

ELECCIONES

DIRECTOR FUNDADOR

Fernando Tuesta Soldevilla

EDITOR

Carlos Reyna Izaguirre

COORDINADORA

Carlota Casalino Sen

CONSEJO EDITORIAL

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

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

© Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Jr. Nazca 598, Lima 11, Perú
Central telefónica: (51-1) 315-8080
Correo-e: webmaster@onpe.gob.pe
URL: www.onpe.gob.pe

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

Lima, diciembre de 2004

ESTILO Y CUIDADO DE EDICIÓN
Rosa Díaz S.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Jorge Kajatt Mera

IMPRESIÓN
TAREA Asociación Gráfica Educativa

Nota del director fundador

Cuando asumimos la Jefatura Nacional de ONPE, uno de los sueños más acariciados fue formar un Centro de Investigación Electoral cuyo objeto de estudio sería la investigación y análisis de los procesos electorales, tanto en sus aspectos administrativos como en sus aspectos políticos y sociales. Esta era una materia poco atendida y entendida en el Perú, quizá por una errada concepción que indicaba que el tema pertenecía al ámbito del derecho, o quizá porque la vida en democracia, tras varios años de dictadura militar, apenas dejó espacio para lo indispensable.

Todavía recuerdo que, a inicios de la década de 1980, la bibliografía y los datos de cualquier investigación que quisiera hacerse al respecto era escasa o, sencillamente, inexistente. Hurgar en los archivos del desvencijado Jurado Nacional de Elecciones era una tarea dura. El pasado electoral del país reposaba apretujado y empolvado en un recinto húmedo, sin atraer el interés de nadie que buscara sistematizar la valiosa información que ofrecía con el objeto de perfeccionar los futuros procesos o aprender de los anteriores. Cuando me inicié en esas faenas llamaba la atención el interés que tenía por algo aparentemente inútil.

Sin embargo, hoy tengo el orgullo de haber constituido, con el aporte de notables académicos e investigadores, un espacio activo que concentra todos los intereses y expectativas de aquellos que, con el pasar de los años, se han aproximado a la materia electoral con seriedad, reconociendo la importancia de sus aportes en el ámbito democrático. No conozco institución de la administración pública, incluida la región, que pueda darse el lujo de tener un Centro de Investigación que apoye sus tareas.

Ahora que dejamos el encargo, constituye una inmensa satisfacción haber dado nacimiento a una revista especializada como Elecciones, que, con

cuatro números editados, empieza a cubrir los vacíos ya advertidos y que ha obtenido reconocimiento internacional. Confío en que habrá muchos números más y que sus aportes y contribuciones seguirán imponiendo las más altas vallas de calidad. Como director fundador deseo larga vida a la revista Elecciones.

Fernando Tuesta Soldevilla

Presentación

LA EDICIÓN DE LA REVISTA *Elecciones* que el lector tiene entre sus manos es el número 4, correspondiente a diciembre de 2004. En ella, el Centro de Investigación Electoral (CIE) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) ofrece un conjunto de reflexiones y análisis sobre la temática electoral y de partidos.

El tema central de este número es de gran actualidad porque, mediante cinco artículos, aborda el financiamiento de los partidos políticos. Los tres primeros analizan los casos de Perú, Argentina y Panamá, en Latinoamérica. De la experiencia europea contamos con un análisis acerca de Alemania. Finalmente, presentamos una colaboración sobre medios de comunicación y partidos políticos.

El caso del Perú es analizado por Carlos Reyna Izaguirre, director del CIE y gerente de Supervisión de Fondos Partidarios de la ONPE, quien, en «Sísifo en los Andes (a propósito de la ley y las vicisitudes de los partidos y el sistema de partidos en el Perú)», sostiene que la ley de partidos políticos peruana es una de las mejores de la región; pero advierte que esta ventaja no es suficiente para garantizar el éxito en su aplicación, pues existen factores de largo plazo que deben ser tomados en consideración porque pueden mediatizarla. Asimismo, plantea que financiamiento partidario y elecciones internas son dos caras de la misma moneda. Es decir, deben ser considerados elementos inseparables si queremos fortalecer un sistema de partidos y, al interior de cada uno de ellos, construir la debida institucionalización y transparencia. Por otro lado, si bien dicha ley permite reforzar y construir un adecuado sistema de partidos, su éxito dependerá también de los propios partidos políticos, de los ciudadanos y de las autoridades encargadas de su cumplimiento. Finalmente, sostiene que la ley establece, por primera vez, la

acción reguladora del Estado y la constitución de un «triángulo de vigilancias mutuas» integrado por ciudadanos, partidos y el Estado.

El caso de Argentina es estudiado por Delia Ferreira, en «El control del financiamiento de los partidos en Argentina: ¿qué cambió con la nueva ley?», mediante el análisis de la Ley N° 25600 (de financiamiento de partidos políticos y campañas electorales) a la luz del proceso electoral de la campaña presidencial de 2003. Dicho análisis le permite encontrar los límites de la norma y proponer la necesidad de reforzar el proceso de control y readaptar las normas aplicables para salir de la estricta lógica judicial, dar a la Cámara Nacional Electoral un perfil auditor proactivo, y otorgar a los ciudadanos el derecho a presentar observaciones a la rendición de cuentas de los partidos, entre otras sugerencias.

El artículo del presidente del Tribunal Electoral de Panamá, Eduardo Valdés Escoffery, «El subsidio electoral directo en Panamá», indica que el subsidio panameño se sustenta en seis principios: seguridad jurídica y económica, igualdad de oportunidades, representación popular, dilución del aporte fiscal en el tiempo, eficacia del subsidio y solución parcial. Asimismo, indica los momentos o períodos en los cuales se hacen efectivos los subsidios, así como los mecanismos que se aplican en su ejecución. El artículo culmina señalando que el proceso actual es de evaluación de la aplicación del subsidio a lo largo de cinco años de experiencia, lo que derivará en modificaciones a su reglamentación.

El caso de Alemania es particularmente interesante pues fue el primer país europeo que se decidió por financiar a los partidos políticos con fondos estatales. En ese sentido, Omar Handabaka analiza, en «La financiación partidaria en la República Federal Alemana», la fortaleza de las instituciones alemanas para superar crisis graves, como la que afectó hace varios años a un reconocido líder de la Democracia Cristiana. Asimismo, presenta una cronología de las más de cuatro décadas de legislación sobre financiación estatal a los partidos, deteniéndose en las dificultades y la manera como fueron resolviéndose. La experiencia alemana, por otro lado, denota que el cuidado frente a la transparencia y la regulación del sistema de financiación partidaria responde al objetivo de evitar que pueda volver a presentarse un caso similar al del Partido Nacional Socialista de Hitler. De esa manera se garantiza el control de los partidos por los ciudadanos y no por los poderosos grupos económicos.

Esta primera sección dedicada al financiamiento de los partidos políticos culmina con la colaboración del politólogo uruguayo Juan Rial quien, en «Financiamiento de campañas y partidos políticos: los medios de comunicación», recuerda la clásica función de los medios de comunicación como formadores de opinión pública y muestra cómo en la actualidad han devenido en espacios donde los políticos pueden ganar o perder legitimidad. Así, el debate político que antaño se realizaba en las plazas públicas ha pasado a las pantallas de televisión. Por otro lado, la actualidad muestra cómo se ha ido personalizando la política al convertirse el líder en más importante que el partido. Si se vinculan las variables medios de comunicación y personalización de la política estamos ante un fenómeno denominado por el autor de la «audio-video política» cuya trascendencia en la sociedad es tal que es necesario conocer, primero, cuánto condiciona a la acción partidaria, a los candidatos y a la gobernabilidad; y, segundo, si hay condicionamientos entre el pago y/o no pago de espacios en los medios de comunicación y la toma de decisiones públicas. Se señala la existencia de tres tipos de confrontaciones en la relación entre medios de comunicación y partidos políticos: la primera entre libertad de expresión y equidad en la competencia política; la segunda entre libertad de empresa y responsabilidad social de los medios; y la tercera entre los dueños de los medios y los periodistas que trabajan en ellos que pone en evidencia un posible conflicto entre libertad de empresa y libertad de expresión.

Otro aspecto que se destaca es la situación en América Latina del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. En ese sentido, sostiene que se ha ido regulando a través de distintos modelos; por ejemplo, con la implantación de la «franja electoral», la que también ha sido aplicada de manera diferente en cada país. Finalmente, Rial destaca el papel que han cumplido los organismos electorales en esta relación entre partidos políticos y medios de comunicación y advierte que América Latina muestra su incapacidad para crear instituciones de control. El artículo concluye indicando dos posibles caminos que pueden garantizar la equidad y libertad: la autorregulación o los controles legales. Lo importante, en todo caso, es reconocer la necesidad de limitar los costos de la política así como garantizar que se reduzca al mínimo el ejercicio de influencias indebidas.

Los artículos que integran la sección Gestión Electoral son: «La democracia tiene un costo: hacer elecciones» de Fernando Tuesta Soldevilla, jefe nacional de la ONPE, y «Los tribunales electorales en Latinoamérica: un estudio

comparativo» a cargo del profesor colombiano Juan Jaramillo. Tuesta reflexiona sobre la esencia de los procesos electorales como el mecanismo a través del cual se transfiere legítimamente el poder. En ese sentido, el autor complementa los aportes de la primera sección de esta revista al presentar la otra cara del costo y financiamiento de las campañas y de los partidos políticos; pues organizar las elecciones —destinar fondos públicos para ello— completa lo que podríamos estimar como el costo total de cada proceso electoral. El profesor Juan Jaramillo analiza y compara los órganos estatales que en América Latina se encargan de cumplir con las funciones electorales en dieciocho países latinoamericanos. Varios de estos organismos están vinculados al Poder Judicial y otros tienen autonomía respecto a los tres poderes del Estado. Luego de compararlos, el autor formula algunas consideraciones acerca del estado actual de dichos organismos.

En la sección Historia, Partidos Políticos y Sociedad incluimos «Muerte y renacimiento de un sistema de partidos, Perú 1978-2001» de Charles D. Kenney. Este artículo analiza, a la luz de los drásticos cambios presentados en la década de 1990 y en lo que va de la actual en los resultados electorales de los partidos políticos peruanos, el sistema de partidos, y postula que la explicación a dichas variaciones estaría más en relación a factores coyunturales —como la actuación de las elites y la decisión de los votantes— que en causas estructurales o institucionales.

Para la sección Derecho Electoral contamos con la colaboración del profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Alfonso Herrera García: «Derecho electoral local: el caso de México». En él señala la coexistencia del derecho electoral dirigido al orden federal y aquel dirigido al orden local. Respecto al derecho electoral local señala que ha sufrido diversas modificaciones desde 1917, siendo la más importante la reforma constitucional de 1987 en la que se estableció el principio de división de poderes en los entes federativos. El artículo concluye explicando las garantías y principios en la organización de las elecciones y en la función electoral locales, así como las de autonomía administrativa y jurisdiccional.

Finalmente, la sección Mundo Electoral contiene un resumen de los resultados electorales de Uruguay, a cargo de Ronny Cáceres, y de los Estados Unidos de América, a cargo de Martín Monsalve.

Con este número la ONPE, a través de su Centro de Investigación Electoral, entrega ya por dos años consecutivos un conjunto de reflexiones, desde

una perspectiva multidisciplinaria, sobre teoría, experiencias y procesos electorales peruanos, latinoamericanos y europeos. Esta constancia ha sido posible gracias a la valiosa colaboración de especialistas en el tema, todos reconocidos profesionales en sus áreas, quienes a lo largo de este tiempo han contribuido con nosotros y permitido que esta revista consiga un espacio propio en el mundo académico y en el mundo vinculado a la toma de decisiones. Sin embargo, el debate alturado que ha ido construyendo no se hubiera concretado sin los generosos comentarios de sus lectores, a quienes también agradecemos en esta ocasión.

Carlota Casalino
Coordinadora

De las ilustraciones

En este próximo mes de enero de 2005 nuestra ciudad cumplirá 470 años desde su fundación española. En las calles de la Lima de nuestros días aún podemos ver la convivencia entre Colonia y República. El pintor y viajero alemán Mauricio Rugendas, en su estilo romántico-cosmumbrista, ha dejado imágenes en las que esa mixtura aparece minuciosamente expresada, tal como él pudo percibirla alrededor del año 1840. Como un saludo a Lima y a uno de sus mejores pintores, hemos tomado varias obras de Rugendas para ilustrar esta edición.

Las ilustraciones han sido tomadas del libro de Juan Mauricio Rugendas *El Perú romántico del siglo XIX*; editado por Carlos Milla Batres en Lima, el año 1975, con un estudio preliminar de José Flores Aráoz.



Imagen tomada de http://www.uchile.cl/productos/archivo_central/images/autorretrato.gif

Contenido

ESPECIAL: FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Sísifo en los Andes (a propósito de la ley y las vicisitudes
de los partidos y el sistema de partidos en el Perú) 15
Carlos Reyna Izaguirre

El control del financiamiento de los partidos en Argentina 37
¿Qué cambió con la nueva ley?
Delia Ferreira Rubio

El subsidio electoral directo en Panamá 55
Eduardo Valdés Escoffery

La financiación partidaria en la República Federal Alemana 79
Omar Handabaka

Financiamiento de campañas y partidos políticos 103
Los medios de comunicación
Juan Rial

GESTIÓN ELECTORAL

La democracia tiene un costo: hacer elecciones 153
Fernando Tuesta Soldevilla

Los tribunales electorales en Latinoamérica 169
Un estudio comparativo
Juan Jaramillo

HISTORIA: PARTIDOS POLÍTICOS Y SOCIEDAD

- Muerte y renacimiento de un sistema de partidos 237
Perú 1978-2001
Charles D. Kenney

DERECHO ELECTORAL

- Derecho electoral local: el caso de México 295
Alfonso Herrera García

MUNDO ELECTORAL

- Los procesos electorales de Uruguay 331
y los Estados Unidos de América
Ronny Cáceres / Martín Monsalve

- DE LOS AUTORES 335

ESPECIAL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS



La plaza mayor de Lima. Óleo, 1843.

Sísifo en los Andes (a propósito de la ley y las vicisitudes de los partidos y el sistema de partidos en el Perú)

Carlos Reyna Izaguirre

PESE A NO HABER SIDO UN AÑO preelectoral ni electoral, en 2004 los diversos partidos que ya tienen registro reconocido han estado particularmente activos en la realización de reuniones de carácter nacional. Casi cada mes ha habido al menos un partido que ha realizado un congreso o un plenario nacional, y lo mismo sucederá entre noviembre y diciembre. Entre los que lo han hecho figuran todos los que tuvieron un papel significativo antes de la década de 1990 y algunos de los que aparecieron en esa década o más recientemente. La mayor parte de estas actividades, si no todas, han tenido como referente a la ley de partidos, a cuyas disposiciones tendrán que terminar de adecuarse en los próximos meses (ver anexos).

Es decir que, a pesar del bajo puntaje de aprobación que han estado recibiendo los partidos políticos peruanos en las encuestas de opinión, hay visibles esfuerzos de una buena parte de ellos —tanto de los tradicionales como de las nuevas corrientes— por dotarse de una mayor institucionalidad. De manera que, tres años después de abierto un nuevo régimen democrático, las mismas fuerzas partidarias que a mediados de la década anterior parecían haber entrado en su fase terminal se encuentran compitiendo con cierto dinamismo con algunas nuevas corrientes que, a su vez, también siguen esforzándose por convertirse en partidos que perduren.

No han sido sólo los partidos concretos y reales los que se han reactivado. Ha sido también la idea misma de *partido*. Debemos recordar que esta idea, en el sentido que tuvo durante la mayor parte del siglo XX, había entrado en un oscuro ocaso a mediados de la década anterior. Llegó a parecer anticuada la noción de una organización permanente de militancia numerosa y dirección colectiva, que competía por el poder y por el gobierno propugnando un

programa diferenciado. En cambio parecía mucho más realista y actual la idea de corrientes abiertas pero enfocadas en lo estrictamente electoral, con liderazgos individuales y propuestas consensuales que sólo alcanzarían precisión una vez ganada la competencia por el voto. La imagen del partido de masas de Duverger retrocedió ante aquella imagen elitista de Schumpeter.

Hoy día, los diversos actos partidarios ocurridos a lo largo de este año muestran que la idea clásica de partido ha tomado un nuevo impulso. Aun cuando no siga el sentido exacto del concepto de partido de masas, es perceptible la tendencia a restablecer direcciones colectivas y estructuras permanentes que den a las organizaciones políticas alguna forma de representación y vigencia más allá de lo electoral.

Así, el *partido político*, la forma más universal de la representación política de los ciudadanos, inicia otra vez en nuestro país sus esfuerzos por consolidarse. Lo hizo por primera vez con el Partido Civil de don Manuel Pardo, en el último tercio del siglo XIX. Cayó desde fines de ese siglo y volvió a subir la cuesta con los partidos contestatarios de la década de 1930. Lo bajaron a las catacumbas hasta mediados de la década de 1950 en que volvió aparecer, aquella vez acompañado de los partidos modernizantes. Tuvo en las décadas de 1960 y 1980 oportunidades demasiado cortas, para volver a eclipsarse en las décadas de 1970 y 1990. Cual Sísifo en los Andes, ahora parece ascender de nuevo por un terreno político que no ha dejado de ser empinado e inestable.

Esta vez, para ayudar al desarrollo y consolidación de los partidos políticos, el Congreso elegido en 2001 ha establecido un instrumento propio de los estados constitucionales modernos: una ley de partidos. Algunas de las disposiciones de esta ley van a servir para desarrollar y consolidar a los partidos y al sistema de partidos en el Perú. Otras, no tanto. De hecho, hay ciertos vacíos y ambigüedades y ciertas disposiciones perfectibles en lo que la ley dispone sobre temas tan importantes como el registro de los partidos, su democracia interna, la transparencia de sus recursos y la equidad de las campañas políticas y electorales. Pero, puesta en perspectiva y en el contexto que vive el Perú, la ley será una buena herramienta para quienes quieran promover partidos significativamente más institucionalizados y cercanos a las expectativas ciudadanas.

1. LOS PROBLEMAS DE LARGO PLAZO

Para una idea más cabal de cuánto puede servir esta ley a los fines de conseguir partidos y un sistema de partidos más consolidados en el Perú conviene, en primer lugar, recordar algunos de los problemas de fondo que complicaron o frustraron el desarrollo de dichos partidos y, en segundo lugar, señalar cómo lo dispuesto por la ley ayudaría a resolverlos.

A ese tipo de problemas que están más allá de las coyunturas y del desempeño de los partidos en el corto plazo Cavarozzi y Casullo (2002) los llaman «problemas de larga data». Se refieren con ello a cuatro áreas deficitarias que hace tiempo que complican la estructuración de los partidos políticos en América Latina. Aluden a los déficit «en ciudadanía», «en los marcos institucionales de los partidos» (patrones de competencia electoral, representación, universalidad de la aceptación de las elecciones, organización interna), en la solución al doble problema de tener que «representar y gobernar» y, finalmente, a un déficit «en la construcción de Estado».

Aceptando lo pertinente del señalamiento de estos déficit,¹ cabría señalar otros dos más profundos, de más largo plazo y que, inclusive, determinan a los ya referidos. El primero es el de un recurrente déficit en el desarrollo y en la ocupación de la *esfera política* por parte de los partidos. Lo segundo que ha faltado es un suficiente arraigo de las *garantías políticas* propias de la democracia representativa en nuestro territorio.

2. LIBERAR LA ESFERA POLÍTICA

Si se asume que, en una democracia moderna, la esfera política es por excelencia el espacio de los partidos, entonces un escaso desarrollo de esa esfera o su ocupación por actores distintos a los partidos les quita terreno para constituirse, crecer y consolidarse.

La política, como recuerda Giovanni Sartori, es aquella esfera donde determinadas personas toman decisiones colectivas soberanas que se aplican

1. Cabe señalar, sin embargo, que los déficit en ciudadanía y en Estado también significan grandes oportunidades para la actuación de los partidos, precisamente para que aporten al desarrollo de la ciudadanía y del Estado, tal como lo hicieron los partidos de masas entre las décadas de 1930 y 1950 en América Latina.

por fuerza de manera general. La autonomización de esta esfera y de su propia lógica supuso un largo proceso de diferenciaciones estructurales, la difusión de ciertas perspectivas de pensamiento y la consolidación de determinadas instituciones. Sobre ellas cabalgó la emancipación de la política respecto a los ámbitos religioso, económico o social, como reseña este autor en uno de sus ensayos (2002).

La historia de gran parte de los países de América Latina, y dentro de ellos del Perú, muestra, por el contrario, que varias de estas diferenciaciones y emancipaciones de la política no se han llegado a culminar. No es difícil, por ejemplo, hallar expresiones diversas de la presencia religiosa en la política latinoamericana y peruana. A veces se trata de lo religioso que incursiona en la política. En este sentido es frecuente en el Perú que se apele a espacios o personalidades del catolicismo para que arbitren en situaciones de polarización o canalicen y gestionen determinadas demandas sociales. Ocurre, en parte, como un mecanismo de compensación a las limitaciones de los actores partidarios para cumplir un papel de generación de consenso o mediación de demandas sociales. Y, a la inversa, la incursión en el terreno político se convierte en un medio de obtención de legitimidad social para actores religiosos.

Otras veces se trata de lo político que incursiona en lo religioso. Lo cual ocurre generalmente en un nivel simbólico, cuando los discursos o las imágenes políticas apelan a evocaciones religiosas para enaltecer a los líderes o a la misión del partido; para cohesionar o movilizar a la militancia o también para fines menos democráticos como el hacer retroceder a la crítica de los afiliados detrás de la fe en el partido o en el líder.

Una tercera situación es aquella en la cual determinadas órdenes religiosas buscan deliberadamente la ocupación de espacios y roles en la política práctica, lo cual a su vez es seguido por la respuesta de políticos que llevan sus disputas a los espacios y posiciones al interior de las iglesias.

El problema es que la apelación a estos enlaces entre lo religioso y lo político —de larga data— se ha ido haciendo constante y habitual hasta ser un rasgo bastante obvio de la política peruana. Lo que no resulta tan visible para muchos es que se trata de una de las maneras por las cuales la esfera política no termina de liberarse de lo religioso; uno de los modos en que determinados espacios políticos son cedidos por los partidos ante lo religioso. Esto

ocurre en varios países latinoamericanos, pero de hecho hay algunos como México o Colombia en los que, por razones históricas, la política está más distante de la religión.²

La autonomización de la política respecto a la economía también ha quedado trunca. Se expresa en la recurrente incursión de los actores económicos en el terreno político, no sólo influyendo o condicionando las decisiones, que es lo normal; sino convirtiéndose en actores que toman decisiones nacionales vinculantes o que sencillamente vetan las decisiones de los actores políticos, descalificándolas nada menos que por... *políticas*.

