degenerativos, en especial el aumento de la corrupción política que corrompe a la propia política". Es indudable que el crecimiento de las campañas electorales por la aparición del "marketing político", de los medios electrónicos, de los asesores de imagen y en especial por la televisión que cumple un rol determinante, se ha dado de manera inversamente proporcional a la disminución de los fondos de las agrupaciones partidarias. Si bien los rubros de gastos en los que incurren los partidos políticos son muy amplios, el mayor se encuentra en la televisión. Este medio de comunicación masivo ha encarecido las campañas. Aprovechando la crisis de los partidos políticos, la televisión ha centrado la política en sus escenarios, personalizando las campañas y creando la necesidad de invertir en publicidad que suele ser muy costosa. En consecuencia, el financiamiento de los partidos políticos ha encarecido los presupuestos electorales y su aplicación. Y su supervisión y control representan hoy una pesada carga administrativa. Un autor ha resumido este problema diciendo que "un político pobre es un pobre político". La frase puede sonar irónica y graciosa pero está impregnada de crudo realismo. Frente a ello cabe contraponer un adagio del

Derecho Romano: "no confundir el erario con el peculio". El fallo número 3010/2002 de la nueva integración de la Cámara Nacional Electoral señala que se encuentran en juego las siguientes cuestiones:

- a) La necesidad de que exista un equilibrio razonable entre los recursos de los distintos partidos políticos en la competencia electoral.
- b) La fiscalización de los fondos del erario público.
- c) El control de posibles prácticas ilícitas de recaudación y contribución a través de vías que la ley vigente, por su imperfección, no alcanza a conjurar (vgr. régimen jurídico especial para las fundaciones).
- d) La existencia de publicidad encubierta bajo la apariencia de "campaña de puesta en conocimiento de las acciones de gobierno".
- e) El peligro que representa el dinero como fuente de influencias en beneficio de intereses particulares, por encima del bienestar general, etc.

Lo que está en claro, en todo caso, es que la ciudadanía reclama mayor participación, quiere ser protagonista del proceso político y no un mero espectador. En ese contexto, con respecto a la cuestión que aquí tratamos, aparece una demanda de mayor transparencia en el manejo de los fondos públicos que va unida a una mayor percepción del denominado "derecho a la información". Una destacada especialista sobre "Financiamiento de los Partidos Políticos", la doctora Delia Ferreira Rubio, señala que "El secreto sobre la fuente de los recursos económicos de los partidos y candidatos, y el misterio sobre la utilización de estos fondos, representan un serio reto a los principios democráticos. En efecto, la falta de publicidad permite que ingresen recursos de dudosa legitimidad, o incluso ilegales, e impide al poder público y sobre todo a la ciudadanía, un conocimiento efectivo de quién está detrás de cada partido o candidato". En ese mismo sentido, un fallo de la Corte Suprema de los Estados Unidos invoca la advertencia de Brandeis cuando afirmó que "la publicidad es, con justa razón, la cura a los gérmenes sociales e industriales, tanto como la luz solar el más eficiente de los desinfectantes o la luz eléctrica el policía más eficaz". Están quienes fundan el control patrimonial de los partidos políticos en una pretendida relación entre dinero y política que se torna en una falsa visión "economicista" del problema. De allí, la crítica que Habermas le formula a Schumpeter al describir la democracia por medio de procedimientos que nada tienen que ver con las formas de proceder de las premisas del libre acuerdo y de la formación discursiva de la voluntad, sino más bien con procedimientos de dominación apenas

enmascarados por la mercadotecnia electoral, y en los que se excluye la idea fundamental en que se sostiene la democracia: la de una justificación en base a intereses realizables. En esa línea de ideas hay quienes ubican las elecciones entre los “costos” de la política. Dentro de estos costos, el rubro del financiamiento de las campañas ocupa un lugar especial. Entre los factores que inciden en los costos de las elecciones se mencionan:

- 1) El incremento del cuerpo electoral.
- 2) La masificación de la política a través de los medios de comunicación.
- 3) La presión de la opinión pública que reclama resultados fehacientes y rápidos.

Hay que tomar en consideración que no es lo mismo cuando se trata de elecciones normales, en las que los costos tienden a bajarse, que cuando se trata de elecciones de transición o emergencia, que requieren de costos excepcionales. También inciden la simultaneidad electoral, los tipos de elección, el sistema electoral, los plazos y disponibilidad de presupuesto, y el número y funciones de los organismos electorales. Las elecciones en sistemas uninominales son más caras. Otro elemento es el tipo de lista. La lista cerrada o bloqueada es menos costosa, en tanto que las listas abiertas son más costosas. Se ha dicho que existen otros gastos conectados con el presupuesto electoral que tienen que ver con la campaña electoral y que han ido creciendo de manera pronunciada en las últimas dos décadas. Bajo el objetivo de ofrecer igualdad de oportunidad a todos los candidatos y partidos y para que éstos no queden a merced de los intereses privados, se ha desarrollado el financiamiento de las campañas electorales con el presupuesto público. El financiamiento de las campañas electorales hace referencia al de los partidos políticos, que pueden provenir de fuentes privadas y/o públicas. La gran mayoría de países proporciona algún tipo de financiamiento público. Este puede ser directo o indirecto. Este último puede darse concediendo espacios en medios de comunicación, subsidios postales, de telefonía, etc. Pero es el financiamiento público directo -que a su vez puede tener variadas formas- el que ha crecido considerablemente. Sea por entrega directa de manera anticipada a los partidos o por reposición, el financiamiento exige un control y la fiscalización de su uso. Hasta aquí fue el diagnóstico de “el qué”. Ahora sigue “el cómo”, que es la pregunta de más difícil respuesta. La Ley 25.600, siguiendo el lineamiento de otras normas de control patrimonial que existen en el derecho

comparado, busca controlar los llamados “disparadores del gasto electoral” a través de medidas destinadas a:

- La limitación de las campañas.
- La limitación de los recursos.
- El control de la propaganda política.

Para conseguir los objetivos, la normativa introduce sustanciales modificaciones de los usos del control que hasta la fecha se siguieron en nuestro país. Frente a esto, entiendo pertinente tomar tres actitudes:

- a) Prevenir lo que Ortega y Gasset llamó “la subitaneidad del tránsito” -o lo que en Argentina se denomina “pasarse para el otro lado”, ir de un extremo al otro- porque todos los actores involucrados requieren de una transición en el cambio de los “usos”.
- b) Evitar las sobrerregulaciones, procurando más bien aplicar criterios prácticos. Un paso en esa dirección ha sido la acordada Ley 2/2003, que establece las pautas para el control contable. Otro paso adelante en ese sentido será sin duda el manual de normas técnicas elaborado por el cuerpo de peritos auditores de la Cámara Nacional Electoral, y que recoge la valiosa experiencia de México y Brasil en la materia.
- c) Tener siempre presente -a efectos de la resolución y de los muchos conflictos jurídicos que seguramente la norma ocasionara en su aplicación- el principio de razonabilidad, definido por la jurisprudencia constitucional como la adecuada proporción entre hechos y normas, entre medios y fines.

Pero no todos son criterios, actitudes y propósitos. También están los hechos. Un paso muy importante ha sido la acordada Ley 7/2002 de la Cámara Nacional Electoral, que solicita a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y al Consejo de la Magistratura, la conformación del Cuerpo de Peritos Auditores prevista en la Ley 19.108. El Alto Tribunal de la Nación dio rápida respuesta. Lo mismo hizo la Cámara, ordenando la distribución territorial de los peritos y la selección pertinente de los aspirantes. Pasaron más de treinta años desde la incorporación de ese artículo en la Ley y, sin embargo, las circunstancias evitaron su desuetud. Ello hubiera generado un preocupante vacío institucional. No se pueden dejar de mencionar, no obstante, las prácticas de control dispuestas por muchos jueces federales -más allá de lo que las propias normas establecían- reivindicando de ese modo el control jurisdiccional. En otra acordada ley se ordenó la publicación de los estados de cuenta de los partidos diez días antes de la elección, dato que resulta de una importancia básica para el moni-

toreo y control público de las cuentas. De allí la importancia que tiene que los señores jueces federales y los señores fiscales con competencia electoral hagan cumplir esa norma. En todas esas tareas tuvimos la colaboración del Instituto Federal Electoral de México, así como de IDEA. También tuvimos el aporte de expertos argentinos y mantuvimos innumerables reuniones de consultas con apoderados de partidos políticos y responsables de medios de comunicación, así como también contamos con el decidido apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Con este organismo entramos en relación a partir de la Mesa de Diálogo coordinada por el embajador Carmelo Angulo Barturén. Y con la Oficina de Asistencia Electoral de la Organización de las Naciones Unidas, lo hicimos a partir de su directora, la señora Carina Perelli. Los escépticos señalan la necesidad de renovar los recursos técnicos de la Justicia Federal con Competencia Electoral. Es inocultable que atravesamos tiempos de limitaciones, pero ninguna de ellas conspirará contra nuestra firme voluntad de cumplir y hacer cumplir las leyes. Concluyo con otra cita del maestro Giovanni Sartori, quien dice: “El resultado neto del simplismo -la combinación de la democracia infantil y el negativismo simplista- es que la vieja maquinaria de la política recibe muchos garrotazos, sin que nada se diga de la forma en que se la puede componer o mejorar. De hecho, cuanto más la atacamos, menos seremos capaces de repararla. Por esa misma razón, hemos dedicado todo nuestro ingenio a la ampliación de la democracia horizontal, y en el proceso no sólo hemos descuidado, sino asimismo ridiculizado a la democracia vertical, lo que equivale a decir que durante varias décadas -aparentemente- hemos olvidado -y ciertamente ignorado- que al final de cuentas la democracia es, y no puede evitar ser, un sistema de gobierno. Y cuando se descuida la función de gobierno, lo empeoramos, e incluso ponemos en peligro su funcionamiento”.



Alberto Ricardo Dalla Via
Argentina

Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, Académico de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Argentina. Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Comparado. Vicepresidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Profesor Titular de Derecho Constitucional (Universidad de Buenos Aires y Universidad de Belgrano de Argentina), Director Honorario del Instituto de Ciencia Política y Constitucional de la Sociedad Científica Argentina.

▶ LA CORTE ELECTORAL, MÁXIMO ÓRGANO RECTOR EN EL SISTEMA ELECTORAL URUGUAYO

Por Wilfredo Penco

A la Corte Electoral del Uruguay, prevista en la Sección XVIII (“De la Justicia Electoral”), Capítulo único, de la Constitución de la República, se le asignan tres facultades fundamentales en la Carta Magna, a las que se suman las consignadas en la Sección III (“De la Ciudadanía y del Sufragio”) del mismo texto constitucional y las que pueden ser establecidas por ley. Dichas facultades constitucionales son: a) Conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales; b) Ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales; c) Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum. En los citados tres literales del artículo 322 de la Constitución, quedan definidas de ese modo las bases sobre las que se consolida el único y exclusivo órgano rector, de máxima jerarquía institucional, que el ordenamiento jurídico uruguayo reconoce en materia electoral.

ALGUNOS ANTECEDENTES

No fue siempre así en la historia del Uruguay como Estado independiente, e incluso cuando la Corte Electoral fue creada por Ley N° 7.690 del 9 de enero de 1924 (hace ya ochenta y tres años), con la amplia potestad de “dirección superior de los actos electorales” a que hace referencia la misma norma legal, regía la Constitución de 1918 en la que se asignaba a otras instituciones, en particular las Cámaras de Senadores y de Representantes, el ejercicio de la función jurisdiccional para decidir la integración de los respectivos órganos. Ya el artículo 43 de la primera Constitución Nacional, de 1830, dispuso que cada Cámara fuera “el juez privativo para calificar las elecciones de sus miembros”, en armonía con la tendencia predominante en la época y habilitando un efectivo contencioso electoral al reconocerle la facultad de resolver reclamos o protestas en el proceso de contralor o verificación de los poderes respectivos, que se hacían extensivos a la legalidad o regularidad jurídica del acto electoral que había dado lugar a la elección de la persona que pretendía incorporarse al cuerpo. Diversas leyes electo-

rales y normas reglamentarias contemporáneas a la vigencia de la Constitución de 1830 (algunas de discutible constitucionalidad) complementaron o aclararon en lo pertinente la potestad de juzgar de las Cámaras en materia de elecciones. La Constitución de 1918, que reformó la de 1830, solo cambió de número al artículo 43 (convirtiéndolo en 30) sin modificar su texto. Otras disposiciones de la misma Carta (artículos 78 y 82) establecieron que el Senado oficiaría como juez de la elección del Presidente de la República y del Consejo Nacional de Administración, ambos órganos que compartían, en una original y a la vez coherente distribución, la competencia del Poder Ejecutivo. En este marco constitucional fue creada la Corte Electoral, por la citada Ley N° 7.690, en enero de 1924. Dos proyectos anteriores (de 1916 y 1920) ya habían propuesto constituir una institución (Corte Suprema Electoral en el primero caso, Junta Electoral del Estado en el segundo) que concentrara las competencias electorales hasta entonces distribuidas entre diversas entidades públicas. Pero fue la labor intelectual desarrollada durante 1923 por una comisión especial de veinticinco diputados, la contribución decisiva que derivó en el ámbito parlamentario en la presentación y aprobación de la iniciativa promotora de una Corte Electoral que debía ser, en palabras de uno de sus principales autores, “un tribunal supremo de lo contencioso electoral, que tuviera la máxima autonomía, estructural y funcional, compatible con las normas constitucionales y legales vigentes”.

UNA LEY FUNDACIONAL Y OTRAS COMPLEMENTARIAS

La Ley dispuso, en su artículo 12, como atribuciones principales del nuevo órgano, en los siguientes términos:

- 1) Organizar, formar y guardar el Registro Cívico Nacional y el Archivo Nacional Electoral;
- 2) Ejercer superintendencia sobre todos los organismos de carácter electoral;
- 3) Conocer todas las apelaciones y reclamos que se produzcan sobre actos y procedimientos electorales y fallar sobre ellos en última instancia;
- 4) Designar [...] al Director y Subdirector de la Oficina Nacional Electoral y [...] a los empleados subalternos, así como a sus reemplazantes, en el caso de renuncia o cese;
- 5) Proponer al Poder Ejecutivo las providencias necesarias que a este corresponda dictar para que las elecciones se realicen en el tiempo y forma que señala la Constitución para que se observe en ellas lo que disponen las leyes electorales;
- 6) Dictar los reglamentos necesarios para su funcionamiento y el de sus dependencias;
- 7) Proponer al cuerpo Legislativo, por intermedio del Consejo Nacional de Administración, el presupuesto para sus dependencias

La Corte Electoral fue concebida, pues, para garantizar el control de los procedimientos y actos electorales como el órgano superior de un sistema orgánico; funcionó, desde su origen, como una institución pública independiente de los otros poderes del Estado y a la vez como jerarquía máxima de una administración electoral de la que formaron parte, también desde el principio, otros órganos de competencia nacional y departamental. Si bien el Senado y la Cámara de Representantes siguieron reteniendo facultades como jueces que le asignaba la Constitución de 1918, su fuero en la especie quedó acotado por la ley a la elección misma y dejó de extenderse a los actos preparatorios y en particular a las inscripciones cívicas. Antes de 1924, tanto la preparación de los padrones electorales (incluida su depuración) como el control sobre las elecciones en las distintas etapas de su proceso, estaba a cargo de la Justicia ordinaria, del Poder Ejecutivo y de Juntas Electorales, estas últimas creadas en 1893 e integradas por voto popular pero con escasa autonomía en su funcionamiento y sometidas a las presiones del poder central. El Registro Cívico, entendido como el “conjunto de las inscripciones de todos los ciudadanos aptos para votar”, tal como

en su artículo 1° lo define la Ley N° 7.690 (denominada justamente ley del Registro Cívico Nacional), había adquirido carácter permanente en 1893, pero arrastraba imperfecciones de diversa índole y, antes de ese año, los Registros se organizaban solo para la elección más inmediata y por eso mismo denunciaban una intrínseca naturaleza transitoria. La superintendencia sobre todos los órganos electorales que la ley le otorgó a la Corte dejó en su ámbito de competencia la resolución sobre las controversias planteadas en torno a las inscripciones cívicas y demás actos previos al electoral propiamente dicho. La Ley N° 7.812, de 16 de enero de 1925, llamada Ley de Elecciones, y otras normas concordantes complementaron en muchos aspectos las disposiciones de la Ley de Registro Cívico. Entre otras competencias atribuidas a la Corte Electoral se incorporó la de organizar y mantener el registro de los partidos políticos. La Ley de Elecciones también dispuso los procedimientos para integrar las comisiones receptoras de votos, estableció con detalle como deben emitirse el sufragio y llevarse a cabo los escrutinios, dispuso recursos contra los actos infractores de la ley, dio lugar a una serie de garantías electorales y tipificó un conjunto de delitos electorales.

LA CORTE ELECTORAL EN LA CONSTITUCIÓN

En la Convención Nacional Constituyente de 1934 se discutió sobre cómo encarar la constitucionalización de la Corte Electoral, y hubo quienes pretendieron considerar al sistema orgánico encabezado por dicha Corte como un Poder del Estado, el Poder Electoral; finalmente, y si bien se le dedicó una sección de la Carta Magna y se le otorgaron facultades suficientes que la ubican en un primer nivel de jerarquía institucional, dicha sección aparece bajo el título de “Justicia Electoral” y no se hace referencia a ningún Poder Electoral. En el informe de la comisión que estudió el tema se dieron las siguientes explicaciones: “Para no plantear un problema más de forma que de fondo se ha prescindido de proponer para este capítulo la denominación de “Poder Electoral”. Se le denomina “Justicia Electoral”, eludiendo el problema técnico que afecta a la clásica división tripartita de los Poderes, pero se atiende el contenido funcional de una manera precisa e inequívoca”.

La nueva Constitución no solo reconoció a la Corte Electoral como una de las principales instituciones del Estado; también innovó al convertirla en juez de única instancia de las elecciones de Senadores y Diputados y de todos los otros cargos de carácter electivo, con excepción del Presidente y Vicepresidente de la República, cuyas elecciones serían juzgadas en el ámbito de la Asamblea General como órgano de última instancia.

Durante la vigencia de la Constitución siguiente, la de 1942, las Cámaras volvieron a juzgar en última instancia la elección de sus integrantes, y recién a partir de la entrada en vigencia de una nueva reforma, en 1952, la Corte concentró facultades jurisdiccionales para todos los cargos electivos, incluidos los de los titulares del Poder Ejecutivo (se dejó de lado el régimen presidencial y se instituyó un régimen colegiado de gobierno). Un cuarto de siglo antes, en el informe de la denominada Comisión de los 25, que tuvo como cometidos el estudio y la elaboración del proyecto que terminó convirtiéndose en la citada ley conocida como de Registro Cívico, se dice: “El proyecto establece [una estructura que] significa y encarna una especie de Poder del Estado, está definida en su actividad por la ley. Para organizar, regir y coordinar el funcionamiento de todas las autoridades y Oficinas Electorales se ha instituido una Corte Electoral, organismo que en su triple función jurisdiccional, administrativa y reglamentaria, en materia electoral, tendrá una verdadera y amplia autonomía y significará realmente el órgano supremo de una especie de Poder del Estado, semejante al Poder Electoral, que tantos tratadistas han intentado definir”. Ante las objeciones de inconstitucionalidad sobre la institución que se pretendía crear por ley, los impulsores dejaron de hacer énfasis en lo que denominaban especie de Poder del Estado, de Poder Electoral, y se concentraron en argumentar que se trataba de un ente de naturaleza especial

La argumentación más contundente de quienes objetaban esta iniciativa -tal como estaba planteada- consistió en hacer notar que sólo la Constitución podría establecer un nuevo Poder del Estado y que la vía legal a tales fines era improcedente. En el proceso de reforma constitucional que derivó en la Carta Magna de 1952, en la misma línea que los impulsores de la ley de 1924 y de los miembros informantes de la Constitución de 1934, quienes formularon el informe en mayoría en 1951, afirmaron: “El proyecto mantiene la organización de la justicia electoral con tal grado de autonomía funcional y técnica, que viene a constituir un verdadero Poder del Estado”. También el Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, en dictamen de 1957, se pronunció de esta manera: “Más que la tipificación como ente autónomo, de [la Corte Electoral], se compadecería con la naturaleza jurídica de este organismo [...] su cualificación como verdadero Poder de Gobierno [...] sobre todo después de la desaparición de nuestras constituciones, de la norma que preceptivamente reducía los Poderes de Gobierno a los tres tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia compartió el criterio del Fiscal, en estos términos: “todo ello condice mejor, sin lugar a dudas, con la categorización de Poder de

Gobierno a que alude el señor Fiscal de Corte en su dictamen, coincidente con la opinión emitida en el informe de la Comisión de Reforma de la Cámara de Representantes, [...] Se confiere de nuevo a la Corte Electoral la última palabra en materia eleccionaria, haciéndola juez privativo de todas las elecciones. [...] De nuevo se restablece esta competencia que es una judicatura especial, en manos del órgano electoral superior.[...] A tal texto expreso se extiende la jurisdicción de la Corte Electoral a los actos de plebiscito y de referéndum”.

LOS MIEMBROS DE LA CORTE ELECTORAL

En 1942 se introdujo el concepto de miembro de la Corte Electoral identificado como “miembro neutral” y se previó que la ley dispusiera asimismo la incorporación a la Corte de delegados partidarios. También en esta ocasión se estableció el principio que habría de sobrevivir en futuras reformas constitucionales, de que el órgano no podía adoptar resoluciones con el voto exclusivo de los miembros representantes de los partidos políticos. La tendencia procuraba privilegiar a los jueces supuestamente no políticos sobre los que sí lo eran, aunque la historia de la segunda mitad del siglo XX en Uruguay muestra que tanto unos como otros (los llamados miembros neutrales como los denominados miembros partidarios) son elegidos por la Asamblea General tras un acuerdo político que procura reflejar la conformación del propio órgano elector, es decir, la realidad política del país. No debe olvidarse, además, que la Justicia Electoral uruguaya se basa en un principio consagrado en la Constitución y la Ley, sobre el que ha funcionado durante 80 años el sistema orgánico electoral: el contralor partidario. La Corte Electoral es el único organismo estatal en el que todos los funcionarios, sin excepción, deben declarar su filiación partidaria, y ningún trámite o procedimiento de los que se realizan puede ser impulsado o promovido por un solo funcionario o por más de uno de la misma filiación. El art. 59 inciso D de la Constitución vigente establece al respecto que “el personal dependiente de la Corte estará comprendido en el Estatuto del Funcionario, sin perjuicio de las reglas destinadas a asegurar el contralor de los partidos políticos”. La responsabilidad de sus miembros está fijada por el art. 13 de la varias veces citada Ley N° 7.690 que dispone que “los miembros de la Corte Electoral son responsables, ante la Asamblea General, por el fiel y exacto cumplimiento de sus funciones. La Asamblea General podrá destituirlos, en caso de ineptitud, omisión o delito, mediando la conformidad de dos tercios de votos de sus componentes”. Del mismo modo que el Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado, los miembros de la Suprema

Corte de Justicia, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1952, también los miembros de la Corte

Electoral están sometidos el régimen del juicio político “por violación de la Constitución y otros delitos graves” (actual art. 93). Para todos los miembros (también llamados ministros) de la Corte Electoral, rige un mismo estatuto, ya sean estos miembros “neutrales” (o, como dice la Constitución: “ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad”) o representantes de los partidos políticos. Ni unos ni otros “podrán formar parte de comisiones o clubes políticos, ni actuar en los organismos directivos de los partidos, ni intervenir en ninguna forma en la propaganda política de carácter electoral” (art. 77, num. 5°); tampoco “podrán ser candidatos a ningún cargo que requiera la elección por el cuerpo electoral, salvo que renuncien y cesen en sus funciones por lo menos seis meses antes de la fecha de aquella” (art. 325); finalmente existen incompatibilidad entre el cargo de miembro de la Corte Electoral y el de legislador (arts. 91 num. 1° y 99) y otras prohibiciones legales

COMPETENCIAS Y ÓRGANOS DEPENDIENTES

Además de las ya reseñadas, la Constitución le atribuyó a la Corte la competencia de juzgar a los autores de los delitos electorales tipificados en la Constitución, los que se configuran por la violación de normas que prohíben la actividad política de determinados funcionarios (magistrados judiciales, miembros del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal de Cuentas, directores de Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, los militares en actividad cualquiera sea su grado y los funcionarios policiales de cualquier categoría). La misma norma determina que, dictado el fallo de la Corte Electoral, no importa si es absolutorio o de condena, “los antecedentes pasarán a la justicia ordinaria a los demás efectos a que hubiere lugar”. Esta disposición, sin embargo, no habilita a la justicia ordinaria a revisar la sentencia de la Corte; esta hace cosa juzgada y no puede ser objeto de revisión ulterior. Como anota la doctrina más recibida: “el pronunciamiento de la Justicia Electoral y el de la Justicia Ordinaria, son total y absolutamente distintos e independientes y ni el fallo ni las resultancias sumariales del procedimiento seguido ante la Corte obligan al juez penal. Puede haber absolución en la Corte Electoral y condena ante la Justicia Ordinaria y, a la inversa, es posible una condena pronunciada por la autoridad electoral y una absolución posterior dictada por la Justicia Ordinaria.” No obstante este criterio compatible, existe

jurisprudencia reciente en la Corte Electoral que ha considerado que solo corresponde el pase a la justicia ordinaria tras una sentencia de condena por parte del órgano electoral.

Las ya mencionadas competencias establecidas en el artículo 322 de la actual Constitución incorporan, en primer término, varias de las materias que habían sido anticipadas en las Leyes de 1924 y 1925, y que comprenden un proceso complejo y heterogéneo cuya iniciación radica en la inscripción cívica y la formación, la custodia y la depuración del Registro Cívico Nacional y cuya última instancia es la proclamación de los candidatos electos. Durante ese proceso, la Corte Electoral puede aprobar actos particulares, ya sean de naturaleza administrativa o jurisdiccional, y actos regla. Sobre la base de su poder reglamentario, la Corte está facultada a dictar normas generales en el marco legal y constitucional.

Tras la reforma constitucional de 1996, con referencia a los actos electorales internos de los partidos políticos, deben tenerse en cuenta dos normas: el art. 77 numerales 11 y 12 y las disposiciones transitorias W y Z, en las que fueron reguladas inicialmente las elecciones internas de los partidos políticos (más tarde reglamentadas por ley que requirió el voto de los dos tercios del total de componentes de cada Cámara) para elegir el candidato único de cada partido a la Presidencia de la República, el órgano deliberativo nacional y los departamentales con funciones electorales (eligen si corresponde en forma supletoria el candidato a la Presidencia, y preceptivamente el candidato a la Vicepresidencia y los candidatos a Intendentes, según los órganos de que se trate).

Con respecto a estas elecciones, la Ley N° 17.063 de 24 de diciembre de 1998 dispone que la Corte Electoral conocerá en todo lo relacionado con estos actos y procedimientos electorales, será juez en dichos actos y procedimientos y decidirá con carácter inapelable todos los reclamos y apelaciones que se produzcan en ocasión del registro de las hojas de votación, realización de los escrutinios y proclamación de sus resultados. También le atribuye especialmente la competencia como juez de alzada de las decisiones adoptadas por los órganos partidarios en materias o actos regidos por la referida ley y el ejercicio de contralor de la integración de dichos órganos en las ocasiones establecidas legalmente, así como sus procedimientos y votaciones, proclamando el resultado de estas últimas cuando determinaren la nominación de los candidatos a la Presidencia de la República y a las Intendencias Municipales. Estas competencias quedan limitadas a los actos electorales a que refieren la Constitución y la ley, ya que

se trata, por otra parte, más que de elecciones internas, de elecciones que podríamos llamar primarias pues se realizan para determinar quiénes serán los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República que podrán participar en la elección nacional y los candidatos a Intendente que se presentarán en las elecciones departamentales. Para los demás actos internos de los partidos políticos rige la norma constitucional que establece que “El Estado velará por asegurar[les] [...] la más amplia libertad”. Los fallos de la Corte quedan pues estrictamente delimitados por las disposiciones citadas. Como órgano jerarca superior del sistema de órganos electorales, en el ejercicio de su potestad directiva, de su poder disciplinario y de superintendencia, tiene bajo su responsabilidad órganos subordinados nacionales y departamentales. Además de las Juntas Electorales y las comisiones receptoras de votos, todas creadas por ley, se distinguen, por su importancia y por su carácter permanente, la Oficina Nacional Electoral y las Oficinas Electorales Departamentales.

Las Juntas Electorales tuvieron amplios cometidos en sus respectivas circunscripciones departamentales, como parte fundamental del sistema orgánico. Esas atribuciones fueron recortadas por el Decreto-Ley N° 15.005 de 30 de abril de 1980, y quedaron limitadas a estos términos

- 1) Proyectar y proponer los planes inscripcionales a la Corte Electoral
- 2) Conceder números y registrar y publicar las hojas de votación, en los casos en que de acuerdo con la Constitución o las leyes corresponda su presentación el ámbito departamental
- 3) Proponer a la Corte Electoral los planes circuitales y publicarlos una vez aprobados
- 4) Designar los integrantes de las Comisiones Receptoras de Votos
- 5) Recibir las urnas de las Comisiones Receptoras de Votos y mantener en custodia todos los documentos que tengan relación con la elección, hasta tanto se haya resuelto la validez de la misma, o le sea reclamados por la Corte Electoral
- 6) Supervisar los procedimientos y resoluciones de las Comis-

iones Receptoras de Votos resolviendo los recursos que se interpongan contra los mismos

- 7) Efectuar el escrutinio departamental y hacer las proclamaciones que correspondan
- 8) Denunciar ante la autoridad competente los hechos que puedan constituir delitos electorales
- 9) Proponer a la Corte Electoral todas las publicaciones que sean requeridos de acuerdo con la ley.

La Oficina Nacional Electoral tiene a su cargo la organización, clasificación y custodia del Registro Cívico Nacional que a su vez está distribuido, en diferentes Registros: Electoral, de Expedientes, Dactiloscópico, Patronímico, de Cancelaciones e Inhabilitados, la mayoría de los cuales, a partir de la entrada en vigencia del proceso de digitalización de la inscripción cívica, en agosto del 2004, presentan un común denominador, junto a la sección Padrón Electoral, en la base informatizada de datos. La Ley N° 7.690 establece como cometidos actualmente vigentes de la Oficina Nacional Electoral:

- 1) Recepción y clasificación de expedientes
- 2) Expedición de certificados y testimonios
- 3) Archivo o cancelación de las inscripciones previo mandato de la Corte
- 4) Realización de las confrontaciones y comprobaciones para la depuración del Registro Cívico Nacional
- 5) Iniciación de oficio de las acciones de exclusión [la ley prevé acciones y juicios de exclusión de inscripciones cívicas por diversas causales]
- 6) Realización de todas las operaciones de carácter electoral que le fueran ordenadas por la Corte Electoral
- 7) Expedición de todas las informaciones de carácter electoral que le fueran ordenadas por la Corte Electoral o solicitadas por los partidos políticos

Por su parte, corresponde a las Oficinas Electorales Departamentales, que están subordinadas directa y exclusivamente a la Corte Electoral y que organizan, clasifican y custodian Archivos Departamentales:

- 1) Realizar la inscripción de los ciudadanos (y de las personas que sin ser ciudadanos cumplan con los requisitos constitucionales para ejercer el sufragio) del departamento
- 2) Recibir y clasificar los expedientes electorales
- 3) Expedir los certificados, testimonios y recibos que correspondan
- 4) Remitir a la Oficina Nacional Electoral los expedientes y documentos
- 5) Sustanciar la prueba de los juicios de exclusión
- 6) Expedir las informaciones que le fueren solicitadas por las Juntas Electorales -las que deben ser asistidas por la Oficina para el cumplimiento de su labor- y los partidos políticos
- 7) Realizar todas aquellas operaciones electorales que le son encomendadas y por la Corte Electoral
- 8) Expedir las credenciales definitivas.

DOS CASOS EMBLEMÁTICOS

Por último vale la pena recordar un par de casos emblemáticos que se sumaron, en una distancia de varios decenios, para confirmar la actividad jurisdiccional de la Corte Electoral, el fuero especial que le es atribuido por la Constitución de la República, y el alcance consecuente de fallos y resoluciones sobre la materia electoral respecto de la cual ejerce jurisdicción o tiene competencia exclusiva y excluyente en el ordenamiento jurídico uruguayo. Ante la demanda contra la Corte Electoral, por parte de un candidato que consideró lesionados sus derechos por un fallo de la Corporación, y a propósito de una excepción de incompetencia, en una recordada sentencia de 1° de agosto de 1947 -hace sesenta años- el Tribunal de Apelaciones actuante se pronunció sobre el fondo del asunto y fijó una clara línea jurisprudencial que en sus concepciones básicas ha sido comentada, respetada y compartida también por la doctrina nacional.

Tras examinar la norma que establecía para la Corte Electoral la condición de “ juez de las elecciones de todos los cargos electivos” con la excepción ya referida, conforme a la Constitución de 1934, vigente en el momento en que se produjeron los hechos que dieron mérito al litigio, el Tribunal concluyó que “ de la letra clara del precepto [...] se desprende que la función allí establecida es de carácter jurisdiccional”. [...] “ La Corte Electoral, de acuerdo con las facultades que le confería la disposición constitucional transcrita, resolvió una cuestión de derecho electoral que le fue planteada y ejerció, en consecuencia, una función jurisdiccional particular y privativa” [...]

“ La Corte Electoral no integra el Poder Judicial propiamente dicho, pero en el aspecto que aquí se examina realiza funciones esencialmente idénticas a las de este Poder, respecto de la declaración del derecho”. [...] “ Esta función jurisdiccional le fue atribuida a la Corte con el propósito de organizar este cuerpo como un alto tribunal de justicia electoral, según resulta del propio título de la sección en que se instituye este organismo”. Establecido de este modo que los fallos de la Corte Electoral conforme a la Lex Fundamentalís, constituyen un pronunciamiento jurisdiccional, el Tribunal argumentó que “ debe atribuírseles idéntico valor y eficacia que a los fallos dictados por la justicia ordinaria”. Y más adelante agregó: “ Se trata de una cuestión de derecho electoral, resuelta, en última instancia, por el juez especialmente instituido para esta materia.

Puede un fallo de la Corte ser sustancialmente erróneo o injusto; pero, erróneo o injusto es, según la expresión de Jesé, la verdad legal. Y no hay poder ni autoridad alguna que tenga la facultad para entrar a examinarlo y pronunciarse al respecto. Aceptar lo contrario sería abrir una nueva instancia al punto cuestionado, instancia al margen del precepto constitucional que quiere que la palabra de la Corte sea la última y la definitiva. Los jueces ordinarios carecen en consecuencia de jurisdicción para examinar los fallos de que se trata, y ni la Corte Electoral, como organismo, ni sus integrantes, pueden ser traídos ante la justicia con motivo de tales pronunciamientos. La jurisdicción de la Corte -conduía- por ser privativa, importa, a la vez, una limitación a la competencia de los demás centros de poder público, a los cuales por lo tanto, les está vedado todo pronunciamiento sobre esta materia.”

Medio siglo después, la Corte Electoral volvió a ser demandada, esta vez mediante la interposición de una acción de amparo ante el Juzgado Letrado de 1°. Instancia de lo Contencioso Administrativo, por parte de un conjunto de agrupaciones gremiales que invocaron su legitimación para requerir que interviniera la Justicia ordinaria ante lo que fue denunciado como una omisión de la Corte Electoral tras haber dejado esta sin efecto, por no llenar los respectivos padrones electorales las exigencias legales, la convocatoria a elecciones de representantes de diversos sectores en el Directorio del Banco de Previsión Social, elecciones establecidas en una norma constitucional reglamentada por ley. Los demandantes alegaron que se estaba ante “ una ilegalidad manifiesta” y que el objeto del amparo consistía en que “ la justicia competente” ordenara la convocatoria a elecciones que según la ley le corresponde a la Corte Electoral. “ En este caso -se enfatizaba en la demanda- se perfila una conducta omisiva

de la Corte Electoral, que es la que [...] tiene obligación de convocar a elecciones en la fecha que se determinó.” En el cuerpo del escrito los demandantes también hacen expresa referencia a una consulta formulada a un distinguido catedrático de Derecho Constitucional, en la que este indicaba que “ puede en el caso configurarse el delito de omisión contumacial de los deberes del cargo, adarando que los Ministros de la Corte Electoral carecen de inmunidades y son penalmente responsables como cualquier otro habitante de la República”.

En igual línea argumental el profesor consultado agregaba que “ de configurar este comportamiento omisivo un delito grave, la Cámara de Representantes podría acusar a los omisos ante el Senado, pidiendo la separación de sus cargos de los indicados Ministros de la Corte Electoral”. Al dar traslado de la acción a la Corte, esta la evacuó expresando: “ que la demanda debió ser rechazada liminarmente por manifiestamente improponible en tanto la norma de [la ley invocada] excluye de la acción de amparo en forma genérica la actividad tanto de contenido negativo como positivo de la Corte Electoral; que existe falta de competencia del órgano jurisdiccional, pues no puede la parte actora obtener una sentencia de mérito, en función del petitorio por cuanto la Corte Electoral es la autoridad suprema de la Justicia Electoral, tiene competencia exclusiva, y que la responsabilidad de sus miembros no puede exceder lo dispuesto por los arts. 93, 102 y 103 de la Constitución [que refieren al juicio político]; y que no puede el órgano jurisdiccional ordinario conocer o entender en este amparo, en mérito a la naturaleza jurisdiccional, electoral, del acto o de la invocada omisión; [por] lo que tampoco pudo convocar a dicho organismo a la Sede”. No obstante reconocer que la reglamentación legal de la acción de amparo excluye su procedencia “ contra actos jurisdiccionales cualquiera sea el órgano de que emanen y contra los actos de la Corte Electoral cualquiera sea su naturaleza”, el juez actuante entendió que tenía jurisdicción sobre la pretensión deducida, que esta no se perfilaba “ como manifiestamente improcedente” y por lo tanto “ no correspondía su rechazo” liminar.

El juez finalmente desestimó la acción de amparo, pero por entender que el plazo para accionar había caducado. En su desarrollo argumentativo expresó: “ De acuerdo con normas constitucionales claras, el Poder Judicial tiene jurisdicción para entender en todos los litigios que puedan suscitarse con las únicas excepcionales previstas en el propio texto constitucional y que refieren a la jurisdicción anulatoria conferida al Tribunal de lo Contencioso Administrativo [...] y la jurisdicción electoral conferida a la Corte Electoral [...]”. Sin embargo, el senten-

ciente consideró que la cuestión planteada no se dirigía contra actos cuya competencia la Constitución reserva a la Corte Electoral, sino que procuraba “ el amparo de los derechos invocados reconocidos constitucionalmente”, frente a una omisión imputada a la Corte. Asimismo el juez afirmó en su sentencia que “ no tiene la Corte Electoral un fuero que le permita sustraerse de la jurisdicción ordinaria”, y pese a la caducidad que entendió se había operado respecto de la acción, sugirió algunos otros caminos a los accionantes, entre otros, de producirse, “ denunciar la omisión contumacial, como delito ante la Justicia Penal Ordinaria” o solicitar a la Justicia Ordinaria (en materia civil) el cumplimiento de la obligación de convocar a elecciones, a través del proceso ordinario correspondiente

La Corte Electoral, tras una extensa deliberación que siguió a la toma de conocimiento de la sentencia reseñada, y a propuesta de su Presidente, resolvió presentarse ante la Suprema Corte de Justicia, invocando, en primer término, su condición de Poder de Gobierno. En esta instancia estableció que “ al igual que los demás Poderes de Gobierno, la Corte Electoral cumple los cometidos que le ha encomendado la Constitución mediante una actividad multifuncional, dictando actos regla, actos administrativos y actos jurisdiccionales. Pero su actividad predominante se desarrolla mediante el ejercicio de la función jurisdiccional. No puede olvidarse que el título de la Sección dedicada por el constituyente a regular la competencia de la Corte Electoral, su composición, la forma de designación de sus miembros y el quórum requerible para sus decisiones, es “ De la Justicia Electoral”. Debe tenerse presente, además, que entre sus atribuciones se destaca nítidamente la potestad que le confiere [...] la Constitución de decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y de ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum. Si se repara en lo señalado no puede caber duda que el constituyente creó un órgano llamado a juzgar y que su función primaria es la jurisdiccional.” Seguidamente sentó un criterio que no había sido señalado con anterioridad, en estos términos: “ ¿Qué es lo que determina [la] especialidad orgánica [de la Corte]? La materia sobre la cual está llamada a expedirse. No es la forma del acto jurídico la que abre la competencia privativa y excluyente de la Corte Electoral. No importa que desde el punto de vista formal se trate de un acto regla, de un acto administrativo o de un acto jurisdiccional. Lo que interesa es el contenido del acto, la materia sobre la que recae. Lo relevante a efectos de decidir si el conocimiento de un acto jurídico cae bajo la competencia de la Corte Electoral es

determinar si ese acto está relacionado con las elecciones, con el plebiscito o con el referéndum. A este respecto es importante señalar que la existencia de los actos electorales, como categoría autónoma dentro de los actos jurídicos, está expresamente reconocido por el constituyente en el literal a) del artículo 322". En ese mismo orden de argumentación, la Corte expresó: "Resulta muy claro que el constituyente optó por atribuir el juzgamiento de la materia electoral a un órgano de justicia independiente y especializado. Ese órgano no puede atribuirse facultades jurisdiccionales en materia civil, comercial, laboral o penal (salvo la competencia que a texto expreso se le otorga en el artículo 77 de la Constitución para juzgar a quienes actúan en política pese a la prohibición que los alcanza). Pero tampoco el Poder Judicial o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo pueden extender sus potestades jurisdiccionales a la materia electoral, porque ésta ha sido reservada por el constituyente a la Corte Electoral".

Tras subrayar el carácter irrevocable de sus decisiones en materia electoral, que

"solo admiten el recurso de revisión ante la propia Corte y no son susceptibles de impugnación ante ningún otro órgano o poder de gobierno", el planteo ante la Suprema Corte de Justicia se concentró en poner énfasis en la independencia -con rango constitucional- de la Corte Electoral respecto a los demás Poderes de Gobierno (incluido el Judicial), que en materia electoral la Corte tiene un fuero especial que le permite sustraerse de la justicia ordinaria, "porque esa materia constituye su fuero propio", y en el estatuto jurídico de los miembros de la Corporación con referencia a su responsabilidad. En un razonamiento argumental de gran efecto, la Corte Electoral sostuvo finalmente que "de aceptarse la tesis que se sustenta en la sentencia, los órganos del Poder Judicial o del Contencioso Administrativo, deberían abstenerse de revisar los actos dictados por la Corte Electoral en materia electoral pero podrían, en cambio, ordenar a esta que dicte los actos electorales que el juez ordinario estime adecuados"

La Suprema Corte de Justicia puso fin a esta eventual contienda con la emisión de una declaración el 24 de noviembre de 1997, en los siguientes escuetos pero concluyentes términos, en respaldo genérico a la jurisdicción y competencia reclamada por la Corte Electoral:

1) Conforme a claro texto constitucional, el conocimiento [...] en todo lo relacionado con los actos y procedimientos elec-

torales (art. 322), materia propia de la Justicia Electoral, es competencia exclusiva de la Corte Electoral.

2) No es propio de una decisión jurisdiccional formular recomendaciones acerca de la conducta que deban asumir los interesados.

3) Que se limita a las precedentes consideraciones en aplicación del principio de independencia técnica de los señores Magistrados".

Esta es la posición que se mantiene en la actualidad.

FUENTESCONSULTADAS

Justino Jiménez de Aréchaga: La Constitución Nacional. Tomo X.

Héctor Gros Espiell: La Corte Electoral del Uruguay.

Constitución de la República.

Leyes y reglamentos electorales.

Archivo documental de la Corte Electoral de Uruguay.



Wilfredo Penco
Uruguay

Ministro de la Corte Electoral de Uruguay, desde 1996; Doctor en Derecho y Ciencias Sociales; Primer Vicepresidente de la Academia Nacional de Letras del Uruguay; Ensayista y crítico literario, autor de varios libros e investigaciones de su especialidad; Secretario General del Gobierno Departamental de Montevideo (1994-1995); Director General de Cultura de la ciudad de Montevideo (1990-1992); Senador de la República del Uruguay (1985-1989); Observador internacional en elecciones nacionales en diversos países de América.

MISCELÁNEAS

Convencidos de que en la variedad está el gusto y de que los temas siempre deben ser analizados desde diversos ángulos, esta sección nos presenta una sugerente propuesta de artículos y/o comentarios de primera calidad relacionados al tema electoral, analizados desde una óptica diferente a la acostumbrada. Lo que en literatura diversa, se podría denominar como “interdisciplinarias del tema electoral”

Te invito a
mi
fiesta
democrática
(prohibido
beber
mientras
dure)



Patricio Navia
Chile

Doctor en Ciencias Políticas. Estudió Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad de Illinois y después realizó un magister en Chicago. Es profesor de la New York University en Estados Unidos y de la Universidad Diego Portales en Chile. Es autor de "Que gane el 'más mejor': Mérito y Competencia en el Chile de hoy"; y de "Las grandes alamedas: El Chile post Pinochet".

Este texto fue publicado originalmente en la revista Etiqueta Negra,
Año 5, N° 43.

www.etiquetanegra.com.pe

ENTRE DICIEMBRE DE 2005 Y 2006 UN POLITÓLOGO VIAJÓ POR NUEVE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA INVITADO COMO OBSERVADOR DE ELECCIONES PRESIDENCIALES. TODO PARECÍA MUY FESTIVO HASTA QUE SE DIO CUENTA DE QUE LO ÚNICO COMÚN A TODAS ERA LA LEY SECA. SI LA DEMOCRACIA ES UNA FIESTA EN LA QUE ESTÁ PROHIBIDO EL ALCOHOL, LA PREGUNTA ES ¿Y DÓNDE ESTÁ EL FESTÍN?

Por Patricio Navia



A todas las elecciones presidenciales les dicen fiesta, pero la democracia no es entendida por la gente como un momento de festín. A menudo termina siendo una oportunidad para escoger el mal menor, para exhibir las frustraciones de una población marginada o incluso para evidenciar la falta de interés de millones que ya no quieren participar de ese triste festejo. De ahí que tal vez sea una apropiada ironía de la vida que los comicios en América Latina -calificados como “fiesta de la democracia”- estén asociados a una prohibición en la venta de alcohol. Aunque todas las fiestas de la democracia en Latinoamérica la incluyen en sus legislaciones, la ley seca tiene pintorescas singularidades en cada país. Mientras en Costa Rica y Chile la prohibición a la venta de alcohol comienza a regir la noche anterior a la elección presidencial, en Perú y Colombia se aplica a partir del jueves por la noche, sesenta horas antes de que la gente empiece a votar. En Brasil, la ley seca se termina cuando se cierran las urnas, y es cuando empieza la celebración y uno puede esperar los resultados tomando cerveza en el bar de la esquina. En Venezuela comienza el sábado al mediodía. Y en México, cada estado decide la aplicación de la ley seca. En América Latina el Estado de Derecho en un país se puede medir por la cantidad de vendedores ambulantes en las calles -y por la calidad de la infraestructura de sus puntos de venta. El respeto de los restaurantes y bares por la ley seca también permite ver hasta en qué grado funcionan las instituciones democráticas en un país. Mientras en Chile los hoteles pueden servir alcohol a los extranjeros (hasta en eso los chilenos quieren atraer inversión extranjera), casi siempre hay formas de transgredir la ley. Mientras un billete de veinte dólares logró que un mozo en Perú escondiera un peruanísimo pisco sour en una taza de café, bastó un billete de diez dólares para que un mesero en Nicaragua me agenciara unas cervezas. En Brasil no me atreví a intentarlo por la barrera del idioma y en Costa Rica no logré que ningún mesero se animara a infringir la ley.

La noche que Michelle Bachelet cerró su campaña para la segunda vuelta presidencial, en Santiago de Chile se podía comprar bandas presidenciales por un monto entre dos y cuatro dólares. Aunque es inusual ver vendedores ambulantes ofreciendo bandas presidenciales en las concentraciones políticas, los chilenos entendieron que aquella noche las bandas sólo las podían usar las mujeres. Desde niñitas risueñas (“¿qué quieres ser cuando seas grande? ¡Presidenta!”) hasta sufridas ancianas (sin comentarios). Desde guapas muchachas y señoras gordas y bigotudas hasta las propias vendedoras ambulantes. La banda presidencial había llegado a manos del pueblo. La democracia es tan democrática en la cultura nacional de Costa Rica que hasta los presidiarios -incluidos homicidas y narcotraficantes- tienen el derecho a voto. En cada cárcel se abre un local de votación donde los delincuentes y criminales pueden ejercer su derecho ciudadano. De acuerdo con los primeros datos, el candidato-presidente Oscar Arias también ganó entre los presidiarios. Ningún candidato prometió acortar las penas.

El ex presidente del Perú Alan García cerró la campaña de la primera vuelta en el Paseo de la República, frente al Palacio de Justicia, en el centro de Lima. Después de liberar a una paloma (de las blancas y bonitas, no de aquellas que parecen cruzadas con ratones y que pululan por las plazas de armas), ésta se posó sobre la cabeza del espigado candidato. Porque es el símbolo del Espíritu Santo, como sabe cualquier lector de las Sagradas Escrituras, la señal fue casi divina. Porque Alan García estaba con la suerte del campeón, sus adversarios no pudieron gozar de la improbable descarga del vientre de la paloma sobre su cabeza. Un día antes de la fiesta democrática, confiado en que ganaría la reelección, el presidente de Colombia asistió a un programa de televisión donde habló con desvergonzada de ingreso a una discoteca playera- durará menos. En la generosa Nicaragua, los descuentos por llevar tu dedo manchado duran sólo un día. Eso sí es una fiesta de la democracia.

libertad. La ley prohíbe el proselitismo electoral justo un día antes de la elección. “Están desesperados porque ya probaron el desayuno y saben cómo va a ser el almuerzo” dijo el presidente en ejercicio, refiriéndose a cómo reaccionarían ante su triunfo sus principales detractores. Si bien nunca había aceptado la invitación a debatir, propuesta por su principal rival, el locuaz presidente se paseaba libremente por la televisión escogiendo a cuál programa iría y a cuál no. Pero una cosa es no querer debatir, y otra es no saber utilizar la televisión. Ante la más mínima provocación, aquel presidente podía hablar

de los

temas

más diver-

sos. Desde el

aborto hasta la

cocina nacional.

Naturalmente, siempre

recordaba sus viajes

por el país, el cariño de la

gente y cómo había cambiado

Colombia desde que él asumió

el poder. Aunque el programa de

televisión había sido difundido seis días

antes de la elección, la noche anterior

a la contienda el canal lo volvió a trans-

mitir. Al parecer, daba igual. Todos sabían

que en Colombia ganaba Álvaro Uribe. Sólo la

izquierda criticó que Uribe fuera a un programa

de conversación de un famoso cocinero para poner

su pimienta política e ideológica al plato principal.

En Nicaragua, algunos locales de votación parecían campos

de luciérnagas. Muchas de las escuelas en Managua,

la capital de ese país, el más empobrecido entre las naciones

de América Central, no tienen electricidad.

Aún más, durante las últimas elecciones presidenciales, los

habituales cortes de luz tampoco ayudaron en las escuelas

que sí tienen red de electricidad. En Nicaragua el cielo

aclara más de una hora antes de que los primeros

ciudadanos empiecen a emitir sus votos. A las siete de la

mañana, el sol ya estaba calentando en la mayoría de los

colegios electorales del país. Pero como las casillas debían

permanecer abiertas durante doce horas, cuando el sol se

esconde en el Pacífico, las filas de votantes que esperaban

sufragar tuvieron que esperar

a oscuras. Se tuvo que terminar

de votar usando lin-

ternas. Tanto para los apoderados de cada partido, como por supuesto, para los observadores luciérnagas. Ecuador ha tenido seis presidentes en los últimos diez años y ninguno de ellos ha durado más de tres en el balcón presidencial. Algunos países tienen ciclos de cuatro años (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica); otros presidentes tienen un quinquenio para gobernar (Perú, Nicaragua, Haití) y sólo uno (México) un periodo de seis años. Pero en Ecuador la incertidumbre es la que manda. “Dadme un balcón en cada pueblo y seré presidente” solía decir José María Velasco Ibarra, el más impor-

tante de

los numero-

sos presiden-

tes populistas que

ha tenido Ecuador.

Pero ninguno de los

últimos tres presidentes

electos en fiestas democráticas

de ese país ha podido

terminar su periodo en el bal-

cón. Abdalá Bucaram fue removido

por el Congreso por “incapacidad

mental”. Jamil Mahuad fue obligado a

renunciar por las protestas que generó su

decisión de adoptar el dólar como moneda

oficial del país. Lucio Gutiérrez fue destituido

del poder cuando el Congreso declaró vacancia

presidencial como consecuencia de las protestas so-

ciales. En un país en el que las encuestas son casi nada

confiables, hay un alto número de indecisos. Obligados a

escoger entre un populista de izquierda (amigo de Chávez

y de fácil palabra pero escasa experiencia política), y

entre un populista de derecha (admirador de Berlusconi y

autodesignado enviado de Dios para salvar al Ecuador),

la mayoría de ecuatorianos no estaba(n) muy entusiasmados

con la batalla. “Da lo mismo quién gana. Igual lo van

a sacar antes”, me dijo el taxista que me llevó al hotel

desde el aeropuerto de Quito días antes de la elección.

Se cuentan, pero no se suelen recontar los votos. En

los casi setenta años en que el Partido Revolucionario

Institucional, PRI, gobernó México, se decía: “las elecciones

no se celebran; se organizan”. Ahora, el país experimentó

el combate presidencial más reñido de su historia y las dudas

sobre la legitimidad de los resultados no se hicieron esperar.

Parece obligatorio que en

México los gritos en la política -como en

impugnó las votaciones y convocó a exigir un conteo: “ voto por voto, casilla por casilla”, en lugar de un conteo parcial. Como nunca hubo recuento total de votos, López Obrador se autoproclamó presidente legal de México en una ceremonia en la que la escritora Elena Poniatowska le impuso la banda presidencial. Fue el único perdedor que no aceptó su derrota en los once países que tuvieron elecciones en América Latina. En Brasil, en cambio, la votación es electrónica. Las máquinas para votar, similares al cajero automático de un banco, utilizan software de Microsoft. Gracias a que transmiten electrónicamente su recuento de preferencias, finalizada la votación se conoce en seguida quién será presidente. Desde que estas máquinas de votación se comenzaron a usar en la segunda mitad de los años noventa, Brasil nunca ha tenido una elección con resultados muy ajustados.