Una de las versiones de esta subordinación de la política a la economía se aprecia cuando se discute quiénes habrán de ser los titulares de los ministerios asociados a la economía o a la producción. Es antigua y de mucho arraigo la idea de que tales ministerios deben ser ocupados necesariamente por empresarios o funcionarios de bancos o de grandes empresas. A veces se ha designado a dirigentes de gremios empresariales para ocupar tales carteras, lo cual resulta una manera de corporativizar a esos ministerios. Es como si la esfera política aceptara, paradójicamente, que la política económica no le corresponde.

La otra versión de esta subordinación, que alimenta a la primera, es la que se expresa en la idea de que las decisiones de política económica son de naturaleza técnica, cuya lógica es y debiera ser apolítica. Así, se supone que dichas decisiones deben responder simplemente a las leyes, o a veces sólo a las *señales*, del mercado. El supuesto adicional es que tales decisiones no tienen por qué tomar en cuenta el ideal de sociedad expresado en las constituciones o en los programas políticos de los gobernantes.

Esta trunca autonomización de la política respecto de la economía tiene una determinación más antigua y otra más reciente. La primera tiene que ver con un asunto estructural y alude a la escasa independencia de los mercados respecto al Estado, lo que genera la reproducción de prácticas mercantilistas a despecho del neoliberalismo que predomina en ciertos círculos. La segunda tiene que ver con el repliegue de la política impuesto precisamente por el clima ideológico actual que, a la vez que le expropia la política económica a

2. Véase J. Klaiber, 1988, 1997; e I. Vega Centeno, 1991.

los políticos, subordina la política como un todo —incluyendo las políticas sociales— a un discurso economicista supuestamente liberal.³

El déficit de autonomía de la esfera política en nuestro país, como en otros de América Latina, se torna algo más arduo de superar por la emergencia de otras esferas que incursionan en su campo. Por ejemplo, la llamada «sociedad civil» y las representaciones de diversas agencias supranacionales o transnacionales que, a despecho de su buena intención, terminan disputando el espacio de las propuestas y las decisiones a actores políticos como los partidos.

Las recientes transiciones a la democracia en América Latina han mostrado y muestran muchos casos elocuentes respecto a diversos actores, no propiamente políticos, que disputan sus roles clásicos a los partidos. Por lo tanto, se puede concluir que uno de los problemas que enfrentará cualquier partido o sistema de partidos para asentarse de manera estable es el de la constitución y la liberación de la esfera política, todavía atada, invadida o asediada por otras esferas.⁴

3. POLITIZAR LAS LIBERTADES

El déficit en el arraigo de las libertades y garantías políticas propias de la democracia representativa ha derivado, en el pasado, en la recurrencia de las dictaduras y los autoritarismos en nuestro país y en América Latina. Entre 1930 y el año 2000 sólo hubo 32 años que pueden considerarse democráticos, de los que sólo doce fueron continuados. Con tan poco tiempo para el desempeño de funciones de representación y de gobierno, y además con tanta interrupción, los partidos casi no tuvieron oportunidad para realizar un aprendizaje del modo apropiado de actuar en democracia, o de los errores fatales que se deben evitar para no derrumbarla.

3. Un minucioso estudio sobre las relaciones entre empresarios y política en el Perú es el de F. Durand (2003). A propósito, hace muy poco una empresaria de finanzas expresó de esta manera muy reveladora su percepción sobre la política peruana: «Los empresarios tienen un rol mucho más importante que los políticos en la conducción del Perú. Somos nosotros los que tenemos no sólo que poner la agenda, sino realizarla. Ese es el mensaje del CADE (Conferencia Anual de Empresarios)» (entrevista en el diario *Correo*, 25-10-2004).

4. Norbert Lechner escribió hace años dos sugerentes ensayos sobre los desafíos que plantea a la política latinoamericana la emergencia de actores con vocación política pero no partidaria ni estatal que vienen desde el mercado y desde la llamada sociedad civil (1996 y 1997).

Con este déficit se alude a algo que es más determinante que los errores de los partidos o las desmesuras de los dictadores. Tiene que ver con que en el Perú, y en la mayor parte de América Latina, la tradición política y/o partidaria no llegó a asumir, formular ni encarar sistemáticamente la cuestión de las limitaciones y controles al gobierno que fue uno de los temas aportados por la perspectiva liberal respecto al ejercicio del poder.

Ese tema implica a otros formulados antes del liberalismo pero que sirvieron para que sustentara su idea de gobierno limitado: la soberanía popular, el principio de mayoría —con sus derivaciones en el pluralismo y la tolerancia— el constitucionalismo y el gobierno representativo. El liberalismo unió esos temas a los suyos propios: los de las libertades y las garantías individuales, y los plasmó a todos en el Estado liberal constitucional. Por cierto, todas estas cuestiones no salieron de la pura imaginación de Locke o Montesquieu. De hecho fueron respuestas a la traumática experiencia europea con los gobiernos despóticos y las guerras de religión y con el establecimiento frecuentemente violento de los estados modernos, experiencias que no han tenido ni de lejos la misma intensidad en nuestro continente.

La perspectiva liberal, que domina todo un período de las democracias europeas o anglosajonas, desarrolla el significado político garantista de la democracia. Y ese dominio se expresó primero en corrientes políticas y luego en partidos y gobiernos. En la historia política del Perú y de la mayoría de países de América Latina no hubo un período en el que la perspectiva liberal o el significado garantista de la democracia tuvieran hegemonía ni expresiones partidarias permanentes. Las corrientes o partidos políticos que más se desarrollaron fueron aquellos que privilegiaron otros significados de la democracia, tales como la democracia social o la democracia económica. Por determinadas razones, probablemente entendibles en el contexto en que surgieron, les pareció que el aspecto político de la democracia resultaba menos efectivo que el social o el económico. Y de hecho, en el Perú, recién ahora después del trauma del régimen de la década anterior, ha comenzado a ser advertida por los partidos la importancia de este aspecto político garantista de la democracia.

Antes de eso no se reparó en que el énfasis desproporcionado en los aspectos sociales y económicos no sólo ha sido funcional, sino que explica en parte la existencia de culturas políticas permisivas con la concentración del poder, poco favorables a los equilibrios institucionales, refractarias al pluralismo y a

la tolerancia, y resistentes a la universalización de las libertades y derechos políticos. Razones por las que los regímenes democráticos se tornaron vulnerables y el pueblo estuvo disponible para apoyar los discursos no democráticos. Como ya se dijo, es obvio el efecto de bloqueo que ha tenido para los partidos peruanos el pobre desarrollo y las frecuentes rupturas de la democracia política. Es altamente probable que si nuestros partidos, manteniendo sus lealtades a la cuestión social o nacional, hubieran tenido algo más de liberalismo político en el sentido aquí descrito, esas rupturas no hubieran sido tantas ni tan largas; y los partidos hubieran encontrado un terreno más fértil y estable para su desarrollo.

4. EL POTENCIAL DE LA LEY DE PARTIDOS

Volviendo a la ley de partidos, ¿cómo puede servir para superar aquellas deficiencias de larga data que complican el desarrollo de los partidos anotadas por Cavarozzi y Casullo y aquellas otras señaladas en este ensayo? Si bien esta ley puede ayudar en diversos sentidos, en todos los casos dependerá de los propios actores pues la ley abre probabilidades, pero serán los partidos, los ciudadanos y las autoridades responsables los que determinarán el rumbo final que se siga. Para una mejor comprensión del potencial que existe en la ley, reordenemos y veamos sus disposiciones en relación a cuatro aspectos de los partidos: institucionalización, democracia interna, transparencia y regulación de la competencia electoral en los medios.

1. Disposiciones para mayor institucionalización

- Comités con cincuenta afiliados en, por lo menos, un tercio de las provincias del país ubicadas, al menos, en las dos terceras partes de los departamentos.
- Debido proceso para los procedimientos disciplinarios.
- Órganos de gobierno y de representación para las alianzas electorales.
- Facultad de postular a la presidencia de la República y al Congreso reservada a los partidos.
- Restricciones a los afiliados a un partido para ser candidatos por otro, a menos que hayan renunciado con suficiente antelación.

- Acceso a derechos de los afiliados cuando su afiliación se haya hecho con suficiente antelación o posterioridad a los procesos electorales.
- Financiamiento público directo a partidos con representación en el Congreso.
- Financiamiento público directo orientado a formación, capacitación, investigación y funcionamiento ordinario.
- Límite a las aportaciones privadas.
- Registro contable de todas las aportaciones privadas.
- Prohibición de aportaciones de entidades del Estado y religiosas.
- Imposibilidad de que candidatos reciban donaciones directas sin conocimiento del partido.
- Competencia exclusiva de la tesorería del partido para recibir y gastar los fondos partidarios.
- Acceso exclusivo del tesorero a las cuentas del partido.
- Facultad exclusiva del tesorero para contratar publicidad electoral.
- Designación del tesorero, junto con un suplente, de acuerdo al estatuto.
- Sistema de control interno para el partido.
- Posibilidad de sanciones por el organismo supervisor en caso de incumplimiento de normas sobre fondos partidarios.

2. Disposiciones para mayor democracia partidaria interna

- Derecho de todos los miembros a elegir y ser elegido para los cargos del partido, sin más limitaciones que las de la Constitución y la ley.
- Asamblea General elegida según estatuto.
- Al menos un órgano deliberativo en representación de todos los afiliados, elegido según estatuto.
- Normas de democracia interna establecidas mediante el estatuto.
- Constitución de un órgano electoral central con comités descentralizados.
- Asistencia técnica de la ONPE, a solicitud del partido.
- Candidatos a elecciones presidenciales sujetos a elección interna.
- Candidatos a elecciones congresales, regionales y municipales sujetos a elección interna por lo menos en sus cuatro quintas partes, de acuerdo a lo estipulado en el estatuto.

- Renovación por elección interna de autoridades del partido por lo menos una vez cada cuatro años, según estatuto.
- Cuota de género en las listas de candidatos a autoridades o a cargos de elección popular.

3. Disposiciones para una mayor transparencia

- Publicidad de los estatutos y del cuerpo directivo.
- Información anual sobre padrón de afiliados al Registro de Organizaciones Políticas.
- Verificación y control externos a cargo de organismo supervisor.
- Informe financiero anual al organismo supervisor.
- Informe detallado de aportaciones en plazo que indique el organismo supervisor.

4. Disposiciones para regular la competencia electoral en los medios

- Acceso a franja electoral gratuita y equitativa en medios estatales y privados a todos los partidos competidores en elecciones generales.
- Tarifas equitativas y públicas de los medios privados para la contratación de publicidad por los partidos.
- Limitación del período de contratación de publicidad con fines electorales.
- Limitación del tiempo máximo de avisaje diario que puede pasar un partido en cada estación de radio y televisión.
- Franja para partidos en medios del Estado durante período no electoral.

A partir de este conjunto de disposiciones puede afirmarse que la ley puede contribuir, por lo menos en cierto grado, a que los partidos tengan un manejo más institucionalizado de sus recursos, de su representación y de sus decisiones. La ley, en efecto, establece regulaciones que pueden hacer más transparente el origen de sus recursos y más centralizado el manejo de éstos. También establece que las autoridades del partido y sus candidatos sean determinados mediante mecanismos de democracia interna. Con regulaciones en ambos planos, el de las finanzas partidarias y el de su democracia interna, los partidos podrán desarrollarse como instituciones con una lógica menos expuesta a la discrecionalidad de los líderes individuales y a la

sobreinfluencia de esferas no políticas. Y con partidos más institucionalizados puede lograrse una *esfera política* más desarrollada y más autónoma de otras esferas como la económica.

Estas mismas regulaciones respecto a la transparencia y al manejo de los recursos y a los mecanismos electivos para designar a los representantes tienen un impacto directo sobre el desarrollo de derechos y garantías dentro de los partidos tanto para los militantes y afiliados como para los electores. Todos ellos no sólo estarán más informados sino que podrán reclamar más derechos que antes. En tal sentido, se abre al interior de los partidos un nuevo espacio para el desarrollo de la *ciudadanía*. Digamos que se abren las puertas para que los derechos y garantías propios de la democracia representativa sean reclamados no sólo desde los partidos hacia el Estado, sino también desde los ciudadanos y desde los afiliados hacia los partidos.

Si se llegan a desarrollar los mecanismos electivos dentro de los partidos, ello servirá a una mejor formación de militantes y dirigentes en los requisitos que debe reunir todo proceso electoral para cumplir los estándares de libertad, limpieza y justicia. Estarán más familiarizados con las prácticas del consenso y de la deliberación colectiva, al mismo tiempo que se formarán en los requisitos que deben tener las normas electorales para asegurar, por un lado, la participación y la representación de los electores y, por el otro, la estabilidad y la eficacia de los elegidos. A mediano plazo, esto podrá *mejorar la calidad y la estabilidad de las leyes electorales*.

Al enfrentar la obligación de formalizar, hacer transparente y centralizar el manejo de sus recursos y de democratizar su representación los partidos podrán desarrollarse como sistemas administrativos y políticos aunque sea de pequeña escala.⁵ Estos sistemas políticos y administrativos intrapartidarios podrán ser espacios de formación y de prueba para que los militantes y dirigentes vayan ganando experiencia y mostrando capacidad en las funciones de *representar y administrar*, y no solamente en las de hablar o propagandizar.

Finalmente, al encargarle al organismo electoral la función de supervisar los fondos partidarios y, eventualmente, a pedido de los partidos, dar asistencia técnica en sus procesos de democracia interna, la ley contribuye a desarrollar *la presencia reguladora del Estado en el ámbito de los partidos*.

5. Como afirma Samuel Eldersveld: «El partido es también un sistema político en miniatura» (en Alcántara y Freidenberg, 2003).

Este ámbito permanecía hasta ahora prácticamente desregulado y carente de mayores exigencias a pesar de su papel tan decisivo para gobernar o representar a los ciudadanos. Más allá de una gran cantidad de firmas de adherentes, y de alguna que otra exigencia menor, las vallas que en la década de 1990 tenían que pasar los grupos aspirantes a partidos eran muy pocas. Esto, entre otras cosas, explica la facilidad con la que aparecieron y desaparecieron muchos de los «partidos» de esa década. Hoy en día la ley plantea, en este campo, un triángulo de vigilancias mutuas entre tres vértices: ciudadanos, partidos y Estado. De ello puede derivarse una presión positiva para que se desarrollen las normas de la interacción y del reconocimiento entre los partidos. Lo que será un aporte significativo para lograr un mejor sistema de partidos que los que hasta hace muy poco hemos tenido.

Todas estas son contribuciones potenciales de la ley, que se hagan realidad depende de un conjunto de factores que están más allá de la ley, pero antes de referirnos a ellos veamos algunos problemas y riesgos que se derivan de lagunas, ambigüedades o probables fallas de la propia ley.

5. ALGUNOS PROBLEMAS DE LA LEY

Un primer problema es la continuación de la exigencia de un elevado número de firmas para obtener el registro de los partidos. El número de firmas de adherentes no es un indicador adecuado respecto al respaldo ciudadano. Los promotores de un partido, presionados por el volumen de las firmas, pueden contratar recolectores de firmas y eso abre las puertas para irregularidades que de hecho afectan la imagen de los partidos. Mejores indicadores del respaldo real a un partido pueden ser otros referidos a su organización tales como los comités que la misma ley exige y se podría colocar exigencias mayores que la sola presentación de actas de afiliados.

Otra disposición que podría corregirse es la que permite que un partido conserve su registro aun cuando consiga una sola curul en el Congreso. Esto alienta la fragmentación de la representación por lo que la conservación del registro bien podría depender del mínimo del 5% obtenido en la elección general que también señala la ley.

En cuanto a la regulación del financiamiento, puede considerarse una fuente de problemas ulteriores el que la ley, al permitir las donaciones de

cualesquiera personas jurídicas privadas, haya abierto la posibilidad de donaciones provenientes de empresas contratistas del Estado, lo cual contradice la razón general de la ley que es la de propiciar la independencia de los partidos frente a los grupos económicos.

Igualmente puede considerarse una fuente de problemas a futuro el que la ley permita las aportaciones de fuente extranjera, así las restrinja a rubros como formación, capacitación e investigación. Siendo los partidos el principal medio para la formación y manifestación de la voluntad popular, como sostiene la misma ley, se entiende que es la voluntad popular nacional. Permitir las aportaciones extranjeras es abrir la posibilidad de que intereses externos cobren injerencia en partidos que deberían ser sólo de expresión nacional.⁶

Finalmente, la ley permite, aunque con algunas regulaciones, la contratación por los partidos de medios privados de televisión y radio para sus campañas electorales. Este es uno de los principales rubros del gasto de las campañas electorales y el que más evidencia la inequidad y la influencia del dinero en esas campañas. Se trata de un hecho que se ha venido reconociendo en el país y en la mayor parte de América Latina, pero cabría tomar nota de que uno de los medios más eficaces para reducir de manera significativa la inequidad y la influencia del dinero en las campañas es permitir, en televisión y radio, sólo la publicidad que se concede por el Estado mediante las franjas electorales.

Estos vacíos o contradicciones de algunas partes de la ley respecto a su objetivo general deberían evaluarse y, eventualmente, modificarse pero sólo después de transcurrido un tiempo de vigencia de la ley. En el corto plazo el reto principal es asegurar su cumplimiento y mostrar que en efecto sirve a la finalidad de promover la institucionalización de los partidos.

6. PARA UNA LEY EFECTIVA

Para ello, lo primero que debe asegurarse es, precisamente, la estabilidad de la norma. Sería contraproducente someterla a cambios antes de o apenas iniciada su aplicación real. Las modificaciones prematuras o constantes atentan

6. En la mayoría de países de América Latina se prohíben a los partidos las donaciones que provengan de empresas contratistas del Estado o de fuente extranjera en general. Véase el artículo sobre América Latina de Daniel Zovatto (2003).

contra la eficacia en el cumplimiento de la ley, impiden que se desarrollen las experiencias, se extraigan las lecciones y se generen los consensos y legitimidades que cualquier norma necesita.

Una segunda condición necesaria para un adecuado cumplimiento de la ley es que se logre un mayor conocimiento de su contenido entre los propios partidos, al interior de las organizaciones sociales y entre los ciudadanos. La información sobre esta ley y la generación de canales de participación ciudadana en relación a sus dispositivos aumentará su legitimidad y enriquecerá la deliberación sobre ella.

Es particularmente importante el conocimiento y la práctica de lo que dispone la ley desde dentro de los mismos partidos. Las disposiciones de la ley referidas a institucionalización, democracia interna, transparencia y regulación de las campañas mediáticas suponen, de hecho, una transformación de los partidos. Y eso requiere, como todo cambio, que haya una amplia asimilación de la necesidad de este cambio, que se respalde a las nuevas autoridades partidarias que surgirán a propósito de la ley, tales como el tesorero o el comité electoral, y que cada partido haya definido un programa o una ruta de adaptación a la ley.

Finalmente, será muy importante que los organismos electorales responsables de garantizar el cumplimiento de la ley cuenten primero con los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir su papel. Este siempre será un tema complejo en el marco de un Estado sobredemandado por reclamos sociales y sectoriales, por ello será necesario, además de los recursos que obtengan el organismo supervisor y el organismo jurisdiccional, contar con la colaboración de los propios partidos, de las entidades públicas y privadas, y de instituciones de la sociedad civil.

Pese a que en la situación actual de los partidos y del conjunto de la institucionalidad democrática del país hay problemas y dificultades de diverso tipo que han dado lugar a artículos sobre un supuesto clima de pesimismo predominante, existen determinados activos institucionales que nos permitirían, por el contrario, abrigar un moderado optimismo respecto a las posibilidades de que la ley ayude en efecto a tener partidos más institucionalizados.

La ley misma es una de las mejores de América Latina. Sus disposiciones pueden ser bastante efectivas en cuanto a la regulación de las aportaciones,

y existen otras normas legales para asegurar la transparencia de la información. Por otro lado, con la colaboración de los otros actores involucrados, se puede dar efectividad a sus disposiciones sobre regulación del gasto y de las campañas electorales, aun cuando la letra de la ley sea más tímida en estos aspectos que en lo relacionado a las aportaciones.

Por otro lado, los organismos electorales a los que se ha encargado la función de supervisión o jurisdiccional son instituciones independientes, legitimadas y con muy buena percepción en el medio local. Existen importantes organismos de la sociedad civil que han apoyado la dación de la ley y seguramente apoyarán su cumplimiento. Se puede decir que los principales medios de comunicación y formación de opinión han asimilado su importancia. Y, finalmente, también podría afirmarse que los propios partidos podrían haber asimilado las lecciones de la década anterior y aceptado que una ley como ésta, si bien no los inmuniza totalmente, sí puede elevar sus defensas frente a eventuales recaídas.

Todo esto no nos hace olvidar que el terreno social y político sigue siendo empinado e inestable para la empresa de construir partidos en un país como el nuestro. Esta idea, cual Sisifo en nuestras cordilleras, podría sufrir nuevos retrocesos o caídas, pues la carga de los partidos sigue siendo pesada y difícil de llevar. Pero, como todo en política, su voluntad será decisiva para saber, en el mediano plazo, si sus portadores lograron romper el suplicio de tener que empezar desde el inicio cada cierto número de años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁNTARA, Manuel & Flavia FREIDENBERG

2003 *Partidos políticos de América Latina*. México, D. F.: Instituto Federal Electoral (IFE) / Fondo de Cultura Económica (FCE).

CAVAROZZI, Marcelo & Esperanza CASULLO

2002 «Introducción». En: M. Cavarozzi y J. Abal Medina, *El asedio a la política* (pp. 9-32). Buenos Aires: Homo Sapiens.

DURAND, Francisco

2003 *Riqueza económica y pobreza política: reflexiones sobre las elites del poder en un país inestable*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

KLAIBER, Jeffrey

1988 *Religión y revolución en el Perú, 1824-1988*. Lima: Universidad del Pacífico.

1997 *Iglesia, dictaduras y democracia en América Latina*. Lima: PUCP.

LECHNER, Norbert

1996 «Las transformaciones de la política». En: *Revista Mexicana de Sociología*, año LVIII, I, pp. 3-15.

1997 «Tres formas de coordinación social». En: *Revista de la Comisión Económica para América Latina* (CEPAL), N° 61, pp. 7-17.

SARTORI, Giovanni

2002 *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza Editorial.

VEGA CENTENO, Imelda

1991 *Aprismo popular, cultura, religión y política*. Lima: PUCP – Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Políticas y Antropológicas (CISEPA).