Como las máquinas no imprimen los votos, resulta imposible un recuento posterior. ¿Pueden las máquinas evitar fraudes y malos perdedores? “ Vota contra el diablo. Vota contra el imperio”, decía un cartel junto a una figura tridimensional de plástico del presidente Hugo Chávez. Era casi repugnante. Igual me detuve a fotografiarlo. “ No se puede tomar fotos”, me dijo un soldado que hace la guardia frente al Palacio Presidencial de Caracas. Lo ignoré. El tipo me sujetó del brazo y me exigió darme mi cámara electrónica. Le recordé que estábamos en Venezuela, un país libre, y que la extensa Constitución Bolivariana también garantizaba el derecho a tomar fotos. No le gustó para nada mi ironía. El soldado me empujó hacia un rincón y llegaron dos soldados más. Esta vez, más conciliatorio, acepté mostrarle las fotos que había tomado con mi cámara. Sólo había fotografías de la propaganda del presidente. “ Yo estoy con el comandante”, le dije con complicidad. “ Váyase. Y vuelva si quiere el domingo, a la celebración”, dijo el soldado. Por el momento, esa revolución no podía ser fotografiada. El color de la tinta indeleble varía de país en país: en algunos es negra, en otros es más rojiza (casi púrpura), azul e incluso turquesa. Después de algunas horas, la tinta tiende a disiparse. Pero si uno votó en Managua, no puede dejar de ir a la Plaza Inter, al lado del hotel Crown Plaza. Se trata de una multitienda que ofrece diez por ciento de descuento a los clientes que lleguen a comprar con el dedo manchado. En ese caso, todo depende del entusiasmo del vocal de mesa para manchar el dedo del votante. En la mayoría de los países, el pulgar es el escogido. Pero en el Perú, donde Sendero Luminoso llegó alguna vez a amenazar con amputarles los dedos a quienes iban a votar, todavía utilizan el dedo medio. Algunos vocales de mesa se entusias-

man y cubren desde la yema del dedo hasta la uña. Otros apenas cubren la yema. Cada quien reacciona de distinto modo ante la tinta. En algunos, la tinta indeleble los acompañará por semanas. En otros, la marca de la tinta -cual señal



➤ SISTEMA DE PARTIDOS EN LA REGIÓN ANDINA (1980-1995) Por Fernando Tuesta Soldevilla

1. Contexto económico y social

Los países andinos presentan algunas características sociales interesantes que vale la pena resaltar, pues permiten apreciar sobre qué marco estructural se asientan sus edificios políticos. A inicios de los noventa estos países concentran alrededor de 40 millones de habitantes; esto es, casi el 10 por ciento del total de América Latina, siendo el Perú el más poblado de todos, seguido por Ecuador y Bolivia. Si bien esta población gran parte de su historia ha estado concentrada en las áreas rurales, -donde la agricultura y la minería eran el eje de la economía, particularmente en los Andes- posteriormente los procesos de urbanización e industrialización, iniciados después de la segunda guerra mundial, permitieron que la mayor parte de su población se organice socialmente en las ciudades. Hay, sin embargo, diferencias. El Perú es un país más urbano; el 70 por ciento de su población vive en las ciudades, seguido con el 56 por ciento en Ecuador y el 51 por ciento en Bolivia. En parte esto es así pues sus capitales se ubican geográficamente en diversos lugares: Lima se encuentra en la costa, en cambio Quito y La Paz en la sierra. Esto hace que -particularmente en economías que han girado por mucho tiempo en la exportación tradicional- aparezcan ciudades competitivas: el puerto de Guayaquil en Ecuador y Santa Cruz en Bolivia. Es decir, Lima tiene una supremacía incuestionable sobre el resto del país, concentrando todo el poder, lo que hizo que los partidos políticos centraran la mayor de sus actividades y su organización en dicha capital. El centralismo, grave problema peruano, ha condicionado la propia constitución partidista. En el caso ecuatoriano la confrontación costa y sierra se tradujo entre las provincias de Guayas y Pichincha y, particularmente, entre las ciudades de Guayaquil y Quito. De ello se derivó que muchos partidos expresaran y representaran intereses, a veces antagónicos, de una u otra ciudad, desarrollándose una línea de conflicto partidista. Sólo algunos partidos pudieron lograr levantar un liderazgo en ambas ciudades. En el caso de Bolivia, la ciudad de Santa Cruz desarrolló algunas presiones regionales importantes sobre La Paz, que como capital no llega a cumplir un siglo. Se le puede ubicar como un intermedio entre los otros dos países. Los tres países alimentan esos efectos, pues mantienen estados centralistas y unitarios y se manifiestan contrarios a una postura federalista.

En los países estudiados los índices macroeconómicos son, en los noventa, más estables y aceptables que en la década anterior. Pero al analizar estas cifras en profundidad puede observarse abismales desigualdades entre sus ciudadanos, existiendo diferencias entre sectores de la sociedad que se relacionan de manera más moderna y otros más tradicionales; diferencias entre el sector urbano y rural o los sectores formales e informales. A esto hay que agregar la diferenciación étnica y racial, que ha sido un grave problema en la construcción de los estados nacionales, más allá de las propias carencias de las élites gobernantes. Si bien después en las últimas décadas hubo un proceso de crecimiento de los sectores no manuales, en los ochenta se manifestó un agravamiento de la pobreza y una pauperización de los sectores medios. En pocas palabras, se construye una *democracia de pobres*, donde las grandes concentraciones urbanas (Lima, La Paz, Santa Cruz, Guayaquil y Quito) siguen siendo los polos de atracción migratoria, desbordando los esquemas -si estos existen- de planificación urbana y la carencia de servicios. Estos tres países más Colombia, Venezuela y Chile, establecieron a fines de los sesenta un pacto de integración subregional (Pacto Andino), de los primeros en su estilo, por medio del *Acuerdo de Cartagena*.

Eran las épocas en que las políticas económicas tenían en el Estado al ordenador y eje de la economía. Situación que fue dejada de lado progresivamente, con la puesta en práctica de políticas antiestatistas, particularmente neoliberales, observándose una contradicción entre los intereses de sus miembros. La primera en aplicarlas fue Chile, con la llegada de Pinochet y por lo tanto su retiro del Pacto Andino. Este se convirtió, luego de un estancamiento de varios años, en un acuerdo más comercial, dejándose de lado aspectos iniciales como los de programación industrial e inversión extranjera. Quedó rezagado como acuerdo de integración, si se lo compara con otros, como MERCOSUR u otros acuerdos bilaterales, entre países de la región y Estados Unidos. Al no desarrollarse una integración efectiva, los aspectos relativos a la política nunca se llegaron a diseñar y el Parlamento Andino no fue sino una institución carente de cualquier importancia, inoperante y desconocido. Los partidos políticos de la región no llegaron a desarrollar ni acuerdos importantes ni políticas

coordinadas, como inicialmente se pensó, salvó -con todos los cuidados del caso- aquellos partidos de ideologías internacionales, como los comunistas, socialdemócratas y demócrata-cristianos. Incluso en estos casos, desarrollaban sus relaciones mucho más con su respectivo centro político, en Europa. Se suele sostener que los países para llegar a desarrollar una democracia política requieren de un cierto nivel de desarrollo económico. Esto que para muchos resulta una verdad fuera de dudas e históricamente comprobada, ha sido, de alguna manera, puesta en cuestión por la reciente historia latinoamericana y de la región andina. Debajo de la línea de ingreso mínimo, estipulada por el Banco Mundial, se encuentran 14 democracias latinoamericanas que al final de los noventa permanecían, no sin dificultades, firmes en la revaloración de dicho sistema. La mejor prueba de que no hay relación de causalidad directa entre ambos factores lo prueba el hecho de que en la década de los ochenta -llamada la década perdida- se mantuvieron en pie casi todas ellas pese a los efectos que produjo la peor crisis económica que padeció la región en más de medio siglo. Pero, no deja de ser cierto el hecho de que la crisis económica representaba una fuerte presión en países con tanta variedad y heterogeneidad de conflictos, particularmente en el momento de la transición y consolidación de los regímenes democráticos. Pero ello no implica que se pueda mantener inalterable una situación como aquella. En 1988, según datos del Banco Mundial, al margen de Venezuela, México y Uruguay, el resto de países de la región eran considerados de ingresos medianos bajos.

La década perdida se muestra en la siguiente información. Entre 1981 y 1989, el PBI per cápita descendió en todos los países: Bolivia, -3.5; Perú, -3.1; y Ecuador -0.7. La deuda externa en el Perú pasó de 10,038 a 21,105 millones de dólares (un incremento del 110%), en Bolivia de 2,700 a 4,276 millones de dólares (creciendo en un 58%) y en Ecuador de 5,997 a 12,105 millones de dólares (incrementándose en un 102%). En este período se observó también la caída más brusca del ingreso por habitante. Es así que la inflación boliviana, la más cruenta de la región, pasó de 296% -al inicio del gobierno democrático en 1982- a un 8,117% en 1985, para descender con la aplicación de la política de ajuste, en 1989, a 16,6%. En Perú la inflación fue de 60,8% -al inicio del primer gobierno, en 1980- a 158% al inicio del segundo, en 1985. Y al inicio del tercero, en 1990, fue de 7,650%. Con la aplicación de las políticas neoliberales, la inflación descendió a menos del 50%. Ecuador fue el menos afectado por una inflación alta: 12,8% en 1980; 31,2%, en 1984; 86%, y 70% en 1992. Es decir,

caídas del PBI, incrementos sustantivos de las deudas externas e inflaciones altas fueron algunas caras de la crisis de la región andina que erosionaron los ingresos de los ciudadanos. En medio de esta crisis económica, y en el momento en que los países intentaban pasar de la etapa de la transición a la consolidación democrática, el Perú tuvo que enfrentar la aparición, desarrollo y acoso del movimiento terrorista más cruento de la historia del hemisferio, el denominado Partido Comunista del Perú (PC del P), Sendero Luminoso. Los gobiernos democráticos debieron enfrentar, con una serie de errores y violaciones a los derechos humanos, no sólo a los grupos armados sino también a la presión y mayor presencia de los militares en la escena política. Esto se vio con mayor claridad en el gobierno de Alberto Fujimori. Los partidos políticos se vieron en la obligación de acomodar muchos de sus discursos y programas a la realidad de violencia política que vivía el Perú. Los efectos económicos y sociales de la guerra, particularmente entre 1983 y 1992, fueron muy altos. En el ámbito político creó un clima de inseguridad y terror ciudadano, desvelando las ineficientes políticas estatales para afrontar el problema, y, consecuentemente, erosionando las ya débiles instituciones políticas. El problema de la guerra contra Sendero Luminoso, los derechos humanos y la posterior pacificación fueron elementos de la agenda política que no tuvieron que afrontar los otros países. Tanto en Ecuador como en Bolivia, los grupos de apoyo y afines que quiso crear Sendero Luminoso no tuvieron los efectos deseados o pudieron ser controlados rápidamente. Por lo tanto, no jugaron ningún papel en el desarrollo partidista de estos países.

El poder que representó en forma incrementada el narcotráfico en la región fue otro de los problemas graves que tuvieron que afrontar las jóvenes democracias latinoamericanas. Los países andinos son los principales productores de coca en el mundo y si bien no existen mafias de la envergadura de las colombianas, sí se presentaron como socios menores de éstas, particularmente en Bolivia y Perú. Ecuador careció de este problema. En el caso boliviano, siendo un productor más pequeño, sin embargo, el narcotráfico penetró en localizados sectores de la élite política, incluso antes de la transición democrática. En el caso peruano, no llegando a estos niveles, se desarrolló una red de narcotráfico que involucró, por un lado a mandos castrenses en la zona cocalera de la selva central, y por otro lado la alianza que desarrollaron mafias de narcotraficantes, particularmente a partir de mediados de la década pasada, con Sendero Luminoso y, en menor medida, con el MRTA. Esta coalición -que intercambiaba protección de parte de estos grupos por armas y dinero proveniente del narcotráfico- en

el país que concentraba alrededor de las dos terceras partes de la producción de hoja de coca a nivel mundial, tuvo efectos perniciosos tanto en el incremento de la violencia política como en la expansión del narcotráfico en Perú. Es decir, estamos delante de países que si bien experimentaron en forma común graves problemas, como crisis económica, violencia política y narcotráfico, la envergadura del problema varió de país en país. Si el Perú -el de mayores recursos-, fue el más afectado por la concurrencia de los tres elementos, Bolivia afrontó una grave crisis económica, una importante presencia del narcotráfico y una ausencia de violencia política, y Ecuador fue el menos afectado por la crisis económica, careció de una violencia política y un poder del narcotráfico. Sin embargo, en los países andinos se trató de enfrentar los problemas desarrollando políticas económicas más o menos similares de ajuste estructural (Bolivia desde 1985, Perú desde 1990 y Ecuador desde 1992), tratando de frenar la inflación, reactivar la actividad productiva y liberar recursos, desregulando y desgrabando las economías, pero con el constante peligro de quebrarlas. En cualquier caso, el efecto mediato sobre la atmósfera de la competencia partidista ha sido un acercamiento del conjunto de fuerzas políticas sobre las propuestas neoliberales y un descrédito de aquellas de corte estatista, particularmente la izquierda, que vio debilitada, también por este factor, su propuesta sobre la sociedad.

2. Las transiciones democráticas

Los procesos políticos de cambio de regímenes autoritarios a gobiernos democráticos han sido denominados *procesos de transición a la democracia* o como intervalo de un régimen político a otro. Si bien las transiciones a la democracia fueron estudiadas en el centro y sur de Europa de la posguerra (Alemania, Austria, Italia, etc.), son los procesos de democratización del sur europeo (Portugal, Grecia y España) a mediados de los años setenta y los de América Latina y África, en los ochenta, los que han producido el interés por indagar acerca de los procesos de transición.

En relación a los regímenes militares habría que hacer una precisión inicial. En el caso peruano y ecuatoriano, el régimen militar de 1968 y 1972, respectivamente, se levantaron con un programa reformista de corte nacionalista. El primero influyó sobre el segundo y abarcó espacios de reforma más amplia. Si el primero se enfrentó a los grupos de derecha tradicionales, el segundo lo hizo con los populistas, que estuvieron en el poder en el último período. Pero ambos mantuvieron el control

sobre todas las instituciones políticas. De esta manera, los partidos si bien no fueron perseguidos, sus actividades fueron restringidas al trabajo político con las corporaciones. Algunos sectores de izquierda moderada y demócratacristianos estuvieron, en algún momento, cercanos a los militares gobiernistas. Esto influyó también en la expansión del movimiento sindical. No se trataba de dictaduras férreas sino lo que algunos denominaron dictablandas. Distinto fue el caso de Bolivia. La dictadura de Banzer fue brutal, con la persecución y represión a la izquierda y el movimiento sindical liderado por la COB. De esta manera, la naturaleza y el signo fueron distintos.

El apoyo partidario que atrajo fue el del derechista FSB y el sector del MNR de Paz Estenssoro, para después deshacerse de ellos. Su programa fue de modernización de la economía, pero sin afectar a los grupos de poder, como sí ocurrió en el caso anterior. Se excluía también a los partidos políticos, pero de manera violenta. Posteriormente, ante los fracasos reformistas, se instalaron relevos militares tanto en Perú como en Ecuador, para desmontar reformas, asumir compromisos económicos -ante endeudamientos mayores- con la banca internacional y desplegar un doble juego de endurecimiento con los sectores de trabajadores y apertura inicial con sectores empresariales y de derecha. El fracaso de sus propias políticas, alineado con una independencia y grandes movilizaciones sindicales antidictatoriales, presionó para que los militares tensaran primero y distendieran después, el clima político, para pasar a plantearse la transición, ya exigida por las élites políticas. En el caso boliviano, la recesión económica y el desgaste del régimen empujaron a plantearse la transición.

En general, el marco internacional jugó un papel importante, particularmente la política exterior de la administración Carter. Las transiciones democráticas en la Región Andina pasaron y se establecieron bajo la llave de los procesos electorales. A diferencia de las transiciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial y las del setenta, en Europa, en que las elecciones no fueron el elemento prioritario, como sí ocurrió en los países latinoamericanos y los andinos, en particular. Las transiciones de esta región fueron las primeras y las que encabezaron la lista de este lado del hemisferio: Ecuador (1978-1979), Perú (1978-1980) y Bolivia (1978-1982). En estos países las elecciones jugaron un papel fundamental, pues no existieron administraciones de transición o paritarias. Los militares se quedaron, en los tres casos, hasta el final y entregaron el poder al partido triunfante de las primeras elecciones presidenciales.

De alguna manera, la transición fue un acuerdo, no siempre flui-

do, entre el gobierno militar y lo que se denominó la oposición leal, siendo en todo caso una *transición controlada*. El primero reconocía a los partidos políticos como interlocutores válidos y éstos aceptaban las reglas de juego impuestas, en el caso de Ecuador y Perú, después de la ronda de negociaciones. En el caso boliviano la transición fue más tensa y los militares se retiraban sin acuerdos globales con los partidos políticos, en medio de una polarización política. Más bien se trataba de la perpetuación de un sector de los militares en el poder, por la vía electoral, primero con la fraudulenta elección del oficialista Pereda y la posterior fundación y participación del mismo dictador Banzer como candidato. El fracaso de esta estrategia, sin ningún tipo de acuerdo con los partidos políticos, y la caída de Banzer, provocaron marchas y contramarchas entre sectores militares y las fuerzas políticas.

En todos los casos se realizó un proceso de liberalización hacia una vuelta al Estado de Derecho y la realización de elecciones para el traspaso de régimen. En Perú y Ecuador estuvo precedido por cambios en las reglas de juego. Inicialmente en Bolivia no sucedió esto. Para este efecto, en el caso peruano, fue convocada una Asamblea Constituyente (1978) para que redactase una nueva constitución, sin restricciones en la participación partidaria, para posteriormente realizar elecciones generales (1980) y traspasar el poder al opositor AP. En el caso ecuatoriano, por medio de un referéndum (1978) se escogió, entre dos propuestas, una nueva constitución, redactada por una élite política. Asimismo, se promulgó una nueva ley de elecciones y de partidos políticos.

En ellas, se intentó organizar el marco de la competencia política alrededor de los partidos, quienes la monopolizaban, buscando eliminar la participación de los caudillos tradicionales y de los independientes. Posteriormente (1979) se realizaron elecciones y se entregó el poder al partido triunfante, luego de una segunda vuelta, la alianza populista y demócratacristiana CFP y DP. En el caso boliviano inicialmente se estipuló la elección directa tanto del ejecutivo como del legislativo. Pero los resultados de 1979 y 1980, con el casi empate entre UDP y MNR y el triunfo de la UDP, llevaron a un entrapamiento de la transición al no simpatizar un sector militar con sus resultados, como a la incapacidad de los partidos políticos para llegar a acuerdos políticos que permitieran la elección presidencial por medio del Parlamento. La consecuencia fue la sucesión de 6 golpes militares. La transición se tornó tortuosa y se prolongó hasta 1982, año en que un acuerdo de élites decidió respetar los resultados de la elección de 1980 y elegir presidente Hernán Siles Suazo. De esta manera, fueron

las elecciones parte sustantiva de los procesos de democratización y en donde los partidos políticos se alzaron como los actores principales en el acuerdo global de dicho régimen.

En el inicio del primero gobierno democrático respectivo, los triunfos de AP, en Perú, de CFP, en Ecuador y de la UDP, en Bolivia, colocaban la gravitación del sistema de partidos hacia el centro político. Asimismo, legitimados como producto de elecciones democráticas y competitivas, y con un marco institucional que les permitía desarrollar y afirmar la democracia. Sin embargo, habría que agregar que si bien esto en general es incuestionable, lo era también la presencia de una competencia partidista polarizada, más en Bolivia, que en Ecuador y Perú, que permitió la vuelta de los militares y la postergación, por dos años, de cambio de régimen. Los partidos políticos salieron de la transición más desgastados en este primer país que en los otros dos. Los sistemas de partidos que nacían eran, en todos los casos, multipartidistas, más polarizado y fragmentado Bolivia, que Perú y Ecuador, pero éste más fragmentado y menos polarizado que el peruano.

3. El sistema electoral y su incidencia en el sistema de partidos

En la región andina se manifestó un interés muy marcado por las elecciones en la medida en que el sistema presidencialista y las reglas de juego conceden al elector un mayor protagonismo en la conformación de los poderes. De esta manera, las elecciones jugaron un papel de mecanismo de legitimación del gobierno y del sistema político y cumplieron con las normas prácticas para calificarlas como democráticas. En los regímenes políticos presidencialistas, y los países andinos lo son, se realizan dos distintos tipos de elección para presidente de la república y para las cámaras legislativas. Existe pues una doble legitimidad distribuida en los poderes del estado, que muchos consideran la piedra angular del conflicto de los mismos.

El hecho de que existan dos competencias electorales paralelas no significa que no exista relación entre ellas. Esto implica saber si se realizan simultáneamente y su grado de intensidad. De esta manera, a mediados de los noventa, Bolivia tenía una *alta simultaneidad* pues sus dos procesos electorales se desarrollaban el mismo día, se sufragaba con la misma boleta y se tenía uno solo voto para ambos niveles. Perú tenía una *mediana simultaneidad* pues se sufraga el mismo día, en una misma boleta, pero se tenía más de un voto. Ecuador, por otro lado, se encontraba inclinado hacia el otro extremo, *baja*

simultaneidad, pues si bien había una simultaneidad cada 4 años, a mitad del período presidencial se realizaba la elección parcial del parlamento. Asimismo, carecían de boleta única y tenían más de un voto.

De lo anterior se puede apreciar lo siguiente: en el caso boliviano al existir una *alta simultaneidad* la votación presidencial *arrastraba* a la votación del partido en el Parlamento. Este se ve totalmente subsumido al interior de la campaña preferente y dirigida hacia el candidato presidencial, teniendo como resultado una composición del Parlamento en igual dirección que la votación al presidente. Como se trataba de un sistema multipartidista, al no existir ninguna experiencia que un candidato presidencial logre la mayoría absoluta, *el enganche* con su lista parlamentaria impedía que ésta -por mejor aceptación que tenga- no logre sobrepasar tampoco esta meta y, de esta manera, otorgar una mayoría que le permita elegir a su candidato en el Congreso Nacional, con el consiguiente elemento favorable a la gobernabilidad. Sin embargo, en Bolivia se manifestaba una crítica al voto único por que no se permitía al elector decidir, de manera independiente, la composición del Parlamento.

En el caso peruano la situación, al encontrarnos ante una *mediana simultaneidad*, era diferente. El voto de *arrastré* fue menor cuando se trató de una sola vuelta electoral, como en 1980, pues el elector mantenía su voto parlamentario pero, a causa de la campaña del *voto perdido*, concentra su voto presidencial en los de mayor opción. Los partidos pequeños se ven arrastrados por esta tendencia. Cuando se introduce la segunda vuelta electoral, el *arrastré* fue mayor, si el candidato presidencial tenía una ascendencia mayor que el partido y alianza que representa y es considerado altamente competitivo. Un ejemplo lo mostró Alberto Fujimori en 1990. Existen, sin embargo, los casos inversos como AP en 1985 y PAP en 1990. A ello habría que agregar que los partidos políticos que se han estructurado alrededor de ideologías más o menos articuladas mantuvieron una cierta disciplina del voto al otorgar porcentajes parecidos entre su votación presidencial y parlamentaria. Fueron los casos, en los ochenta, del PPC, PAP y la izquierda. Hay una combinación, por lo tanto, en la campaña electoral dirigida hacia el candidato presidencial y al partido.

En relación a Ecuador se puede percibir una inclinación hacia la *baja simultaneidad* ya que sólo cada cuatro años la relación entre ambas elecciones es intensa. A medio período, la elección parlamentaria adquirió una suerte de plebiscito para medir la gestión gubernamental. Por esta razón, tanto en

1986, como en 1990, los presidentes el socialcristiano León Febres Cordero (PSC) y el socialdemócrata Rodrigo Borja (ID) perdieron su mayoría parlamentaria. Cuando las elecciones se realizaron el mismo día se han producido situaciones extremas: en 1979, el voto presidencial ganador de la CFP fue menor que su voto parlamentario. En cambio en el resto de los casos fue a la inversa, siendo el más notorio, en 1993, en donde el voto por Sixto Durán Ballén fue muy superior al de su partido, el PUR.

3.1 Los sistemas electorales parlamentarios

En lo que respecta a los sistemas electorales para la conformación del Parlamento, si bien existe una relación con el sistema de partidos, no se puede señalar que entre una y otra existe una relación monocausal y unilineal. Por el contrario, y la experiencia de los países andinos así también lo demostró, es necesario tomar en cuenta: la relación de multicausalidad, pues el sistema electoral es solo una variable entre otras; igualmente la relación circular que existe entre ambos, pues el sistema electoral también depende del sistema de partidos dados; y el contexto sociopolítico e histórico en que éstos se desarrollan.

Los tres países estudiados pasaron del sistema mayoritario a las proporcionales décadas atrás y, luego del proceso de redemocratización, todos lo mantuvieron con una ya vasta aplicación del sistema. Desde aquel cambio, el sistema se ha mantenido inalterable, como suele suceder.

Los tres países estudiados muestran sistemas de representación con *proporcionalidad imperfecta*, como la mayoría de países de América Latina. Esto favoreció a determinados partidos en detrimento de otros. Se ha podido observar que el Perú ha sido el de mayor desproporcionalidad, seguido de Ecuador y en menor medida, Bolivia.

En relación a las circunscripciones electorales podemos señalar que se encuentran determinadas por las demarcaciones político-administrativas. En Perú, una circunscripción nacional para senadores y circunscripciones departamentales para diputados, hasta 1992. Posteriormente, hasta el 2000, se trató solamente de una circunscripción nacional. Ecuador tenía una circunscripción nacional para los diputados nacionales y circunscripciones provinciales para los otros representantes. Finalmente, Bolivia posee circunscripciones departamentales tanto para senadores como para diputados. En todos los casos nos encontramos con circunscripciones plurinominales y variables: Bolivia tenía todas mayores de 5 bancadas por circunscripciones, siendo la mayoría medianas y grandes; Ecuador, por su lado, elegía al 65% de sus diputados provinciales

en circunscripciones pequeñas menores de 5 bancadas; y el Perú, hasta 1992, el 50% de los diputados eran elegidos en estas circunscripciones pequeñas. La mayor cantidad de circunscripciones de este último tipo permite que el sistema se incline hacia una mayor desproporción.

En relación a la forma de candidatura, ésta se manifestó por el sistema de listas cerradas y bloqueadas en Ecuador y Bolivia. Allí juega un rol más importante el partido político al no tener opción el elector de modificar los puestos propuestos por éste. En cambio en Perú con la lista cerrada y no bloqueada, combinada con el voto preferencial, el elector juega un rol mayor al tener la posibilidad de modificar la lista presentada por el partido. Esta facultad permitió que por medio del voto preferencial ingresaran un tercio de representantes en los parlamentos peruanos entre 1978 y 1990.

En relación al número de votos la situación es variada. Ecuador concede dos votos diferenciados uno para el ejecutivo y otro para el legislativo en dos boletas separadas. Bolivia presenta un solo voto - *el voto vinculante*- tanto para presidente como para diputados en una sola boleta. Aquí no se podía elegir al interior de una lista ni tampoco entre los diferentes poderes del estado. Finalmente, en Perú se disponía de tres votos en una sola boleta, uno para el ejecutivo, otro para senadores y otro para diputados. Y al interior de éstos los dos votos preferenciales opcionales, como ya se señaló líneas arriba, es decir, cinco votos. A partir de 1995 se mantendrán 3 votos: uno para el ejecutivo y dos votos preferenciales para los representantes unicamerales.

En relación al procedimiento de escrutinio el Perú ha utilizado el método d'Hondt desde 1962 hasta la actualidad. Ecuador, por su lado, ha utilizado el cociente electoral eliminador y distribuidor. En cambio Bolivia introdujo el método d'Hondt desde 1967 hasta 1985. Con la elección de 1989 se utilizó el doble cociente de participación y de asignación. Finalmente, volvió a cambiar para las elecciones de 1993 que se puso en práctica el método Saint Lagüe.

En el período observado, ningún país encontramos la utilización del umbral de representación ni nacional ni en ningún otro tipo de circunscripción. Como se conoce, éste es uno de los instrumentos que se incorpora con el propósito de concentrar el sistema de partidos. A pesar de que ese era el interés de muchos legisladores y políticos, nunca fue debidamente debatido y, por lo tanto, puesto en práctica. Este instrumento sí hubiera impedido la participación de grupos y partidos pequeños y eventuales que estuvieron presentes gra-

cias al sistema proporcional sin barrera mínima. No es mucho lo que se ha discutido en la región en lo que respecta a la representación política.

En la relación votos-escaños en Perú, a partir de 1992 (hasta el 2000), ha tendido a *proporcionarla*, con la aplicación de un distrito electoral único con cifra repartidora. En cambio en Bolivia, desde 1989, se intentó facilitar la gobernabilidad más que buscar la proporcionalidad, introduciendo cambios en los métodos de cálculo. En Ecuador, no se intentó nada en un sentido o en otro.

En lo que respecta a la relación votante/elegido las tendencias fueron opuestas. Ecuador y Bolivia se dirigieron a fortalecer el voto por el partido, por medio de las listas cerradas y bloqueadas. A ello hay que agregar, en el caso ecuatoriano hasta 1994, un monopolio de los partidos en la participación electoral. Perú, por el contrario, se inclinó a fortalecer el voto personal por medio de las listas cerradas y no bloqueadas con voto preferencial y a la participación de los independientes. Es necesario precisar que en los cambios producidos al interior de los sistemas de representación proporcional los sustentos han sido diferentes. Mientras que en Bolivia la reforma electoral pasó por una discusión amplia y contó con el acuerdo de los principales partidos, en el Perú de los noventa los cambios producidos no se discutieron sino de manera formal y no contaron con la aprobación de los partidos políticos opositores.

Pese a lo anterior, a nivel internacional el debate va en la dirección de racionalizar la proporcionalidad y personalizar el voto, privilegiando elementos mayoritarios en sistemas de representación proporcional.

En relación a los efectos que puedan tener los sistemas electorales sobre el sistema de partidos, se puede señalar que los tres países, de una u otra manera, vieron reducir la relación entre partidos electorales y partidos parlamentarios, en una proporción importante. Perú entre 1980 y 1990, Ecuador entre 1988 y 1990 y Bolivia entre 1985 y 1993. Es decir, los sistemas electorales jugaron un papel *reductivo*, pero menos de lo esperado por sus propios sistemas. Esto se debe a la flexibilidad de la presentación de candidaturas, salvo Ecuador a nivel parlamentario, la posibilidad de establecer alianzas pre-electorales y la no existencia de barreras mínimas, permite que el número sea alto con partidos que a lo más tienen dos escaños.

En relación a mayorías parlamentarias, si tomamos los resultados de las elecciones por separado en ambas cámaras,

entre el período 1978 y 1993, de un total de 22 elecciones que dieron un número igual de parlamentos, sólo en seis oportunidades se logró una mayoría absoluta. Cuatro casos se dieron en Perú: mayorías absolutas de AP en la cámara de diputados en 1980, por el PAP en la cámara de senadores, en 1985, y el triunfo mayoritario de Cambio 90 en el Congreso Constituyente Democrático de 1992. Hay, sin embargo una diferencia. En los dos primeros casos se trató de mayorías fabricadas por el sistema electoral. Con una distribución adecuada y puesta al día de la distribución de escaños por circunscripciones, no se hubieran dado estas mayorías absolutas. Los porcentajes para el ganador son, sin embargo, altos. En el cuarto caso, el contexto de haberse producido una elección después del *autogolpe de Fujimori* en 1992, en un marco político con reglas de juego impuestas por el gobierno, forma parte de una elección semicompetitiva, en donde no intervinieron los partidos políticos principales. En Ecuador, de 6 parlamentos, no se da un sólo caso -al que se le agregaría el de Uruguay en el resto de América Latina- en que algún partido ni de gobierno u oposición logra una mayoría parlamentaria. Sin embargo, si bien nadie logra mayoría parlamentaria, en 1979 y 1988, la suma de los porcentajes de los votos de los dos partidos mejor ubicados se encontraban por debajo de la mayoría absoluta, a nivel de porcentaje de sus escaños -por la distorsión de la representación- superaban el 50%. Por diferencias ideológicas y políticas, en ambas oportunidades no se establecieron pactos o coaliciones. En Bolivia, de 8 cámaras legislativas, sólo en 2 de senadores se ha observado mayorías absolutas, ambas logradas por el MNR, en 1989 y 1993. En el primer caso como opositor y en el segundo como gobierno. Esto permite reafirmar que en un sistema de partidos multipartidista (sea o no polarizado), si un solo partido político logra la mayoría absoluta, es muy posible que lo haga de forma independiente de los detalles del sistema electoral. Sin embargo, la volatilidad electoral hace que en algunos sistemas, como el peruano, pueda lograrse una mayoría parlamentaria con mayor probabilidad que en los otros casos. Todo lo anterior no hace concluir que la falta de mayoría institucional determinaría el conflicto entre poderes y la ingobernabilidad en estos países, pero sí es necesario observarlo como un factor no desdeñable.

3.2. Los sistemas electorales presidenciales

En relación a los sistemas presidencialistas andinos se puede observar que éstos han modificado sus períodos presidenciales. Sin embargo, en el marco temporal del estudio se

han mantenido estable, salvo Ecuador al inicio del proceso redemocratizador. El Perú es el país que tiene el período presidencial más largo con 5 años, seguido de Ecuador y Bolivia con 4 años. Pero, si al inicio del período democrático ningún país permitía la reelección inmediata -Perú y Bolivia, pasado un mandato y Ecuador, indefinidamente, ésta será posible, por los cambios constitucionales, en Perú desde 1995 y Ecuador desde 1996. Un presidente podría permanecer por lo tanto 10 años en Perú y 8 en Ecuador.

Tratándose de la elección más importante y por elección directa, las tres constituciones andinas exigen un respaldo de una mayoría absoluta para poder acceder al principal puesto político del país. Salvo en un caso -Alan García en Perú- ningún candidato superó esta barrera. De los once procesos electorales en los países andinos: tres en Perú y cuatro, tanto en Ecuador como en Bolivia, accedieron a la presidencia por diversas modalidades. Dos en Perú, por mayoría relativa (Fernando Belaunde y Alan García), cinco por medio de la segunda vuelta electoral (Fujimori en Perú, Roldós, Febres Cordero, Borja y Sixto Durán, en Ecuador) y cuatro por elección del parlamento (Siles Suazo, Paz Estenssoro, Paz Zamora y Sánchez de Losada, en Bolivia).

Estos tres sistemas sólo se mantienen vigentes: segunda vuelta en Perú y Ecuador y elección parlamentaria en Bolivia. Candidateaban las dos mejores mayorías relativas, en el primer caso y las tres mejores en el segundo. De las nueve elecciones de segunda vuelta no ha salido ganador el mismo de la primera en cuatro oportunidades: por segunda vuelta fue derrotado Rodrigo Borja, en Ecuador y Mario Vargas Llosa en Perú, y por el parlamento Hugo Banzer y Gonzalo Sánchez de Losada, en Bolivia.

En relación a la segunda vuelta electoral en Perú y Ecuador podemos encontrar una constante, que en todos los casos el ganador de la elección tuvo que enfrentar un parlamento opositor. Se supone -y esa es la idea- que el presidente que sale elegido por dicho sistema nace con una mayor legitimidad. Esto es discutible en el caso peruano. Belaunde y García salieron elegidos con porcentajes menores y en el primer momento de su gobierno gozaron de una alta legitimidad. En el caso ecuatoriano no hay experiencias de contraste. Todos los presidentes salieron elegidos en segunda vuelta. Si la primera todos los votos se dispersan y en la segunda se concentran, esto hace -unido a la existencia de más de un voto- que el elector se incline, en la primera vuelta, por el candidato de su preferencia y, en la segunda, por el de sus

segundas preferencias o en contra de el otro candidato . En realidad, un presidente con gran legitimidad, pero sin mayoría parlamentaria compromete la relación ejecutiva y legislativa y además coloca elementos de ingobernabilidad, toda vez que las segundas vueltas electorales, no hacen sino polarizar las posiciones a extremos tales que posteriormente es difícil entablar acuerdos con las fuerzas políticas presentes en el parlamento. La posibilidad de la doble vuelta electoral a nivel parlamentario, no logró tener mayor audiencia. Por el contrario, la legislación electoral peruana estableció el distrito electoral único, haciendo imposible este complemento.

La situación ha sido distinta en Bolivia, pues los cuatro gobiernos emergieron del parlamento. En circunstancias diversas sin embargo. En 1982, la elección de Siles Suazo fue el acuerdo simple de respetar al ganador de la elección directa y por lo tanto la ubicación de gobierno y oposición en los extremos de una pugna. El resultado fue un gobierno catastrófico. Los otros por el contrario nacieron de acuerdos de mayoría: Paz Estenssoro, Paz Zamora y Sánchez de Losada. El primero de ellos fue al pacto entre el partido de gobierno y el principal partido de oposición; en los dos siguientes se trataba de alianzas de gobierno, sin componentes de la oposición. En términos de experiencia este tipo de elección presidencial, por el cambio de actitud de las élites, permitió la estabilidad democrática boliviana y contribuyó a su gobernabilidad. A nivel del sistema de partidos tuvo el efecto de presionar hacia una competencia centripeta.

En términos globales, de los caminos elegidos para la elección presidencial fue el caso boliviano el que aportó mejores elementos para la gobernabilidad y la estabilidad democrática, distendiendo la competencia partidista y comprometiendo a los partidos tanto del gobierno como de la oposición con el sistema político. En cambio, en los casos peruano y ecuatoriano la segunda vuelta no implicó una política de alianzas partidarias en función de la gobernabilidad y, por el contrario, polarizó el enfrentamiento partidista, bloqueando todo tipo de acuerdos y pactos.

4. Características de los partidos y los sistemas de partidos

Se ha anotado que el sistema político deseado después de la transición era aquel conformado alrededor de sistema de partidos. Este se estructuró sobre la base de los partidos políticos existentes, a los que se les fueron agregando nuevos

partidos, de modo particular al final de la década pasada. El carácter predominante de sus componentes ideológicos, el número de partidos y la forma e intensidad de la relación entre ellos son los componentes que permitirán clasificar a los sistemas de partidos andinos.

4.1 Las familias ideológicas y sus pesos electorales

El pluripartidismo andino expresó de forma muy amplia las diversas corrientes ideológicas que se desarrollaron a lo largo de este siglo. Habría que precisar que si bien muchos de los partidos creados antes del último gobierno militar fueron organizaciones que se formaron en contextos totalmente distintos a los que les tocó jugar después de la caída de dichos gobiernos -ausencia de elecciones, largas temporadas inactivas, preponderancia del caudillismo, reducido número de votantes, etc.- la mayoría de ellas se forjaron bajo una propuesta ideológica. Si ésta era parte de las grandes corrientes ideológicas internacionales, las posibilidades de establecerse por temporadas más largas eran mayores (PPC, PCP, en Perú, PCE, PLR, PSE, en Ecuador, PC, FSB, en Bolivia), como las de aquellos movimientos de ideología nacionalista y populista, fuertemente ligados a líderes y caudillos (PAP y AP, en Perú, CFP, en Ecuador, MNR y MNRI, en Bolivia). Los partidos que no cumplían en parte estas condiciones, pues eran escasamente organizados, claramente oligárquicos u organizados sólo alrededor de los gobiernos (MDP y UNO, en Perú, CID y ARNE, en Ecuador, PL y ACB, en Bolivia), no lograron cruzar el largo período militar, desapareciendo en las primeras elecciones de la transición democrática.

A diferencia de otros países de la región, en los países andinos, con diversos grados, se expresaron casi todas las ideologías y movimientos importantes , que cubrieron todo su espectro partidista. No obstante se debe señalar que no siempre agrupaciones que han tenido cierta importancia política han contado con apoyo electoral destacado. El caso de la izquierda es el más notorio, como el POR boliviano. A continuación realizaremos una revisión de estas corrientes en forma transversal y sus apoyos electorales. Es necesario precisar que la siguiente división ideológica la desarrollamos sólo con el propósito expositivo y no necesariamente como una tipología. Hay muchos partidos que resulta difícil ubicarlos; dónde colocar al peruano AP, por ejemplo, sino no cumple con precisión los elementos constitutivos como partido conservador liberal o populista. Pero, se acerca en algo a un partido liberal, pese a no haberse formado luchando por el laicismo y en confrontación contra los conservadores católi-

cos, y más bien sí por su adhesión a los postulados de un estado social. Otro caso es el MNR. Nació como un partido popular y revolucionario, con influencia marxista y aprista, pero en los ochenta presenta las características de un partido neoliberal, así se mantengan en su programa tradicional algunos postulados de la revolución de 1952. Esto nos señala que muchos puntos programáticos e ideológicos medulares de muchos partidos políticos no lo son más ahora. Asimismo, no es preciso determinar en el corto plazo los cambios en algunos postulados de los partidos políticos, pues se puede confundir la táctica con la estrategia partidaria. Esto sólo se puede percibir tomando un período relativamente largo. Eso hacemos a continuación.

1. Neofascistas. En realidad, no se trata de partidos formados bajo un programa fascista, con una base obrera y pequeña burguesa y que se alza contra los sistemas democráticos, sino más bien de partidos anticomunistas, con elementos fascistas y de apoyo a gobiernos militares. Del conjunto de partidos, el único que se acerca más por sus métodos autoritarios y contrarios a la revolución de 1952, es la boliviana FSB. Era el partido que expresaba los intereses de la derecha no democrática, apoyando a los militares en los golpes de Estado, como sucedió en 1971. Si bien ha logrado contar con algunos parlamentarios en algunos congresos, se encontró en un franco proceso de pérdida de importancia. No pudo canalizar las demandas de los sectores de derecha, ubicados posteriormente en ADN o MNR. Perdió peso electoral y no pudo recuperarlo.

2. Neoliberales. Partidos de diversa procedencia y base social, formados o alineados en los últimos períodos bajo los programas económicos de ajuste estructural y los postulados del libre mercado. Aquí se puede ubicar a los peruanos Movimiento Libertad, Renovación e incluso Cambio 90/Nueva Mayoría, el ecuatoriano PUR y el boliviano MNR. Salvo el último, el resto se han fundado en los últimos años. Tras ellos se han alineado los sectores más modernos del empresariado, que han apoyado propuestas, de este grupo, desde las autoritarias (Cambio 90 y Renovación) hasta las democráticas (Movimiento Libertad). En el caso de Renovación, a éste rasgo se le suma la influencia no menos importante de la organización ultra católica *Opus Dei*. En general, los neoliberales constituyen organizaciones de gobierno (PUR y Cambio 90/Nueva Mayoría) o aliados de ellos (Renovación), fuera del cual sólo se mantienen aquellos que tienen una tradición y organización política importante (MNR). Caso contrario pueden abrirse las puertas de su extinción (Movimiento Libertad). Los partidos

neoliberales, básicamente pragmáticos, han jugado un papel fundamental en el esquema de los gobiernos de la década del 90' y aparecieron como alternativa a los partidos tradicionales e ideológicos. Esto es más claro en Perú y, en menor medida, en Ecuador y Bolivia. Pero, en todos los casos se trata de agrupaciones políticas con los mayores apoyos electorales de los noventa y quienes ejercieron la dirección de los gobiernos (PUR, en Ecuador, MNR, en Bolivia y Cambio 90/Nueva Mayoría, en Perú).

3. Liberales. De los partidos liberales del siglo pasado, en los tres países sólo el ecuatoriano se mantuvo en actividad. En Perú no logró encarnarse en una organización política y en Bolivia desapareció prácticamente con la revolución de 1952. Los liberales, a diferencia de los europeos, nacieron básicamente con una propuesta anticlerical, pero manteniendo sus lazos con sectores de las oligarquías, sean urbanas (Ecuador) o mineras (Bolivia). En Ecuador los liberales, luego de alternar los gobiernos con los conservadores, tuvieron que ocupar un segundo plano con la aparición de los movimientos populistas, aliándose con diversos gobiernos sean éstos civiles o militares. En el período democrático, sus propuestas doctrinarias han sido asumidas, en forma agresiva, por los neoliberales, perdiendo espacio. Particularmente porque en los últimos tiempos los liberales pasaron a defender las propuestas de un Estado social. En base a este punto y por su asentamiento en la clase media ubicamos en este grupo, no sin reservas, al peruano AP. Dos veces gobierno, pero con una base doctrinal más débil, se articuló bajo el mando de su líder y caudillo Fernando Belaunde, defendiendo una economía con presencia estatal. Electoralmente, si bien AP ha llegado a gobernar en dos oportunidades, fue perdiendo apoyo en diversos sectores, tanto por el desgaste que le produjo gobernar como por la aparición de los grupos neoliberales e independientes. Los liberales no tuvieron muchas posibilidades de cambiar la pendiente que los situó fuera del grupo de los partidos gobernantes y a lo más parecen colocarse en aquellos de segundo orden.

4. Conservadores. Esta corriente ideológica clerical, nacida en el siglo XIX, estuvo acompañada siempre de una respuesta a los liberales. Al igual que éstos, los conservadores jugaron un papel más importante en Ecuador que en Bolivia y ninguno en Perú. Gobernaron en varias oportunidades e incluso, cuando el populismo rompió con esa suerte de bipartidismo liberal-conservador, siguieron ocupando cargos como aliados de otros gobiernos. El conservadurismo fue perdiendo fuerza y ganando descrédito, usándose su nombre incluso en términos

peyorativos. Pero, a mediados de la década democrática, fue cambiando progresivamente su posición, acomodándose a las nuevas propuestas en relación al sistema económico, convirtiéndose en uno de los portavoces del libre mercado. No extraña por eso que el PCE ecuatoriano establezca una alianza con el abanderado del neoliberalismo, el PUR. Pese a ello, pasó de ser un partido grande para convertirse en un partido sólo significativo. Sin ser ideológicamente conservador, pero sí con rasgos autoritarios, ubicamos en este grupo al ADN boliviano. Nació como un partido con rasgos autoritarios, alrededor de la figura de Hugo Banzer. En él se agruparon ex demócratacristianos y ex falangistas. Pasó a convertirse en un partido medular en el sistema partidista boliviano y a adherirse, sin reservas, al sistema democrático y a las propuestas económicas neoliberales. Sin embargo, en su interior se jugaron posiciones más próximas al conservadurismo, motivo por el cual expresa los intereses de los empresarios más tradicionales. Por estas razones, los conservadores tuvieron aún cierta capacidad de ubicación política en la región andina.

5. Socialcristianos. Corriente que agrupa al sector de derecha demócratacristiano. En él se encuentran el PSC ecuatoriano y el PPC peruano. Bolivia no tiene un representante importante. Los socialcristianos reagruparon a muchos ex conservadores, cuando aparecía con empuje en los sesenta. Opositores a los gobiernos militares reformistas tanto en Ecuador como en Perú, aglutinaron también a sectores de la derecha empresarial. En el período democrático propusieron las tesis de la economía social de mercado, participando en gobiernos (en Perú el PPC como aliado de AP y en Ecuador con el PSC). Habiendo tenido un estimable apoyo electoral, -más el PSC que el PPC-, lo fueron perdiendo a manos de los neoliberales y los grupos independientes de inclinación derechista. El primero a manos del PUR y el segundo, por el Movimiento Libertad y, posteriormente, por Cambio 90/Nueva Mayoría y Renovación. Pese a ello, el socialcristianismo -más en Ecuador que en Perú- tuvo un espacio que buscó ampliar desde su ubicación de centro-derecha.

6. Demócratacristianos. Si bien en América Latina los demócratacristianos sólo fueron fuertes en Venezuela, Chile y, posteriormente en algunos países centroamericanos, después de la segunda guerra mundial, en los países andinos tuvieron relativa influencia. En la mayoría de los casos nacían como desprendimientos de los grupos cristianos conservadores (Ecuador), por la forja de grupos estudiantiles progresistas o por opositores a regímenes autoritarios de la década del cincuenta (Perú y Bolivia). En los tres casos se trata de par-

tidos inclinados hacia posiciones de centro-izquierda, motivo por el cual se opusieron a las dictaduras de derecha (Bolivia) o simpatizaron con los gobiernos militares reformistas (Perú y Ecuador). Esto último debido a que los demócratas cristianos intentaban crear una tercera vía entre el capitalismo y el comunismo, basados en la doctrina social de la iglesia y en las encíclicas sociales del Papa. El énfasis en materia económica, hasta la década del setenta, era de una fuerte presencia estatal. Conforme avanzó el proceso de consolidación las democracias cristianas fueron perdiendo peso político y electoral. En Ecuador, país en el que han tenido mayor presencia, llegó a colocar a Osvaldo Hurtado, ideólogo de la DP, como Presidente de la República, luego de la muerte de Jaime Roldós. Posteriormente, consiguieron regularmente una pequeña fracción parlamentaria, siendo un partido que mantiene una propuesta ideológica importante. En el caso boliviano la DC, fundada en 1954, ha sido un partido menor. Se alió a diversos partidos (MNR, ADN) para lograr un puesto parlamentario, y no gravita más en la política del altiplano. La peruana DC, muy resentida con la salida del grupo fundador del PPC, perdió toda vigencia en el período de estudio. En otras palabras, las democracias cristianas, salvo como partidos de segundo orden (Ecuador), no tuvo ningún potencial competitivo ni electoral en la región andina.

7. Socialdemocracia. A diferencia de las agrupaciones socialdemócratas europeas, en la región andina los partidos adheridos a la Internacional Socialista no nacieron como grandes agrupaciones obreras de masas. Estos fueron más bien partidos nacionalistas de izquierda con inserción en las clases medias y la empleocracia. Fueron afiliándose, desde los ochenta, al centro internacional por su postura de centro izquierda y como propuesta popular, en ausencia de partidos socialistas paralelos a los europeos. En este grupo, denominados entre ellos de izquierda nacional, podemos colocar al MIR en Bolivia, PAP en Perú e ID en Ecuador. En ese mismo orden puede encontrarse la influencia del marxismo en sus programas originales. Tienen como aspecto común ser el único grupo (al que se le puede agrupar al primer MNR) que nacido desde una posición extraparlamentaria, posteriormente ha logrado ser gobierno: PAP, en 1985-90, ID, en 1988-1992 y MIR, en 1989-1993. Los tres partidos se renovaron políticamente distanciándose de la derecha, en el caso del PAP y deshaciéndose de su marxismo, en el caso del MIR- y colocaron a la cabeza a figuras jóvenes que gobernaron sus respectivos países: Alan García, en Perú, Rodrigo Borja, en Ecuador y Jaime Paz Zamora, en Bolivia. El PAP con una ideología propia e influyente en otros partidos latinoameri-

canos, es considerado el partido con mayor organización en el Perú, forjado firmemente sobre la figura de su líder y pensador Víctor Raúl Haya de la Torre. Perseguido por largas temporadas y con cambiantes posiciones políticas que lo llevaron a pactar incluso con la oligarquía, el aprismo llegó al poder después de más de medio siglo de lucha política. Con una posición ubicada en el centro-izquierda y un programa económico basado en las llamadas propuestas heterodoxas, no logró dirigir un buen gobierno. Por el contrario, a Alan García se le recordó como el gobierno de la hiperinflación. El ecuatoriano ID y el boliviano MIR, lograron también gobernar, con consecuencias poco positivas. En efecto, la propuesta socialdemócrata andina no mostró una experiencia de gobierno exitosa. Por ello, de ser organizaciones inicialmente con una fracción parlamentaria muy grande, después de su paso por el gobierno, sufrieron una severa disminución (PAP e ID) o ingresaron a una crisis partidaria (MIR). Pese a ello, estos tres partidos siguieron siendo gravitantes, opositores a los gobiernos neoliberales, en el escenario político andino.

8. Socialistas. Los grupos socialistas aparecieron con las primeras organizaciones obreras (1920 en Bolivia, 1926 en Ecuador y 1928 en Perú). Sin embargo, salvo el caso ecuatoriano, ya sea por la conversión al comunismo (Perú) o el tardío peso de las ideas marxistas, los partidos socialistas perdieron vigencia. En Ecuador el PSE logró reagruparse después de una trayectoria cambiante, para obtener algunos puestos parlamentarios en la década del ochenta. Formó parte de los grupos de oposición que congregan algunos intelectuales. En el caso boliviano, el PS-1 recuperó algunas ideas primigenias socialistas, recién se fundó en 1971, en plena dictadura de Banzer. Tuvo singular éxito en las elecciones de la transición, basada en la figura de su prominente líder Marcelo Quiroga Santa Cruz. El asesinato de éste tuvo serias repercusiones en el partido que no logró, más allá de 1985, ubicarse como partido significativo. Es decir, los socialistas en los países andinos no fueron fuerzas competitivas para gobernar ni gravitantes en la oposición.

9. Izquierda marxista. La más antigua la conforma los tradicionales partidos comunistas (Perú: 1930, Ecuador: 1933 y Bolivia: 1950). No fueron partidos de masas, aunque su principal trabajo y apoyo lo consiguieron en los sectores obreros. Perseguidos en casi todas las dictaduras y gobiernos autoritarios, fueron altamente dependientes de la línea internacional del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS). Esto los llevó a cambios en su política interna y su incapacidad de ubicación en el espectro partidista nacional. Conforman el

grupo de partidos más ideologizado en su formato *stalinista*, tuvieron paradójicamente que aplacar a las clases trabajadoras, cuando éstas mostraron sentimientos revolucionarios, dado el menor interés del PCUS en esta región. Pese a ello, a nivel de las centrales obreras lograron convertirse en una fuerza dirigente (CGTP, en Perú) o considerable (COB, en Bolivia y FUT en Ecuador). En el período democrático, a nivel electoral se integraron en alianzas políticas de izquierda (IU en Perú y Bolivia y FADI en Ecuador) o centro izquierda (UDP en Bolivia), teniendo una participación política desigual. Al lado de los comunistas se desarrollaron otros grupos marxistas formados en los sesenta -la llamada *nueva izquierda*- en la que participaban maoístas, trotskistas y castristas, todos ellos grupos extraparlamentarios en radical oposición a las dictaduras militares, a los partidos políticos tradicionales y a los partidos comunistas. Bolivia fue el país andino y latinoamericano con una gran influencia trotskista, de manera particular en los sectores minero y estudiantil, encabezada por el POR. En el período democrático, la división endémica del trotskismo los dejó al margen de convertirse en una agrupación competitiva importante. En Perú tuvieron un apoyo electoral destacado en las elecciones de la transición, para luego perderse en pequeños grupos distantes del gran frente electoral, IU. En Ecuador no tuvieron peso electoral significativo. En relación a los partidos maoístas, proliferaron en los tres países. El discurso en favor de los campesinos, en los países andinos, tuvo cierta recepción, en el campo y en sectores magisteriales y estudiantiles. UNIR, al interior de la IU peruana y el MDP ecuatoriano, en ese orden, mantuvo una bancada parlamentaria considerable, en cambio el maoísta FRI formó parte de las listas de centro-derecha, encabezadas por Paz Estenssoro y Hugo Banzer, gracias a lo cual consiguió algunos escaños parlamentarios. A estos grupos habría que agregar al PUM, partido marxista peruano independiente de las corrientes internacionales, debido a que mantuvo, a lo largo de la década del ochenta la mayor cantidad de escaños parlamentarios, al interior de IU. Asimismo a los grupos cristianos de izquierda, que más tarde se distanciarían del marxismo e IU para agruparse alrededor del MDI. A pesar de que el PCB compartió el poder, al interior de la UDP, fue la peruana IU la fuerza de izquierda que consiguió un mayor y sostenido porcentaje electoral de apoyo a lo largo de la década de los ochenta, colocándose como la segunda fuerza electoral en ese período. Le sigue en orden de importancia los ecuatorianos FADI y el MDP, fuerzas electoralmente menores, que colocaron en algunos parlamentos un número pequeño de representantes. Finalmente, en Bolivia, después del fracaso del gobierno de la UDP, el frente político auspiciado por el PCB, Izquierda Unida, no llegó a ser una

fuerza política y electoral significativa. Estos partidos y frentes marxistas incorporaron y canalizaron intereses de nuevos sectores sociales logrando ocupar gobiernos locales y regionales en cuya actividad fueron adhiriéndose al sistema democrático. Sin embargo, la caída de los estados socialistas de Europa del este, los llevó a una crisis ideológica y política.