ZOVATTO, Daniel

2003 «América Latina». En: M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro & D. Zovatto, *Dinero y contienda político electoral* (pp. 33-96). México, D. F.: IFE / FCE.

ANEXOS

ANEXO 1

Relación de actividades partidarias durante 2004

PARTIDO POLITICO	ENE.	FEB.	MAR.	ABR.	MAY.	JUN.	JUL.	AGO.	SET.	OCT.	NOV.	DIC.
Partido Acción Popular				23: Firma de Conve- nito Marco de Coope- ración Inter- institucional con ONPE.					24: Firma de <i>addenda</i> con ONPE, preci- sando obliga- ciones relati- vas a asisten- cia técnica para electio- nes internas.	23: II Semi- nario nacio- nal sobre Democracia Interna (Arequipa). 30 y 31: Plenario Nacional.		5: Eleccio- nes internas partidarias.
Partido Arista Peruano	23: Firma de <i>adden- da</i> a Con- venio ONPE para uso electrónico en Trujillo. 29: Elec- ciones internas de Comité Ejecutivo del Cer- cado de Trujillo, mediante voto elec- trónico.		25: ONPE entrega informe sobre elec- ciones inter- nas del PAP en Breña y Trujillo.	29: Inicio de inscripción de candida- tos a dele- gados ante el XXII Con- greso Na- cional.	23: Elec- ción de delegados plenos al XXII Con- greso Na- cional en los comi- tés provin- ciales y regionales del Interior del país.	5 a 7: XXII Congreso Nacional Ordinario y elección de Consejo Eje- cutivo Nacio- nal (16 elec- ciones en forma simul- tánea).						
Partido Popular Cristiano			3: Firma de Convenio Marco de Cooperación Técnica con ONPE, para adecuación a ley y aseso- ría en elec- ciones internas.									27 a 29: Con- greso Nacio- nal Extraor- dinario y Estatutario.



PARTIDO POLÍTICO	ENE.	FEB.	MAR.	ABR.	MAY.	JUN.	JUL.	AGO.	SEPT.	OCT.	NOV.	DIC.
Partido Democrático Somos Perú	6 y 7: Instalación de Comisión Política Nacional.			22: Firma de Convenio Marco de Asistencia y Asesoría Técnica con ONPE, de adecuación a LPP.		12: Elección de Consejo Ejecutivo Provincial Lima en Congreso Regional, con voto electrónico.			22: Entrega de solicitud de revalidación de inscripción ante JNE.			
Frete Independiente Moralizador								20: Presentación pública de Ideaario, como primer paso de adecuación a LPP.				
Partido Alianza para el Progreso								11: Realización de Congreso Estatutario.		6: Entrega de resolución de adecuación a LPP por el JNE.		8: Entrega de actas de constitución de comités provinciales a nivel nacional.
Partido Justicia Nacional										20: Inscripción definitiva ante JNE.		
Frete Popular Agrícola F/A del Perú									28 a 30: Congreso Extraordinario para adecuación de Estatutos a la LPP.			
Fuerza Democrática										26: Presentación de Comités Provinciales ante el JNE.		Congreso Nacional de Dirigentes.



PARTIDO POLÍTICO	ENE.	FEB.	MAR.	ABR.	MAY.	JUN.	JUL.	AGO.	SET.	OCT.	NOV.	DIC.
Movimiento Descentralista Peru Ahora	30 y 31: II Congreso Nacional.						Reunión del Consejo Ejecutivo Nacional para aprobación de Estatutos.					
Movimiento Nueva Izquierda			26 a 28: II Congreso Nacional.					27 a 28: I Congreso Extraordinario Estatutario de adecuación a LPP.		20: Marcha al JNE para acreditación de Comités Provinciales.		
Partido Renacimiento Andino	Organización de comités provinciales, por acuerdo del CEN.											

Fuente: ONPE y páginas de partidos políticos en Internet.
LPP: Ley de Partidos Políticos.

ANEXO 2

Kit vendidos a partidos políticos (hasta el 15 de octubre de 2004)

PERÍODO	CANTIDAD
2001 (desde el 10 de julio)	106
2002	67
2003	153
Hasta el 31 de octubre	135
Desde el 1 de noviembre (entró en vigencia la LPP)	18
2004	108
Total	434

Organizaciones que han presentado firmas para su verificación

PARTIDO POLÍTICO	TOTAL DE FIRMAS PRESENTADAS	TOTAL DE FIRMAS HÁBILES (VERIFICACIÓN ELECTRÓNICA)	TOTAL DE FIRMAS VÁLIDAS (VERIFICACIÓN VISUAL)
Y se llama Perú	402.331	243.319	128.355
Partido Reformista del Perú	242.064	141.201	35.158
Movimiento Independiente Nueva Generación	181.344	65.248	13.122
Coordinadora Nacional de Independientes	340.086	238.277	110.641
Partido Democrático Descentralista	170.183	113.299	56.893
Partido Político Proyecto País	99.962	22.511	6.302*
Partido Trabajo y Dignidad	129.062	82.565	44.344
Partido República Solidaria	129.231	60.548	8.958
Partido por la Democracia Social – Compromiso Perú	134.783	58.037	16.996

Fuente: ONPE.

* Tenía 45.070 firmas válidas ante el RENIEC.

El control del financiamiento de los partidos en Argentina ¿Qué cambió con la nueva ley?

Delia Ferreira Rubio

CON EL TELÓN DE FONDO de una de las crisis políticas más importantes de la recuperada democracia argentina, y cuando el sentir de la sociedad hacia los políticos se reflejaba fielmente en el lema «¡Qué se vayan todos!», a mediados de 2002, el Congreso sancionó la nueva ley de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales (Ley N° 25.600).¹

Los reclamos que la sociedad planteaba entonces se centraban en dos puntos: a) la necesidad de hacer transparentes el origen y el destino de los fondos que recibían partidos y dirigentes; y, b) la exigencia de disminuir el gasto político, en el marco de una crisis económica generalizada. Estos reclamos se vinculan con la percepción de que el financiamiento de la política encubre actos corruptos: la compra de favores futuros, de decisiones gubernamentales o de cargos en las listas; el enriquecimiento ilícito de los funcionarios; el clientelismo; la malversación o desvío de fondos públicos; la utilización con fines proselitistas de partidas de gastos reservados, entre otras conductas discutibles, ilegítimas o claramente ilegales.

Como frente a muchos otros problemas, la opinión pública argentina identificó el establecimiento de reglas estrictas y sanciones graves como el eje de la solución. Las normas jurídicas son necesarias, pero no pasan de ser incentivos para la conducta de los actores políticos, que no garantizan por sí solas ni la honestidad ni la transparencia y que, por cierto, tampoco pueden impedir que haya canales ocultos de vinculación entre el dinero y la política. En efecto, de poco ser virán las leyes en una sociedad caracterizada por el desconocimiento del valor de las normas y las instituciones y por el incumplimiento generalizado de las más elementales reglas jurídicas.

1. El texto completo de la Ley N° 25.600 puede consultarse en el sitio del Ministerio del Interior: www.mininterior.gov.ar.

La exagerada confianza en el poder de las normas pierde de vista que la corrupción, la deshonestidad y la deslegitimación de la democracia son problemas culturales que exceden a la dirigencia política. Se debe tener presente que los políticos no son seres extraterrestres, provenientes de un planeta llamado Korrupton, que invaden la Tierra causando estragos. Los políticos son, en cada país, miembros de la sociedad: se han formado en ella; se han educado y han trabajado en ella; son nuestros compañeros, socios, jefes, empleados o vecinos. Como en todo grupo humano, los hay buenos y malos; probos y deshonestos; trabajadores y vagos; inteligentes y tontos. La sociedad debe ser consciente de que la corrupción es un problema de raíces culturales, cuya solución exige la reconstrucción de consensos éticos básicos (Ferreira, 2002).

A nuestro juicio, la transparencia es el objetivo central en materia de regulación de la relación entre dinero y política. Aumentar el acceso a la información por parte de los ciudadanos sobre el flujo de dinero que alimenta la actividad política permite que el voto se transforme en un verdadero consentimiento informado (Ferreira, 1998). Conocer el origen y destino de los fondos de los partidos y de los candidatos le brinda al elector elementos de juicio para formar su opinión sobre los candidatos y para valorar la gestión de gobierno. La transparencia opera como principio rector e informador de la tarea de control y supervisión del financiamiento de la política.

Veremos a continuación cuáles son las características principales del sistema legal vigente en Argentina en materia de financiamiento de partidos y campañas y formularemos un balance provisorio de la experiencia de aplicación de estas nuevas normas con motivo de la elección presidencial de 2003. Para terminar formularemos algunas sugerencias sobre reformas a introducir en el sistema de control y supervisión.

1. EL SISTEMA PREVISTO EN LA NUEVA LEY

Argentina contaba con leyes sobre algunos aspectos del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales desde la década de 1950. En 2002 existía un conjunto de normas, dispersas en leyes, decretos y resoluciones, que regulaban el financiamiento de los partidos, tanto en períodos electorales como no electorales (Ferreira, 1997).

En consonancia con el reclamo de la ciudadanía, las ONG y la prensa, la estrategia normativa elegida en 2002 fue la de limitar: la duración de las

campañas; el monto de las donaciones; los gastos autorizados de los partidos; la utilización de los medios televisivos con fines proselitistas, etc. Esta estrategia normativa tiene que ver con la confianza en el poder de las normas para, por sí solas, modificar la realidad. Esta confianza es, a nuestro juicio, excesiva; sobre todo si, como veremos, estos límites en muchos casos son irrazonables y en todos los casos, de muy difícil control por los mecanismos previstos en la propia ley. Otra razón para la adopción de la estrategia normativa basada en la imposición de límites reside en su atractivo comunicacional: el mensaje puede transmitirse con sencillez y resulta de fácil acceso para la ciudadanía. Además, este tipo de regulación se presenta como una autorrestricción que los políticos se imponen a sí mismos —lo que era bien recibido en el contexto de crisis que se vivía por entonces en Argentina.

A continuación veremos las características principales del sistema establecido por la Ley N° 25.600.

Sistema mixto: aportes públicos y privados

La reforma constitucional de 1994 estableció como obligación del Estado contribuir al sostenimiento de las actividades de los partidos y a la formación de sus dirigentes (art. 38° CN). Quedó así zanjada la discusión sobre la posibilidad de que los partidos se financiaran sólo con aportes privados. La Ley N° 25.600 mantiene un sistema mixto de financiamiento de partidos y campañas en el que se combinan los aportes y franquicias públicos y las donaciones privadas.

El establecimiento de un sistema mixto no fue sencillo, ya que algunos sectores propiciaban que se prohibieran por completo los aportes privados, estableciéndose un régimen de financiamiento exclusivamente público. Creemos que este tipo de prohibiciones legales genera dos fenómenos negativos para la transparencia y legitimidad del sistema. Por una parte, los partidos políticos se transforman en una suerte de apéndices del Estado que dependen del presupuesto público. Por otro lado, las prohibiciones generan incentivos para que el dinero privado —que siempre está disponible e interesado, para bien o para mal, en la política— se canalice por vías cada vez más oscuras, o se encubra mediante subterfugios legales. En definitiva, esas prohibiciones tajantes no consiguen su pretensión de evitar determinadas relaciones e influencias, y hacen imposible, o dificultan notablemente, la transparencia sobre el origen y el destino de los fondos.

La transparencia en materia de financiamiento de la política no se satisface con la publicidad de abultados listados de nombres y cifras. La transparencia, como valor democrático y republicano, no es sinónimo de mera divulgación de cualquier dato sino de la publicidad de los datos relevantes para facilitar el análisis y la valoración de las políticas, las decisiones y las conductas de los gobernantes, en tanto representantes. Un ejemplo de lo que sucede cuando prima el afán limitacionista por sobre el objetivo de la transparencia lo ofrece la norma que rige a los partidos políticos locales en la Capital Federal. En efecto, la Ley N° 268 de la ciudad de Buenos Aires dispone que las personas jurídicas no pueden hacer aportes a los partidos. Los aportes se canalizan, entonces, a través de personas físicas, más o menos desconocidas. Los registros informan los nombres de estos donantes. Pero cuando el gobierno de la ciudad de Buenos Aires compra insumos, otorga concesiones, realiza licitaciones, etc., los nombres que aparecen son los de las empresas, y la conexión entre unos nombres y otros no siempre es fácil. Antes bien, si hay algún interés espurio de por medio, la elección de los intermediarios es suficientemente cuidadosa para que no se pueda establecer ninguna conexión. Resultado: registro de datos irrelevantes y transparencia cero.

Los aportes públicos

1) Aporte ordinario para el desenvolvimiento institucional

La ley prevé que habrá un aporte anual, que se otorgará a todos los partidos reconocidos, para el desenvolvimiento institucional y la formación y capacitación política. La ley ha definido el desenvolvimiento institucional como «todo lo relacionado con la actualización, sistematización y divulgación, tanto a nivel nacional cuanto internacional, de la doctrina y principios básicos, económicos y sociales» del partido y «todo lo referido a su funcionamiento político y administrativo». Lo cierto es que la definición resulta irrelevante ya que, salvo la obligación de destinar parte de estos fondos a la formación de dirigentes, no hay ninguna restricción en cuanto al uso que debe dárseles. Nada impide, por ejemplo, que un partido ahorre estos fondos para usarlos en la campaña electoral. En la práctica, estos fondos irán, por lo general, a pagar los gastos de personal e infraestructura del partido.

El monto de los fondos disponibles en este rubro será establecido en el Presupuesto General de la Nación correspondiente a cada año y se distribuirá de la siguiente forma:

- Del monto total del fondo, se asignará 20% al Ministerio del Interior —organismo encargado de la administración de los fondos públicos— que otorgará franquicias en radio y televisión para cubrir el aporte a los partidos que fueran reconocidos durante el año y después de que se haya hecho la distribución, y para otorgar un aporte de campaña a los partidos que no tengan referencia electoral anterior.
- Del monto restante, 20% se reparte en forma igualitaria, y 80% en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales. Los partidos que no hayan participado de la última elección sólo tendrán derecho a recibir lo que les corresponda del 20% de reparto igualitario.

Cada partido debe dedicar a la capacitación política el 20% de lo que reciba por este aporte.

Una de las innovaciones de la ley es la vinculación del otorgamiento de los fondos públicos al cumplimiento de ciertas obligaciones de rendición de cuentas por parte de los partidos. Así, se dispone, por ejemplo, que el pago de este aporte sólo se hará efectivo si el partido ha cumplido ante la justicia federal con competencia electoral, en tiempo y forma, con la presentación de la documentación contable correspondiente al ejercicio anterior.

2) Aporte extraordinario de campaña

El aporte para contribuir a los gastos de campaña se distribuye sólo entre los partidos y alianzas que oficialicen candidaturas y se hace efectivo dentro de los diez días siguientes a la fecha límite para dicha oficialización. El monto a distribuir se fija en el Presupuesto General correspondiente al año en que deban celebrarse elecciones nacionales y se distribuye de la siguiente forma:

- Del monto total del fondo, se asigna 10% al Ministerio del Interior para el otorgamiento de un aporte para la impresión de las boletas y para pagar la compensación a las autoridades de mesa el día del comicio.
- Del monto restante, 30% se distribuye en forma igualitaria, y 70% en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales. En este caso, a diferencia del aporte anual, están incluidos en el reparto de este 70% todos los partidos que oficialicen candidaturas, aunque no hayan participado en la última elección de diputados nacionales. A estos partidos se les adelanta un monto, con

los avales necesarios, a resultas de los votos que obtengan en la elección en curso.

Los partidos que compitan en la segunda vuelta de la elección presidencial recibirán una suma, igual para ambos, equivalente al 30% de lo recibido por aquel que tuvo más fondos públicos para la primera vuelta.

El partido que retire sus candidatos y no se presente a la elección deberá devolver el monto recibido en concepto del aporte público para campaña dentro del plazo de sesenta días siguientes a la fecha de la elección. Si el partido no devuelve los fondos pierde el derecho a recibir fondos públicos por cualquier concepto, por un plazo de hasta cuatro años y dos elecciones.

3) Franquicias en los medios de comunicación

La nueva ley mantiene las franquicias en radio y televisión que son espacios cedidos gratuitamente por el Estado a los partidos. Estos espacios destinados a la difusión de los mensajes de campaña se distribuirán en forma igualitaria entre los partidos que oficialicen candidaturas.

La Cámara de Diputados había incluido en la ley la prohibición absoluta para los partidos de contratar otros espacios en estos medios. Pero, finalmente, el Senado insistió en el texto original y se eliminó esta prohibición. En general, se atribuye a los costos en televisión el imparable aumento de los costos de campaña y, por ello, muchos proponen este tipo de prohibición. Pensamos que la prohibición de contratación de espacios pagados para propaganda electoral en los medios de comunicación roza peligrosamente el principio constitucional de libertad de expresión y difusión de las ideas por la prensa. Por otra parte, desde el punto de vista práctico, creemos que este tipo de prohibición generará formas encubiertas de compra de espacios por parte de los partidos, o de terceros, en los noticiarios o en otro tipo de programa. Finalmente, no parece sensato que la sociedad se prive de la posibilidad de difusión que permite un medio masivo de comunicación.

4) Aporte para la impresión de boletas electorales

El sistema electoral argentino es de boleta múltiple, es decir, cada partido o alianza que oficializa candidatura debe imprimir y proporcionar las boletas para las mesas electorales. El costo de la impresión es un importante componente del presupuesto de campaña, sobre todo para los partidos más chicos.

La ley mantiene un aporte para contribuir a solventar el gasto de impresión de las boletas. El monto a distribuir surgirá de los fondos asignados al Ministerio del Interior —como vimos al referirnos al aporte para campaña— y se repartirá de la misma forma y en la misma proporción prevista para el aporte extraordinario de campaña.

Los aportes privados

La ley prevé un doble mecanismo para los aportes privados: pueden realizarse directamente a los partidos o al Fondo Partidario Permanente. Sólo gozan de beneficios impositivos las donaciones al Fondo Partidario Permanente que se distribuyen entre todos los partidos, conforme a las reglas mencionadas para los aportes públicos.

La nueva ley establece que quedan prohibidas las donaciones anónimas y aclara que no podrá imponerse el cargo de no divulgación de la identidad del donante. Se eliminó también la posibilidad de no identificar el origen de las donaciones cuando la recolección se haya efectuado a través de colectas públicas; lo que representa un importante avance de la ley en pos de la transparencia sobre el origen de los fondos.

La Ley N° 25.600 establece con claridad, siguiendo los parámetros de la ley anterior, quiénes no pueden hacer aportes. Los partidos o candidatos no podrán recibir donaciones de:

- a) entidades estatales, centralizadas o descentralizadas
- b) empresas concesionarias del Estado
- c) personas o empresas que exploten juegos de azar
- d) personas físicas o jurídicas extranjeras que no tengan domicilio o residencia en el país
- e) gobiernos o entidades públicas extranjeros²
- f) personas que hubieran sido obligadas a aportar por sus superiores jerárquicos
- g) asociaciones sindicales, patronales y profesionales

Una novedad introducida por la ley es el establecimiento de límites al monto de los aportes privados. Estos límites se fijan por persona, por partido, por

2. Ver Fe de Erratas de la Ley N° 25.600 en *Boletín Oficial*, 11 de setiembre de 2002.

año y por distrito. Cada partido no puede recibir de una persona física, por año y por distrito, donaciones superiores al 0,5% del total de gastos de campaña autorizados. En el caso de las donaciones de personas jurídicas, el límite es el 1%. Por otra parte, se establece también un límite general a los aportes privados directos que, por año, por distrito y por partido, no podrán ser superiores a la diferencia entre el aporte público y el gasto de campaña autorizado.

En este punto surgirán algunos problemas de interpretación ya que los límites a los aportes son anuales pero los límites a los gastos de campaña se establecen sólo para los años electorales. Entendemos que, dado que el espíritu de la ley es el de restringir los aportes, en los años no electorales se deberá usar como límite de referencia el fijado para los gastos de campaña del año inmediato anterior. Si se interpretara que el límite en cuanto al monto se refiere sólo a los aportes para la campaña —año en que hay un límite de gastos de referencia— se consagraría una forma muy fácil de violar el espíritu de la ley, evitando la aplicación de límites al monto de los aportes en los años no electorales.

La ley ha previsto que esos límites se aplican al total de fondos que pueden recibir los partidos y sus candidatos en conjunto, los que deberán canalizarse a través de una cuenta bancaria única.

Los límites a los gastos de campaña

La idea de imponer límites también se pone de manifiesto en cuanto a los gastos de campaña autorizados. La ley autoriza, en conjunto a cada partido, sus candidatos y los terceros que hagan campaña en su favor a gastar en la campaña, para las elecciones legislativas por distrito, un peso por cada elector empadronado. Para la elección presidencial, también por partido y por distrito, se autorizan gastos hasta un tope de un peso por cada elector empadronado. Los topes se acumulan en caso de elecciones simultáneas para ambas categorías de cargos. Para la segunda vuelta de una elección presidencial, el límite de gasto, por partido y por distrito, es de treinta centavos de peso por elector empadronado. Todas estas cifras, por supuesto, han quedado desfasadas luego de la devaluación de enero de 2002.

Para evitar que en los distritos menos poblados la cifra resultante sea irrisoria, la ley dispone que, para determinar el límite de gastos de campaña, se entenderá que ningún distrito tiene menos de quinientos mil empadronados.

Así, por ejemplo, un partido podrá gastar en la Capital Federal, para la campaña legislativa hasta \$ 2.572.268 (cerca de US\$ 857.000); en la Provincia de Buenos Aires el límite será de \$ 9.248.915 (US\$ 3.082.000); en la Provincia de Santa Cruz, con 121.076 empadronados, se podrá gastar hasta \$ 500.000 (US\$ 166.000).

Los mecanismos de control y transparencia

Entre los mecanismos de transparencia, la ley introduce la obligación de centralizar el movimiento de fondos a través de una cuenta bancaria única por distrito, otra en el orden nacional para el financiamiento ordinario de los partidos, y una cuenta especial para el manejo de los fondos de campaña. En la práctica, no parece que la realidad haya cambiado mucho con la nueva norma. En efecto, de todos los partidos que participaron en la elección presidencial sólo el 60,46% cumplió con la obligación de abrir esa cuenta única para los gastos de campaña (Corcuera, s. f.).

La ley impone a los partidos la obligación de presentar un balance anual al final de cada ejercicio. Estos balances anuales, según la ley anterior, se publicaban en el *Boletín Oficial de la Nación*. La Ley N° 25.600, en el texto sancionado por el Congreso, establecía la obligación de la publicación en este boletín y también en un diario de circulación nacional. Lamentablemente, el Poder Ejecutivo vetó éstas como otras normas relacionadas con el control y publicidad de las cuentas de los partidos.

En cuanto al financiamiento de las campañas, la ley dispone que, diez días antes de la fecha de la elección, los partidos y alianzas deberán presentar un informe detallado de los aportes públicos y privados recibidos, con indicación de origen y monto, así como de los gastos incurridos; deberá formularse también una previsión de ingresos y gastos hasta el fin de la campaña. Este informe deberá publicarse en un diario de circulación nacional en la semana previa a la elección. Sesenta días después de finalizada la elección, deberán presentarse los balances de campaña definitivos. Las normas previstas por el Congreso sobre la publicación de estos balances fueron vetadas por el Poder Ejecutivo.

La ley vigente no innova en cuanto a la ejecución del control del cumplimiento de las reglas de financiamiento que sigue estando a cargo de la justicia federal con competencia electoral, integrada por la Cámara Nacional

Electoral —tribunal de segunda instancia y único órgano de competencia electoral específica y exclusiva—, y por veinticuatro jueces federales con competencia electoral, que corresponden uno a cada distrito electoral (las provincias y la Capital Federal) y que suman la materia electoral al resto de sus competencias; en consecuencia, no son órganos especializados y de competencia exclusiva.

2. EL ESTRENO DE LA LEY: LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL DE 2003

El objetivo central de la regulación en materia de financiamiento de la política debe ser la búsqueda de la mayor transparencia posible. La transparencia permitirá que el voto se convierta en un consentimiento informado ya que los ciudadanos podrán conocer quién está detrás de cada candidato, lo que les permitirá valorar la coherencia de los discursos y entender el porqué de algunas decisiones. Para que las leyes que regulan el financiamiento de la política contribuyan a aumentar la transparencia es indispensable que sean razonables, y que la sociedad cuente con los mecanismos adecuados para lograr su aplicación y eficacia. Sin estas condiciones, las leyes no serán más que letra muerta.

La labor realizada por el órgano de control a partir de la sanción de la nueva ley en Argentina ha sido determinante para mejorar el grado de transparencia y fiscalización existente. En particular, es de destacar que la Cámara Electoral ha constituido un cuerpo de auditores-contadores para revisar los informes presentados por los partidos; ha elaborado un Manual y un Modelo Uniforme de Rendición de Cuentas;³ y ha solicitado informes a los medios de comunicación sobre facturación y tarifas aplicadas a los partidos políticos.

¿Qué efectos produjo en materia de transparencia la aplicación del nuevo régimen legal en ocasión de la elección presidencial de 2003? La Ley N° 25.600 establece una serie de recaudos para facilitar el acceso a la información por parte de los ciudadanos. Uno de ellos es la obligación de los partidos de dar a conocer, diez días antes de la celebración de la elección, un balance provisorio de campaña que incluya:

3. Ver Cámara Nacional Electoral, en especial, Acordada 2/03. Puede consultarse en la página de la cámara: www.pjn.gov.ar o en aquella del Ministerio del Interior (ver nota 1).

...un informe detallado de los aportes públicos y privados recibidos, con indicación de origen y monto, así como de los gastos incurridos, con motivo de la campaña electoral, con indicación de los ingresos y egresos que estén previstos hasta la finalización de la misma.

Por iniciativa de la Cámara Nacional Electoral, que facilitó a los partidos su propia página para difundir los datos, la información estuvo disponible en Internet. De los partidos que compitieron en la elección presidencial de 2003, presentaron el informe previo al comicio sólo el 28,76% y, de esos, sólo el 27,3% lo hizo en el plazo legal (Corcuera, s. f.).

Particularmente llamativo fue el informe presentado antes de la elección por la Alianza Frente para la Victoria que llevaba como candidato al actual presidente; según ese informe, la campaña de Kirchner, en los primeros ochenta días (recordemos que el total de campaña son noventa días), había insumido la suma de un dólar, correspondiente al costo de apertura de la cuenta bancaria única, y había recibido un aporte equivalente a US\$ 160, proveniente de dos contribuyentes: el responsable económico y el responsable político de la campaña. El informe, que cumplía con las formalidades de la ley, fue una muestra del desprecio hacia las normas jurídicas y hacia el derecho de los ciudadanos a tener información veraz sobre el manejo de los fondos de campaña. Bastaba haber visto la televisión durante el plazo de campaña para saber que esas cifras no se ajustaban a la realidad. La justicia intimó a las autoridades de la Alianza a presentar un informe adecuado que finalmente llegó, pero tarde.

El cuadro 1 indica los ingresos y gastos reportados en este informe preliminar por las agrupaciones políticas que ocuparon los cinco primeros lugares en la primera vuelta de la elección presidencial celebrada el 27 de abril de 2003.

CUADRO 1
Informe sobre ingresos y gastos de campaña a diez días de la elección
(en pesos)

PARTIDO/ALIANZA Y CANDIDATO	INGRESOS PERCIBIDOS	GASTOS EFECTUADOS
Frente por la Lealtad (Carlos Menem)	428.500	405.848
Frente para la Victoria (Néstor Kirchner)	500	3
Recrear (Ricardo López Murphy)	693.803	1.131.538
Frente Movimiento Popular (Adolfo Rodríguez Saa)	953.884	604.778
ARI (Elisa Carrió)	248.131	279.207

En cuanto a los balances finales de campaña, que deben presentarse sesenta días después de la elección, sólo el 30,07% de los partidos que compitieron cumplió en tiempo y forma con la rendición de cuentas (Corcuera, s. f.). En el informe previo, las agrupaciones políticas deben estimar el total de ingresos y gastos que tendrán hasta el final de la campaña. Resulta interesante la comparación entre las cifras estimadas en el informe previo y las reportadas en la rendición de cuentas final lo que, por lo menos, pone en duda la capacidad de algunos partidos para efectuar un presupuesto de campaña.

CUADRO 2
Ingresos y gastos totales estimados en el Informe Previo
y reportados en la Rendición de Cuentas final (en pesos)

PARTIDO/ALIANZA Y CANDIDATO	TOTAL INGRESOS ESTIMADO	TOTAL INGRESOS FINAL	TOTAL GASTOS ESTIMADO	TOTAL GASTOS FINAL
Frente por la Lealtad Carlos Menem	7.397.500	1.129.333	7.374.848	1.129.333
Frente para la Victoria Néstor Kirchner	794.833	2.858.737	794.833	2.654.300
Recrear Ricardo López Murphy	4.299.803	2.544.170	4.037.538	3.499.529
Frente Movimiento Popular Adolfo Rodríguez Saa	1.701.909	1.629.967	1.701.778	1.629.967
ARI Elisa Carrió	645.131	484.712	414.707	453.244

Un año y medio después de realizada la elección, el proceso de auditoría sigue su curso. Recientemente, el Ministerio Público solicitó al juez interviniente que intime a varios partidos y alianzas a brindar explicaciones sobre los incumplimientos detectados por los auditores. Recordemos que las nuevas normas imponen límites a los gastos de campaña autorizados y, según la información periodística,⁴ se han detectado incongruencias, por ejemplo, en materia de gastos de publicidad, entre los montos declarados por los partidos y las contrataciones efectivamente comprobadas; en otros casos, no coinciden el monto de aportes declarados y el efectivamente acreditado, o falta la identificación de los aportantes exigida por la ley.

A pesar del tiempo transcurrido desde la elección, es difícil saber cuánto costaron las campañas. Tanto en lo relativo a los fondos públicos como a los

4. Ver *La Nación*, Buenos Aires, 9 de octubre de 2004.

fondos privados existe la percepción de que hay una realidad oculta. Los fondos de subsidio oficial para la campaña presidencial totalizaron el equivalente a US\$ 4.200.000. Según los informes que los partidos presentaron antes de la elección, los aportes privados que invertirían sumarían aproximadamente US\$ 5.200.000. Esa cifra sube considerablemente, aunque todavía no está consolidada, si se advierte la diferencia que hay entre los reportes previos a la elección y los definitivos que se presentan sesenta días después del comicio. Para señalar algunos ejemplos: el Frente para la Victoria, que llevó a la presidencia a Néstor Kirchner, estimó —en el primer informe— que el costo total de su campaña rondaría los \$ 800.000. El informe posterior refiere un gasto total de \$ 2.860.000, de los cuales \$ 1.560.000 corresponden al total de gastos en publicidad.⁵ Sin embargo, en este rubro, un monitoreo independiente de Poder Ciudadano detectó gastos correspondientes sólo a publicidad en televisión, prensa escrita, radio y vía pública por \$ 10.780.974.⁶

La justicia federal con competencia electoral requirió, como parte del proceso de auditoría, informes a terceros sobre servicios prestados y facturados a los partidos políticos. Entre estos terceros se incluyó a proveedores, prestadores de servicios y medios de comunicación, entre otros. De la confrontación entre la información proporcionada por terceros y la aportada por las agrupaciones políticas surgirían diferencias sustanciales que habría que aclarar. En el caso del ex presidente Menem, el Frente por la Lealtad informó que tuvo donaciones por \$ 1.130.000 y que los gastos totales fueron exactamente de esa cifra. Sin embargo, la auditoría realizada por los peritos contadores de la Cámara Nacional Electoral eleva esa cifra a \$ 12.000.000.⁷ Para el caso del Frente para la Victoria del presidente Kirchner, el total de gastos reportado fue de \$ 2.654.000, mientras que los gastos detectados por los auditores se elevarían a \$ 6.081.590.

Asimismo, la ley establece que aquellos obligados a presentar algún tipo de informe al órgano de control (partidos, alianzas, Ministerio del Interior) deben, simultáneamente, poner dicha información en Internet. Un recorrido por la red permite el siguiente balance: el Ministerio del Interior, aunque con alguna demora, ha cumplido la obligación y tiene en su página la información sobre los aportes públicos a los partidos políticos, tanto en lo que se

5. Ver *Clarín*, Buenos Aires, 5 de abril de 2004.

6. En www.infocivica.org.ar

7. Ver *La Nación*, Buenos Aires, 3 de abril de 2004.

refiere a los aportes de campaña como a los aportes ordinarios. En cuanto a las agrupaciones políticas, algunas como la Alianza Afirmación para una República Igualitaria (ARI) que lidera Elisa Carrió, ofrecen la información debida y lo hacen de una manera clara y de fácil acceso. La página del Movimiento Federal RECREAR el Crecimiento, que lidera Ricardo López Murphy, ofrece información parcial referida al distrito Provincia de Buenos Aires. En la página de la Unión Cívica Radical (UCR) figura el balance correspondiente a las elecciones legislativas de 2003. Las páginas de Internet de las alianzas electorales que llevaron a los tres candidatos peronistas —Kirchner, Menem y Rodríguez Saa— están inaccesibles, han caducado o figuran «en construcción».

A pesar de los esfuerzos de la Cámara Electoral Nacional a favor de la uniformidad de los balances, es notable la disparidad en la manera de presentar la información contable por parte de los partidos y alianzas electorales. Esto se advierte no sólo en los pocos balances que figuran en Internet, sino también en las presentaciones efectuadas ante la justicia. Si bien se trata de una cuestión instrumental, la uniformidad de los balances tiende a facilitar la comprensión y comparación de la información que se brinda y, en este sentido, constituye una herramienta útil para la transparencia.

Uno de los aspectos positivos de la Ley N° 25.600 fue la eliminación del anonimato en los aportes privados a las campañas. Se corrigió así el «doble discurso» normativo que contenía la ley anterior que prohibía las donaciones anónimas, pero contemplaba dos excepciones que permitían, en los hechos, encubrir el origen de todas las donaciones: a) las colectas públicas, y b) la imposición del secreto por parte de los aportantes. Para que la información sobre los aportantes pueda contribuir a la transparencia como herramienta de control ciudadano sería necesario hacerla más accesible. La tarea de revisión del origen de las donaciones supone una larga labor de investigación que podría facilitarse de manera notable si se hiciera efectiva la obligación de poner la información en Internet. Esta obligación no se cumple con sólo volcar en la red la información, para después rápidamente retirarla. La información debe permanecer accesible.

3. EL CAMINO POR DELANTE

La regulación del financiamiento de la política es un área legislativa que exige permanentes adaptaciones. A nuestro juicio, la Ley N° 25.600 representó

un importante paso adelante, aunque estamos lejos del ideal, como lo demuestra el estado de la información disponible un año y medio después de concluida la elección. La continua aplicación de la ley, seguramente, irá afinando las herramientas y mecanismos previstos, sin perjuicio de lo cual creemos que habría que realizar algunos ajustes en las reglas aplicables para facilitar el control del cumplimiento de los parámetros legales y garantizar la transparencia y el acceso a la información.

A nuestro juicio, el siguiente paso consiste en reforzar el proceso de control. Si el control del financiamiento va a quedar en manos de la justicia, es indispensable dotar a la Cámara Nacional Electoral y a los juzgados con competencia electoral de los distritos con la infraestructura y el presupuesto adecuados. Un exiguo cuerpo de peritos contables localizados en Capital Federal no pueden auditar, en tiempo útil, la cantidad de balances e informes que se presentan, o pretender verificar que las donaciones privadas no hayan excedido los topes establecidos por la ley.

Por otra parte, entendemos que, si la justicia mantiene el control del financiamiento de los partidos, es necesario readaptar las normas aplicables para salir de la estricta lógica judicial (instancia de parte, interés legítimo, control cruzado del contencioso, apelaciones intermedias durante el proceso, etc.) y otorgar a la Cámara Nacional Electoral, más allá de sus funciones de tribunal de segunda instancia, un perfil proactivo estructurado sobre la lógica de la auditoría, la transparencia y la difusión. Es mucho lo que ha hecho esta cámara con las escasas herramientas normativas a su disposición, pero la consolidación de este sistema de control requiere instrumentos regulatorios adecuados.

Darle a la Cámara Nacional Electoral un perfil auditor proactivo permitiría reforzar su autonomía para llegar a acuerdos con otros organismos del Estado con el fin de intercambiar información. Asimismo —y siempre que se la dotara del presupuesto necesario— podría llevar a cabo, o contratar, investigaciones autónomas sobre diversos aspectos del financiamiento de la política como, por ejemplo, auditorías de medios de comunicación y publicidad. Otro aspecto que habría que reforzar es la autoridad del órgano de control para recabar la información de terceros que considere útil con el fin de tener un panorama completo del flujo de fondos.

Un aspecto fundamental, en caso de instrumentarse estas modificaciones, sería la asignación a la cámara de una función de difusión de la información no

«en crudo», sino elaborada y sistematizada para lograr el objetivo de la transparencia. En este sentido, sería indispensable organizar un mecanismo de difusión vía Internet que permitiera centralizar la información dispersa como consecuencia de la estructura federal argentina. En efecto, en la actualidad quienes estamos interesados en acceder, por ejemplo, a los balances que los partidos han presentado, deberíamos presentarnos con patrocinio letrado en cada uno de los veinticuatro juzgados federales con competencia electoral, para obtener un panorama completo de la situación. Resulta claro que esto incrementa el costo y dificulta el acceso a la información.

Habría que introducir en la ley la posibilidad de los ciudadanos de presentar observaciones a las rendiciones de cuentas de los partidos. La Cámara Nacional Electoral ha dado recientemente un paso importante al reconocer este derecho,⁸ a pesar de que el presidente Duhalde había vetado la norma que lo consagraba. Es necesario consolidar este adelanto.

También es preciso que se restablezca la obligatoriedad de publicación de los balances en el *Boletín Oficial*, un diario de circulación nacional y, sobre todo, en Internet. En este sentido, habrá que reparar el daño que el presidente Duhalde asestó con su veto al texto aprobado por amplia mayoría en el Congreso de la Nación.

Aunque todavía son pocas las sanciones que se han aplicado, podría avanzarse en la ampliación de las escalas punitivas, para permitir a la justicia una mayor gradación de las penas en función de la gravedad de las faltas. Sin embargo, entendemos que debe mantenerse el sistema de sanciones vinculado a los fondos públicos tal como está previsto en la ley.

La Ley N° 25.600 ha vinculado la violación de los deberes impuestos a los partidos con la pérdida del derecho a percibir uno o más de los aportes públicos, por un tiempo que variará según la gravedad del incumplimiento. La aplicación de este tipo de sanción es más fácil cumplir: basta la decisión del juez y la notificación a la autoridad que debe pagar. Por otra parte, será más sencillo controlar que la sanción sea efectivamente aplicada, ya que el Ministerio del Interior deberá justificar e informar por Internet los aportes que efectúa a cada partido. Finalmente, al representar los fondos públicos un

8. Cámara Nacional Electoral, Fallo 3339, 2 de setiembre de 2004. En: Expediente 3841/04: Novello, R. s/ Apela resolución en autos «Partido UCR s/ley 25.600 – Elección del 14/9/03».

ingreso importante en el presupuesto de los partidos, es de esperar que la posibilidad de perder, o ver demorada, la percepción de estos fondos actúe como incentivo para el cumplimiento de las obligaciones.

Por el momento, las sanciones aplicadas se refieren al incumplimiento de la obligación de presentar el balance provisorio, previo a la elección. En este sentido, la Cámara Nacional Electoral ha dictado varios fallos convalidando decisiones de los jueces inferiores que han aplicado la suspensión del pago de aportes públicos a aquellos partidos que no cumplieron con esta presentación. Merece destacarse que, con acierto, la cámara ha resaltado que el informe previo a la elección no es una mera formalidad —cuyo incumplimiento queda saldado con la presentación del informe final—, sino un requisito esencial del principio del voto informado que impulsa la ley.⁹

Respecto a la administración de los fondos públicos, no es aconsejable que el Ministerio del Interior —la cartera más política y vinculada a lo partidario de todo gabinete— siga administrando los fondos públicos para todos los partidos. Aunque se haya avanzado en la transparencia en la forma de distribución, siempre hay un margen de discrecionalidad y un proceso burocrático que puede utilizarse para favorecer a unos en perjuicio de otros partidos.

Mientras se aplican estas nuevas reglas, la sociedad argentina deberá seguir trabajando para forjar una nueva cultura política; para reconstruir una ciudadanía activa y vigilante; para reconstituir la confianza en las instituciones; para revalorizar el respeto a las normas y el cumplimiento de las obligaciones; para restaurar el sentido de servicio público en los gobernantes; para educar en los valores de la República y el Estado de Derecho. En esta tarea de cambio cultural son actores fundamentales las ONG que se orientan al trabajo cívico y la prensa. Sin estas condiciones, las nuevas reglas no se consolidarán y la opacidad y sospecha seguirán rodeando a la relación entre el dinero y la política en desmedro de una mejor calidad de las instituciones democráticas.

9. Ver, entre otros, Cámara Nacional Electoral, Fallo 3341, 2 setiembre de 2004. En: Expediente 3835/04: «Partido ARI s/reconocimiento personería».

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CORCUERA, Santiago H.

s. f. «Evaluación de los procesos electorales recientes 2002/2003 y de la primera aplicación de ley 25.600». En: *www.observatorioelectoral.org*

FERREIRA RUBIO, Delia M.

1997 *Financiamiento de partidos políticos*. Buenos Aires: Fundación Konrad (comp.) Adenauer / Centro Interdisciplinario sobre el Desarrollo Latinoamericano (CIEDLA).

1998 «El control del financiamiento de la política». En: *Escenarios Alternativos*, 4. Buenos Aires.

2002 «La nueva ley argentina de financiamiento de los partidos: mucho ruido y menos nueces que antes». En: G. Caetano *et al.*, *Dinero y política. El financiamiento de los partidos en la democracia*. Montevideo: Goethe Institut / OEA – Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) / Instituto de Ciencia Política.

El subsidio electoral directo en Panamá

Eduardo Valdés Escoffery

QUIERO COMENZAR ESTE ARTÍCULO compartiendo la correcta apreciación que sobre este tema tiene José María Figueres, ex presidente de Costa Rica, quien sostiene que el apoyo financiero del Estado a los partidos políticos no debe verse como un gasto sino como una inversión en el fortalecimiento de nuestras democracias. Así, la Constitución Política de Panamá establece, desde 1972, que el Estado podrá fiscalizar y contribuir a los gastos en los que incurran en los procesos electorales las personas naturales y los partidos políticos. También señala, desde la misma época, que la ley determinará y reglamentará tanto la fiscalización como la contribución, asegurando la igualdad entre las erogaciones de todo candidato o partido. Es decir, que la Constitución panameña ve la figura del subsidio como una prerrogativa del Estado y no como una obligación.

Por otro lado, si bien se daban ayudas indirectas por parte del Estado a los partidos, como descuentos en las tarifas de luz y teléfono, exoneración en el pago de impuestos de importación para la adquisición de vehículos, equipos de radio y material de propaganda, entre otros; no fue hasta la reforma del Código Electoral efectuada a través de la Ley N° 22 (14 de julio de 1997), y a iniciativa del Tribunal Electoral, que se reglamentó finalmente la Constitución Política para hacer efectivo el apoyo financiero del Estado a partidos políticos y candidatos.

Cabe señalar que, desde 1992, el Tribunal Electoral viene convocando, después de finalizado cada proceso electoral, una Comisión de Reformas Electorales, constituida por representantes de todos los partidos políticos y de la sociedad civil organizada, para que, antes del siguiente proceso, sean corregidas las fallas técnicas e imperfecciones del sistema electoral que se hubieran advertido. Todo ello para lograr la modernización y la democratización del sistema político panameño.

Fue partiendo de la premisa anterior que el Tribunal Electoral tomó la iniciativa de introducir la discusión del subsidio estatal directo ante la Comisión de Reformas Electorales de 1996. Luego de analizados los planteamientos, la iniciativa fue respaldada por los partidos políticos dando así inicio a esta norma constitucional.

La fórmula del subsidio panameño es apropiada y balanceada, ya que contempla no sólo apoyar a los partidos durante el proceso electoral, sino también asegurar la presencia y permanencia de los partidos después de las elecciones comprometiéndolos, además, a llevar adelante un programa de capacitación política. Busca así promover la democratización interna de las organizaciones.

1. PRINCIPIOS REGULADORES

La fórmula del subsidio panameño responde a seis principios o criterios fundamentales que explicaremos a continuación.