10. Populistas. Si bien han aparecido populismos en los tres países, pudiéndose colocar en algún período también al peruano PAP o al boliviano MNR, este grupo tuvo singular importancia en Ecuador. Allí se desarrolló este estilo de hacer política basada en las redes clientelares y prebendarias ubicadas preferentemente en el sector urbano popular, en cuya cabeza se encontraba el líder, habiendo sido el más prominente de ellos el varias veces presidente Velasco Ibarra. De ideología difusa y algunas veces contradictoria entre las diversas expresiones, los partidos populistas, defienden centralmente la actitud protagónica del Estado tanto a nivel social como económico. Esta defensa es decisiva en la medida en que la propia relación con sus electores la realizan desde las esferas públicas. El CFP, FRA y PRE conforman el grupo de partidos populistas con vigencia en el período democrático ecuatoriano. El antiguo CFP llegó a ocupar el primer gobierno después de la transición, en alianza con los demócratacristianos, para terminar dividido y diezmado con la muerte de sus líderes Roldós y Bucaram. Progresivamente fue perdiendo escaños parlamentarios hasta casi desaparecer. En cambio, en relación inversa, creció el PRE que aparece entre las fuerzas políticas más importantes de Ecuador. El PRA se mantuvo como un partido populista menor. El espacio político del populismo sigue siendo abierto a un estilo y práctica fuertemente arraigados en la realidad ecuatoriana. Con reservas podríamos colocar en este grupo al MNRI de Siles Suazo, que tuvo una importancia vital en la transición y convertirse en el primer gobierno democrático para después del fracaso de dicha experiencia prácticamente desaparecer.

11. Partidos étnicos y regionales. Más que un partido que reivindica una postura regional, el FNTC peruano se mantuvo con una pequeña y permanente bancada parlamentaria. Fue gracias a la concentración de su votación en la región fronteriza con Bolivia, basada en la actividad de un grupo familiar comercial. En relación a los partidos étnicos sólo los encontramos en Bolivia con las agrupaciones kataristas. De las numerosas que se presentan, sólo el MNTKL mantuvo cierta presencia por su alianza con el gobierno de Sánchez de Lozada. Sin embargo, los kataristas no lograron expresar acertadamente al mundo aymara que buscaban representar.

12. Grupos fluidos e independientes. En la región andina se manifestó de manera creciente este grupo de partidos. Aquí se encuentran los peruanos Cambio 90/Nueva Mayoría, Movimiento Obras, FIM y UPP y los bolivianos CONDEPA y UCS. En Ecuador no aparecieron estos grupos debido, en parte, a una legislación que protege a los partidos políticos así como a la existencia de los movimientos populistas que cumplen, parcialmente, el papel de canalizar las demandas de los grupos descontentos con los partidos políticos tradicionales. Todas estas agrupaciones han nacido a finales de la década de los ochenta, seguidas y facilitadas por la quiebra de las propuestas estatistas, el auge de las políticas neoliberales, la pérdida de influencia de los grupos de izquierda, el sindicalismo y el incremento de la economía informal. La aparición de estos movimientos o partidos fluidos es la consecuencia de la pérdida de representatividad del sistema partidista (Perú) o cuando éste muestra signos de desgaste (Bolivia), facilitado por un marco legal que permite la aparición de estos movimientos (Perú y, en menor medida, Bolivia), levantándose contra los partidos políticos -componentes del sistema cuestionado- con un discurso antipolítico y antipartidista. Políticamente pragmáticos, crecen alrededor de una figura destacada en otro campo de la vida profesional (Fujimori, Pérez de Cuellar), medios de comunicación (Belmont, Palenque) o empresarial (Fernández). Son agrupaciones con un alto componente personalista y por lo tanto contrarias a desarrollar una maquinaria partidaria. Sin embargo, hay diferencias notables. En el caso peruano, mientras los nuevos movimientos adoptan posturas neoliberales (Cambio 90/Nueva Mayoría, Renovación) o cercanas a ellas (UPP), en los casos bolivianos este espacio -en parte llenado por el MNR y parcialmente por MIR-ADN- se inclinan hacia una propuesta menos ortodoxa, en la medida en que requieren del Estado para seguir desarrollando sus políticas clientelares y prebendarias. Se diferencian en que encararon el sistema partidista desde posturas más autoritarias como Cambio 90/Nueva Mayoría, que desarrollaron un fuerte enfrentamiento con los partidos políticos hasta quebrar el sistema democrático peruano, en 1992. Otros pasaron por un camino intermedio con posiciones más populistas como las del Movimiento Obras, en Perú, y CONDEPA y UCS, en Bolivia, hasta el caso de UPP, en Perú, que sí acepta las reglas de juego democráticas, reconociendo la necesidad de un sistema de partidos estable. Desde el inicio de esta década, este grupo de partidos es el principal reclutador de votos en Perú, desalojando a los partidos políticos importantes de la década anterior, pero sin crear instituciones políticas sustentadoras de un sistema democrático abierto y competitivo. En Bolivia, se incorporaron al sistema político y si bien adquirieron

cierta importancia, se encuentran en un segundo nivel y todavía limitados a expandirse más allá de La Paz (CONDEPA) y a otros grupos sociales (UCS). En Ecuador no aparecieron organizaciones de este tipo sino personajes al interior de las agrupaciones ya existentes. El cambio constitucional y legislativo emprendido por Sixto Durán, para la participación de los independientes, cambió esta situación.

Resumiendo podemos señalar que en el período democrático el grupo ideológico importante, en Perú, fueron los socialdemócratas (PAP), la izquierda marxista (IU), socialcristianos (PPC) y liberales (AP), pasando después a tomar la mayor importancia los grupos fluidos e independientes de inclinaciones neoliberales (Cambio 90/Nueva Mayoría, Obras y Renovación). Por su lado en Ecuador las tendencias se mantuvieron más o menos estables entre populistas (CFP, PRE), socialcristianos (PSC), socialdemócratas (ID) y conservadores (PCE), agregándose después los neoliberales (PUR). Finalmente, en relación a Bolivia, de tener una fuerte presencia de izquierda populista (MNRI-UDP) y marxista (POR, PCB, MIR), se estableció alrededor de los neoliberales (MNR), conservadores (ADN), socialdemócratas con inclinación neoliberal (MIR) y, posteriormente, los grupos fluidos de tendencia populista (CONDEPA y UCS).

4.2 Los sistemas de partidos: los criterios cuantitativos

Se ha indicado que el número de partidos políticos en un sistema muestra el grado de fragmentación o concentración del poder político. En los países andinos podemos observar que el número de éstos en el nivel de la candidatura parlamentaria fue alto. Esto fue facilitado por leyes electorales permisibles y de aplicación flexible. Ecuador mostró el número más elevado de candidaturas parlamentarias, seguido de Perú y Bolivia. Pero si Ecuador y Perú aumentaron el número a lo largo del período observado, Bolivia tuvo un comportamiento variado. En el caso peruano esto fue estimulado con el discurso oficial antipartidista, con la consecuente proliferación de candidaturas independientes. Pero si observamos los partidos que obtuvieron escaños en el Parlamento apreciamos que el efecto de concentración electoral peruana fue mayor que en Bolivia y Ecuador. Si posteriormente observamos sólo a los partidos políticos con más del 3% electoral, encontramos que el número disminuye más en Bolivia -lo que podría señalar que existe una dispersión electoral en pequeñas representaciones que no son partidos significativos-, seguido de Perú y finalmente Ecuador. Pero es el caso peruano en donde se manifestó una mayor concentración del porcentaje de esca-

ños de los dos partidos más fuertes, por lo tanto del poder parlamentario, seguido de Bolivia y de Ecuador. Este último país muestra nuevamente una alta dispersión partidaria al no sobrepasar los dos partidos más fuertes más del 50% de los escaños en 4 de 6 Parlamentos.

Finalmente, al aplicar el índice de Laakso/Taagepera para determinar el número efectivo de partidos políticos -atendiendo tanto a su fuerza electoral como parlamentaria- encontramos en Bolivia una clara tendencia a la concentración, que va de 3 a 4 partidos. Exactamente contrario es lo que sucedió con el caso ecuatoriano que -pese a tener el efecto reductor mayor de los tres países de su sistema electoral sobre su sistema partidario -, mostró una tendencia a la fragmentación partidaria que va de 3 a 7 partidos. En el Perú la situación se presentó, inicialmente, de un sistema que contiene alrededor de 4 partidos hacia una concentración partidaria -la menor de toda la región 2.4, en 1985- en la década de los ochenta, para posteriormente volver a fragmentarse con la crisis de representación partidaria y la aparición de los independientes.

Atendiendo al criterio estrictamente numérico, estamos por lo tanto delante de sistemas de partidos --en la región andina- claramente multipartidistas. Sin embargo, sólo con los criterios cualitativos podemos descubrir comparativamente la mecánica del sistema y el formato que construyen.

4.3 Los sistemas electorales: los criterios cualitativos

Para entender con mayor cercanía y precisión los sistemas partidistas andinos queremos introducir comparativamente algunos componentes de la relación entre ellos.

En relación al grado de *polarización ideológica* detenernos a observar *la distancia o cercanía ideológica* entre los miembros de las comunidades políticas andinas. Como hemos visto en ellos se encontraban presentes casi todas las familias ideológicas -atendiendo para este fin básicamente al continuo izquierda-derecha -, siendo el peso e importancia distinta entre ellos, tanto al inicio como al final del período de estudio. En el Perú la distancia ideológica fue mayor. A lo largo de la década del ochenta las organizaciones claramente de derecha (AP, PPC y más tarde el Movimiento Libertad) y de izquierda (IU) tuvieron pesos electorales y parlamentarios importantes. Su concepción y práctica política en relación al papel del Estado, las propuestas económicas, las políticas sociales, medidas distributivas, la situación de los derechos humanos y la política antisubversiva los colocaban en los extremos opuestos.

El centro ocupado por el PAP se inclinó en estos temas tanto en uno como en otro sentido. A esto habría que agregar que la presencia del grupo armado Sendero Luminoso intensificó más el debate ideológico. Los partidos de todo el espectro político se mantuvieron hasta el final de los ochenta, como *partidos ideológicos*.

Posteriormente, con la aparición de los independientes y la quiebra del sistema partidista anterior, la distancia ideológica se estrechó. Izquierda y derecha en los términos tradicionales han perdido importancia y se ha impuesto la presencia y actuación de los partidos pragmáticos. La situación fue distinta en el Ecuador. De la gama de partidos presentes en su sistema, si bien muy fragmentado, la distancia fue más corta. Esta mantuvo básicamente como extremos importantes al centro izquierda (ID) y el centro derecha (PSC), situándose el resto de partidos relevantes, populistas, al interior de esta distancia. Al final del período la pérdida de influencia de la izquierda fue acompañada por el crecimiento de la derecha neoliberal, en momentos en que se imponía fuertemente el pragmatismo político en la actuación de casi todo el espectro partidario. Bolivia también observó un cambio que merece atenderse. Al inicio de la transición eran importantes los grupos marxistas, en alianza con el centro izquierda, pero sólo hasta el fracaso del gobierno de la UDP, extendiéndose la distancia ideológica hasta el derechista ADN. Después de ese año, prácticamente desaparece la izquierda marxista como fuerza gravitante y se observa una moderación del MIR y un desplazamiento del MNR hacia posiciones neoliberales, estrechándose la distancia ideológica, notándose un pragmatismo y un abandono firme del componente ideológico tan característico del sistema boliviano hasta inicios de los ochenta.

De esta manera se observa en los países andinos una cercanía ideológica que se sitúa básicamente entre el centro y la derecha, que muestra un desplazamiento de los partidos y tendencias al interior de ellos, más *ideológicos* por los *más pragmáticos*. Las ideologías han perdido importancia para efectos prácticos, particularmente cuando el electorado ha visto transitar a once gobiernos andinos -sólo el MNR repite dos veces- de las más diversas posiciones ideológicas y no siente que en lo fundamental se han resueltos sus problemas más significativos. En resumen, como señala Sartori, hay polarización allí donde existe distancia ideológica (Perú, entre 1978-1992 y Bolivia 1980-1985) y no cuando hay cercanía ideológica (Ecuador a lo largo del período).

En relación al comportamiento de los partidos con respecto a la formación de *alianzas y coaliciones políticas* podemos en-

contrar también diferencias. La cercanía o distancia ideológica no implica necesariamente la formación o la imposibilidad de establecer coaliciones, muchas veces partidos de signo ideológico contrario producen coaliciones y otros de semejanza ideológica no lo consiguen. Las coaliciones pueden mostrar de algún modo el grado de comunicación partidaria y fluidez entre sus componentes. Bajo esta idea podemos señalar que a lo largo del período el Perú no produjo ninguna coalición gubernamental y parlamentaria importante. La única, entre los partidos AP-PPC, -entre 1980-1984- no fue percibida como tal por la inmensa superioridad de los populistas y por la cercanía entre sus componentes. El caso ecuatoriano es un intermedio. Allí los partidos, por el alto grado de fragmentación partidaria, tuvieron que formar coaliciones electorales que se prolongaron, por lo menos en la primera parte del período presidencial. Estas se produjeron básicamente entre los partidos de cierta cercanía ideológica (CFP-DP, PSC-PCE-PLR, ID-DP y PUR-PCE) y ninguno entre los extremos. El caso boliviano muestra una dinámica diferente. Hasta 1985 los partidos políticos conformaban alianzas electorales alrededor de las cercanías ideológicas. Así fue en el primer gobierno democrático (UDP), como en la oposición (ADN y MNR). Sin embargo, la crisis de este gobierno produjo un cambio en la actitud de los partidos políticos que vieron peligrar la precaria estabilidad del régimen democrático, que favoreció la formación de coaliciones en los tres subsiguientes gobiernos (MNR-ADN, MIR-ADN y MNR-MNTKL-MBL-UCS) que permitieron una gobernabilidad no vista anteriormente.

En relación al *grado de la competencia partidista* podemos observar que se marcaron pautas distintas entre unos países y otros. En Perú, a lo largo de la década de los ochenta, la pauta de comportamiento se inclinaba hacia la *competencia centrífuga*, donde los partidos de los polos opuestos, en el sistema, mantenían una significativa fuerza, y paralelamente el grupo armado Sendero Luminoso y los militares adquirían mayor importancia. Esto colaboró en la crisis institucional y posterior golpe de Estado, en 1992. Bolivia transitó de un punto a otro de la competencia. Al inicio de la transición, en 1979, hasta el primer gobierno democrático (1982-1985) se desarrolló una clara *competencia centrífuga* entre los polos ideológicos contrarios. Pero, además permanecían como componentes altamente significativos en el sistema político tanto el sindicalismo radical de la COB como las tendencias autoritarias en las fuerzas armadas. Posteriormente, con el fracaso del gobierno centro-izquierdista de la UDP, la pérdida de importancia de la COB y la política de las coaliciones de los partidos, en el sistema se impuso una *competencia centripeta*.

. En el Ecuador, pese a las intensas pugnas entre ejecutivo y legislativo, la competencia también se manifestó con impulsos *centrípetos*. Todos los partidos políticos se manifestaban adheridos al sistema democrático y el partido antisistema no dejó de ser marginal.

En la región andina no se han expresado a nivel de la competencia partidista, ni han adquirido mayor importancia -no queriendo decir que no existen- divajes de tipo étnico, religioso o regional, como ocurre en muchos países industrializados. Esto no implica que estas líneas de conflicto no se desarrollen posteriormente, particularmente en situaciones en las que el asentamiento de los partidos en la sociedad no es firme y apenas tiene algo más de una década.

Finalmente, en relación a la tipología de los sistemas de partidos andinos intentaremos aplicar y discutir nuevamente la tipología entregada por Giovanni Sartori. Como él mismo indica, es muy difícil encontrar algún sistema que contenga todos los elementos que estructuran un sistema de partidos, con mayor razón cuando estamos delante de países que por primera vez intentan estructurar un sistema político competitivo sobre la base de un sistema partidista. Bajo esta consideración podemos señalar que el caso peruano muestra una presencia de partidos antisistema importante, una competencia centrífuga (hasta 1992), una distancia ideológica máxima entre sus extremos y oposiciones bilaterales (tanto en el gobierno de AP, como de PAP existieron oposiciones en ambos lados que no pudieron sumar sus fuerzas) o contraposiciones. Por su parte Bolivia mostró partidos antisistema al interior del sistema de partidos (la izquierda marxista, ADN, FSB y como grupo de presión, la COB), una competencia centrífuga, una distancia ideológica y oposiciones bilaterales, pero sólo hasta 1985. Posteriormente, desaparecieron estas características. En cambio Ecuador no mostró partidos antisistema importante, la competencia tuvo impulsos *centrípetos*, se manifestó una proximidad ideológica entre sus polos y sus oposiciones fueron unilaterales.

En consecuencia, con los componentes antes señalados, encontramos que el sistema de partidos peruano fue del tipo multipartidista *polarizado*, el boliviano transformó de forma continua este mismo tipo, a partir de 1985, por uno *multipartidista moderado*

con tendencia a la concentración. En cambio Ecuador mantuvo este último formato a lo largo del período democrático, pero con una tendencia a la fragmentación. En las condiciones antes expuestas, con un sistema de partidos límite, Bolivia y

Perú desarrollaron caminos opuestos. Mientras que la élite boliviana puso en práctica una política de impulsos *centrípetos*, con pactos y coaliciones que permitieron la gobernabilidad y la incorporación positiva de los partidos antisistema, en el caso peruano los elementos detonantes se fueron sumando: mantención de una distancia ideológica máxima entre sus polos, una competencia con impulsos *centrípetos*, un creciente partido antisistema, oposiciones bilaterales y la imposibilidad de crear pactos y coaliciones entre las élites. El resultado, un sistema de partidos frágil y sumamente débil ante situaciones de tensión exógena. La cruenta lucha, con características terroristas desarrollada por Sendero Luminoso, la respuesta antiliberal con alto grado de violación de los derechos humanos de parte de las fuerzas armadas, colocó la variable militar como decisiva. Si a ello se agrega la hiperinflación en el período 1988-1990 y la pérdida de votos -sabiendo que menos votos implica menos poder- de los partidos políticos del sistema a favor de los grupos fluidos antipartidos, se comprenderá cómo el sistema no pudo sobrevivir más allá del momento en que Fujimori decidió ponerle fin, para encabezar un golpe de Estado en 1992 y forjar -de forma discontinua- un sistema que se inclina a la semi-competencia.

Sin embargo, hay algunos elementos de la tipología de Sartori que comprometen nuestra clasificación. Como hemos visto el número de partidos en la región andina ha sido generalmente alto. Para el politólogo italiano el número límite entre el sistema de partidos de *pluralismo moderado* y *polarizado* se encuentra entre cinco o seis partidos en el sistema. Resulta un tanto difícil aplicar sus criterios para contar los partidos relevantes, pues salvo en Bolivia, no es posible distinguir en los otros sistemas presidencialistas el potencial de *coalición* y de *chantaje* de los partidos políticos. Una primera apreciación nos llevaría a pensar que parte de estos países se encuentran al borde de la atomización o, por su número, se encuentran en *el pluralismo extremo*. Pero al aplicar el índice del número efectivo de partidos encontramos que todos los sistemas partidistas se incorporarían al de *pluralismo limitado*. Lo curioso del caso es que si se promedia este índice en todo el período del estudio resulta que Perú tiene el más bajo (3,3), seguido por Bolivia (4,0) y en tercer lugar Ecuador (5,7). Pese a ello, la mecánica de funcionamiento del sistema está lejos de ser igual. Perú se ubica, como hemos visto líneas arriba, en el pluralismo polarizado y Ecuador y Bolivia en el moderado. De lo anterior resulta que el que no encaja, por su número, es el caso peruano. Esto nos lleva a señalar que puede haber un número de partidos que, situándose en menos de cinco funciona con un formato polarizado. A la

inversa, puede existir un número alto de partidos, Ecuador por ejemplo, que sin embargo observan un funcionamiento de pluralismo moderado. El número de partidos no indica, en este caso, polarización sino una fragmentación propia de países que intentan consolidarse estructuralmente. Pero, con esta primera tipología nos queda algunas dudas sobre los multipartidismo polarizado peruano (1978-1992) y boliviano (1980-1985) y los multipartidismo moderado boliviano (1985-1995) y ecuatoriano (1979-1995). Para visualizar las diferencias encontramos limitaciones en la tipología de Sartori, motivo por el cual nos es útil tomar en cuenta las variaciones que realiza Klaus von Beyme en relación a estos sistemas. Es así que observando las alianzas partidistas, los sistemas de partidos en la región andina quedan fijados de la siguiente manera: el caso ecuatoriano se aproxima a un *pluralismo moderado* con partidos en alternancia sin coaliciones, en cambio el boliviano se ubica en el tipo de *pluralismo moderado con partidos en alternancias con coaliciones permanentes*. En relación a los otros dos casos, podemos encontrar que tanto Bolivia (hasta 1985) como Perú se encuentra en aquellos sistemas de *partidos de pluralismo polarizado con oposición fundamental erosionando el centro*.

Este caso límite muestra en forma clara que dos democracias andinas requerían para poder sobrevivir desarrollar un proceso de *reelegitimación del sistema político*, pues un sistema de partidos polarizado por sí solo no determina el fin de la democracia, pero si la debilita hasta hacerla peligrar. Bolivia probó, en 1985, la primera parte de esta tesis, Perú, la segunda.

5. A modo de Conclusión

Los sistemas políticos formados tras la transición democrática intentaron crear el andamiaje sobre la base de un sistema de partidos competitivos. Pero este proceso, con partidos políticos como centro y beneficiarios de la misma, no implicó necesariamente una estabilidad del sistema. Esta la deja incierta en la medida en que otros factores, entre las que se incluye necesariamente los institucionales, pasan a cumplir un rol condicionante. De esta manera, la actuación de los partidos fue un factor de extrema importancia en la estabilidad democrática como en su desarrollo, para que los factores no políticos perniciosos pudieran ser absorbidos adecuadamente. Esto ocurrió en Bolivia, en menor medida en Ecuador y no en Perú.

De esta manera, no es totalmente cierto que si los partidos canalizaron y tuvieron cierta habilidad para ser actores princi-

pales de la transición, perdieran parte de ellas en el proceso de consolidación y estabilización. La voluntad y el aprendizaje de las élites adquirieron por eso especial significado. Los casos extremos los encontramos nuevamente en Perú y Bolivia.

Si bien el presidencialismo debilita la fuerza partidaria, quedó demostrado que no existe, para los casos de Ecuador (16 años) y Bolivia (13 años), una relación de causalidad entre multipartidismo, presidencialismo y quiebre de las democracias. Si bien el caso peruano es un caso en contrario, permite afirmar que en la región andina, sólo la conjunción de factores -no sólo institucionales- permiten explicar el derrumbe de la democracia peruana.

Se ha observado también que los partidos políticos luego de las dictaduras no lograron mantener votaciones cautivas salvo en periodos no muy largos. Sólo un partido político en once periodos presidenciales volvió al poder (MNR, en Bolivia). Esta volatilidad electoral muestra una precaria identificación con los partidos políticos, que no es otra cosa que una falta de confianza del electorado en el sistema político. Una de las consecuencias de este problema es la fragilidad en que se revisten las instituciones y otra es que las agrupaciones políticas creadas como alternativas a las tradicionales son más proclives a la dependencia de su líder (Cambio 90/Nueva Mayoría, con Fujimori, el PUR con Sixto Durán o CONDEPA, con Palenque y UCS, con Max Fernández, en Bolivia).

Pese a todos los elementos en común, los países de la Región Andina mostraron multipartidismo de variado tipo y éxito. El Perú en base a la presencia de un partido antisistema -con una distancia ideológica máxima, una competencia de impulsos centrífugos y sin capacidad de la élites de conformar pactos y coaliciones, particularmente en los momentos de serias dificultades en su sistema político- desarrolló (pese a tener el número de partidos más reducido de la región andina), un sistema de partidos del tipo de *pluralismo polarizado con oposición fundamental erosionando el centro*. El resultado, con una presión violenta del partido antisistema, la presencia militar y la hiperinflación, fue la quiebra del sistema de partidos, por medio de un golpe de Estado, en 1992.

El caso ecuatoriano, con el mayor número de partidos políticos en su sistema, mostró una carencia significativa del partido antisistema, una proximidad ideológica entre sus miembros y pese a la constante pugna entre ejecutivo y legislativo, una competencia de impulsos centripetos, pero carente de coaliciones para gobernar, lo que debilitó su andamiaje político tan proclive a la política populista y clientelar. Es así que con

estos elementos, que se conservaron a lo largo del período, se desarrolló un sistema de *partidos del tipo de pluralismo moderado con partidos en alternancia sin coaliciones*.

Finalmente Bolivia -caracterizada por tener el sistema político más inestable de la región, con un nivel extraordinario de fraccionalismo interno de los partidos y después de estar al borde de la quiebra de su institucionalidad democrática, en 1985, a causa de un sistema de partidos polarizado- desarrolló una política de pactos y coaliciones que permitieron una estabilidad y consolidación del sistema político, cambiando la dirección de la competencia centrífuga por una centrípeta y estrechando la distancia ideológica entre sus polos. De esta manera, la élite política, colaboró en desarrollar un sistema de partidos del tipo de *pluralismo moderado con partidos en alternancias con coaliciones permanentes*.

De lo anterior se desprende que la fragmentación partidaria no tiene tanta importancia como la polarización -eso lo demuestra, en el primer caso Ecuador y Bolivia, y en el segundo Perú-, existiendo una cierta independencia entre ellos, contrariamente a los que se pensaba antes. En Perú, con menos fragmentación, desarrolló una mayor polarización; en el otro extremo, Ecuador con una mayor fragmentación, mostró una menor polarización. Muchos partidos y polarización puede ser también manejable con una nueva práctica de los actores, como demostró Bolivia después de 1985. Por lo tanto, si bien vale tomar en cuenta el marco constitucional y el formato de partidos, también lo es el comportamiento de la élites. Finalmente, en un sistema multipartidista como el que mantiene los países andinos, parece que sólo un acuerdo por negociación es la única forma de lograr consolidar la democracia con mayores probabilidades de éxito. Esto es ya otro objetivo que tienen que encarar las democracias andinas en contextos de pobreza estructural.