1. El primer principio podemos denominarlo de *seguridad jurídica y económica*. Este principio busca, por una parte, que el subsidio no dependa de la voluntad del gobierno nacional sino que éste se encuentre obligado a darlo, que responda a una obligación legal y fija del Estado; y, por otra, que el monto se ajuste económicamente por sí mismo sin requerir ninguna intervención posterior. Por eso, se llegó a establecer que el monto del subsidio para cada proceso electoral será del 1% de los ingresos corrientes del Gobierno Central correspondientes al año anterior al de las elecciones, lo que se determina fácilmente recurriendo a la ley anual del Presupuesto General del Estado. La norma legal hace depender el subsidio de la suma presupuestada como ingresos corrientes del Gobierno Central y no de la efectivamente recaudada. De ahí que, si la suma recaudada resultara mayor que la presupuestada, el subsidio no se incrementa, así como tampoco disminuye si la recaudación fuera inferior a lo presupuestado.
2. El segundo principio es el de *igualdad de oportunidades*, al garantizar, antes de las elecciones, un reparto igualitario entre todos los partidos del 40% del monto del subsidio. Es decir, este monto se reparte por igual entre todos los partidos que participan en las elecciones generales siempre que postulen para presidente y vicepresidentes de la República. Este

porcentaje, que se distribuye antes de las elecciones, sólo puede tener dos propósitos y se desglosa en la siguiente proporción: 10% para los gastos en que incurran los partidos al postular a todos los cargos de elección popular, fuese mediante elecciones directas, llamadas primarias, o mediante elecciones indirectas a través de convenciones; y 30% para gastos de publicidad.

3. El tercer principio en que se sustenta la fórmula del subsidio directo es el de *representación popular*, al garantizar un reparto «post-electoral» del 60% del subsidio, con base en los votos presidenciales que obtengan los partidos que se mantienen. Es decir, solamente se computan los votos en la elección presidencial, y los partidos que no pudieron alcanzar la cuota necesaria para mantenerse no participan en el reparto. Para lograr subsistir los partidos políticos deben, en cada elección general, alcanzar por lo menos un 5% de los votos válidos emitidos en la elección presidencial o en la de legisladores o en la de representantes de corregimiento, la que más les convenga. Por lo tanto, poseen tres opciones, ya que algunos partidos pueden tener más fuerza en el nivel local de los municipios que en el nivel nacional.
4. El principio de la *dilución del aporte fiscal en el tiempo*, en lo que al impacto en las finanzas del Fisco se refiere, busca reducir el costo de oportunidad del dinero dedicado al subsidio. Bien sabido es que una de las críticas frente a este sistema es que ese dinero es requerido, o sería mejor invertido, en obras sociales. Así, el monto poselectoral que le corresponda a cada partido se entregará en cinco partidas anuales iguales contra un presupuesto de actividades que presentará cada partido. Esta entrega a través del tiempo permite diluir el aporte del Fisco en cinco presupuestos anuales distintos, en lugar de concentrarlos en uno o dos.
5. El principio de la *eficacia del subsidio* se refiere a que el dinero aportado por el Estado para determinadas actividades especificadas por la ley, en efecto las financie. Con este propósito se han tomado medidas, tanto en la ley como en la reglamentación expedida por el Tribunal Electoral, para reducir el riesgo de malos manejos que desvíen los fondos hacia fines distintos de los contemplados. Estas medidas descansan sobre mecanismos de control y fiscalización por metas. Primero, las partidas que se entregan antes de las elecciones se desembolsan contra facturas que evidencian la prestación real y efectiva del servicio o suministro del bien, y los partidos

tienen, por lo tanto, que recurrir a financiarlos hasta que sean reembolsados por el Tribunal Electoral. Segundo, la entrega de las partidas anuales poselectorales está condicionada al cumplimiento satisfactorio de cada presupuesto anual, de forma tal que el incumplimiento en un año justifica la suspensión de los desembolsos de las siguientes partidas.

6. El último principio sobre el que descansa la filosofía de nuestro subsidio es el de la *solución parcial* y consiste en que el aporte del Estado es sólo una contribución parcial a los gastos de los partidos y no pretende cubrir la totalidad de ellos. Si bien es una contribución significativa y no puede alegarse, como en otros países, que es de carácter simbólico por lo insignificante que resulta en función de la totalidad de los gastos de los partidos cuando participan en las elecciones generales. Este principio es pertinente al responder al reclamo hecho al Tribunal Electoral que afirma que se han dejado fuera algunos gastos, pues se ha hecho así porque los magistrados consideramos que pueden dar lugar al desvío de fondos, o a abusos sobre los gastos contemplados.

2. MONTOS DEL SUBSIDIO ELECTORAL

La normativa legal establece que para cada elección general se aprobará, en el presupuesto del Tribunal Electoral correspondiente al año inmediatamente anterior al de las elecciones, una partida equivalente al 1% de los ingresos corrientes presupuestados para el Gobierno Central, que será utilizada como contribución del Estado en los gastos en que incurran partidos políticos y candidatos.

Este subsidio se divide en dos partes con montos y mecanismos de entrega diferentes, generándose una inversión preelectoral y otra poselectoral. Es importante aclarar que, para poder recibir el subsidio electoral, los partidos y candidatos deben notificar al Tribunal Electoral, a más tardar treinta días calendario antes de la apertura del proceso electoral,¹ no sólo su intención de participar en el proceso electoral sino de recibir el subsidio.

El *subsidio preelectoral*, como su nombre lo indica, se entrega a los partidos políticos y candidatos por libre postulación con anticipación a las elecciones, y tiene como finalidad contribuir con el costo de la publicidad electoral

1. La apertura del proceso electoral ocurre cuatro meses antes de las elecciones.

y de las campañas proselitistas, así como de las postulaciones. Este subsidio se distribuye de forma distinta para los partidos políticos y para los candidatos de libre postulación.

Constituye el 40% del subsidio total, y se entrega en partes iguales a los colectivos políticos. La parte correspondiente a los gastos de publicidad electoral es el 30% del subsidio, es decir, tres cuartas partes del subsidio preelectoral; mientras que el resto, es decir un 10%, es utilizado por los partidos para resarcirse de los gastos de convenciones o elecciones primarias en los que hayan incurrido para poder postular a todos los cargos de elección popular.

Si se trata de un candidato de libre postulación, para poder recibir el subsidio debe ser reconocido por el Tribunal Electoral como candidato para las elecciones, y para ello debe haber presentado la firma de, por lo menos, el 5% de los electores de su circunscripción, que apoyen su candidatura. Si no logra esa cantidad de firmas no tendrá derecho a recibir el subsidio preelectoral ni a participar como candidato. Los candidatos de libre postulación que superan esta barrera reciben treinta centésimos de balboa (B/. 0,30)² por cada adherente válido que apoye su candidatura.

Es importante señalar que, en la actualidad, sólo se puede ser candidato independiente o de libre postulación para los cargos en los gobiernos locales: alcalde, representante de corregimiento y concejal. Sin embargo, está por aprobarse un proyecto de reforma a la Constitución Política que prevé la libre postulación para el cargo de legislador, razón por la que a los candidatos que aspiren a dicho cargo por tal modalidad les serán aplicadas las disposiciones sobre subsidio preelectoral mencionadas. La postulación para presidente de la República sigue restringida en el Código Electoral a los partidos políticos.

En cuanto al *subsidio poselectoral*, éste se distribuye después de la elección y, en principio, es el 60% restante del total del subsidio electoral. Decimos en principio porque nuestra ley permite, luego de las reformas electorales de 2002, que los saldos no usados del subsidio preelectoral pasen al subsidio poselectoral, incrementándolo, lo que no ocurría antes. En las elecciones de 1999, los partidos políticos no pudieron justificar gastos por la totalidad del subsidio disponible y generaron un ahorro de B/. 246.559,50 que fue devuelto a las arcas del Tesoro Nacional.

2. Un balboa equivale a un dólar.

A diferencia del subsidio preelectoral, en el poselectoral sólo participan los partidos políticos que subsistan después de la elección y los candidatos independientes que hayan sido elegidos. Se debe indicar que los partidos políticos subsisten al alcanzar el 4% de los votos válidos de la elección para presidente de la República, legisladores o representantes de corregimiento;³ es decir que, si un colectivo político no alcanza dicha cifra en la elección para presidente de la República, pero sí la logra en cualesquiera de las otras dos, el partido permanece.

Respecto a la distribución del subsidio poselectoral vemos que, para determinar la suma final que le corresponderá a cada partido y candidato independiente, se debe sumar primero el total de los votos obtenidos por cada partido político en la elección para presidente con el total de los votos obtenidos por los candidatos por libre postulación elegidos, sin importar el tipo de elección. Luego, se debe dividir el monto del subsidio pendiente de entrega entre el total de la suma anterior para obtener así el valor que, por cada voto obtenido, reconocerá el Tribunal Electoral a los candidatos independientes y a los partidos políticos. Para la elección de 1999, el valor por voto fue de B/. 7,77, mientras que en las pasadas elecciones de mayo de 2004 fue de B/. 7,96.

Obtenido el valor de cada voto, se multiplica esa cifra por la cantidad de votos de cada partido político en la elección para presidente de la República, y por los votos obtenidos por cada candidato por libre postulación; estos resultados serán el total del subsidio poselectoral a que tendrán derecho los partidos políticos y los candidatos por libre postulación elegidos. Es decir, ambos reciben el mismo monto por voto.

El desembolso del subsidio poselectoral es diferente para los partidos y para los candidatos independientes. Los partidos políticos reciben el subsidio poselectoral en cinco anualidades, pagaderas trimestralmente: no se hace un pago único sino que éste se prorratea en los cinco años que separan una elección de otra. Sin embargo, en el caso de los candidatos por libre postulación, el subsidio poselectoral se entrega en un pago único.

A continuación presentamos dos cuadros con el detalle de la distribución del subsidio estatal para los períodos 1999-2004 y 2004-2009.

3. Con la reforma constitucional en trámite podrán subsistir también con base en la elección de alcalde.

CUADRO 1
Distribución del subsidio a partidos políticos
y candidatos independientes 1999-2004 (balboas)

MONTO TOTAL DEL SUBSIDIO		15.348.998,00	
A. Monto preelectoral		6.158.195,60	
Dividido entre doce partidos por igual		6.139.599,20	
Pagados a 189 candidatos de libre postulación*		18.596,40	
B. Monto poselectoral		9.190.802,40	
A. DETALLE DEL SUBSIDIO PREELECTORAL			
1. GASTADO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS (en orden de constitución)			
PARTIDO	MONTO SEGÚN GASTO		TOTAL
	PUBLICIDAD	POSTULACIONES	
Partido Revolucionario Democrático (PRD)	383.724,95	127.908,31	511.633,26
Partido Demócrata Cristiano (PDC)	380.206,55	127.908,31	508.114,86
Molirena	382.468,30	103.529,20	485.997,50
Arnulfista	383.724,95	127.903,35	511.628,30
Papa Egoro	382.490,06	124.819,97	507.310,03
Renovación Civilista	383.426,60	127.902,00	511.328,60
Solidaridad	377.575,37	125.996,28	503.571,65
Morena	383.724,95	82.682,19	466.407,14
Partido Nacionalista Popular (PNP)	378.914,38	125.232,97	504.147,35
Partido Liberal	380.281,26	121.864,22	502.145,48
Partido Liberal Nacional	383.724,95	79.597,51	463.322,46
Cambio Democrático	376.989,01	40.444,06	417.433,07
Total	4.577.251,33	1.315.788,37	5.893.039,70
2. SUMA NO GASTADA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS		246.559,50	
Subtotal (1 + 2)		6.139.599,20	
3. A CANDIDATOS DE LIBRE POSTULACIÓN		246.559,50	
PROVINCIA	CANDIDATOS	MONTO	
Bocas del Toro	4	869,40	
Coclé	17	1.515,30	
Colón	13	2.430,60	
Chiriquí	55	3.742,80	
Darién	4	109,20	
Herrera	16	1.131,00	
Los Santos	16	657,00	
Panamá Centro	7	2.464,50	
San Miguelito	3	788,40	
Panamá Oeste	33	4.041,00	
Veraguas	21	847,20	
Total	189	18.596,40	
TOTAL DEL SUBSIDIO PREELECTORAL (1 + 2 + 3)		6.158.195,60	

* A razón de B/. 0,30 por adherente inscrito.



B. DETALLE DEL SUBSIDIO POSELECTORAL (en orden de votos)

PARTIDO	VOTOS	TOTAL DEL SUBSIDIO	SUBSIDIO ANUAL
Partido Revolucionario Democrático (PRD)	403.649	3.138.362,40	627.672,48
Arnulfista	367.865	2.860.142,56	572.028,51
Partido Demócrata Cristiano**	141.283	1.098.472,33	219.694,47
Molirena	140.240	1.090.363,02	218.072,60
Partido Liberal Nacional	36.111	280.762,26	56.152,45
Cambio Democrático	36.068	280.427,93	56.085,59
Solidaridad	23.524	182.898,60	36.579,72
Subtotal	1.148.740	8.931.429,11	1.786.285,82
Libre postulación	33.360	259.373,29	—
Total	1.182.100	9.190.802,40	1.786.285,82

** Actualmente Partido Popular, el Partido Demócrata Cristiano cambió de nombre mediante convención celebrada el 29 de julio de 2001.

CUADRO 2
Distribución del subsidio a partidos políticos
y candidatos independientes 2004-2009 (balboas)

MONTO TOTAL DEL SUBSIDIO	20.038.330,81
A Monto preelectoral	8.040.120,63
Dividido entre siete partidos por igual	8.015.332,36
Pagados a 264 candidatos de libre postulación*	24.789,00
B. Monto poselectoral	11.998.210,18

A. DETALLE DEL SUBSIDIO PREELECTORAL

1. GASTADO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS (en orden de constitución)

PARTIDO	MONTO SEGÚN GASTO		TOTAL
	PUBLICIDAD	POSTULACIONES	
Partido Revolucionario Democrático (PRD)	858.785,57	286.261,87	1.145.047,44
Arnulfista	858.785,61	286.261,87	1.145.047,48
Partido Popular	858.785,61	286.261,87	1.145.047,48
Molirena	858.785,61	286.261,87	1.145.047,48
Partido Liberal Nacional	858.785,00	286.261,87	1.145.046,87
Cambio Democrático	858.785,61	286.261,87	1.145.047,48
Solidaridad	858.785,61	286.261,79	1.145.047,40
Total	6.011.498,62	2.003.833,01	8.015.331,63

2. SUMA NO GASTADA POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Subtotal (1 + 2)	8.015.332,36
------------------	--------------

3. A CANDIDATOS DE LIBRE POSTULACIÓN

PROVINCIA	CANDIDATOS	MONTO
Bocas del Toro	24	2.907,60
Coclé	25	1.743,60
Colón	23	4.684,80



Chiriquí	58	3.947,10
Darién	11	330,30
Herrera	20	1.010,40
Los Santos	16	398,10
Panamá Centro	12	3.859,50
Panamá Oeste	34	4.050,90
San Miguelito	3	744,00
Veraguas	19	528,60
Comarca Ngobe Bugle	19	584,10
Total	264	24.789,00

TOTAL DEL SUBSIDIO PREELECTORAL (1 + 2 + 3) 8.040.120,63

B. DETALLE DEL SUBSIDIO POSELECTORAL (en orden de votos)

PARTIDO	VOTOS	TOTAL DEL SUBSIDIO	SUBSIDIO ANUAL
Partido Revolucionario Democrático (PRD)	649.157	5.168.259,51	1.033.651,90
Solidaridad	462.824	3.684.770,46	736.954,09
Arnulfista	162.830	1.296.370,05	259.274,01
Cambio Democrático	79.491	632.861,11	126.573,42
Partido Popular	62.007	493.668,35	98.733,67
Molirena	60.106	478.533,55	95.706,71
Partido Liberal Nacional	22.632	180.184,53	36.036,91
Subtotal	1.499.047	11.934.653,57	2.386.930,71
Libre postulación	7.983	63.556,61	—
Total	1.507.030	11.998.210,18	2.386.930,71

3. MECANISMOS APLICADOS EN LA EJECUCIÓN DEL SUBSIDIO DIRECTO

Reglas claras, establecidas oportunamente y que se apliquen por igual a todos los partidos

Si bien el Código Electoral establece las normas generales del subsidio electoral, sin embargo, para su debida ejecución ha sido necesario que el Tribunal Electoral las haya reglamentado mediante decretos. Debemos indicar que, en Panamá, es facultad privativa del organismo electoral reglamentar, aplicar e interpretar la ley electoral.

En tal sentido, el subsidio electoral ha quedado reglamentado en los decretos N° 12 (16 de marzo de 1998), N° 1 (15 de enero de 2001), y N° 30 (3 de septiembre de 2004). Estos decretos establecen el procedimiento para hacer efectivo el subsidio electoral en sus fases previa y posterior a las elecciones. Es importante señalar que estos decretos han sido modificados a medida que se han ido identificando aspectos que era necesario corregir o ampliar.

Es más, al concluir el primer quinquenio de vida del subsidio estatal, el Tribunal Electoral está haciendo una evaluación profunda para determinar qué otros correctivos hay que introducir para asegurar la eficacia de los principios reguladores del subsidio.

Intervención de varias dependencias

En el trámite interno del Tribunal Electoral participa más de una dependencia, para asegurar un mecanismo de control y seguimiento efectivo. Cada una de las dependencias del tribunal que intervienen tiene una tarea particular que cumplir.

- 1) *Dirección Nacional de Organización Electoral.* Es la unidad responsable de recibir y tramitar la solicitud de pago del subsidio, lo que realiza a través del Departamento de Subsidio de Partidos Políticos.
- 2) *Secretaría General.* Responsable de suministrar a la Dirección de Finanzas el facsímil de la firma del representante legal del partido, o su apoderado, y de confirmar a dicha unidad administrativa la cantidad de adherentes inscritos por los candidatos de libre postulación.
- 3) *Dirección de Finanzas.* Unidad responsable de efectuar los trámites relacionados con la ejecución financiera del subsidio, previa comprobación de la correcta aplicación del procedimiento.
- 4) *Dirección de Auditoría Interna.* Realiza la verificación de los comprobantes que sustentan cada desembolso.

Mecanismo único para el manejo del subsidio que se aplique al interior de todos los partidos

El decreto reglamentario indica, con claridad, que la administración de cada partido político debe establecer un sistema de contabilidad que esté de acuerdo con los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados para el registro de las operaciones y la preparación y presentación trimestral y anual de los informes financieros y presupuestarios.

Se señala, además, que el sistema de contabilidad utilizado debe comprender un código de cuentas y procedimientos contables, libros, registros y archivos de los documentos sustentadores de las operaciones realizadas durante el

período correspondiente. Las operaciones deben ser clasificadas, registradas y presentadas oportunamente a las instancias de decisión pertinentes.

Además, los partidos políticos deben abrir una cuenta bancaria en un banco local que se dedicará exclusivamente al manejo del subsidio. Los saldos de esta cuenta deben ser conciliados con los estados de cuenta bancarios dentro de los primeros quince días de cada mes, para verificar su conformidad y determinar las operaciones pendientes de registro en uno u otro lado. La conciliación bancaria debe ser confeccionada por una persona no vinculada a la recepción de fondos, giro y custodia de cheques y registros de operaciones.

Las facturas y recibos deben detallar con claridad la adquisición o el servicio recibido y deben ser documentos originales. Deben reflejar: el nombre de la persona o empresa y el número de cédula o registro único de contribuyente (R. U. C.) del proveedor, ya sea persona natural o jurídica. La persona que recibe el bien o servicio debe firmar la factura o recibo como constancia de que los ha recibido satisfactoriamente.

Por último, los partidos políticos que, por razones de necesidad y eficiencia, establezcan un fondo de caja chica para pagos en efectivo o para atender los gastos urgentes que, por su naturaleza, no justifiquen el giro de cheques, deben aplicar las normas contempladas en el Manual de Procedimientos para la Reglamentación Apertura y Manejo de Caja Menuda de la Dirección de Sistemas y Procedimientos de la Contraloría General de la República. Corresponderá a la administración velar por su cumplimiento.

Procedimientos claros para la presentación y tramitación de las cuentas del subsidio

Tanto para el subsidio preelectoral como para el poselectoral hay un mecanismo riguroso que debe seguirse, sea por los partidos al momento de presentar sus comprobantes, o de parte del propio tribunal al tramitarlos.

Con el subsidio preelectoral hay menos trámites que cumplir, puesto que se trata de un pago único y no hay problemas en cuanto a traslados de saldos y aprobación de presupuestos, situaciones propias del subsidio poselectoral. (Ver anexos 1 y 2 sobre el mecanismo de tramitación del subsidio.)

El Tribunal Electoral tiene hasta sesenta días después de que el interesado ha presentado la solicitud correspondiente para realizar el pago del subsidio

preelectoral. Siempre que haya quedado en firme la candidatura de que se trate, si es un candidato independiente, o la candidatura al cargo de presidente, en el caso de los partidos políticos. Los pagos contra el subsidio preelectoral pueden solicitarse hasta un día antes de las elecciones.

Los pagos del subsidio preelectoral correspondientes a publicidad se hacen directamente al medio que brindó y facturó el servicio, mientras que aquellos que corresponden a gastos de postulación pueden hacerse directamente al partido o a un cesionario si lo hubiera. Los medios también acostumbran a ceder los pagos a una entidad bancaria que ha financiado la campaña publicitaria. En cuanto al pago del subsidio poselectoral, debemos indicar que la suma final que tenga derecho a recibir cada candidato de libre postulación que hubiese sido elegido será entregada en su totalidad por el Tribunal Electoral, dentro de los treinta días calendario siguientes a la fecha en que se otorgue la última credencial y mediante un único pago.

En el caso de los partidos políticos, para poder empezar a recibir los desembolsos deben tener aprobado su presupuesto anual de gastos del período anterior. El Tribunal Electoral dispone de cinco días hábiles, a partir de la recepción de los documentos, para confirmar al partido si están o no completos y, si fuese el caso, indicar las deficiencias. El Tribunal Electoral procesará el desembolso correspondiente a los partidos que no estén afectados por ninguna deficiencia. La primera anualidad del subsidio se paga en los treinta días siguientes a la entrega de la última credencial, siempre que los partidos hayan cumplido con todos los requerimientos.

Un aspecto importante del subsidio poselectoral es el traslado de partidas de los saldos de las anualidades, que pueden pasar de una anualidad a otra, inclusive de un quinquenio a otro, cuando el partido político sobrevive, o pueden pasar en una misma anualidad de un gasto a otro. Lo que significa que el manejo del subsidio poselectoral es diametralmente diferente al preelectoral ya que, mientras lo destinado para publicidad no puede ser trasladado a gastos de convención o elección primaria, es decir, que no hay traslado del objeto del gasto; sí se permite, por mandato legal, trasladar el saldo preelectoral no usado de éste al subsidio poselectoral.

Establecer con claridad los usos que pueden darse a los fondos

La reglamentación establece con claridad los gastos que pueden justificar los partidos políticos para obtener el pago del subsidio estatal, antes

y después de las elecciones, y hasta el monto específico asignado a cada partido.

El subsidio preelectoral puede ser utilizado para:

- 1) *Actividades inherentes a la celebración de las convenciones o elecciones primarias.* Que se llevan a cabo para postular a cargos de elección popular tales como: capacitación de jurados de mesa; alquiler del local; decoración que incluye la confección de banderas, gorras, suéteres, botones, afiches, llaveros y similares medios promocionales alusivos al acto; alquiler de equipos de comunicación, informática y sonido; contratación de grupos musicales para amenizar el acto; gastos de transporte de los convencionistas como alquiler de vehículos y combustible o bien reembolsos por pasajes; gastos de hospedaje y alimentación; consumo de bebidas no alcohólicas; impresión y distribución de papelería para el desarrollo de los actos; así como gafetes de identificación y publicidad sobre la celebración de los eventos, tales como hojas y volantes, avisos por los medios de comunicación (prensa, radio y televisión); y gastos en los que incurran los miembros del organismo interno del partido encargado de dirigir las convenciones o primarias.
- 2) *Publicidad.* Aquella hecha por el partido durante el proceso electoral y que cubre gastos como: encuestas, producción y transmisión de cuñas en los medios de comunicación (prensa, radio y televisión) así como en los cines (para pasar la propaganda política del partido); impresión, distribución y colocación de propaganda: banderas, folletos, hojas volantes, gorras, suéteres, paraguas y similares medios de propaganda; y vallas. Esta propaganda podrá ser de tipo institucional, pidiendo el voto a favor del partido; o bien personalizada, pidiendo el voto a favor de los candidatos que son postulados por el partido. La distribución del subsidio entre los candidatos del partido lo decide éste, según sus estatutos.

Por su parte, el subsidio poselectoral debe ser utilizado para:

- 1) *Gastos de las oficinas del partido.* Quedan amparados en este acápite los gastos en los que incurra el partido para abrir y mantener abierta una oficina por provincia y comarca, tales como: alquiler o abono para compra de un local o amortización de hipotecas; equipamiento;

pago de planilla con sus prestaciones; servicios básicos de electricidad, teléfono y facsímil; suministros de oficina; transporte, que incluye la adquisición de vehículos; equipos de informática, comunicación o sonido y su mantenimiento; encuestas y publicidad institucional. El partido puede asignar hasta un 75% del subsidio poselectoral para este rubro.

- 2) *Capacitación política.* Quedan amparados en este acápite los gastos en los que incurra el partido tales como: gastos de organización y desarrollo de cursos, seminarios y conferencias destinadas a impartir educación cívico-política a los adherentes del partido y/o a los ciudadanos en general, cuando se trate de actividades organizadas por el partido; o bien gastos de participación en cursos de similar naturaleza organizados por terceros. El 25% del monto total del subsidio poselectoral debe ser utilizado en este rubro, del cual un 10%, al menos, debe ser destinado a la capacitación de mujeres.
- 3) *Otros.* Aquellos gastos que propondrá el partido al Tribunal Electoral para su consideración y aprobación, renglón que podrá incluir el ahorro de un porcentaje no mayor del 10% de la partida anual para utilizarlo en los años subsiguientes. Este monto será depositado por el Tribunal Electoral en una cuenta de ahorro en el Banco Nacional de Panamá y devengará intereses a favor del partido, a la tasa que dicho banco paga a sus clientes particulares.

Seguimiento continuo y permanente a los partidos políticos

Mediante la creación del Departamento de Subsidio Estatal a Partidos Políticos de la Dirección Nacional de Organización Electoral, el tribunal ha logrado fiscalizar el cumplimiento de la reglamentación. Entre las actividades más importantes que desarrolla este departamento se encuentran:

- 1) *Recepción trimestral de las ejecuciones presupuestarias.* Revisar todos y cada uno de los documentos de sustento presentados por los partidos políticos para comprobar la ejecución del gasto. Si se detectan inconsistencias durante la revisión de la documentación, se remite una nota formal al partido respectivo para que proceda a subsanarlas. De ser necesario, se convoca a una reunión en la que participan todas las unidades involucradas: el enlace responsable por parte del partido, el contador del partido, Auditoría Interna y el analista responsable del Departamento de Subsidio. Todo ello para corroborar que,

en efecto, se han subsanado las deficiencias, luego de lo cual se procede a remitir la documentación a la Dirección de Finanzas para la emisión del cheque.

- 2) *Absolver todas las consultas que, en materia de subsidio, realicen los partidos políticos.*
- 3) *Ofrecer, a solicitud de los partidos, seminarios sobre el manejo del subsidio estatal en el nivel de sus organismos internos.* Durante el período 2003-2004 se brindó esta facilidad a seis de los siete partidos que tienen derecho a recibir subsidio poselectoral.
- 4) *Capacitar a los contadores.* A aquellos que ingresan por primera vez a los partidos políticos a manejar el subsidio.
- 5) *Capacitar a los enlaces.* A los responsables del manejo de subsidio en cada partido, cuando son reemplazados.
- 6) *Dar seguimiento a la capacitación política en el nivel nacional.* Para ello se solicita el apoyo de los directores provinciales de Organización Electoral, de manera que se pueda cuantificar la cantidad de seminarios que han efectuado los partidos políticos, al igual que la cantidad de personas que participan en ellos.
- 7) *Enlace entre Cable & Wireless Panamá y los partidos políticos en materia de franquicia telefónica.* En virtud del descuento de la tarifa telefónica del que gozan los partidos, el partido paga a la compañía telefónica sólo la mitad y el Estado cubre la otra parte.

Una vez recibidos los estados de cuenta de la compañía telefónica, se solicita a los partidos que los verifiquen y remitan al Departamento de Subsidio su aceptación u objeción. Recibidas todas las respuestas de los partidos políticos, se procede a enviar a la Dirección Ejecutiva del Tribunal Electoral las notas originales de aceptación enviadas por los partidos y la gestión de cobro de dichos estados de cuenta, para que se proceda con el trámite de compensación entre la empresa de telefonía y el Ministerio de Economía y Finanzas.

- 8) *Confeccionar y presentar para su aprobación todos los formularios que se aplican en los trámites administrativos del subsidio.* Documentos como anteproyecto de presupuesto, solicitud de traslado de objeto de gastos, formularios de salarios y servicios profesionales,

honorarios de capacitación, listado de asistencia a las reuniones de capacitación política, control de inventario de mobiliario y equipo de oficina adquiridos con fondos del subsidio estatal.

- 9) *Revisión de las planillas del personal pagado con fondos del subsidio estatal por los partidos políticos.*
- 10) *Coordinar con la Dirección Ejecutiva del Tribunal Electoral la publicación de documentos.* Tales como planillas de salarios y servicios profesionales, solicitudes de traslado de objetos de gasto, ejecuciones presupuestarias y anteproyectos de presupuesto que deben presentar los partidos políticos.
- 11) *Confeccionar los cuadros estadísticos trimestrales y anuales de las ejecuciones presupuestarias de los partidos políticos.*
- 12) *Realizar análisis comparativos de las ejecuciones presupuestarias de los partidos políticos de un año a otro.* De tal manera que se pueda observar de manera amplia, partido por partido, su comportamiento en cuanto a la ejecución del subsidio.
- 13) *Hacer llamados de atención mediante nota formal a los partidos políticos.* Para crear conciencia acerca de la necesidad de entregar oportunamente sus cuentas para poder seguir recibiendo los desembolsos correspondientes en los siguientes trimestres.
- 14) *Dar seguimiento a los informes presentados por la supervisión que realiza Auditoría Interna.* Para que los diferentes partidos políticos corrijan las fallas encontradas en estas supervisiones.
- 15) *Coordinar con Auditoría Interna del Tribunal Electoral, Ministerio de Economía y Finanzas y Contraloría General de la República el descarte del mobiliario y equipo de oficina de los partidos políticos.*

Sanciones por incumplimiento de los trámites

Este mecanismo es importante porque obliga a los partidos a cumplir con la entrega de los informes. El Tribunal Electoral puede suspender el desembolso de las partidas anuales del subsidio poselectoral cuando el partido haya dejado de cumplir cualquiera de las condiciones estipuladas en el Decreto N° 1 (15 de enero de 2001). Una vez subsanado el incumplimiento, el Tribunal Electoral procesará el desembolso de conformidad con los procedimientos establecidos.

Inembargabilidad de los fondos del subsidio

Para garantizar la función política y social que ejerce el partido político en la sociedad, los saldos del subsidio electoral son inembargables, lo que se deriva del carácter u origen público de éstos que se extiende a los bienes adquiridos por las agrupaciones políticas a través del subsidio.

Ahora bien, lo anterior no significa dar carta blanca a los partidos políticos para desatender sus compromisos, amparados por la inembargabilidad del subsidio, ya que se permite el gravamen de los bienes adquiridos con éste, siempre y cuando dicha medida jurídica sea aprobada previamente por el Tribunal Electoral, como organismo fiscalizador del uso del subsidio electoral. Además, el tribunal será el beneficiario de los saldos y bienes adquiridos con el subsidio si el partido político se declarase extinto por las razones establecidas en la ley, que van desde la no subsistencia luego de una elección hasta la decisión propia de sus miembros.

Publicidad de los gastos

Si bien, ni el Código Electoral ni los decretos reglamentarios del subsidio establecen la obligación de publicar la ejecución del subsidio estatal, el Tribunal Electoral tomó la decisión, en febrero y marzo de 2002, de empezar a publicar, de manera trimestral, la ejecución presupuestaria y, además, el detalle de los traslados de partidas y de las planillas del personal de cada partido político. Lo hizo para garantizar la transparencia en el manejo de fondos públicos, lo que permite la evaluación de dicha gestión por parte de la ciudadanía.

4. LA EXPERIENCIA ACTUAL

La experiencia panameña del subsidio electoral, por haberse iniciado en 1997, está dando sus primeros frutos pues el primer quinquenio en el que fue aplicado, en sus fases preelectoral y poselectoral, es el de 1999-2004 que recién ha culminado, y es ahora cuando estamos completando su análisis profundo. La evaluación del primer quinquenio busca determinar, entre otros aspectos, hasta qué punto el subsidio ha contribuido, o pudo haber contribuido, a la democracia interna de los partidos políticos a través del funcionamiento efectivo de sus organismos partidarios internos.

La evaluación ya completada de la cuarta parte del monto correspondiente a capacitación ha puesto de manifiesto que varía enormemente entre los partidos el costo promedio de capacitación y que está influido por el renglón de honorarios para capacitación. Producto de esa evaluación se está modificando la reglamentación para:

- 1) Que los partidos políticos abran una cuenta bancaria exclusiva para el manejo de los fondos de capacitación. El manejo de estos fondos se realizará de manera independiente del 75% que corresponde a la parte administrativa.
- 2) Limitar el objeto de gastos de la partida de capacitación. En ese orden se reconocerán como gastos los siguientes:
 - Equipo audiovisual: retroproyector, televisor, reproductor multimedia, computadoras, reproductor de video digital, reproductor de video.
 - Equipo didáctico: rotafolios, fotocopiadora, tableros magnéticos, filmadoras.
 - Material didáctico: lápices, papel, portafolios, archivadores, ganchos, pentaflex, plumas, borradores, cartapacios, gafetes y demás artículos de oficina.
 - Alquileres: arrendamiento de automóviles y otros equipos, mobiliario, equipos didácticos, arrendamiento de local.
- 3) Reformular el uso de los fondos de capacitación para el pago de honorarios, que deben entenderse como aquellos «servicios personales o técnicos no permanentes». Lo anterior incluye los honorarios pagados a los profesionales que dictan la capacitación y a la persona destinada por el partido político para la coordinación y planeamiento de esta actividad (en forma eventual por el tiempo que dure ésta).

En tal sentido, los partidos políticos podrán destinar un monto de hasta quinientas balboas mensuales para cubrir los honorarios de la persona responsable de la organización y planeamiento de la capacitación, o destinarán una dieta de veinte balboas diarias a cumplir con esta actividad, en el tiempo que dure su organización y desarrollo, que no debe exceder de quince días.

En cuanto a los honorarios de la persona que dicte la capacitación (facilitador), se le reconocerán hasta ciento cincuenta balboas

por hora, y si se excede de ese monto se requerirá una autorización previa al Tribunal Electoral.

- 4) Gastos de organización, desarrollo de cursos, seminarios y conferencias (educación cívico-política) para los adherentes y/o ciudadanos. Se reconocerán gastos de alimentación, hospedaje, combustible, pago de luz, agua y teléfono por el alquiler de un local destinado para capacitación política. Si no es un local comercial o se trata de una escuela, se reconocerán los gastos de acondicionamiento del local (pago de limpieza), de ayudante (apoyo logístico), productos de limpieza, etc.; al igual que los gastos de publicidad radial y televisiva para la divulgación del desarrollo de esta actividad.

Se considera gasto de organización lo relativo a la capacitación no formal tales como: página en Internet, investigación, creación de biblioteca, edición de folletos y libros, adquisición de libros, estudio de necesidades de capacitación y de evaluación del impacto de la capacitación.

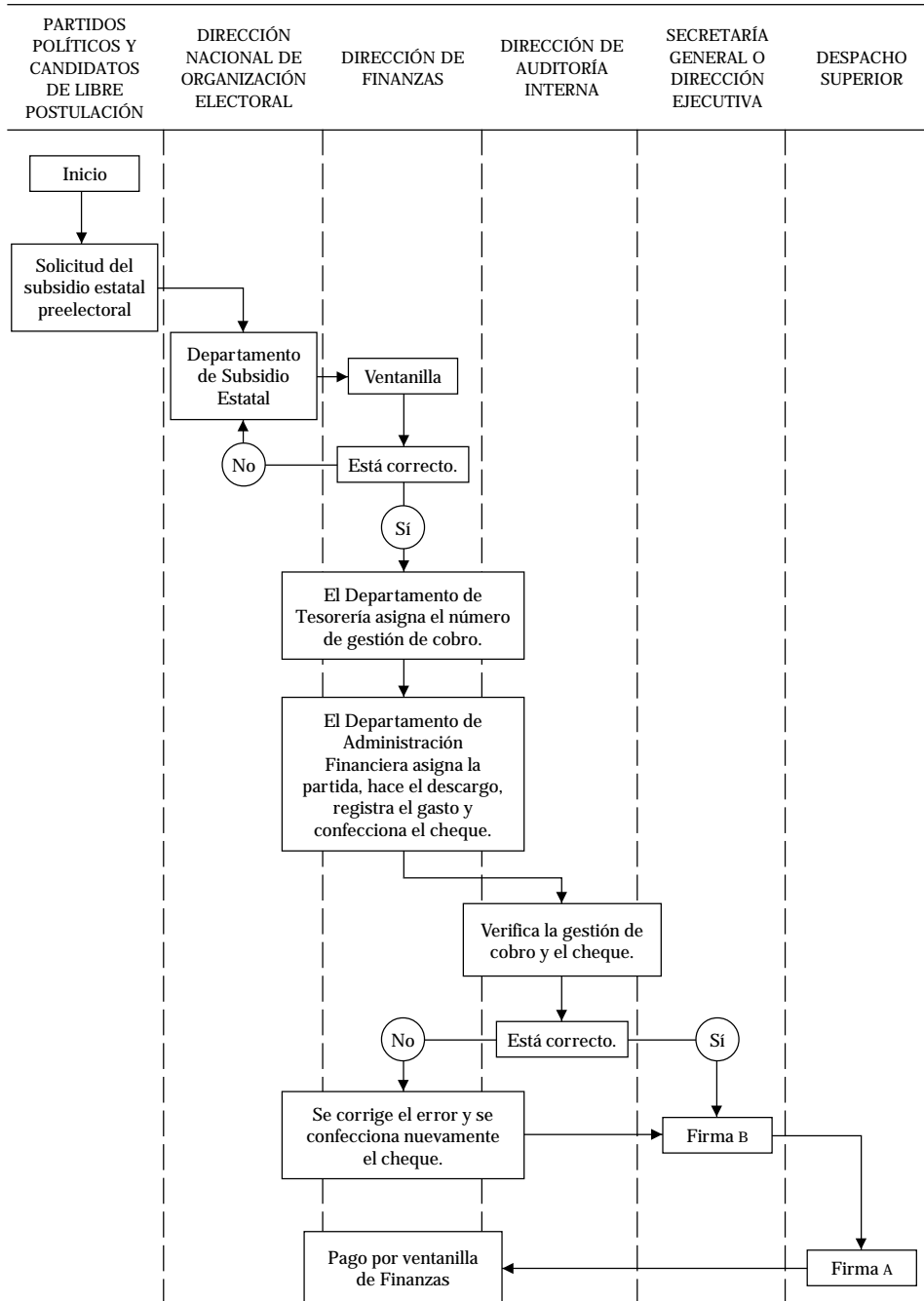
- 5) Gastos de participación en cursos y conferencias dictados por terceros. Comprende todos los gastos de movilización dentro y fuera del país, tales como transporte y gastos de viajes y viáticos.
- 6) Gastos de transporte: desembolso de pasajes dentro y fuera del país.
- 7) Gastos de viajes y viáticos: gastos por concepto de hospedaje, alimentación y, en general, gastos de subsistencia para asistir a cursos y conferencias dictados por terceros dentro o fuera del país.

Si bien no se ha completado la evaluación del ciento por ciento de los rubros del subsidio, nuestra impresión preliminar es que, con independencia de los ajustes que estamos introduciendo y que introduciremos más adelante, ha servido para iniciar un proceso de inversión en el fortalecimiento del sistema de partidos que los habrá de encaminar, cada vez más, a convertirse en verdaderos entes funcionales de la Nación. Se trata de un proceso evolutivo que no puede lograrse de la noche a la mañana pero que ya se ha puesto en marcha, de manera positiva y científica, para cambiar la forma tradicional en la que actuaban los partidos, sometidos a caciquismos locales, sin contribuir a la formación de un relevo generacional y con actividades típicamente electoreras, es decir, en función de los resultados electorales.

ANEXOS

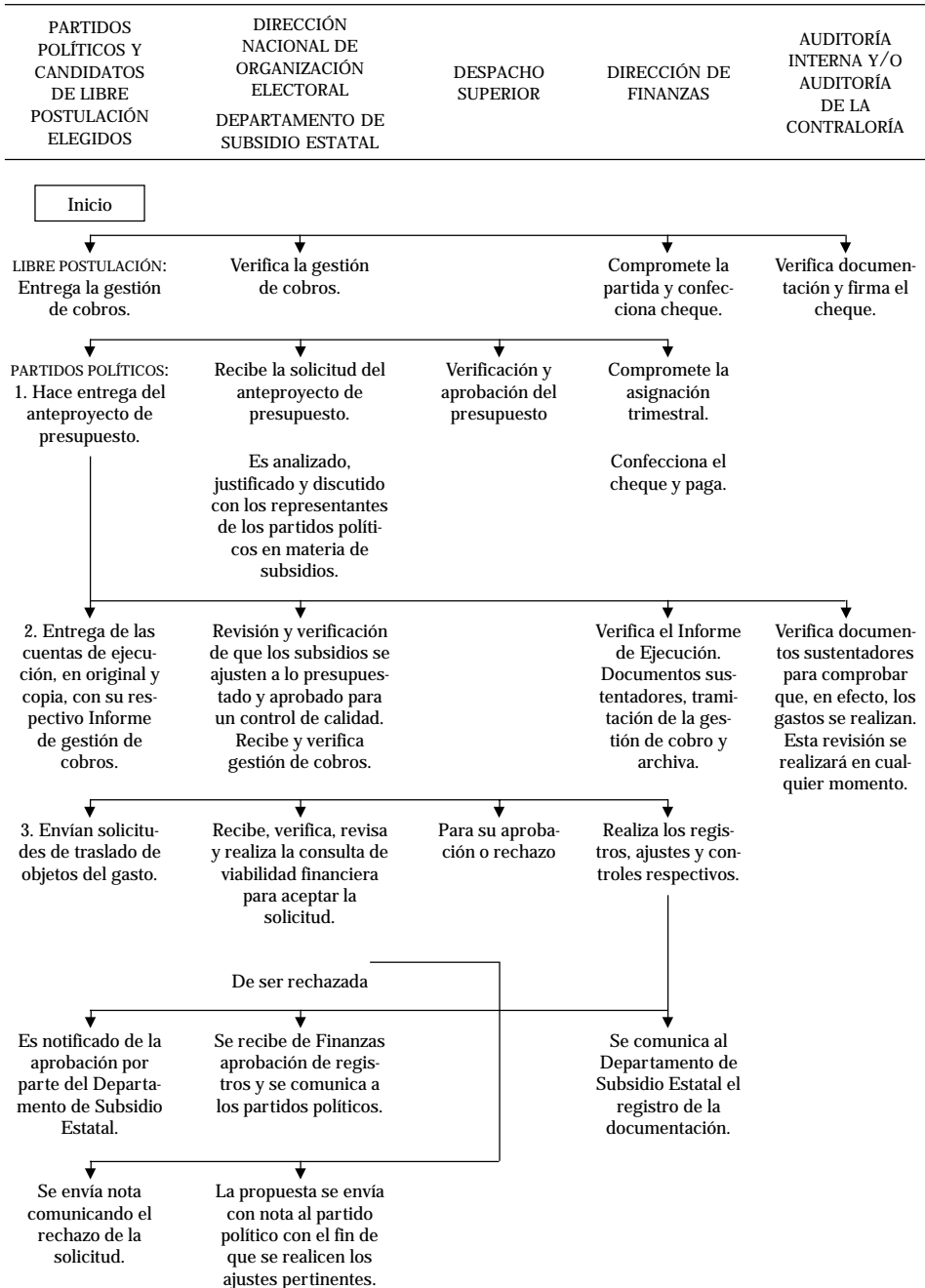
ANEXO 1

Diagrama de flujo del subsidio preelectoral a partidos políticos y candidatos independientes



ANEXO 2

Diagrama de flujo del subsidio poselectoral a partidos políticos y candidatos independientes



La financiación partidaria en la República Federal Alemana

Omar Handabaka

A FINES DE 1999, la República Federal Alemana se vio sacudida por un terremoto político. El ex canciller Helmut Kohl, jefe de gobierno por dieciséis años, presidente de la Democracia Cristiana alemana por veinticinco años, dirigente que marcó la política exterior alemana con la expansión del proceso de integración europea y con el logro de la reunificación alemana, respetado nacional e internacionalmente por partidarios y no partidarios, reconoció haber recibido, durante varios años, donaciones por un monto total de alrededor de doce millones de marcos (seis millones de euros) y haberlas canalizado al partido en forma secreta y, por lo mismo, no declarada en los informes partidarios anuales.