Fernando Tuesta Soldevilla
Perú

Magister en Sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), donde es profesor de Ciencia Política y Director del Instituto de Opinión Pública. Realizó estudios de doctorado en Ciencia Política, en la Universität Heidelberg (Alemania). Fue Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Es consultor y conferencista internacional. Ha publicado 14 libros y gran número de artículos académicos sobre temas relativos a elecciones, partidos políticos y comunicación política.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y Flavia FREDENBERG: Partidos políticos de América Latina, Países Andinos. Salamanca.: Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel: Elecciones y Partidos en América Latina (Guía Bibliográfica), Madrid: AETI, Madrid, 1992a.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel: "¿Dónde encajan las democracias electorales latinoamericanas?" en: América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, segunda época, número 2, 9-15 pp. Madrid, 1991a.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel: "Sobre el concepto de países en vías de consolidación democrática en América Latina", en Boletín Electoral Latinoamericano No.VI, San José de Costa Rica, 1991b.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel 1989: Sistemas Políticos de América Latina, Madrid: Teknos, 1989.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, Lourdes LÓPEZ NIETO y María Esther DEL CAMPO: "Procesos de transición a la democracia: estudios comparativos", En Cuadernos Capel No.35, San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1991.
- ARANGO M. y CHILD J.: Narcotráfico: imperio de la cocaína, Bogotá, Colección La Hereja, 1984.
- BENDEL, Petra: "Legislación electoral sobre partidos políticos" (versión mecanografiada), Heidelberg, 1994.
- BENDEL, Petra: "Partidos Políticos y Sistemas de Partidos en Centroamérica", en Dieter NOHLEN: Elecciones y sistemas de partidos en América Latina, San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1993a.
- BENDEL, Petra: "Democracia y partidos políticos en América Central", en Arbeitspapier No.8, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, Heidelberg, 1993b.
- BEYME, Claus von: Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales, Madrid: CIS/Siglo XXI, 1986.
- BLONDEL, Jean: Introducción al estudio comparativo de los gobiernos, en Revista de Occidente, Madrid, 1972.
- BLANES, José: "La economía de la cocaína y el sector informal urbano: el caso de la ciudad de La Paz, Bolivia", en Síntesis No.14, 1991, Madrid.
- CANELAS Orellana, Amado: Coca, cocaína, Bogotá: Los Amigos del Libro, 1983.
- CATTERBERG, Edgardo y María BRAUN: "¿Izquierda y derecha en la opinión pública argentina?", en Crítica & Utopía No.18, Buenos Aires: Crítica & Utopía, 1989.
- CAYROL, Roland: "La derecha, la izquierda y las referencias ideológicas", 8
- NOHLEN, Dieter: Sistemas electorales de América Latina (Debate sobre reforma electoral), Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993.
- NOHLEN, Dieter: "Sistemas Electorales y gobernabilidad", Institut de Ciencias Políticas y Sociales, WP No. 63, Barcelona, 1992a.
- NOHLEN, Dieter (editor): Enciclopedia Electoral Latinoamericana, San José de Costa Rica: CAPEL, 1992b.
- NOHLEN, Dieter Y Bernhard THIBAUT: "Trotz allem: Demokratie Zur politischen Entwicklung Lateinamerikas heute", en Arbeitspapier No.5, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, Heidelberg, 1993a.
- NOHLEN, Dieter Y Bernhard THIBAUT: "Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen", en Arbeitspapier No.11, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg, Heidelberg, 1993b..
- NOHLEN, Dieter y Bernhard THIBAUT: "Sistemas electorales y sistema de partidos: apuntes para el debate sobre reforma electoral", en Luis PEDONE (organizador): Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados (a promessa de democracia na America Latina e Caribe), Brasília: OEA/Universidad de Brasilia, 1993c.
- O'DONNELL, Guillermo y Philippe C. SCHMITTER: Transiciones desde un gobierno autoritario (Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas). Vol.4, Buenos Aires: Paidós, 1988.
- PANEBIANCO, Angelo: Modelos de Partidos, Madrid: Alianza Universidad No. 627, 1990.
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: "Los Partidos Políticos en la democratización del estado en América Latina" en América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales, edita SEPLA, segunda época, No. 2, Madrid, 1991.
- RAMOS JIMÉNEZ, Alfredo: "Partidos, familias Políticas y Sistemas de Partidos en América Latina", en Consejo Supremo Electoral: Reformas Electorales y Partidos Políticos, Colección Cincuentenario No.1, Caracas: CSE, 1986.
- SALGADO, Germánico: "Integración latinoamericana y apertura externa", en Síntesis No.14, 1991, Madrid.
- SARTORI, Giovanni: Partidos y Sistemas de Partidos/1, Madrid: Alianza Universidad 267, 1980.
- SCHMITTER, Philippe C.: "La transición del gobierno autoritario a la democracia en sociedades en proceso de modernización: ¿puede invertirse la proposición (y el pesimismo) de Gino Germani?",
- EN VARIOS AUTORES: Los límites de la Democracia, Buenos Aires: Clacso, 1985.
- THIBAUT, Bernhard 1995: "Referéndum" (versión preliminar mecanografiada)
- THIBAUT, Bernhard 1993a: "La estructura y dinámica de la competencia partidista y el problema de la estabilidad de las democracias presidenciales en Costa Rica y Venezuela", en Dieter NOHLEN: Elecciones y sistemas de partidos en América Latina, San José de Costa Rica: IIDH/CAPEL, 1993a.
- THIBAUT, Bernhard: "Presidencialismo, Parlamentarismo y el problema de la consolidación democrática en América Latina", Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Arbeitspapier No.6, Heidelberg, 1993b.

➤ **ALGUNAS REFLEXIONES Y LECCIONES APRENDIDAS EN TORNO A LA DEMOCRACIA Y LA CALIDAD DEMOCRÁTICA, EL PODER DE LA DOCTRINA Y DE LAS METÁFORAS AL SERVICIO DE LA CAUSA DEMOCRÁTICA Y DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Por Ricardo Valverde Gómez



Ricardo Valverde Gómez
Costa Rica

Abogado especialista en Derecho Internacional de la Universidad de Costa Rica, donde actualmente es profesor. Post título en Derechos Humanos y Procesos de Democratización en la Universidad de Chile. Actualmente es funcionario y consultor del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Ha tenido a su cargo o ha estado vinculado con diversos proyectos de asistencia técnica a organismos electorales y organizaciones de la sociedad civil en Latinoamérica desde 1990.

“Porque tú me faltas
quiero darle al alma
el consuelo que le falta.

Porque el pensamiento
no le gane al tiempo
y sentirlo que me mata.

Aunque estés adentro
y este sentimiento
se me antoje eterno.

Esta lejanía
duele cada día
porque no te tengo.

No tengo tu boca
no tengo tus ganas
y por más que intento
ya no entiendo nada.

De esta vida loca, loca, loca...”

(Canción Vida loca, Francisco
Céspedes)

Introducción. A entender la democracia que tenemos y a diseñar la que nos falta...

Este trabajo tiene múltiples objetivos y pretensiones, aunque paradójicamente, tiene a la vez - por su propia naturaleza - grandes limitaciones.

¿Qué se puede hacer y decir en un número limitado de palabras? Ese es justamente el reto, no sólo por la mecánica consecuencia de que la síntesis y el ingenio deben suplir la tentación de llenar y emborronar cuartillas, sino porque en torno a la noción de democracia, hay cientos de años de una añeja reflexión, y modernamente, esfuerzos de abordaje que orientan su interés hacia formas en las que la realidad

democrática se puede estudiar o ilustrar por medio de indicadores o de formatos de medición.

Sin embargo, de los tiempos de la Grecia antigua de la polis bucólica-en la que los ciudadanos activos en esta forma de expresión política eran hombres, libres y con determinados recursos - a nuestros días, las cosas han cambiado. Hoy existen ciertas figuras conexas con la democracia, que respondiendo a esquemas sociológicos y éticos complementarios (enfoque de género, Estado de Derecho, Derechos Humanos, amplitud de la noción de ciudadanía, tipo de eslabón que tienen los

presiones -como es el caso de los Derechos Humanos- siempre está referida a un determinado tiempo y espacio, a factores de orden histórico y sociológico que no pueden ser desconocidos. Así, el estudio iushumanista del siglo XXI, no puede dejar de considerar las enseñanzas y horrores de la Segunda Guerra Mundial, las nuevas facetas de la relación Derecho Internacional-derecho interno, la internacionalización o universalización de los Derechos Humanos, la progresividad de su desarrollo o la globalización. La democracia que nos interesa aproximar, no es un concepto abstracto y unívoco (si eso fuera posible), sino una democracia referida y matizada por estos factores de la realidad actual.

Para el efecto, conviene organizar el presente trabajo concentrando inicialmente y primordialmente el interés en los alcances conceptuales básicos de la democracia; ilustrando otras figuras conexas con la misma; señalando algunas reelaboraciones teóricas que en la actualidad lideran las orientaciones doctrinarias más significativas y novedosas (v.gr. poliarquía o calidad de la democracia), apenas destacando la necesidad de identificar indicadores de cumplimiento y métodos de estudio más complejos y, finalmente, relevando las más significativas lecciones aprendidas en este campo.

Interesa en todo caso subrayar que el objetivo de este esfuerzo no es una teorización contemplativa, sino la intención de contar con instrumentos que lleguen “hasta el alma” de eventuales políticas públicas en materia de consolidación democrática o en programas de acción de organizaciones de la sociedad civil -que en diversas esferas propugnan por este objetivo - para que en los países la realización de los Derechos Humanos cuente con una base ética, política y social que los haga razonablemente viables.

El poder de los ejemplos y las metáforas es particularmente importante cuando la producción académica es fecunda; ese es justamente el caso de la democracia y sus aspectos conexos. Por esta razón, lejos de renunciar a este recurso (y sin perder la perspectiva sobre el rigor académico que la obra debe tener), el presente trabajo lo recogerá ahí donde sea posible y pertinente.

Por razones también de pertinencia y de espacio, este trabajo no puede ser exhaustivo, sino ilustrativo de los temas e ideas principales recogidos de manera esquemática.

Este pretende principalmente ser un ejercicio que nos permita entender la democracia que tenemos y ayudarnos a buscar

y diseñar la que nos falta.

1 – Aspectos conceptuales: la democracia como noción compleja y polisémica

“Yo he tenido ideas nuevas: ha habido necesidad por tanto de encontrar nuevas palabras o de dar a las antiguas nuevas significaciones” (Montesquieu, El espíritu de las leyes).

Como se dijo antes, este trabajo no tiene la pretensión de ser una completa relación sobre el estado de la discusión académica en torno al concepto de la democracia; aunque tal vez sí pueda presentar algunos de los más relevantes temas y aspectos que se debaten en este amplio y rico terreno de la reflexión doctrinaria.

•En torno al concepto de democracia: muchos y diversos sentidos.

¿Democracia con apellidos?

Además de la precisión hecha anteriormente en el sentido de que la democracia de hoy es distinta de la vivida en la Grecia antigua, o incluso de la perfilada por los sabios del liberalismo clásico o del enciclopedismo ilustrado, lo cierto es que a nivel doctrinario se ha llegado a un nivel de elaboración, diversificación y sofisticación que en ciertos momentos puede hacer que los analistas entren en complejas polémicas conceptuales cuando en realidad están hablando de lo mismo, o peor aun, que usen palabras comunes para referirse a temas o cosas que no son ni comparables, ni siquiera compatibles.

Hoy en día las frases retóricas como aquella de que la democracia es el “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, ya no tienen el mismo significado básico y efectista que tuvo en algún otro momento.

Democracia es un concepto polisémico y complejo que involucra muchos factores. En efecto, sus raíces etimológicas griegas nos remiten a las palabras “demos” (pueblo) y “kratos” que significa gobierno. Pero la doctrina siempre nos alerta sobre las diferencias históricas y sociológicas -que apuntamos antes- por lo que pueblo hoy en día no es ni cuantitativa ni cualitativamente lo que era en el tiempo de los griegos. (Borea, Alberto. Voz Democracia, En: Diccionario Electoral. 2000: 346 y ss).

Es ni más ni menos que DAHL, uno de los grandes teóricos de la democracia, el que nos libera de cualquier tentación por entender esto de manera intuitiva, cuando afirma que “ como el fuego, la pintura o la escritura, la democracia parece haber sido inventada más de una vez, y en más de un lugar. Después de todo, si las condiciones fueron favorables para la invención de la democracia en un tiempo y lugares concretos... ¿Pueden haber existido parecidas condiciones favorables en alguna otra parte?.. Doy por supuesto que la democracia puede ser inventada y reinventada, de manera independiente, dondequiera que se den las condiciones adecuadas” (Dahl, 1999: 15).

Hacia el final de la larga etapa de la supremacía romana y la vigencia del feudalismo, son las cartas de derechos -y más adelante el constitucionalismo moderno- las que permiten un renacer de la noción democrática. Por supuesto, el énfasis se pone entonces en componentes nuevos, como las limitaciones para los detentadores del poder y la voluntad soberana de los que ahora componen el pueblo, bajo el supuesto de que la igualdad entre ellos es un factor esencial y atributo permanente de la nueva realidad social y política que se estaba construyendo. Falta, por supuesto, mucho tiempo para llegar a la plenitud de la ciudadanía, con el reconocimiento de los derechos de las mujeres a la participación en la vida política, o la integración de los extranjeros a la misma. Esto lleva sin embargo al hecho de que entonces las reglas con las que funciona la democracia lleguen a tener un papel determinante junto con los valores que la ideología emergente (liberalismo, capitalismo) necesitaba puntualizar:

- Libertad
- Igualdad
- Tolerancia
- Pluralismo

En general, estos son los valores que le dan contenido a lo que en la actualidad conocemos como Derechos Civiles y Políticos (Zovatto, 1998: 32-44). En otras palabras, desde ya estamos hablando de temas relacionados con Derechos Humanos, y la democracia es entonces una noción fundacional dentro de toda esta fragua ideológica.

De aquí que los factores de la representatividad y la mecánica formal de la legitimidad de elección de los representantes

comenzaran a adquirir una relevancia inusitada, al punto de que en la actualidad, en un sector mayoritario del imaginario popular, prevalece la idea de que democracia (representativa) es sinónimo de elecciones libres, justas, periódicas, limpias y competidas.

El problema se torna más complejo, cuando en el transcurso del pasado siglo, comienzan a abrirse paso nociones complementarias o alternativas como participación política, que introducen entonces la distinción entre el perfil representativo y el perfil participativo de la democracia.

Una de las discusiones recientes más interesantes que se ha planteado en esta esfera, se recoge en el proceso de aprobación de la Carta Democrática Interamericana. El gobierno venezolano pugnaba porque ésta tuviera énfasis en el factor participativo. Hubo quienes rechazaron la propuesta alegando la tradición representativa de los regímenes políticos americanos. Otros, con postura intermedia, que veían en la discusión una falsa dicotomía, incidieron para que el texto recogiera como solución de compromiso una postura ecléctica sobre el punto.

Otros acontecimientos históricos, como el advenimiento de un sistema político socialista, hizo más complejo el problema, pues entonces contábamos también con nociones antagónicas y a la vez difuminadas conceptualmente como democracias capitalistas y democracias populares o socialistas.

La interrelación temática que supone la construcción de un mundo complejo y multidisciplinario como el actual condujo también a la distinción entre democracia formal, democracia política, democracia electoral, democracia social y hasta democracia económica. Aquí entramos ya al mundo de la especificidad académica (Derecho, Sociología, Ciencia Política), altamente seducido por la recurrencia al metalenguaje y a las nociones codificadas que, aunque geniales en algunos casos, sólo entienden los especialistas.

No obstante, por su posible identificación con la reciente realidad política de América Latina, y por su eventual relación con nuestros procesos de transición y consolidación democrática, es relevante la figura denominada por O'Donnell democracia delegativa. Aquí, el presidente encarna a la nación, define el interés nacional, es un “ salvador de la patria”, hostil o irres-

petuoso con otras instituciones con las que mal convive: Congreso, Poder Judicial, partidos. No son, por supuesto, democracias consolidadas propiamente, aunque sí pueden llegar a ser duraderas. Como dice Juan Linz, no producen el “círculo virtuoso” que garantice la gobernabilidad democrática: legitimidad, eficacia, estabilidad, rendimiento (Rojas et al., 1995: 42-45). En las democracias delegativas, la institucionalidad es débil, se echa de menos la rendición de cuentas por parte de los gobernantes - accountability - y se acusa déficit en la participación ciudadana (IFE, 1999: 93 y ss).

•Aspectos conexos a la democracia.

Para hacer el tema más complicado aún, no se puede desconocer que en torno a la democracia existen, en la actualidad, otras nociones esenciales para la Filosofía del Derecho, la Teoría del Estado y otras Ciencias Sociales: Estado y en particular el Estado de Derecho; la Ciudadanía y toda la discusión actual sobre sus alcances; la Gobernabilidad (democrática) y la democratización.

La vinculación de todas ellas, para la noción de transición a la democracia, es más que relevante.

Todos estos factores son claves para la comprensión de la democracia como régimen político. Pero a la vez, nos difuminan todavía más y hacen más complejo conceptualmente la democracia como noción teórica. Así, entre decir que la democracia simplemente es el gobierno del pueblo y su relación con todos estos otros componentes, hay un mar de matices que nos alejan de tener una respuesta sencilla a la simple pregunta: ¿qué es la democracia?

En todo caso, veamos algunos postulados que conviene no dejar de tomar en cuenta.

* Ciudadanía. No sólo por el efecto práctico de no ser calificado, a la usanza de los griegos o los romanos, como ideotes o imbecilitas respectivamente (los que sólo se ocupan de sus propios asuntos y desdeñan los de la comunidad), es importante postular que la ciudadanía es un requisito esencial para el ejercicio de la democracia (Borea, 2000: 364-365; Vargas, Voz Calidad de la democracia Diccionario Electoral, 2000: 116; Margalit, 1997: 125-132; (IFE, 2000: 92-93). Por eso justamente no pueden ser indiferentes para nosotros las ricas discusiones que se presentan en la actualidad sobre el redimensionamiento de esta noción de ciudadanía. En

cualquier caso, una interesante definición es la que aporta Toro cuando dice que “un ciudadano es una persona que es capaz de crear o modificar, en cooperación con otros, el orden social que se quiere vivir, cumplir y proteger para la dignidad de todos” (IFE, 2000: 125).

Esta no es una situación de interés menor. Un régimen en el que los ciudadanos sean excluidos o decidan autoexcluirse, es deficitario en cuanto a su posible consideración como democracia. La relación no tiene que ver exclusivamente con el factor de la participación, pues de suyo también habrá déficit de control ciudadano sobre los “productos gubernamentales”. Para una parte de la doctrina esto es así porque la ciudadanía moderna es concebida también como sistema de integración; por supuesto, si la distancia es significativa entre la sociedad y el sistema político... algo no anda bien (QUIROGA, 2000: 42-44).

* Estado de derecho. Si consideramos que los elementos esenciales y copulativos del Estado de Derecho (González Poblete, 1998: 56) son: a) Temporalidad de las autoridades del Estado, expresada en elecciones competitivas, pacíficas e informadas; b) Distribución del poder del Estado en distintas funciones radicadas en órganos diferentes...; c) Observancia del principio de imperio de la ley como expresión de la voluntad popular a la cuál deben ajustar su conducta los gobernantes y los gobernados; d) Responsabilidad de los órganos de poder y de las autoridades que los integran y de la administración, tanto desde el punto de vista del control jurídico, como de la sanción de los actos inconstitucionales e ilegales...; e) Reconocimiento, protección y garantía de los derechos humanos...; no es difícil entonces entender por qué hay una relación estrecha entre Estado de Derecho y Democracia. Como el mismo González destaca más adelante, hay una relación directa entre el quiebre de los controles que normalmente operan en democracia (léase Estado de Derecho), cuando estos colapsan o se ven severamente limitados, y el compromiso, o bien la directa vulneración de los Derechos Humanos.

* Derechos Humanos. Ya vimos cómo -durante la época moderna (históricamente hablando) - se gestaron el resur-

gimiento de la democracia como categoría política y los antecedentes para la aparición de la primera generación de Derechos Humanos, Civiles y Políticos. En las últimas décadas se ha planteado una interesante reflexión en cuanto a la existencia, articulación y funcionamiento de los grandes sistemas de protección y promoción de Derechos Humanos (universal y regionales), la adhesión del interamericano y europeo a la democracia representativa como un factor sine qua non para la adhesión misma a esos sistemas y la falta de adhesión inequívoca a esta línea en el caso de los que son más complejos y diversos, como el universal y el africano (ni se diga Asia, donde no ha sido posible conformar un sistema que englobe a todos los países de ese continente).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC 13/93 (y en pronunciamientos posteriores ha seguido esta orientación), ha destacado: “...el concepto de derechos y libertades y por ende, el de sus garantías (según el Pacto de San José), es inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. Dentro de tales valores y principios aparece que “la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”. Ha señalado también la Corte que “el principio de la legalidad, las instituciones democráticas y el estado de derecho, son inseparables. Y que en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el estado de derecho, constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido, en función de los otros”. Por otra parte, el Art. 27.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos considera el derecho de sufragio como uno de los derechos que no puede ser objeto de suspensión en ninguna circunstancia, ni siquiera en el marco de situaciones de emergencia. En honor a la verdad, si bien el sistema universal omite la referencia a la palabra democracia en sus instrumentos principales, hay iniciativas que desde hace años vienen sosteniendo la indisolubilidad de la relación existente entre Derechos Humanos, el progreso social y la democracia.

La propia Comisión de Derechos Humanos de la ONU recomendó en la resolución 1995/60 que fueran estudiados “los medios de superar los obstáculos a la consolidación de las sociedades democráticas, teniendo en cuenta la relación entre democracia, desarrollo y derechos humanos”

(Zovatto, 1998: 39).

* Gobernabilidad. No nos interesa una gobernabilidad cualquiera (muchos regímenes autoritarios son altamente “gobernables” desde la perspectiva mecánica de su funcionamiento), lo importante es que se trate de una gobernabilidad democrática. Para Michael Coppedge, la democracia puede ser aproximada en términos de poder, o sea, como producto del juego de poder relativo de los grupos relevantes en la arena pública. Más específicamente, como el producto del respeto a ese poder por parte de las instituciones formales e informales que conforman el proceso político. Así, los síntomas de ingobernabilidad -corrupción, violencia, protesta ciudadana, descoordinación entre poderes - son reacciones a la ausencia de respeto al poder relativo de esos grupos.

Pero la gobernabilidad democrática no es sólo la capacidad de los grupos de moverse dentro de determinadas reglas del juego, sin amenazas de ruptura -salvo las meramente retóricas- que siembren incertidumbre en el conjunto de la sociedad, también debe haber respuestas a las demandas que contemplen los intereses y el peso de los diferentes actores, por lo que será difícilmente gobernable un régimen que presente situaciones de exclusión política y social de alguno de esos grupos. Complementariamente, Rojas señala que -dependiendo de la posición asumida en relación con los factores económicos y sociales- puede haber gobernabilidad democrática conservadora o progresista (más proclive a reconocer los factores sociales de la democracia). Esto, en todo caso, no puede desconocer el peso de los elementos institucionales y culturales en esta materia. Si además se toma en consideración, siguiendo a Bobbio, que la estabilidad democrática es algo siempre relativo (de altos y bajos), y que sólo con procesos de democratización que tengan continuidad a lo largo del tiempo, nos estaremos aproximando a la gobernabilidad de una sociedad democrática (Rojas et al., 1994: 20-23; relacionar con Zalaquett, 1998: 113).

* Democratización y consolidación democrática. La democratización es un proceso que tiene lugar cuando se instaura, en una determinada sociedad, la democracia como sistema de gobierno -sea que suceda por primera vez o que resulta de un impasse caracterizado por la derogación de las libertades propias de la democracia- o cuando se difunden e intensifican prácticas democráticas en la toma de decisiones, aún en unidades menores de la sociedad global como la familia o la educación (Jackish, Voz Democratización, IIDH,

Diccionario Electoral, 2000: 370-371). Aquí nos interesa, por supuesto, la democratización en el marco global de la sociedad política y en particular, su relación con la idea de consolidación democrática (destacándose de manera significativa que ambos son procesos sociales).

De la definición de consolidación de la democracia se ha ocupado Morlino, quien señala que es el proceso de reforzamiento, afirmación y robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis; y aún más, es la ampliación progresiva de aquellas estructuras y normas para la resolución pacífica de los conflictos, un conocimiento cada vez mayor en la aceptación y el apoyo al compromiso institucional y la progresiva ampliación de la legitimidad del régimen (IDH, Diccionario Electoral, 2000:240-241).

* Aspectos conexos. Aquí la variedad, la profusión y la creatividad son muy grandes, por lo que interesará dejar clara la idea de que hay otros temas conexos a la democracia que responden a los más variados orígenes y perspectivas. Entre estos, destacan:

- El factor confianza. “La noción de la confianza como interés encapsulado puede generalizarse a las instituciones y los actores políticos: tenemos que preguntarnos sobre los incentivos que tienen las instituciones para actuar correctamente. Que los integrantes de una organización sean confiables dependerá, en gran medida, de que esté en su propio interés hacer lo que la sociedad espera que hagan” (IFE, 1999: 56-59). Esto no tiene que ver con actos de fe; aunque para algunos tiene una perspectiva moral que se desliza hacia lo normativo (expectativas de cumplimiento del otro, pues es reprobable transgredir la confianza depositada), mientras que para otros se trata de la proyección de posibles intereses comunes con quien se confía en algo que esperamos se cumpla). Los estudios de Putnam, en el norte de Italia, lo llevaron a postular que hay un círculo virtuoso, denominado por él “capital social”, que se expresa en la confianza, las normas de reciprocidad, las redes de involucramiento cívico y las asociaciones voluntarias. Para él, los ciudadanos se involucran buenamente en los asuntos públicos (de manera no clientelista) pues confían en que los demás actuarán de manera justa y apegada a la ley; los líderes son relativamente honestos, creen en el gobierno y

están dispuestos a llegar a acuerdos con sus adversarios, y así, la comunidad valora la solidaridad, el compromiso cívico, la cooperación y la honestidad (Nohlen, 2003: 17-18). Por supuesto, esta perspectiva es importante para nosotros en la medida en que uno de los grandes problemas que experimentan nuestras democracias es el desencanto que tiene la gente (si es que alguna vez estuvo encantada) con la democracia misma y con sus instituciones. Un caso dramático para la democracia latinoamericana es el de los partidos políticos y los políticos (falta de porosidad social, autismo de las dirigencias, “internismo” y “electorerismo”, corrupción, falta de democracia interna, pérdida de referentes ideológicos, oportunismo, divorcio de la relación partido-gobierno y entre las promesas y los programas de gobierno, etc.) aunque con la advertencia de que, si bien la democratización del régimen político es algo complicado y difícil, siempre va a ser más sencilla que la democratización de la sociedad que le sirve de base (Cerdas, 1993: 160; Cerdas, 1997: 43 y ss).

- La construcción de sociedades “decentes” según Margalit, es “aquella cuyas instituciones no humillan a las personas”. Así, la humillación es un tipo de conducta o condición que constituye una buena razón para que una persona considere que se le ha faltado al respeto; por lo tanto, la sociedad es decente si sus instituciones no actúan de manera que las personas sujetas a su autoridad crean tener razones para sentirse humilladas. Dos precisiones adicionales importantes: a) El autor pone el énfasis en la actuación de las instituciones más que en las personas (eso corresponde al ámbito de la “sociedad civilizada”); b) Una sociedad justa (Rawls) no necesariamente es una sociedad decente y esto se sustenta principalmente en la idea de que para los miembros integrados de esta sociedad todo está bien, pero puede ser humillante para los que no tienen esta condición, o siéndolo, sufren problemas de integración o exclusión, como es el caso de los migrantes (Margalit, 1997: 15-16 y 209 y ss). Ésta sería una perspectiva interesante para el abordaje de temas claves en América, como es el relativo a los migrantes, el de acceso a la justicia, o el de los derechos de las mujeres.