El incidente se tornó más grave porque Helmut Kohl se negó a dar los nombres de los donantes aduciendo que había dado su palabra de honor: «Sí, he cometido un error, lo reconozco; pero no voy a dar los nombres de los donantes porque he dado mi palabra de honor. Y yo cumplo mi palabra». La violación de la ley era presentada, simplemente, como «un error» y el no dar los nombres de los donantes, como una virtud de caballero. Lo que olvidaba mencionar era que él, como parlamentario y canciller, juró repetidas veces respetar la ley y la Constitución.

Alemania reaccionó, al unísono, indignada ante la flagrante violación de la ley y, sobre todo, ante la actitud arrogante del ex canciller. Incluso los hombres más cercanos a Helmut Kohl durante su gobierno, Wolfgang Schäuble y Norbert Blüm, le insistieron, en forma privada, pública y hasta el cansancio, en que diera a conocer los nombres de los donantes, sin resultado alguno. Norbert Blüm, ex ministro de Trabajo y única persona que acompañó a Helmut Kohl en el gabinete ministerial durante dieciséis años, afirmó en una entrevista: «Con su negativa a mencionar a los donantes, el partido se ve

expuesto a todo tipo de especulaciones ante las que no tenemos forma de defendernos». Todo el partido tomó distancia de Helmut Kohl, llegando a destituirlo del cargo honorífico que tenía mientras no nombrase a los donantes. Por su parte, los electores le quitaron la confianza a la Democracia Cristiana en las siguientes elecciones, revirtiendo la etapa ascendente que vivía el partido en ese momento.

La prensa, en forma exagerada, llegó a hablar del fin de la democracia. Decimos con exageración porque, ante el descubrimiento y la investigación del escándalo, tanto la actitud de los dirigentes como de las bases del partido, así como la presión de la opinión pública y de la prensa fueron muestra ejemplar del buen funcionamiento del sistema democrático y de su capacidad para superar esta crisis.

Este escándalo motivó, una vez más, la discusión entre periodistas, politólogos, juristas y políticos sobre la financiación partidaria en Alemania. Nada nuevo, ya que, con una constancia y regularidad únicas en el mundo, la financiación partidaria es uno de los temas más presentes en la historia legislativa y política de la República Federal Alemana.

1. LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Un sistema democrático consta de instituciones y procesos a través de los cuales el pueblo puede influir en la toma de decisiones. En un sistema parlamentario, sus estructuras básicas son las elecciones y el Parlamento o los parlamentos. La utilización eficaz de estas estructuras sería apenas posible sin la participación de los partidos políticos.

Los partidos políticos toman en cuenta los intereses y las convicciones de los diferentes grupos de la sociedad y, como organizaciones especializadas, las sopesan para formular políticas concretas para hacerlos prevalecer en los procesos institucionalizados con el objetivo de buscar el bienestar general.

Se puede decir que, en la mayoría de los países de Occidente, la democracia moderna se basa en los partidos como unidades de acción política. La experiencia nos enseña que un sistema democrático sin partidos políticos es incapaz de sobrevivir, ellos le dan al pueblo capacidad de acción y le permiten representar sus intereses.

En Alemania, la segunda mitad del siglo XIX estuvo marcada por la presencia de los partidos en la vida social y política; sin embargo, su posición jurídica frente al Estado era bastante endeble. Una muestra de esta situación es la prohibición sistemática del Partido Social Demócrata decretada, durante años, por el canciller Otto Bismarck. Ya en el siglo XX, a pesar de que los partidos políticos siguieron desempeñando un papel importante en la vida política alemana, la Constitución de la República de Weimar no los mencionaba en ningún pasaje. Ese desfase entre la Constitución escrita y la realidad se quiso corregir en la Constitución de 1949.

Como vimos en el artículo sobre el sistema político alemán,¹ la Constitución alemana nace, fundamentalmente, de la experiencia de la República de Weimar y su fracaso. Son los problemas de la República de Weimar los que explican que la nueva Constitución otorgue un importante lugar a los partidos políticos que deberían ser una de las columnas del nuevo Estado. Es así que la nueva Constitución destaca su posición frente a otras organizaciones o asociaciones. Los partidos tienen para la Constitución relevancia social, política y jurídica.

En una de sus sentencias, el Tribunal Constitucional afirma que los partidos políticos constituyen «uno de los factores de integración en el Estado». Son organizaciones necesarias para darle, de una parte, capacidad de manobra a los ciudadanos y, de otra parte, asegurar que el aparato estatal permanezca permeable a la voluntad popular. Por eso el reconocimiento del papel de los partidos en el artículo 21º de la Constitución es una apreciación realista.

En Alemania son considerados partidos políticos aquellos grupos que corresponden a la siguiente definición:

Los partidos son Asociaciones de ciudadanos, que permanentemente o por largo tiempo influyen en la formación de la voluntad política tanto en la Federación como en los Länder y que quieren representar al pueblo en el Parlamento Federal como en los parlamentos de los Länder...

Una Asociación pierde su estatus de Partido si no ha participado durante seis años en una elección del Parlamento Federal o de algún parlamento de un Land.

1. En el número anterior de la revista *Elecciones* presento y hago un análisis del sistema político alemán. Es recomendable la lectura del capítulo sobre el sistema de partidos políticos.

Miembros de un Partido pueden ser sólo personas naturales y las Asociaciones políticas no son partidos políticos si la mayoría de sus miembros o de la Directiva son extranjeros.²

La sociedad es exigente con los partidos políticos, con justa razón, pues les ha dado el encargo de representar sus intereses y ha depositado en ellos su confianza. Así, la sociedad espera de sus dirigentes que sean personas preparadas, que se dediquen de lleno a su trabajo, que brinden ideas nuevas, innovadoras y eficientes y que los proyectos que lleven a cabo sean exitosos.

La ley alemana les asigna, entre otras, estas funciones:

- influir sobre la formación de la opinión pública
- estimular y profundizar la formación política
- promover la participación activa de los ciudadanos en la vida política
- seleccionar, formar y preparar ciudadanos capaces de asumir responsabilidades públicas
- participar con listas de candidatos en las elecciones de la Federación, los Länder y los municipios
- influir en el desarrollo político en los gobiernos y parlamentos³

Es decir, los partidos se deben preparar tanto para gobernar como para hacer oposición pues, finalmente, lo que se espera y exige es que las decisiones que impulsen sean las mejores. La sociedad no sólo espera, sino que exige que los partidos políticos cumplan con sus responsabilidades de la mejor manera posible. Esta profesionalización y especialización exigida tiene un costo que hay que financiar.

2. LA FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS

Las formas más conocidas y practicadas de financiar estos costos son, en los diferentes países, los aportes de los miembros del partido y las donaciones. La financiación estatal es relativamente nueva y poco establecida en la mayoría de los casos.

2. Ver Ley de Partidos Políticos, § 2 (1) (2) (3).

3. Ver Ley de Partidos Políticos, § 1 (2).

Cuotas partidarias

Es el pago regular, como expresión de identificación, de una suma de dinero y es la forma originaria para financiar el trabajo de los partidos políticos. Desde el punto de vista de la teoría democrática, estas cuotas no representan ningún problema. Para los partidos de izquierda, como partidos de masas, las cuotas partidarias tuvieron un papel fundamental en el siglo XX, mucho más importante que en los partidos conservadores.

Donaciones

En sí, las donaciones son una forma de participación política. El peligro radica en que, por necesidad financiera, los partidos pueden consentir la incursión de influencias ilegítimas que logren determinar, por su aporte, las decisiones políticas. A lo que hay que agregar que las donaciones, en sí, traen un problema: el desconocimiento del motivo del donante. Las donaciones pueden ser de distinto tipo:

1. De personas que, a pesar de su simpatía, no quieren ingresar al partido y donan pequeñas sumas de dinero que se parecen a las sumas de un afiliado al partido, por lo que no son problemáticas. Estas donaciones son una muestra de aprobación y de apoyo a los lineamientos y política de un partido y, en principio, se considera estos aportes en el mismo nivel del trabajo voluntario en el partido.
2. Hay donaciones que pueden ser consideradas de término medio: aquellas que no son tan pequeñas como las cuotas partidarias ni tan grandes como para crear dependencias. Un primer caso son las personas naturales con vocación filantrópica que donan cantidades de dinero considerables sin esperar nada a cambio, esta sí es una motivación válida. En un segundo caso las donaciones no están motivadas por favores concretos, por necesidades de corto plazo, sino que se trata de «conseguir un acceso, de abrir una puerta». Este tipo de donaciones no sólo se hacen a los partidos políticos cercanos en lo ideológico, con los que se simpatiza, sino también con los que no lo son. Se espera que el político, agradecido, recuerde al donante y su donación en algún momento. En Alemania ha pasado a la historia una frase que describe este tipo de donaciones: «Pflüge der politischen Landschaft» («Cultivo del paisaje político»).

3. Donaciones elevadas que, por lo general, son hechas por empresas y se consideran problemáticas por la dependencia que se puede producir de los partidos con respecto a los donantes. Es innegable que el empresariado siempre cultiva relaciones con la política, porque los que ejercen el poder toman decisiones disponiendo de la capacidad de compra del Estado, distribuyendo recursos y legislando en pro o en contra de sus intereses. Estas donaciones empresariales invitan a preguntar si la empresa está haciendo un gasto o una inversión. Empresas que, constantemente, buscan vender lo más posible—incluso a cualquier precio— y gastar lo menos posible, sobre todo en salarios, donan cantidades significativas a los partidos políticos. El desconocimiento de la motivación final del donante invita a la especulación, a la sospecha, y es difícil creer que las grandes empresas efectúen un gasto y no una inversión.

Financiación estatal

La financiación partidaria estatal se establece en las democracias occidentales entre la mitad de las décadas de 1960 y 1970. Alemania tuvo un papel pionero ya que fue la primera nación industrializada, y el primer país europeo, que, en 1959, se decidió por la financiación estatal a los partidos.

La primera razón para la financiación estatal está en la imposibilidad de éstos de contar con una base financiera suficiente para cumplir tanto con las funciones que la ley les asigna como con las exigencias de la sociedad. Las cuotas partidarias no alcanzan y las donaciones son inciertas e irregulares, salvo en época de elecciones. Se trata de asegurar que la función de los partidos políticos se cumpla con un mínimo de condiciones favorables que hagan posible que las convicciones y los intereses de los ciudadanos lleguen a expresarse en el proceso de toma de las decisiones políticas.

Hay que tener en cuenta, por un lado, la profesionalización de los partidos, sus complejas tareas y su institucionalización; y, por el otro, que en la actualidad los partidos políticos alemanes más importantes tienen oficinas en todos los distritos electorales, lo que representa elevados costos de personal, en gastos corrientes y para el uso de medios.

Otra razón para la financiación estatal es el papel que les otorga el Estado a los partidos. En el sistema parlamentario, los partidos constituyen una de las condiciones previas para su funcionamiento. Un Estado que, en

su Constitución, reconoce que uno de los pilares del sistema político son los partidos políticos asume una corresponsabilidad con su funcionamiento. El artículo constitucional sobre los partidos políticos⁴ representa no sólo un derecho de los partidos y de sus miembros a la fundación de partidos y a su actividad política, sino que constituye una garantía institucional para el sistema de partidos. Es una garantía de funcionamiento del Estado que debe asumir su parte para asegurar el cumplimiento de las funciones de los partidos y optimizar las condiciones básicas de su funcionamiento. El sistema de partidos es una tarea del Estado democrático.

Y, finalmente, una financiación estatal es conveniente, por lo menos en parte, para evitar que, desde un inicio, los intereses y convicciones de los ciudadanos con mayores ingresos participen en la competencia política con una enorme ventaja frente a los intereses y convicciones de aquellos con menores ingresos. Se debe reconocer un apoyo financiero estatal porque así gana la política en independencia frente al poder del dinero, y se asegura igualdad de posibilidades para todos los ciudadanos y para los nuevos partidos.

3. LEGISLACIÓN SOBRE FINANCIACIÓN ESTATAL PARTIDARIA

Las normas legales sobre financiación partidaria vigentes en la actualidad son el producto de un largo proceso de más de cuarenta y cinco años de «ensayo y error». Se puede decir que el desarrollo de la legislación sobre financiación partidaria ha sido la historia de un enfrentamiento constante entre los partidos políticos y el Tribunal Constitucional. Sus sentencias han sido aceptadas por los partidos políticos con fastidio por haberse visto obligados a hacer las correcciones necesarias.

El que ya sean varias las generaciones de políticos y jueces que han pasado por estas luchas ha influido para que, en estos años, las posiciones de los

4. Artículo 21º sobre partidos políticos:

(1) Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente de la procedencia y uso de sus recursos, así como de su patrimonio.

(2) Los partidos que por sus fines o por el comportamiento de sus adherentes tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la constitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal.

(3) La regulación se hará por leyes federales.

partidos y de los jueces del Tribunal Constitucional no hayan estado libres de contradicciones.

Esta confrontación tuvo su propia dinámica y en ella, sin lugar a dudas, el actor más importante ha sido el Tribunal Constitucional. Sin las decisiones de este tribunal, los partidos no habrían tomado, desde 1960, la iniciativa en el tema de la financiación partidaria. Ante cada cambio en la ley de partidos siguió una denuncia ante el Tribunal Constitucional⁵ y, en seguida, nuevos cambios en la ley, tras lo cual no se hacía esperar una nueva denuncia ante el Tribunal Constitucional.

El Tribunal Constitucional asumió un papel opositor, tan indispensable en toda democracia, frente al cártel que habían formado los partidos políticos. Es así como los partidos más importantes redactaban las leyes de acuerdo a sus necesidades, por lo que, en todas las leyes promulgadas, buscaron aumentar la financiación estatal y/o dar más facilidades a las donaciones ligadas a la industria y al comercio, otorgándoles la facultad de ser deducibles del pago de impuesto.

En contraposición, el tribunal limitó la financiación estatal y reguló las donaciones, tanto de personas privadas como jurídicas, desmontando de esta manera sistemas de financiación que agudizaban la desigualdad financiera existente y que, finalmente, hubieran aniquilado toda posibilidad de competir para los nuevos y pequeños partidos.

Los principales conflictos fueron por:

- deducciones de impuestos por las cuotas de los miembros de los partidos y donaciones
- volumen del apoyo estatal a los partidos
- porcentaje mínimo de votos obtenidos para obtener apoyo estatal
- manera de concretar el principio de transparencia

El Partido Social Demócrata y Los Verdes fueron los que impulsaron las denuncias en el Tribunal Constitucional contra los privilegios tributarios para donaciones; y los partidos pequeños lo hicieron sobre las reglas de repartición del dinero estatal.

5. La única excepción ocurrió en 1967, después de los nuevos cambios a la ley no hubo denuncias ante el Tribunal Constitucional. Los denunciantes fueron partidos pequeños que se veían perjudicados con la legislación, sobre todo el partido Los Verdes en las décadas de 1980 y 1990. Asimismo efectuaron denuncias, entre otros, los gobiernos de los Länder.

A continuación presentaremos un resumen de los hechos y de los argumentos de los últimos cincuenta años.

Cronología

1954-1957

Se inicia la financiación partidaria estatal de forma indirecta. Se autoriza deducir del pago de impuestos donaciones de un monto de hasta el 5% de los ingresos de una persona natural, y 2% del *total de ventas* de una empresa. La principal motivación estuvo en el mal momento financiero que atravesaba la Democracia Cristiana. Mientras que el SPD, como partido de masas, tenía la ventaja de tener una base financiera sólida gracias a las cuotas de sus miembros.

1958

El gobierno del Land Hessen protesta frente al Tribunal Constitucional por la deducción de impuestos de las grandes donaciones que permite a las personas de mayores ingresos un poder de influencia más alto que el de las personas de menores ingresos. El tribunal encuentra esta medida anticonstitucional porque atenta contra la igualdad de posibilidades de los ciudadanos y de los partidos. Además, favorece a los partidos cercanos a los sectores altos. La desigualdad ya existente se agudiza con esta ley, lo que no guarda armonía con la Constitución. Desaparecen las deducciones de impuestos por donaciones y por cuotas partidarias.

1959-1964

Se inicia la financiación partidaria estatal directa. La mayoría en el Parlamento Federal acordó, en 1959, poner a disposición de los partidos políticos cinco millones de marcos para fomentar la formación política. Esta financiación general fue aumentada, en 1962, a quince millones y, en 1964, a 38 millones.

1966

El Tribunal Constitucional prohíbe la financiación general de los partidos pero, en su fallo, permite la reposición de los gastos de campaña.

1967

La ley de partidos de 1967 asegura la reposición de los gastos de campaña, a razón de 2,5 marcos (DM) por elector. Las cuotas partidarias y las donaciones

se pueden deducir del pago de impuestos, hasta un monto de seiscientos marcos por persona por año. Los partidos están obligados a publicar el monto de las donaciones a partir de veinte mil marcos, con nombre y dirección del donante.

1974

Se aumenta la reposición de gastos de campaña a 3,50 marcos por elector.

1983

Después del escándalo con donaciones ilegales, el presidente Federal convoca a una comisión de especialistas. En esa época los partidos políticos atravesaban por enormes dificultades económicas y argumentaban no poder cumplir con sus tareas por la escasez de recursos económicos. La comisión de especialistas convocada recomienda aceptar la posibilidad de grandes donaciones. Es así como se producen cambios: se aumenta a cinco marcos el reembolso de los costos de campaña por elector; y las donaciones de hasta el 5% de los ingresos de una persona natural, y hasta el 2% del total *de los sueldos y salarios* de una empresa, podrían ser deducidas del pago de impuestos. Se impone la «mentalidad de la rebaja»: mientras más grande sea la deducción de impuestos, mayor será la donación.

El Tribunal Constitucional encuentra que estas medidas lesionan nuevamente la igualdad de posibilidades mencionada en 1958; por eso se buscó un mecanismo muy complicado para solucionar la desigualdad que se crearía: los partidos que no recibiesen grandes donaciones recibirían una compensación del Estado.

1986

El Tribunal Constitucional determina que se podría deducir del pago de impuestos donaciones hasta por un monto de cien mil marcos.

1988

Se reducen los montos de 1983 y se estipula en la ley que las donaciones por un monto de hasta sesenta mil marcos se pueden deducir del pago de impuestos. Además, se publicará el monto de la donación y el nombre y dirección del donante a partir de cuarenta mil marcos. (El interés de los partidos por aumentar la suma de donación a declarar de veinte a cuarenta mil marcos se debe a que los donantes esperan y exigen discreción y anonimato.)

1992-1994

Importante sentencia del Tribunal Constitucional que significó un punto de quiebre. Casi todo el sistema de financiación partidaria fue declarado inconstitucional. Los jueces permiten, de manera expresa, una financiación general de los partidos. Es la oportunidad para iniciar nuevos rumbos.

La ley de 1994 significó una nueva forma de calcular la financiación partidaria:

- Como muestra del apoyo de la sociedad a los partidos y de la presencia de éstos en la sociedad no sólo se tomará en cuenta los votos obtenidos por el partido, sino también los aportes de los ciudadanos (tanto en cuotas partidarias como en donaciones) para el cálculo de la financiación partidaria estatal. Así, si el partido consigue más cuotas partidarias, más donaciones y más votos, mayor será también el apoyo financiero del Estado.
- El Tribunal Constitucional sentenció que la deducción de donaciones del pago de impuestos no es problemática en sí, si el mayor número de ciudadanos pueden hacer uso de ella; pero el límite de sesenta mil marcos para la deducción de impuestos era un monto muy alto porque un ciudadano con ingresos promedio no está en condiciones de hacer donaciones de tal volumen.
- Se reduce nuevamente el límite para la declaración obligatoria de donaciones a veinte mil marcos. Las donaciones a partir de ese monto se tienen que hacer públicas con nombre y dirección del donante.
- El Estado estimulará las pequeñas donaciones privadas hasta un monto de seis mil marcos; en ese caso, por cada marco recibido en calidad de donación, el Estado concederá cincuenta centavos más.
- Se fija un límite absoluto pues el Estado no pagará, en ningún caso, más de 230 millones de marcos a todos los partidos por financiación estatal.
- Las personas jurídicas no pueden deducir de sus impuestos las donaciones hechas a los partidos.

Con estos cambios en la ley de partidos se busca favorecer, en primer lugar, a los ciudadanos de ingresos promedio que apoyan a su partido dándoles la posibilidad de deducir de impuestos sus donaciones. En segundo lugar, se busca que los partidos abandonen su destacado interés por las grandes donaciones y que se vean motivados a recolectar donaciones de montos

menores para recibir un 50% más del Estado. Y, finalmente, las grandes empresas ya no tienen aliciente para donar, ya que no pueden deducir sus donaciones de impuestos y, a partir de veinte mil marcos, tendrían que publicar su nombre.

1999

Se aumenta el límite absoluto de la financiación partidaria estatal a 245 millones de marcos.

UN PRIMER PUNTO DE REFLEXIÓN frente a estos cincuenta años de financiación estatal en Alemania es que la regulación jurídica de los partidos políticos, sus funciones y financiamiento es imprescindible. El objetivo de la regulación estatal consiste en asegurar el correcto cumplimiento de las funciones de los partidos. El sistema político debe viabilizar que los ciudadanos, sin importar sus desigualdades de hecho, puedan participar e influir libremente y con igualdad de oportunidades, a través de los partidos, en la política.

Para entender la evolución de la financiación partidaria alemana resulta central la segunda sentencia del Tribunal Constitucional. Para garantizar la libertad de acción de los partidos se había dispuesto, en el presupuesto federal del año 1959, que el Estado financie a los partidos políticos. El Tribunal Constitucional encontró, en aquella oportunidad, anticonstitucional esta financiación general y permanente de los partidos por el Estado pues no sería compatible con el principio democrático de la libre y abierta formación de opinión y voluntad política frente a los órganos del Estado. Los partidos, a pesar de su reconocimiento constitucional, son grupos que compiten libremente, que actúan con fuerza propia y son independientes del Estado, por lo que terminó prohibiendo la asistencia financiera permanente de los partidos como tarea del Estado. Sin embargo, el tribunal encontró admisible que se financien los gastos propios de la campaña electoral con recursos del Estado.

Esta sentencia de 1966, prohibiendo totalmente la financiación «en general» de los partidos políticos y afirmando que la única posibilidad de recibir apoyo financiero del Estado era por reposición de los gastos de campaña, provocó la inestabilidad del sistema de partidos. Por una parte, era imposible cumplir con las funciones exigidas por la ley con donaciones restringidas y, por la otra, ¿cómo se puede determinar en qué casos los gastos son para una campaña electoral y en cuáles para la formación de la opinión política

popular? Ambas tareas propias de los partidos políticos se cumplen en debates en los medios de comunicación, en asociaciones y mítines políticos, entre otros. Y las demás actividades ¿eran parte de la campaña electoral o parte del trabajo diario, permanente?, ¿y los costos fijos, de infraestructura y de comunicación? Y, en último lugar, ¿cómo se podría controlar todo esto?