- Centralidad de la poliarquía. En sentido amplio la poliarquía es “el gobierno de todos”.

Para Dahl, éste es un término que se distingue del de democracia en abstracto, por ser un régimen político en el que las

instituciones públicas garantizan y protegen que:

- o Las decisiones de gobierno sean adoptadas por representantes electos por la ciudadanía.
- o Las elecciones sean libres y limpias.
- o Los representantes políticos sean electos y removidos por medio de elecciones periódicas.
- o Casi todos los adultos tengan derecho a ser elegibles a cargos públicos.
- o Las personas puedan ejercer la libertad de expresión.
- o Las personas puedan ejercer el derecho a la libre organización.
- o Las personas pueden ejercer el derecho a la información.

Así, debemos convenir en que la mayoría de los países latinoamericanos cumple con las condiciones de la poliarquía (Villarreal, 2003: 45), aunque con diferentes grados de cobertura y profundidad. Lo cierto es que esto no nos lleva de manera directa a entender el contenido democrático de la vida política en esos regímenes. Esta es una figura teórica relevante para la calidad de la democracia, pero no es del todo completa.

• Calidad de la democracia: ¿lo que realmente importa?

Por calidad de la democracia se entiende el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones de su ciudadanía. Este sencillo postulado es el objeto central de toda la reflexión que hemos emprendido.

Eso se explica al profundizar en su utilidad como concepto: es la mayor o menor capacidad de la ciudadanía para desarrollar prácticas democráticas en la gestión de los asuntos públicos. Este concepto permite adentrarse en la comprensión de la democracia no solo como un conjunto institucional, sino como vida política, es decir, como experiencia ciudadana en diversos ámbitos de la convivencia política. Como ningún ciudadano (a) experimenta, “en promedio”, la democracia (Beetham y Weir, 1999), la perspectiva de la calidad democrática permite distinguir dentro de un mismo régimen: sus fortalezas y debilidades, sus buenas y malas prácticas, las áreas en las cuales las prácticas políticas se acercan a las aspiraciones democráticas de la ciudadanía, o bien aquellas en donde existe un creciente divorcio porque predominan prácticas clientelistas, autoritarias o una debilidad en los mecanismos de escrutinio

público y rendición de cuentas (Vargas, *Voz Calidad de la democracia IIDH, Diccionario Electoral*, 2000: pp. 109 y 118; Villarreal, 2003: 48).

• La perspectiva económica y social

Aunque estas elaboraciones enfatizan el sentido de la democracia como régimen político, no es posible ni consecuente desconocer que éste tiene su desempeño (mejor o peor) en el marco de situaciones estructurales que tienen que ver con lo económico y lo social. Esta relación de necesidad es congruente con la idea de que los diferentes tipos de Derechos Humanos que la doctrina reconoce (civiles y políticos; económicos, sociales y culturales; y derechos de la solidaridad o los que algunos llaman “de la tercera generación”), coexisten e interactúan enfatizando su carácter correlativo e interdependiente (Abramovich y Curtis, 2002: 254 pp; Zovatto, 1998: 32-44).

Dahl, citando un estudio realizado por Russett en los años sesentas (Dahl, 1997: 68), da por sentadas algunas de sus ideas que tienen especial interés para nosotros: a) Si un país es relativamente pobre o relativamente rico, esto se manifiesta en mucho más que en la determinación de los ingresos por persona; b) Existe una correlación significativa e indiscutible entre el nivel socio económico y el desarrollo político (cuanto más alto es el nivel socioeconómico de un país, mayores son las oportunidades de que tenga un régimen competitivo. Cuanto más competitivo sea el régimen político de un país, mayores son las probabilidades de que dicho país tenga un alto nivel de desarrollo socioeconómico).

Otro ejemplo es el que destacan Jorge Vargas y Miguel Gutiérrez en sus investigaciones preliminares sobre la calidad de la democracia, en el sentido de que un cuadro de desnutrición severa que le arranca a un niño años de esperanza de vida, es una de las maneras más severas de limitar su ejercicio, su desempeño en el marco de la democracia como régimen político, es en suma, una brutal limitación del disfrute de la calidad democrática. Las “desigualdades severas” son barreras directas y absolutas para el ejercicio de derechos y deberes ciudadanos: los muertos no participan en política.

Dichosamente, algunos estudiosos de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC), ponen hoy la mira en las estrategias de exigibilidad y justiciabilidad de estos derechos. En ese sentido, son interesantes iniciativas como: la protección

de derechos sociales por otros derechos sociales, límites a los Derechos Civiles y Políticos (DCP) justificados por derechos sociales, o la información como vía de exigibilidad de derechos sociales (Abramovich y Curtis, 2002: 220 y ss). Con ellas queda muy clara la relación dialéctica entre la eventual protección y la exigibilidad de ambos tipos de derechos.

Lamentablemente este es un factor poco estudiado, y que en alguna medida forma parte de los grandes desafíos intelectuales y prácticos en materia de teoría democrática o de visualización de mecanismos y espacios orientados a la democratización de nuestros países latinoamericanos; sobre todo los que han enfrentado procesos de quiebre democrático y que se han visto en la obligación de plantear procesos de refundación democrática (Zalaquett, 1998: 112).

2 – Midiendo la calidad democrática: experiencias concretas

“Una Auditoría no es cualquier tipo de evaluación, es una que tiene como condición una revisión sistemática de las cuentas (o registros), y como finalidad asegurar la rendición de cuentas por parte de quienes son responsables de ejercer las funciones auditadas, y esto de la forma más exhaustiva posible.” (Proyecto Estado de la Nación, 2001, Costa Rica; citado por Evelyn Villarreal).

Por razones de espacio va a ser imposible analizar en detalle el rico proceso metodológico que llevó a la concepción y ejecución de dos experiencias concretas de medición. Una de dimensión centroamericana y orientada a formular un Sistema de Indicadores de Gobernabilidad Jurídica e Institucional (Ordóñez Y Rosales, 2004: 350 pp.). La otra específicamente costarricense, la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia (Proyecto Estado De La Nación, 1998: 79 pp más anexos; y Proyecto Estado De La Nación, 2000: 174 y 493 pp, respectivamente para los dos tomos del Informe. Ver un análisis completo de su génesis y proceso de elaboración en Villarreal, 2003: 178 pp.). Sin embargo, lo importante es que tales ejercicios son rigurosos, posibles y arrojan valiosísima información para el estudio y eventual incidencia de los actores políticos y sociales en temas asociados directamente con la democracia, la democratización y la consolidación democrática. La rigurosidad académica es un valioso instrumento para el perfeccionamiento

de nuestros sistemas políticos, y con este perfeccionamiento, el de nuestros regímenes democráticos nacionales.

Aquí no importan tanto los resultados concretos de tales ejercicios, sino las preguntas que orientaron sus formulaciones, el problema del diseño de instrumentos y los resultantes de su aplicación. Y por supuesto, las lecciones aprendidas.

El primero de estos dos ejercicios (¿Democracia sin reglas?..) es un esfuerzo muy riguroso, que aun cuando parte de la intención de obtener información sobre las debilidades del sistema, tiene la virtud de ser exhaustivo en la identificación de variables, indicadores, índices, ponderaciones, etc. En otras palabras, instrumentos perfectibles, tal vez, pero herramientas útiles para llegar a identificar y medir la realidad política centroamericana.

Específicamente, en el caso de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia, se destacan algunos aspectos que no pueden pasarse por alto:

Dos premisas:

- Los ciudadanos no evalúan la democracia como totalidad, sino que se concentran en aspectos particulares del régimen; con lo cual, de cierta manera la calidad de la democracia no es un atributo general del régimen como tal, sino efecto acumulado del desempeño de las instituciones y las interacciones de los ciudadanos en frentes múltiples (Pérez Liñan, citado en Proyecto Estado De La Nación, 1998: 39;).
- Un buen recuento del descontento ciudadano ayuda a abordar la realidad política, pero con ello difícilmente se puede llegar a la calidad de la democracia. Por eso hay que “recodificar” este descontento y convertirlo en enunciados medibles que se expresen de manera positiva (en Costa Rica la salida fue llamarles aspiraciones de calidad democrática)

Una metáfora. La poliarquía es un punto de partida para llegar a la calidad de la democracia, pero no la contiene. Igual que en la música, dice Jorge Vargas, donde la partitura es el guión de lo que se ha de tocar, la poliarquía establece un conjunto de reglas para los actores políticos; mediante la ejecución, en un concierto, la música codificada cobra vida. Del mismo modo, mediante la calidad de la democracia, la poliarquía cobra vida. Y como no es lo mismo que una partitura sea ejecutada por la Orquesta Sinfónica de Londres o la

de Costa Rica, entonces, la calidad de la democracia debe ser estudiada según la realidad y vivencias democráticas de cada país (pues no es lo mismo la realidad democrática de Suiza que la realidad democrática de Chile o de Francia).

Una propuesta: ésta estuvo lista entre 1997 y 1998. Un camino novedoso: se ejecutó con una combinación (de consulta, de métodos experimentales, interpretativos y de recolección documental) que involucró algunos tradicionales (encuesta nacional, grupos focales, ponencias especializadas, análisis jurídicos) con métodos no tradicionales, o de novedosa aplicación en el campo de las ciencias sociales (ejercicios etnográficos de observación experimental, observación no participativa en medios de comunicación, “sitios centinela”, que es una aplicación adaptada de un método usado en la epidemiología). Esto concentró el trabajo de un equipo técnico por dos años exactos entre 1998 y el año 2000.

Un amplio espectro: en cuanto al contenido, la Auditoría trató temas asociados con las siguientes materias:

- Administración de Justicia.
- Formación de las leyes.
- Competencia electoral.
- Trato al ciudadano.
- Gobiernos locales.
- Vida interna de los partidos políticos.
- Sociedad Civil.
- Participación ciudadana en las políticas públicas.
- Opinión Pública.
- Cultura Cívica.

Un ejercicio de participación ciudadana: la convocatoria a un Consejo Asesor que representaba a los diversos sectores del espectro político, social y académico del país, fue el que definió las diversas “aspiraciones” que fueron objeto de estudio; muchos de los métodos muestrales o etnográficos implicaron la participación de porciones de la ciudadanía en el trabajo de campo; y finalmente, una vez producido el Informe, se organizaron jornadas de diseminación por el país para discutir sus resultados.

El equipo técnico tuvo como punto de partida un conjunto reducido de aspiraciones que componen un Umbral Mínimo de Calidad Democrática (UMCD). Este UMCD implica que de faltar una sola de las aspiraciones, difícilmente se podrá hablar

de democracia, es decir, se trata de un piso mínimo con el que no es posible estar en desacuerdo, por más discrepancia ideológica o política que hubiera entre los miembros del Consejo Asesor.

Hay numerosas referencias doctrinarias sobre las que podrían ser consideradas condiciones mínimas para la existencia de un régimen político democrático (v.gr. Cerdas, 1994: 297). Como fundamentales -aunque tal vez no suficientes- define Dahl las condiciones para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes en las oportunidades de: a) Formular preferencias; b) Manifestar preferencias y; c) Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias (Dahl, 1997: 15). Estas son, básicamente, los derechos, libertades y garantías que conocemos como Derechos Civiles y Políticos.

Esto llevó residualmente a que las aspiraciones (vertidas luego en formatos de variables e indicadores), organizadas en cuatro grandes dominios (a saber, igualdad política; representación política con rendición de cuentas; civilidad política y pluralismo político), fueran el objeto central de trabajo durante dos años de abordaje académico y empírico. A esto se le llamó Umbral Superior de Calidad Democrática (USCD). En suma, el objeto de la Auditoría era llegar a determinar el grado de desempeño de cada una de las variables estudiadas dentro de este esquema de calificación baja, media o superior.

3 – Algunos puntos álgidos

“Es mejor encender una vela que maldecir la oscuridad.”
(Suzanne Massie)

• Lecciones generales

1 - La democracia no es consustancial al ser humano; es un invento, una construcción, un producto cultural. No se puede comprar, ni imitar, ni imponer. Lo importante es que la sociedad la conozca, y aún mejor: la viva. Incluso hay quien, como Toro, se atreve a afirmar: “ Como toda construcción, tiene principios,

que no son normas, sino principios” (IFE, 2000: 126).

2 - Robert Dahl (Dahl, 1999: 45-72) afirma que la democracia ofrece oportunidades para:

- La participación efectiva.
- La igualdad del voto.
- Alcanzar una comprensión ilustrada de parte de los participantes en el proceso político.
- Les brinda a estos la oportunidad para el ejercicio del control de la agenda democrática.
- Inclusión de los adultos habitantes en el ejercicio de la ciudadanía.

3 - Por lo demás, a pesar de sus imperfecciones, es un régimen más beneficioso que cualquiera alternativo, pues:

- Evita el gobierno autocrático.
- Garantiza los derechos fundamentales de los habitantes.
- Asegura mayor ámbito de libertad.
- Ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales
- Ofrece oportunidades máximas para el ejercicio de la libre autodeterminación.
- Proporciona oportunidad máxima para el ejercicio de la responsabilidad moral.
- Promueve el desarrollo humano de manera más plena que cualquier opción alternativa.
- Fomenta un alto grado de igualdad política.
- Las democracias modernas no se hacen la guerra entre sí.
- Los países con gobiernos democráticos tienden a ser prósperos que los países con gobiernos no democráticos.

4 - Coincidimos con Nohlen, estudioso y serio observador de la realidad política latinoamericana, quien además de destacar que las democracias europeas y las nuestras tienen retos, indica que “...entre los desafíos que enfrenta la democracia en América Latina hoy por hoy, el de la cultura política y su desarrollo y adecuación a la esencia de la democracia representativa me parece el mayor de todos. Del progreso en este campo depende el manejo del poder conforme al

espíritu de las leyes e instituciones, de él depende el desempeño de los gobiernos en función del progreso y de la justicia, depende la confianza en la política y sus actores por parte de los ciudadanos, depende la legitimidad y por ende, el futuro de la democracia” (Nohlen, 2003: 22).

5 - El PNUD (PNUD, 1996: pp. 77 y ss) identifica los desafíos actuales de la gobernabilidad democrática en América Latina y El Caribe, en las siguientes dimensiones:

- La legitimidad del gobierno.
- La representación y la participación.
- Los objetivos nacionales y la construcción de consensos.
- La comunicación y la cultura política.
- La eficacia del gobierno.

6 - Democracia: una definición por sí sola, tal vez no sirva para nada. Las mediciones o aplicaciones que derivan de ella, sí pueden tener utilidad para el mejoramiento de nuestras democracias. Este es un punto en el que debe darse la combinación de los esfuerzos académicos con los metodológicos y empíricos, para luego aportar a la sociedad civil y a la institucionalidad pública, instrumentos para ayudar a perfilar mejor esa democracia -aunque sea como régimen político- y de ahí articular todas las otras posibilidades, como las relacionadas con lo económico y social.

7 - Lo clave de todo esto es apuntalar las posibilidades de incidencia: reclamo por mejoras en la calidad democrática y por la generación de políticas públicas; formas de mejorar el acceso a la justicia; lograr mayor integración y menos exclusión de alguna parte del conglomerado social.

8 - Estas reflexiones son de gran utilidad para las sociedades post transición, que estén en un estadio de construcción de la consolidación democrática.

9 - Hay que aprovechar esta luz para saber qué es lo que debemos repensar -y en qué dimensión- en materia de consolidación y calidad democrática.

10 - Esto ilustra cómo todos los Derechos Humanos tienen un carácter correlativo e interdependiente. Y se reconoce, en

algunos de ellos, la situación de ser exigibles en su doble condición de colectivos e individuales.

11 - Las reflexiones e iniciativas arriba apuntadas demuestran que el estudio de los atributos políticos de la democracia están en un buen punto de desarrollo. Mientras que uno de los retos pendientes -acaso para el siglo XXI- es estudiar e incidir también en los atributos sociales de la democracia.

• **Algunos hallazgos relevantes del ejercicio de auditoría ciudadana costarricense**

1 - Los regímenes políticos no se valoran como una masa unitaria y homogénea: la democracia no se entiende en bloque, sino como aproximación modular a diversas esferas de análisis.

2 - Imagen: la calidad de la democracia en Costa Rica es como una pintura (inconclusa) de su variada geografía: hay valles, hondonadas, picos altos, zonas poco exploradas y hasta los llamados "territorios en disputa". En algunas áreas la calidad es alta, en otras es intermedia y en otras deficiente.

3 - Como toda pintura, es un proceso. Como pintura inconclusa que es, se encuentra en construcción. Un mal trazo incide sobre su calidad.

4 - Los grandes desafíos están centrados en mejorar la capacidad de incidencia e impacto de la Auditoría y reflexionar sobre su capacidad de replicabilidad en otras realidades políticas del continente.

5 - Potencialidades:

• Potencialidad académica. Este es un terreno muy fecundo y con áreas todavía inexploradas para que la academia, o ésta en asociación con expresiones de la sociedad civil que estén en capacidad de impulsar o acelerar procesos de consolidación democrática, puedan cumplir un papel determinante en este campo.

• Potencialidad cívica. Sea como sea que se entienda o se defina, lo importante es que en América Latina la democracia nos hace falta; si bien no en sus aspectos procesales más elementales y mecánicos, sí en sus aspectos más sustanciales y de contenido.

Por eso las elaboraciones doctrinarias orientadas a definir sus alcances y contornos no deben ser ajenas. De todas maneras, de esto se desprende un efecto práctico de gran importancia, sea para la acción de organizaciones de la sociedad civil que desde diversas trincheras trabajan por su consolidación, sea para que la incidencia cale en gobernantes consecuentes y conscientes de su relevancia y se comprometan con el impulso de políticas públicas que preserven, o si es el caso, amplíen los derechos y las garantías asociadas con la democracia en nuestro continente.

Los ejemplos referidos evidencian que es posible hacer estos ejercicios con altos niveles de participación y representación de sectores diversos de la sociedad analizada. Estos ejercicios pueden llevar, de manera más fecunda, a entender las posibles vías para la superación del desencanto democrático.

• Potencialidad para la generación de políticas públicas o demandas sociales, sustentadas por la sociedad civil organizada, en materia de Derechos Humanos y democracia.

Los esfuerzos de medición pueden ser mejores o peores, más o menos claros, más o menos accesibles para la sociedad o para la institucionalidad pública (que paradójicamente no se interesa por esto de manera estratégica), pero lo que queda claro es que hacerlos, es posible!

Es un instrumento de gran utilidad, tanto para la sociedad civil como para la institucionalidad pública.

Reflexiones finales

En esta etapa de la historia de la humanidad y del desarrollo de la reflexión sobre el papel de los Derechos Humanos para nuestro desempeño integral como ciudadanos globales, tal vez la calidad de la democracia se parezca al amor o a la felicidad. No importa cómo se definen, lo importante es cómo se viven. Esta es una licencia que me tomo, al amparo de la realidad de que la reflexión doctrinaria (y acaso, lo es también la vida de nuestros pueblos latinoamericanos) es un espacio interdisciplinario donde cabemos abogados, politólogos, periodistas, trabajadores sociales, pero sobre todo, seres humanos con derecho a una vida plena y digna, y altamente marcados por la aspiración de vivir en democracia. Esa democracia que algunas veces, y en cierto tipo de esferas, sentimos que nos falta.

FUENTES CONSULTADAS

- ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian. Los Derechos Sociales Como Derechos Exigibles. Madrid, Trotta, 2002, 254 pp.
- CERDAS, Rodolfo. América Latina. Globalización y Democracia. San José, FLACSO/Costa Rica, 1997, 50 pp.
- CERDAS, Rodolfo. Democracia y derechos humanos. En: Estudios Básicos de Derechos Humanos, San José, IIDH, 1994, pp. 295-311.
- CERDAS, Rodolfo. El Desencanto Democrático. Crisis de Partidos y Transición Democrática en Centroamérica y Panamá. San José, REI, 1993, 195 pp.
- DAHL, Robert. La Democracia. Una Guía para Ciudadanos. Madrid, Taurus, 1999, 246 pp.
- DAHL, Robert. La Poliarquía. Participación y Oposición. 2ª ed, Madrid, Tecnos, 1997, 228 pp.
- GONZÁLEZ POBLETE, Alejandro. La Superación de la Impunidad como requisito del Estado de Derecho. En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Presente y Futuro de los Derechos Humanos. Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez. San José, IIDH, 1998, pp. 55-72.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE). Foro de Educación Cívica y Cultura Política Democrática. México, IFE, 2000, 544 pp.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (IFE). La Construcción de las Instituciones de la Democracia en América Latina. México, IFE, 1999, 230 pp.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS / CENTRO DE ASESORÍA Y PROMOCIÓN ELECTORAL (IIDH/CAPEL). Diccionario Electoral, Tomo I. San José, IIDH, 2000, 645 pp.
- MARGALIT, Avishai. La Sociedad Decente. Barcelona, Paidós, 1997, pp.222.
- NOHLEN, Dieter. Desafíos de la Democracia Contemporánea. En: OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES DEL PERÚ (ONPE). No. 2, Año 2, Lima, 2003, pp. 11-22.
- O'DONNELL, Guillermo; IAZZETTA, Osvaldo y VARGAS CULLELL, Jorge (comps.) Reflexiones Sobre la Calidad de la Democracia en América Latina. Santa Fe, Argentina, 2003, 357 pp.
- ORDÓÑEZ, Jaime y ROSALES, Rotsay (eds) ¿Democracia sin Reglas?: Las Debilidades del Estado de Derecho en la Construcción Democrática de América Central., San José, 2004, 350 pp.
- PAYNE, Mark; Zovatto, Daniel; CARRILLO, Fernando y ALLAMAND, Andrés. La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina. BID/IDEA, Washington, 2003, 364 pp.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)/PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE CHILE. Cooperación Política para la Gobernabilidad Democrática, Santiago, PNUD, 1996, 128 pp.
- PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN. Auditoría Ciudadana Sobre la Calidad de la Democracia. Vols. I y II. San José, 2001, pp. 174 y 493 respectivamente.
- PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN. Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. Propuesta para su ejecución en Costa Rica. San José, 1998, pp.79 más anexos.
- PROYECTO ESTADO DE LA REGIÓN-PNUD. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, 2003, 444 pp.
- QUIROGA, Hugo. Ciudadanía y Calidad de la Democracia en la Argentina. En: Revista Venezolana de Ciencia Política, No. 18, julio-diciembre 2000, Mérida, Venezuela, pp.33 -46.
- ROJAS, Manuel; HERMET, Guy; LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, julio; MIGUEL, Pedro y GÁLVEZ, Víctor. Gobernabilidad y democracia en Centroamérica. Guatemala, FLACSO/Guatemala, 1994, 77 pp.
- VILLARREAL, Evelyn. Sistematización del Proceso Metodológico de la Auditoría Ciudadana Sobre la Calidad de la Democracia. Universidad de Costa Rica. Tesis de Grado para optar al título de Licenciatura en Ciencias Políticas, con énfasis en Relaciones Internacionales. San José, UCR, 2003, 178 pp.
- ZALAUQUETT, José. Procesos de Transición a la Democracia y Políticas de Derechos Humanos en América Latina. En: INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. Presente y Futuro de los Derechos Humanos. Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez. San José, IIDH, 1998, pp. 107-132.
- ZOVATTO, Daniel. Derechos Políticos como Derechos Humanos. En: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO, Daniel (comps.). Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México, Fondo de Cultura Económica, 1998, 856 pp.

► Razones administrativas constitucionales para considerar antitécnico otorgar autonomía constitucional a organismos que ejercen subfunciones electorales

Por Jorge Power Manchego-Muñoz

CONSIDERACIONES

I

Antes de entrar al examen concreto de la cuestión a analizar, o sea, antes de revisar cuáles son las razones administrativas constitucionales por las que sería antitécnico otorgar autonomía constitucional a los organismos que van a ejercer las subfunciones electorales, sería útil y apropiado recordar esquemáticamente el Derecho Electoral histórico patrio en cuanto a los organismos electorales, leyes y costumbres electorales.

Cronológicamente podemos dividir las leyes electorales en cuatro períodos:

- a) El primero hasta 1896.
- b) El segundo abarca desde 1896 hasta la Ley Electoral de 1931.
- c) El tercer período comprende desde la reforma de 1931 hasta 1993.
- d) El cuarto período es el contemporáneo, desde 1993 hasta nuestros días.

Como características principales del primer período electoral se pueden destacar las siguientes:

- a) En cuanto al órgano encargado de aplicar la justicia electoral, se seguía el sistema francés de verificaciones de poderes por el parlamento.
- b) No existía un Padrón Electoral Permanente, en consecuencia, en cada proceso electoral se elaboraba un Registro Electoral.
- c) Sufragio indirecto, en Colegios Electorales de parroquia y de provincia, por influencia de la Constitución de Cádiz de 1812.
- d) Sufragio censitario, restringido a propietarios de inmuebles o productores de rentas mínimas.
- e) El número de diputados que correspondía a cada provincia se determinaba en relación a la población. La Constitución de 1823 establecía que por cada “doce mil almas” se elegiría un diputado.

En cuanto al proceso electoral para la elección de parlamentarios en el primer período, podemos distinguir las siguientes fases:

- a) La primera, de elección en Colegios Electorales de parroquia. Constituían los Colegios Electorales de parroquia todos los vecinos residentes en el territorio de ella, que estuviesen en ejercicio de la ciudadanía.

En esta fase se realizaban dos elecciones. La primera para elegir a los miembros de las mesas receptoras de sufragio. Estos tenían la importante función de elaborar el Padrón Electoral, recibir los votos y realizar el escrutinio de la segunda elección. Esta segunda elección era para elegir a los delegados de la parroquia ante el colegio electoral provincial.

Durante esta primera fase, hubo irregularidades en la elección de los miembros de las mesas de sufragio, en la elaboración del Padrón Electoral y en el resultado de la votación.

Basadre señaló estas irregularidades como “el encierro y la toma de mesas”, en los términos siguientes: “Desde la víspera se reunían en los locales ad-hoc -los clubes electorarios formados por gente asalariada o inconsciente- con la finalidad de asaltar las mesas al día siguiente temprano. Porque todo empeño consistía en arrojar a los adversarios de la plaza pública.

Una vez obtenida esta conquista, era fácil manipular el resultado que daban las ánforas. La elección estaba terminada de hecho. Verdaderas batallas campales decidieron así por la fuerza, y muchas veces con el auxilio de autoridades, el resultado del sufragio.”

Por su parte, Manuel Vicente Villarán puso en relieve que: “Quien tenía las mesas había ganado la elección” -y agregó Villarán - “Para conseguirla se necesitaba entonces de golpes y tiros. Se necesitaba expulsar de la plaza al bando contrario, para que el personal de la mesa arreglara tranquilo los papeles que simulaban la elección. El tumulto, los disparos, la sangre, formaban parte obligada del procedimiento tradicional. El vecindario cerraba sus puertas y escuchaba de lejos los ecos de la batalla. A las ocho o nueve de la mañana todo había concluido.

La fortaleza estaba tomada y la ciudad volvía a su calma habitual.”

Por lo general, los expulsados de la plaza no solían resignarse a la derrota electoral y en otro lugar simulaban la elección, lo que originaba un proceso dual.

b) La segunda fase consistía en la elección que se llevaba a cabo en los colegios de provincia. Estos estaban integrados por aquellos elegidos por los colegios de parroquia. El Colegio Electoral de Provincia, reunido en su capital y en sesión pública permanente, procedía primero a elegir a su Mesa Directiva para luego elegir diputados, senadores y al presidente de la República. A continuación, se extendía el acta, que era entregada al diputado electo como su credencial. Otra irregularidad usual durante este período fue la dualidad de actas, que era posible, debido a que no se exigía que el acta estuviera firmada por todos los miembros de un colegio.

c) Por último, la Comisión de Poderes de la Junta Preparatoria del Congreso calificaba las credenciales expedidas por los Colegios Electorales de Provincia. Aquí también hubo irregularidades. Sobre todo cuando se presentaban actas duplicadas y hasta triplicadas. Estas eran revisadas por las Cámaras, que usualmente dictaminaban en favor del representante vinculado a la mayoría parlamentaria.

El segundo período corre a partir de la nueva Ley Electoral de 1896. Con el fin de evitar la “toma de mesas”, la nueva Ley Electoral dispuso que sean funcionarios -nombrados especialmente- quienes designen a los miembros de las mesas de sufragio y no el pueblo. Asimismo, suprimió la autocalificación de credenciales por parte de las cámaras.

La Ley Electoral dedicó un título al Registro Cívico y terminó con el sistema indirecto. Estableció el voto directo y público en doble cédula firmada, con el objeto de evitar la falsificación de votos.

El órgano superior de justicia electoral era la Junta Electoral Nacional, integrada por nueve miembros. Dos eran designados por la Cámara de Senadores, otros dos por la de Diputados, cuatro por el Poder Judicial por intermedio de las Cortes Superiores de Justicia de la República, y uno era designado por el Poder Ejecutivo. Los partidos políticos tenían derecho a designar, ante la Junta Electoral Nacional, a un adjunto con voz y voto.

Se instituyeron las Juntas Electorales Provinciales integradas por cinco miembros provenientes de diversos grupos sociales.

Asimismo, las Juntas de Registros Provinciales encargadas del Registro Cívico General de la provincia y de las Comisiones Receptoras de sufragio, se elegían por sorteo entre los mayores contribuyentes de la provincia.

Con la Junta Electoral Nacional, como observa Basadre “de la descentralización absoluta se pasó al más grande centralismo”.

También aparece, por primera vez en nuestra República, la intervención del Poder Judicial en los comicios electorales, estableciendo que los miembros del Jurado Electoral Nacional fuesen designados por el Poder Judicial.

Como bien apuntó el maestro Basadre, el Presidente Constitucional de la República, Guillermo Billinghurst, desde su primer mensaje al Congreso, manifestó la voluntad de “un auténtico saneamiento electoral” y encargó a Alberto Ulloa Cisneros elaborar un anteproyecto de Ley Electoral.

Las principales innovaciones del anteproyecto fueron:

a) Establecer que los jueces y tribunales ordinarios conozcan las irregularidades perpetradas en los procesos electorales e impongan sanciones. Inclusive la pérdida del escaño para el representante del Congreso, si la Corte comprobaba que la elección había sido ilegal.

b) Perseguir, por acción popular, los delitos de carácter electoral.

c) Establecer un origen democrático para la designación e integración de las Juntas Escrutadoras.

El proyecto del Ejecutivo sufrió sustanciales modificaciones en el Congreso, que prácticamente dejó sin contenido de reforma al proyecto enviado por el Ejecutivo.

El 30 de enero de 1924 se promulgó una nueva Ley Electoral, la Ley 4907, que recoge de la Ley Electoral de 1896 el principio del voto directo, público y en doble cédula firmada por el elector; asimismo, recoge de la Ley de 1915 la libreta militar como base del Padrón Electoral.

La nueva Ley Electoral de 1924 suprime la intervención de la Corte Suprema de Justicia como órgano de justicia

electoral, en consecuencia, se volvió al sistema en el que las Juntas Preparatorias de las Cámaras autocalificaban las credenciales de los parlamentarios electos.

El tercer período se inicia con la reforma de 1931. El 13 de mayo de ese año, el Ministro de la Junta Nacional de Gobierno, Francisco Tamayo, nombró una comisión integrada por jóvenes provincianos para que elabore un anteproyecto de Ley Electoral sobre las siguientes bases:

- a) Poder Electoral Autónomo.
- b) Registro Electoral Único.
- c) Voto secreto.
- d) Representación de las minorías.

El anteproyecto elaborado por la Comisión fue convertido el 26 de mayo de 1931 en el Decreto Ley 7160.

Como bien señala el profesor Domingo García Belaúnde, la reforma de 1931 estableció lineamientos básicos en materia electoral que se han mantenido hasta nuestros días.

La reforma electoral establece innovaciones sin precedentes en nuestra historia:

- a)** En primer lugar, estableció un Poder Electoral Autónomo; con un Jurado Nacional de Elecciones como órgano supremo en materia electoral. El Jurado Nacional de Elecciones se encargaría de conocer los procedimientos electorales y la validez o nulidad de las elecciones. Estaría integrado por nueve miembros, presidido por el Fiscal Supremo más antiguo y por un representante de cada una de las cuatro universidades peruanas, además de cuatro ciudadanos designados por sorteo, entre personas propuestas por los Jurados Departamentales.
- b)** Se estableció el Registro Electoral en forma técnica, permanente y con disposiciones que tienden a garantizar la autenticidad del mismo. Para elaborar el censo electoral se utilizó un servicio de identificación personal y un servicio fotográfico. En consecuencia, se abandonó tanto los cuestionados registros elaborados por las Juntas Civiles, como el Registro de Conscripción Militar.
- c)** Se exigió que los partidos políticos se inscribieran en el Registro de Partidos para obtener personería y postular candidatos.

d) Se garantizó el voto secreto estableciendo por primera vez en nuestra República el sistema de las cédulas electorales de iguales características en papel, color, forma, sin distintivo alguno, y con los nombres de los candidatos impresos para votar marcando únicamente un aspa o una cruz.

e) Se estableció la inscripción y voto obligatorios para los varones mayores de veintiún años que supieran leer y escribir.

En 1962 se promulgó una nueva Ley Electoral, la Ley 14250, que recoge las innovaciones de la reforma de 1931. Se establecen mejores garantías para los procesos electorales y para universalizar el derecho al sufragio.

Con el objeto de evitar el fraude electoral denominado “anforazo”, el cual consistía en la sustitución de las cédulas del ánfora por votos falsificados, la Ley Electoral de 1962 estableció que el escrutinio de los votos se realizara en acto público e ininterrumpido sobre la mesa de sufragio. La Constitución peruana vigente recoge esta garantía electoral en su artículo 185.

El cuarto período es el contemporáneo, que se inicia con la Constitución de 1993 hasta nuestros días.

La Constitución de 1993 es, en su estructura formal, un reflejo de la elaborada por la Asamblea Constituyente en 1979. Las únicas novedades significativas que contiene son la inclusión de un nuevo Capítulo en el Título IV referido a la Defensoría del Pueblo y la sustitución del Capítulo denominado “Del Jurado Nacional de Elecciones”, por otro denominado “Del Sistema Electoral.”

Es de advertir que el Capítulo XIII del Título IV, denominado “Del Sistema Electoral”, no tiene modificaciones sustantivas sobre asuntos electorales, en cambio sí, respecto a la estructura de los organismos electorales.

En efecto, el Artículo 167 de la Constitución de 1993 que no tiene antecedente en la Carta de 1979 dice que el sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Actúan con autonomía y mantienen entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo a sus atribuciones.

Como se puede apreciar, el cambio significativo es que en la Carta de 1979 las funciones se hallaban concentradas en el Jurado Nacional de Elecciones como órgano colegiado, en cambio, en la Carta de 1993 el Jurado Nacional de Elecciones ha quedado como una Corte Electoral con las atribuciones que señala el Artículo 178 de la Constitución, que entre otras son :

1. Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.
2. Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.
3. Velar por el cumplimiento de las normas de las organizaciones políticas y por las demás disposiciones referidas a materia electoral.
4. Administrar justicia en materia electoral.
5. Proclamar a los candidatos elegidos, el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular, así como expedir las credenciales correspondientes.

La Carta de 1993 también establece que la máxima autoridad del Jurado Nacional de Elecciones es un pleno compuesto por cinco miembros:

1. Uno de ellos es elegido en votación secreta por la Corte Suprema, entre sus magistrados jubilados o en actividad. En este segundo caso se le concede licencia al elegido. El representante de la Corte Suprema es quien preside el Jurado Nacional de Elecciones.
2. Un segundo es elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad. En este caso, también se concede licencia al elegido.
3. Otro es elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.

4. Uno más se elige en votación secreta de los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos.

5. Y el último es elegido en votación secreta por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos.

De otro lado, se estableció en la Carta de 1993 la Oficina Nacional de Procesos Electorales, al que según el Artículo 182 de dicha Carta le corresponde organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto y la elaboración y diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio.

Por último, el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil tiene a su cargo la inscripción de los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones, y otros actos que modifican el estado civil. Emite las constancias correspondientes. Prepara y mantiene actualizado el Padrón Electoral. Proporciona al Jurado Nacional de Elecciones y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones. Mantiene el registro de identificación de los ciudadanos y emite los documentos que acreditan su identidad.

Como bien advierte el profesor Marcial Rubio Correa en su Estudio de la Constitución Política de 1993, "Desde que el sistema electoral empezó a funcionar con sus tres órganos, se han presentado ya varios conflictos de competencia, lo que se debe en buena cuenta a que no existe claridad respecto a la separación de competencias que antes estuvieron reunidas en una sola entidad".

A raíz de ello se produjeron dos normas que pretendían solucionar los problemas. La primera fue la Ley 26533, promulgada el 02 de octubre de 1995.

Sus principales disposiciones son las siguientes:

Reconoce al Jurado Nacional de Elecciones, como no podía ser de otra manera desde el punto de vista constitucional, la atribución de resolver jurisdiccionalmente en instancia definitiva los asuntos en materia de elecciones, referéndums y otras consultas populares, que hayan sido resueltos en primera instancia por los

otros órganos del sistema electoral.

Ley 26533, artículo 1.- El Jurado Nacional de Elecciones resuelve en instancia final y definitiva el recurso que se interponga contra las resoluciones que expidan la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, sólo en asuntos electorales, de referéndum o de otro tipo de consultas populares.

- Asigna al Jurado Nacional de Elecciones, en su artículo 3, diversas atribuciones específicas que ya tiene en términos genéricos en la Constitución y que están referidas a los siguientes aspectos:

- a) Administrar Justicia Electoral.
- b) Mantener y custodiar el Registro de Organizaciones políticas.
- c) Administrar a los Jurados Electorales Especiales.
- d) Fiscalizar la legalidad del Padrón Electoral.
- e) Velar por el cumplimiento de normas y disposiciones en materia electoral.

- Establece que las contiendas de competencia del Jurado Nacional de Elecciones con cualquier otro organismo serán resueltas por el Tribunal Constitucional, solución adecuada a las normas constitucionales del caso. (Véase Estudio de la Constitución Política de 1993, , Pontificia Universidad Católica del Perú - Fondo Editorial, 1999, p. 381 y ss).

El profesor Rubio Correa de la Pontificia Universidad Católica del Perú, también apunta que una segunda norma de solución de conflictos se presentó a propósito de los formatos de inscripciones. Se trata de la Ley 26591 promulgada el 17 de abril de 1996. (Rubio Correa, Marcial, Estudio de la Constitución Política de 1993, Pontificia Universidad Católica del Perú - Fondo Editorial, 1999, p. 384).

Por su parte, Valentín Paniagua Corazao, con acierto puso de relieve que “ Se han deprimido y debilitado gradualmente las tareas usuales del Jurado Nacional de Elecciones. La reforma planteada por los constituyentes de 1993 no guarda concordancia con la Constitución histórica del Perú; no tiene paralelo ni precedente en el Derecho Constitucional Comparado; subvierte la racionalidad de la estructura tradicional del Estado peruano, y no tiene justificación a la luz de nuestra experiencia político-electoral.” (Paniagua Corazao, Valentín. Sistema Electoral. Varios Autores. La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. Lima, Comisión

Andina de Juristas, 1994).

Paniagua Corazao, constitucionalista y ex Presidente de la República del Perú, también aseveró con respecto al sistema electoral peruano que “ No hay país del continente que haya adoptado una organización análoga a la del Perú. En todos ellos hay un sistema institucional integrado. En la cúspide, una Corte o Tribunal que asegura la autonomía y la unidad de criterio, tanto en la administración como en la justicia electoral. Desde luego que la experiencia internacional no desahucia, por sí sola, una innovación. Lo hace, sin embargo, en el caso del Perú. La reforma introducida no ha sido precedida de propuesta o debates que la justifiquen o, cuando menos, la expliquen razonablemente. Es pues, en el mejor de los casos, inconsulta, además de irracional”.

“ Todas las autocracias implicaron siempre un retroceso en materia electoral. La instaurada el 5 de abril no tiene porque ser una excepción. No puede serlo, particularmente, si nos atenemos al hecho de que la dación del nuevo texto constitucional no ha atenuado, sino por el contrario, ha acentuado el carácter del régimen.” (Paniagua Corazao, Valentín, Sistema Electoral, Varios Autores. La Constitución de 1993. Análisis y comentarios. Lima, Comisión Andina de Juristas, 1994, pp. 234-235).

De otro lado, el profesor de la Universidad de Lima y ex Presidente del Tribunal Constitucional, Víctor García Toma, en su Análisis Sistemático de la Constitución Política de 1993 respecto al sistema electoral peruano advierte: “ Se trata de otra “ novedad novedosa”; ergo, absurda y con graves consecuencias para el futuro del país.” (García Toma, Víctor, Análisis Sistemático de la Constitución Política de 1993, Universidad de Lima - Fondo de Desarrollo Editorial, 1998, p. 247).

A nuestro juicio, la experiencia histórica -por desgracia para la República del Perú- confirmó la advertencia de García Toma.

II

Una vez hechas las puntualizaciones que hemos consignado en el apartado que precede, una nueva tarea se impone para responder la consulta que hemos tenido el honor de recibir y, que a juicio del letrado que suscribe, se trata de determinar el concepto de organismos electorales.

La respuesta a esta interrogante la encontramos en el Diccionario Electoral publicado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL -creado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos de San José de Costa

Rica- que al examinar el concepto sobre organismos electorales dice:

I.- Los organismos electorales son la autoridad suprema de la llamada función electoral, aquella parte separada, especializada y autónoma del resto del aparato estatal. Estos organismos tienen dependencias jerárquicas en las circunscripciones electorales.

II.- La función electoral es ejercida por un complejo institucional que normalmente actúa con independencia respecto de las tres ramas del poder público. Esta organización electoral, debido a su creciente autonomía orgánica, funcional y presupuestal, ha venido a erigirse en una virtual cuarta rama del poder público.

La organización electoral presenta habitualmente una estructuración piramidal en cuya cúspide se encuentra el Organismo Supremo Electoral. A él se subordinan dependencias localizadas en las distintas divisiones administrativas del territorio estatal hasta llegar, finalmente, a las mesas donde deben sufragar los ciudadanos. En su conjunto, la organización electoral responde por un servicio público permanente de carácter nacional; consistente en la administración íntegra del proceso electoral, que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, así como la realización de los escrutinios, la resolución de las reclamaciones y la declaración oficial de la elección.” (Véase *Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, CAPEL - Costa Rica, 10989, página 502*).

Después del análisis realizado en las páginas anteriores, será conveniente que a modo de recapitulación, intentemos establecer algunas conclusiones:

Primera.- Desde que el sistema electoral empezó a funcionar con sus tres órganos, varios conflictos de competencia se han presentado. Lo que se debe, en buena cuenta, a que no existe claridad respecto a la separación de competencias que antes estuvieron reunidas en una sola entidad.

Segunda.- La reforma planteada por los constituyentes de 1993 no guarda concordancia con la Constitución histórica del Perú, subvierte la racionalidad de la estructura tradicional del Estado peruano, y no tiene justificación a la luz de nuestra experiencia político-electoral.

Tercera.- Una Corte o Tribunal asegura la autonomía y la unidad de criterio en la administración y en la justicia electoral.

Cuarta.- La experiencia histórica confirmó, por desgracia para la República del Perú, que no ha sido conveniente la estructura electoral con tres organismos electorales autónomos que Víctor García Toma denominó “novedad novedosa; ergo, absurda y

con graves consecuencias para el futuro del país”.

Quinta.- La organización electoral presenta habitualmente una estructuración de forma piramidal a cuya cúspide, que es el organismo supremo electoral, se subordinan dependencias suyas, localizadas en las distintas divisiones administrativas del territorio estatal para llegar finalmente a las mesas donde deben sufragar los ciudadanos. En su conjunto, la organización electoral responde por un servicio público permanente, de carácter nacional, consistente en la administración íntegra del proceso electoral y que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios, así como la realización de los escrutinios, la resolución de las reclamaciones y la declaración oficial de la elección.

Todos los razonamientos anteriores conducen, a juicio del letrado que suscribe, a la conclusión de que el Jurado Nacional de Elecciones debe ser el organismo supremo en la estructura del Estado en materia electoral, y que sería anti técnico otorgar autonomía constitucional a los organismos que van a ejercer las sub funciones electorales.

Tal es mi dictamen que someto a cualquier otro mejor fundado.



Doctor Jorge Power Manchego-Muñoz

Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España.

Doctor en Derecho por la Universidad de Valencia, España, con la calificación de sobresaliente.

Profesor universitario y autor de publicaciones y artículos en derecho constitucional.

Entrevista

El Instituto Internacional para la Democracia y la Ayuda Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que apoya en todo el mundo a las democracias sostenibles. Elaboran interesantes proyectos como el ACE y el BRIDGE, sobre los cuales gentilmente Kristen Sample y Virginia Beramendi Heine nos absolvieron varias preguntas.

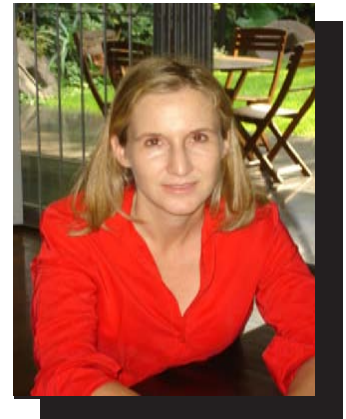
¿Qué significa IDEA y cuál es su objetivo o misión?

Es el International Institute for Democracy and Electoral Assistance, o International IDEA por sus siglas en inglés. IDEA es una organización internacional e intergubernamental con 24 Estados miembros, entre ellos el Perú. Fue fundada en 1995 y su sede central se encuentra en Estocolmo. Nuestros Estados miembros nos han encomendado el mandato de fortalecer las instituciones y los procesos democráticos. Las áreas de experticia de IDEA International son procesos de construcción constitucional, procesos electorales, partidos políticos, democracia y género, y diagnósticos de la democracia. El Instituto ofrece:

- Recursos de conocimientos, en la forma de redes de expertos, bases de datos, manuales y sitios web.
- Propuestas de política para suscitar el debate y la acción sobre la democracia.
- Asistencia en reforma democrática en respuesta a solicitudes nacionales específicas.

¿Cuál es el criterio para que IDEA abra oficinas en un país y cuántas y en qué lugares tiene oficinas a la fecha?

IDEA es una organización relativamente pequeña con menos de 100 empleados en todo el mundo. Nuestra Oficina Regional para Latinoamérica se encuentra en San José, Costa Rica. Nuestra oficina en Lima sirve como sede para nuestras operaciones en los países andinos. Además tenemos programas nacionales en México, Ecuador y Bolivia. Como somos una organización relativamente joven y pequeña, estamos obligados a ser altamente eficientes y estratégicos en nuestras operaciones. La decisión de trabajar en un país se toma sólo después de que hemos llevado a cabo un diagnóstico con los actores locales y determinado que nuestra presencia puede constituir un aporte significativo particularmente en el área de la reforma democrática.



Kristen Sample

Entrevista

¿Cuál es el público objetivo de IDEA? ¿El ciudadano adulto, o también va dirigido a la niñez?

IDEA se relaciona con múltiples grupos objetivo. Dentro de un país nuestro grupo objetivo principal son los decisores políticos. Nuestras actividades en el ámbito de la reforma democrática sólo son fructíferas en la medida en que resulten útiles para los actores locales. En este sentido, es absolutamente crucial que nuestras actividades sean planificadas y llevadas a cabo con líderes políticos y de la sociedad civil. Por ejemplo, hace poco concluimos una publicación que no sólo era un proyecto de investigación sobre partidos políticos, sino más bien un proceso de investigación con partidos políticos. La distinción es importante y es algo que hace diferente a IDEA. Además de nuestro trabajo con actores políticos locales, también buscamos proporcionar análisis y herramientas a otros actores internacionales, a saber, organizaciones multilaterales, donantes bilaterales, ONGs, así como nuestros Estados miembros.

¿Cómo mide a la fecha el éxito de la gestión de IDEA?

La construcción de la democracia es un emprendimiento complejo que no se presta a la medición fácil, ni el cambio se atribuye fácilmente a algún actor particular. Fuera de eso, nuestros objetivos y metas se definen en cada país en consulta con los actores locales. Yo diría que IDEA ha sido particularmente exitosa en ayudar a posicionar ciertos temas en la agenda internacional. Puedo mencionar dos ejemplos de cuestiones promovidas por IDEA. La financiación de la política es una de ellas. Esta es un área en que IDEA ha trabajado mucho en la región mediante investigación, asistencia técnica y concienciación general. Otra es la participación política de la mujer, particularmente en la relación entre la participación de las mujeres y el sistema electoral. La participación política de la mujer está aumentando -aunque lentamente, en la mayoría de países- y nuestra investigación muestra que un país puede acelerar la tendencia mediante procesos de reforma electoral cuidadosamente considerados. Además de nuestro trabajo en investigación y análisis, IDEA tiene también considerable experiencia en facilitar procesos de diálogo interpartidario. En el Perú, esta experiencia se enfocó en nuestro trabajo con Transparencia al facilitar el acceso a experiencias internacionales y espacios de debate dirigidos a la creación de la primera Ley de Partidos Políticos del país, que fue finalmente promulgada en octubre del 2003. Aunque perfeccionable, esta ley tiene algunas fortalezas importantes y es reconocida como un paso en la dirección correcta hacia el fortalecimiento del sistema de partidos del Perú.

Entrevista

- ¿De que se trata el Programa ACE?

ACE es una red de información electoral que proporciona información detallada y fidedigna en elecciones. También promueve contactos entre profesionales electorales y ofrece servicios para el desarrollo institucional. Para más información sobre los distintos servicios se puede visitar la página web:

http://aceproject.org/index-es?set_language=es

-¿Qué obstáculos se encontraron en la elaboración del proyecto?

ACE aspira a tener un alcance tanto global como regional, lo cual es un doble desafío. Por un lado se pretende lograr que los materiales y actividades sean de utilidad y relevancia para las distintas regiones del mundo y por otro lado se busca captar las buenas prácticas (que surgen de las regiones) a nivel global para así producir conocimiento comparado que sirva para enriquecer las experiencias regionales y mejorar los procesos electorales y la democracia en estos países. Otros desafíos que merecen ser señalados son la dificultad de mantener actualizada una cantidad tan considerable de información, el conseguir financiamiento para la traducción de los materiales y la diseminación o promoción del material para que llegue a todos los grupos para los cuales fue pensado el programa.

- De la definición del Programa ACE se da a entender que no va dirigido a todas las personas sino solamente a profesionales y a instituciones relacionadas con la materia ¿ese es el objetivo o puede hablarse también de capacitación a la ciudadanía en general?

ACE está pensado para todos los actores del proceso electoral entre los cuales cabe mencionar a los administradores electorales, partidos políticos, parlamentarios, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, gobierno, instituciones del estado y observadores electorales.

-¿Cuál es el margen de acción del proyecto a nivel latinoamericano?

A nivel de Latinoamérica se busca establecer dos socios regionales cuyo rol principal será el de impulsar iniciativas de vinculación (establecimiento de redes), investigación y desarrollo de capacidades.



Virginia Beramendi Heine

Entrevista

- El Proyecto ACE esta manejado por siete socios : **Instituto Electoral para el Sur de África**, Instituto Federal Electoral - México, Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA), Programa de **Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP)**, y el **Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA)**.

¿Es una lista cerrada o pueden incluirse nuevos miembros? ¿Qué requisitos necesitaría?

En esta etapa del proyecto se busca incrementar el número de socios regionales a aproximadamente unos diez.

- *El Programa AceProject.org fue nominado como “El gran innovador, a nivel mundial, en política e internet del 2006”. ¿A la fecha como puede usted evaluar los resultados del proyecto?*

Esta nominación se le ha dado al proyecto por su conceptualización y diseño. En cuanto a la puesta en funcionamiento se puede decir que es un trabajo en construcción, cuyo impacto podrá ser evaluado más adelante.

- *¿En qué consiste el Proyecto Bridge?*

BRIDGE es un curso innovador en materia de gestión electoral que apunta a desarrollar las capacidades, el conocimiento y la autoconfianza de los participantes, así como fomentar la formación de redes y el intercambio de experiencias a nivel nacional, regional e internacional.

- *¿Qué entidades son responsables de su elaboración?*

BRIDGE fue concebido y desarrollado por IDEA Internacional, la División Electoral de las Naciones Unidas y la Comisión Electoral Australiana.

- *¿Para acceder al curso de facilitadores Bridge hay que cumplir algún requisito?*

Los participantes deben ser personas con conocimiento electoral y seleccionados en base a su comprobada experiencia como formadores y por su capacidad multiplicadora. Además deben ser personas que sean cercanas al espíritu general de la formación BRIDGE, que es una metodología para

adultos, participativa, basada en el trabajo de grupos y que favorece espacios para el intercambio de experiencias, en los que se promueve un ánimo constructivo, en un ambiente profesional, pero también informal.

- *Del 06 al 10 de noviembre del 2006 hubo en Bolivia un curso para formar facilitadores Bridge, ¿cuál es el criterio para escoger al país donde capacitarán; existen posibilidades de que se dicte en el Perú?*

El curso de formación de facilitadores que tuvo lugar en Bolivia se organizó con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional, que ofreció el centro de formación que tiene en Santa Cruz. Dos cursos de formación de facilitadores se están programando con el Jurado Nacional Electoral del Perú para que tengan lugar en el mes de mayo.

- *Cuántos facilitadores Bridge existen a la fecha?*

A la fecha existen aproximadamente unos 80 facilitadores a nivel global.

- *¿Qué etapas o pasos involucra el proceso de acreditación como facilitador certificado BRIDGE?*

El proceso de acreditación requiere dos pasos. El primero es el de participar en un curso de formación de facilitadores. Completando este paso el participante está semi-acreditado. El segundo paso es el de llevar a cabo o facilitar algún curso BRIDGE bajo la guía de un facilitador experimentado.

- *¿Existe algún proyecto similar a la fecha?*

A nivel nacional existen varios cursos de capacitación en materia electoral. Sin embargo, son muy pocos los proyectos con alcance internacional como BRIDGE y los que existen son impartidos por universidades.

- *¿Cómo evaluaría el éxito del proyecto?*

Dada la gran demanda por cursos BRIDGE y la evaluación positiva de los participantes de la mayoría de los cursos, podemos decir que BRIDGE ha demostrado ser una herramienta de gran utilidad. Sin embargo, el desafío seguirá estando en probar que las mejoras en el trabajo de quienes participaron se debe más que nada a estos cursos, o al menos en parte, y no a otros factores.



JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

Garantía de la Voluntad Popular

EEP ESCUELA ELECTORAL
DEL PERÚ


IIDH/CAPEL


INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
ORTEGA Y GASSET
ADSCRITO A LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

ICP
Instituto de Cultura y Política