La tesis nada realista que sostenía que la financiación estatal de los partidos tenía que servir exclusivamente para preparar elecciones se corregiría recién en 1992. El Tribunal Constitucional autorizó que las actividades políticas generales fuesen financiadas por el Estado. Para eso estableció tres condiciones:

- La financiación propia de los partidos tiene que tener prioridad frente a la financiación estatal.
- No está permitido que el dinero estatal sobrepase los ingresos obtenidos por el propio partido (límite relativo).
- Los desembolsos estatales no deben ser ilimitados sino que están limitados al promedio de los desembolsos estatales del período 1989-1992 (límite absoluto).

Estos cambios en la legislación trajeron como consecuencia saludables cambios en la estructura de los partidos. En primer lugar, el establecimiento de nuevos cargos y responsables de atender el área de donaciones en las oficinas centrales de los partidos más importantes. En segundo lugar, la reorganización de los partidos teniendo como meta la captación de pequeñas donaciones de la mayor cantidad de miembros, lo que significó buscar y encontrar nuevas vías de comunicación con las bases con un nuevo grado de intensidad.

4. BASES DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN PARTIDARIA

Publicación de las finanzas partidarias

La publicación de las finanzas partidarias es el instrumento central de transparencia y regulación del sistema de financiación partidaria. En Alemania existen razones históricas para que esto sea así. El flujo de dinero de poderosos grupos industriales al Partido Nacional Socialista de Hitler facilitó su ascensión al poder en 1933. Con el fin de que en el futuro no se repitiera este fenómeno, la Constitución no sólo estableció un papel primordial para los partidos en el sistema democrático sino que, entre otras cosas, exige de

éstos que se orienten por los principios democráticos y que rindan cuentas de sus ingresos, gastos y patrimonio, sobre todo sobre la procedencia de sus recursos.

Esta obligación de exponer su situación financiera constituye el instrumento central de la legislación alemana para la lucha contra los peligros de la financiación partidaria privada. Con esta difusión se espera impedir un traslado irrestricto del poder financiero al poder político, permitir que los ciudadanos controlen a los partidos y mostrar la posible existencia de dependencias financieras. Si el ciudadano conoce cómo es financiado un partido, se puede preguntar, ante todo, si este partido está «en deuda» con el donante, si está libre para defender otros intereses y, finalmente, si está en la capacidad de tomar decisiones por el bienestar común. Con esta obligación es posible el control y se dificulta que los partidos tengan cajas ilegales.

Los partidos reciben dinero estatal siempre y cuando cumplan con las funciones que deben ejercer y con las exigencias de la Constitución y la ley. La presentación de los informes al presidente del Parlamento Federal, en orden y en la fecha indicada, es la condición previa para el cálculo de la financiación estatal y su correspondiente pago. Si el presidente del Parlamento Federal descubre o reconoce fallas graves en el informe, no debe de tomar en cuenta a dicho partido para el cálculo y entrega del dinero del Estado. La ley es tajante y no existe margen a su interpretación.

Regulación de las donaciones particulares

Ante todo se prohíbe las donaciones de origen extranjero para que la política nacional no pueda ser dirigida por poderes extraños. Un tema de discusión es la prohibición de donaciones de las personas jurídicas. Los argumentos a favor de una prohibición de estas donaciones se basan en la igualdad de oportunidades, ya que se privilegia a personas que disponen tanto de su patrimonio personal como del patrimonio de organizaciones, lo que hace que su capacidad de influir en la política sea inmensamente mayor. Este punto de vista es reforzado porque las personas jurídicas no tienen derecho a elegir y los partidos son asociaciones de ciudadanos y no de organizaciones.

No existe ninguna prohibición para las donaciones de personas jurídicas ni límites para éstas. Lo que sí existe es la obligación de publicar las grandes donaciones. Otra posibilidad, puesta en práctica en otros países, sería limitar

los gastos de los partidos, lo que no ha dado los resultados esperados por la imposibilidad de controlarlos efectivamente.

Independencia frente al Estado, a pesar de la financiación estatal

Todo apoyo financiero trae el peligro de la sujeción y la dependencia. El principal objetivo de la financiación estatal es, precisamente, evitar la sujeción y la dependencia frente a grupos financieros o de otro tipo. Pero este peligro también existe frente al Estado. Por eso la financiación partidaria no debe llevar a los partidos a depender del Estado lo que, en la práctica, significaría una dependencia frente a las fuerzas políticas que se encuentran en el poder. De allí la necesidad de organizar la financiación estatal de tal manera que se excluya la posibilidad de abuso político. Para conseguirlo, el volumen del apoyo se debe establecer mediante criterios fijados con claridad y evitar todo tipo de interpretaciones discrecionales.

Limitación de la financiación estatal

Tan importante como la financiación estatal de los partidos es su limitación. Las principales funciones de los partidos sólo se pueden cumplir a cabalidad si éstos permanecen ligados, pendientes, de sus bases. Si la financiación estatal es muy amplia y alcanza una escala que cubra completamente las necesidades financieras de los partidos, éstos podrían tener una vida adormecida, introvertida, y desconectarse de sus bases.

Por lo mismo es muy importante que los ingresos de los partidos sean cubiertos sólo en parte por la financiación estatal, y el resto lo tengan que recolectar de los ciudadanos a quienes representan. Su necesidad financiera mantiene al partido cercano a sus bases. El derecho alemán determina que los partidos, como máximo, obtendrán la mitad de sus ingresos del Estado, lo que se conoce como límite relativo de la financiación estatal.

Igualdad de oportunidades

La mayoría de las sentencias sobre financiación partidaria del Tribunal Constitucional se sustentan en el principio de la igualdad de oportunidades. Este principio es importante, primero, porque todos los ciudadanos deben tener la misma posibilidad de participar en los procesos de decisión estatal sin depender de su fortuna, formación o estatus.

Segundo, porque la actividad de los partidos en el sistema político está marcada por la competencia, cuyas bondades sólo se dejan sentir cuando se tiene como condición previa la igualdad de condiciones y posibilidades de participación.

Y, tercero, porque la igualdad de oportunidades tiene el carácter de una regla política inteligente y justa. Si el Estado exige de todos los ciudadanos respeto y obediencia frente a la ley, esta exigencia sólo se puede sostener si en el proceso democrático de elaboración de estas leyes todos los ciudadanos tienen la misma posibilidad de participar. Así, la igualdad de oportunidades no es sólo una exigencia abstracta de justicia, sino que corresponde a la situación real de las exigencias de determinación propias de los ciudadanos (Morlok, 2002, 429-430).

Democracia interna

Sobre las finanzas de un partido se tiene que decidir en gremios que hayan sido democráticamente elegidos. La democracia interna incluye también las decisiones financieras. Cuentas sobre las que sólo un pequeño grupo conoce y dispone son un instrumento de poder ilegal. Por eso, todos los miembros del partido tienen que tener acceso a información referente a las finanzas de su partido.

5. LA FINANCIACIÓN PARTIDARIA EN LA LEY VIGENTE

En la actualidad las bases de la financiación de los partidos políticos son claras.⁶ Por un lado, están los aportes privados, sea de los miembros del partido o de la sociedad, en forma de donaciones. Por otro lado, el apoyo estatal se sostiene en dos columnas: en el éxito de los partidos en las elecciones y en el éxito en la recolección de donaciones.

La financiación estatal es directa e indirecta. La financiación directa es el pago que hace el Estado a los partidos de acuerdo al informe financiero anual, y la indirecta se refiere a los impuestos que el Estado deja de recibir por las deducciones a las que tienen derecho las personas naturales que han hecho donaciones a los partidos políticos.

6. Ley de Partidos Políticos de 28 de junio de 2002. Esta ley entra en vigencia en tres fases. La primera fase el 1 de julio de 2002, la segunda el 1 de enero de 2003, y la última fase comienza el 1 de enero de 2005.

Regulación de las donaciones

Las pequeñas donaciones son alentadas permanentemente por el Estado. La persona que done hasta 1.534 euros por año puede deducir el monto del pago de sus impuestos.

El partido recibe del Estado 0,38 por cada euro donado. Las donaciones de hasta € 3.300, por persona y por año, son tenidas en cuenta para tal cálculo. Así, cuando una persona dona € 3.300 en un año, ayuda a que el partido reciba € 1.254 del Estado como bonificación.

Las donaciones mayores a los diez mil euros tienen que ser declaradas en el informe anual, detallando nombre y dirección del donante y el total de los aportes del año.

Las donaciones de personas jurídicas no tienen la posibilidad de ser deducidas de impuestos y los partidos no reciben ninguna bonificación por ellas.

Para las donaciones mayores a cincuenta mil euros, los partidos no deben esperar hasta el informe de fin de año para darlas a conocer sino que deben ser comunicadas *inmediatamente* al presidente del Parlamento Federal, quien en seguida las hará públicas.

Las donaciones en efectivo son permitidas hasta un monto de mil euros.⁷

Cofinanciación del Estado

Hasta los primeros cuatro millones de votos, el Estado paga a los partidos 0,85 euros por voto. A partir de ese límite se pagará 0,70 euros por voto.

¿Qué partidos tienen derecho a este pago? No sólo tienen derecho a este pago los partidos que estén representados en el Parlamento, sino también aquellos que, aun sin alcanzar representación alguna, hayan logrado un porcentaje mínimo. Para las elecciones al Parlamento Federal y para el Parlamento Europeo se exige el 0,5% de los votos para recibir este pago. En el caso de las elecciones al Parlamento de un Land se exige el 1%.⁸

7. Se desestimó prohibir las donaciones en efectivo debido a que numerosos partidos recolectan pequeñas donaciones en muchas de sus actividades partidarias. Estas pequeñas colectas representan un ingreso importante para las oficinas de los partidos en ciudades y pueblos pequeños.

8. Este es el único punto que entrará en vigencia el 1 enero de 2005. Se exigirá que un partido alcance 5% de los votos en las elecciones del Parlamento de un Land, o que consiga 1% en tres de las últimas elecciones, respectivamente.

Por el límite relativo de la financiación estatal, el derecho a las subvenciones estatales de un partido se reduce si el partido no recolecta, por lo menos, la misma cantidad de donaciones privadas que el monto por recibir del Estado. Esos límites impiden que los partidos, en general, reciban dinero del Estado en forma ilimitada y que se vuelvan dependientes del Estado.

Más allá de este límite, existe el límite absoluto de la financiación estatal que consiste en que el apoyo financiero del Estado a todos los partidos juntos no será, en ningún caso, mayor de 130 millones de euros por año.

El presidente de la Oficina Federal de Estadística determinará la inflación registrada para los cambios en la financiación partidaria estatal.

Informe anual de las finanzas partidarias de los partidos políticos

Desde el año 2003, las decisiones del presidente del Parlamento con respecto al cálculo de la cantidad a pagar por el Estado y el pago en sí son supervisados por el Tribunal Federal de Cuentas, órgano supremo federal competente de fiscalización pública.

Las exigencias para la rendición de las cuentas públicas de los partidos son más estrictas. Cada informe tiene que ser firmado por el correspondiente presidente del partido, sea a nivel federal o a nivel de Land. Se estipula claramente que la presidencia del partido en estos niveles es la responsable.

Antes de ser presentado el informe al presidente del Parlamento Federal, éste debe ser discutido con el comité directivo. Además, se exige que el informe sea también firmado por un miembro elegido en el congreso del partido. Ambas medidas ayudan al control interno y dificultan los actos dolosos.

El informe tiene que ser supervisado por un auditor.

La ley exige que los recibos, libros y balances en los que se basa el informe anual se archiven durante diez años.

Sanciones

Si el presidente del Parlamento Federal encuentra indicios de que los datos presentados por un partido son incorrectos, dará oportunidad al partido para absolver las objeciones por medio de su contador y/o auditor. Si se mantienen

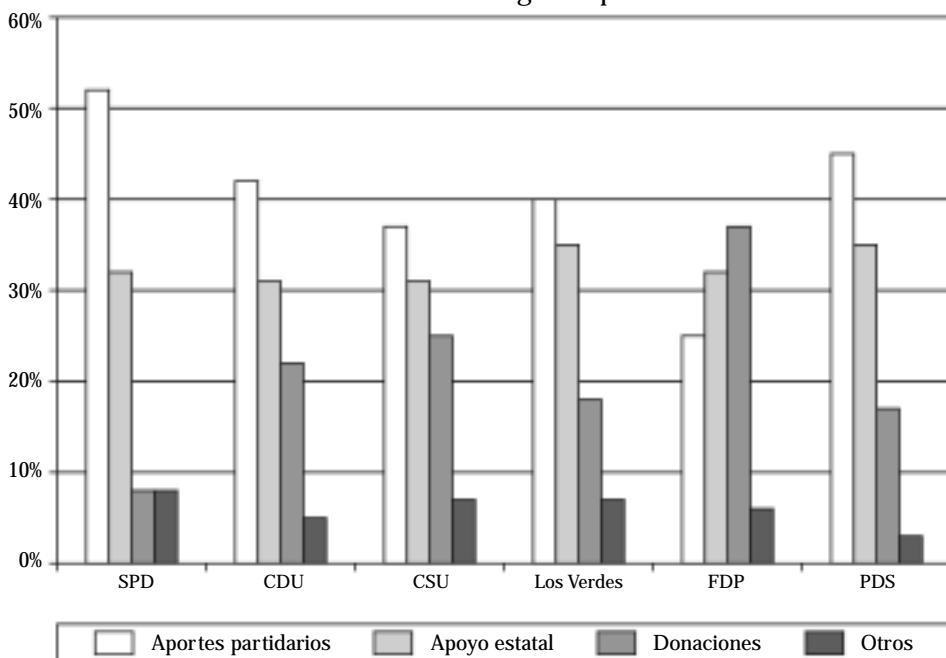
las dudas, el presidente del Parlamento Federal consultará a un nuevo auditor. En caso de que se confirmen los errores, el *partido pagará el doble del monto incorrectamente presentado*.

Si los partidos recibiesen donaciones ilegalmente, es decir no registradas inmediatamente, *deberán pagar como sanción el triple del monto de la donación ilegal*.

6. ESTRUCTURA FINANCIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ALEMANES

A diferencia de las décadas de 1960 y 1970, las grandes donaciones provenientes de las empresas se han reducido substancialmente y no constituyen más una fuente de financiación dominante. Los constantes intentos de los partidos políticos de cambiar esta tendencia no prosperaron por las decisiones del Tribunal Constitucional y por el debate político, con lo que terminaron con el interés de las grandes empresas.

GRÁFICO 1
2000: estructura de los ingresos partidarios



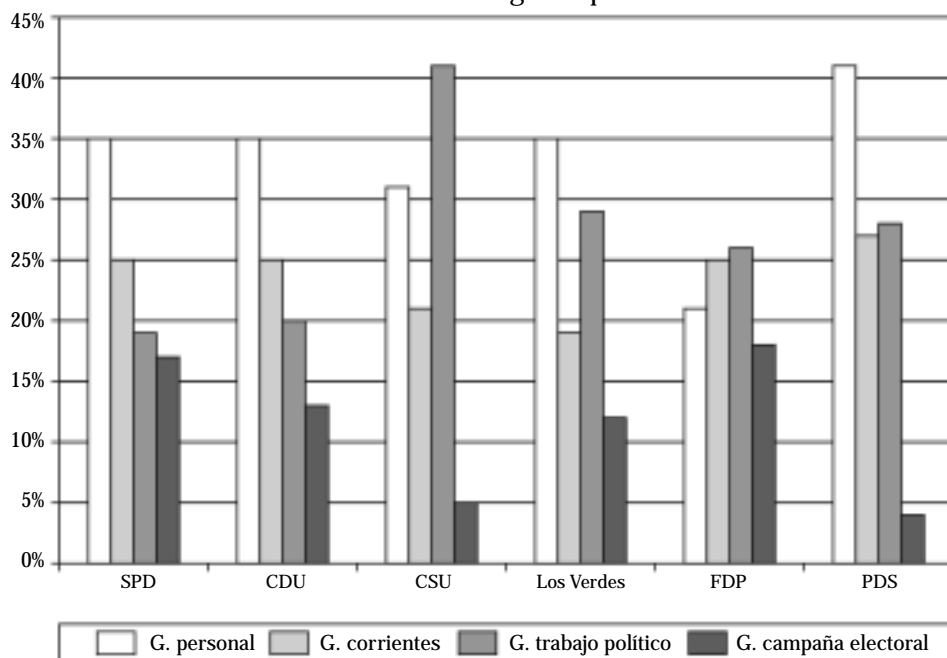
Fuente: Parlamento Federal. Ver también Von Alemann, 2003, 94.

En el gráfico 1 se aprecia que en los partidos con una ideología más de derecha (FDP, CSU) las donaciones tienen un papel más importante, mientras que en los de izquierda (SPD, PDS) lo hacen las cuotas partidarias.

En general, son las cuotas partidarias las que se han establecido como la más importante fuente de ingresos. A fines de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, las cuotas partidarias representaban en el SPD: 51%, CDU: 43%, CSU: 30%, FDP: 24%, Los Verdes: 21%, y PDS: 38%. Esta tendencia se ve reafirmada en el año 2000, como se aprecia en el gráfico 1.

Bajo «aportes partidarios» también se toman en cuenta los controvertidos «impuestos partidarios». Por medio de éstos, los partidos obligan a sus representantes en municipios, parlamentos y otras instituciones a dar una parte de su sueldo al partido. Este «impuesto partidario» representa entre el 20 y el 30% de los ingresos por concepto de cuotas partidarias. Gracias a los últimos cambios en la ley, su registro en el informe del partido tiene que ser exacto. Estos datos recién se conocerán a fines de 2004.

GRÁFICO 2
2000: estructura de los gastos partidarios

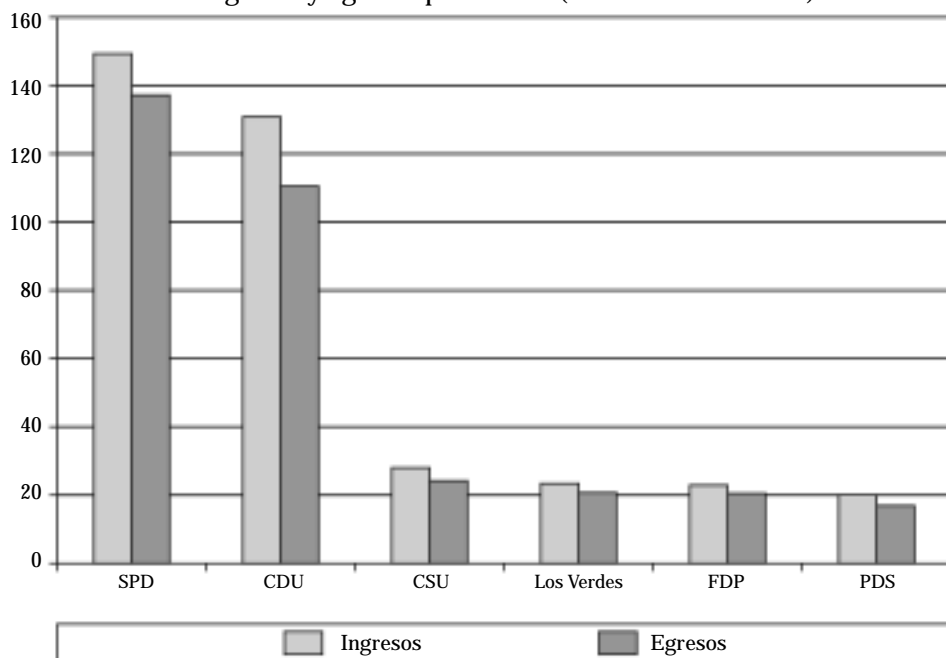


Fuente: Parlamento Federal. Ver también Von Alemann, 2003, 94.

En el gráfico 2 se puede apreciar los enormes costos en personal de los partidos políticos. Éstos basan su trabajo político no sólo en la labor voluntaria de sus afiliados, sino también en los entre seis y ocho empleados por oficina partidaria con los que cuentan. Lo que representa entre dos mil y dos mil quinientos empleados, sin contar con el personal de la oficina central del partido en Berlín.

Ante la pregunta de si los partidos políticos son caros, veamos algunas cifras. En la segunda mitad de la década de 1980 todos los partidos políticos juntos gastaban el equivalente a entre cinco y siete euros por elector; en la década de 1990, esta cantidad estuvo entre los cinco y los ocho y medio euros. Teniendo en cuenta la inflación, los gastos se han mantenido en el mismo nivel. Desde 1984, el monto promedio para cubrir los gastos de los partidos es de medio euro por mes.

GRÁFICO 3
2000: ingresos y egresos partidarios (en millones de euros)



Fuente: Parlamento Federal.

Los 133 millones de euros estipulados como límite absoluto por año para la financiación partidaria son una cantidad razonable considerando la población,

la capacidad económica y la importancia política internacional de Alemania y, con mayor razón, si se tiene en cuenta que los derechos para la transmisión de los partidos de fútbol de la Bundesliga —a través de la televisión estatal— cuestan igual.

La financiación estatal no sólo la reciben los seis más importantes partidos políticos, sino veinte en total. Los catorce partidos restantes son partidos pequeños que intentan estar (o están irregularmente) representados ya sea en los parlamentos de los Länder o en el Parlamento Federal.

CONCLUSIONES

En toda democracia la financiación de los partidos políticos es un tema delicado que conlleva siempre el peligro de crisis. Los dos escándalos, el de comienzos de la década de 1980 y el escándalo de Helmut Kohl, no son los primeros ni serán los últimos. La capacidad de una democracia de enfrentar y superar este tipo de crisis muestra no su debilidad sino, por el contrario, su fortaleza.

Este medio siglo de financiación partidaria ha sido un proceso de aprendizaje. El constante enfrentamiento entre los partidos políticos, a través del Poder Legislativo y el Tribunal Constitucional, ha mostrado el equilibrio de poderes, la dinámica del sistema político y lo delicado que es que los políticos legislen en un asunto propio.

La importancia esencial de los partidos políticos en el sistema político, las exigencias de la sociedad y la profesionalización de la política en un mundo cada vez más complejo implican costos que tienen que ser compartidos por los partidos y el Estado, evitando el peligro de la dependencia económica y asegurando la igualdad de condiciones para participar en política.

Las tendencias que se pueden confirmar con claridad son, en primer lugar, la reducción constante de las donaciones de las grandes empresas y su cada vez menor importancia dentro de la estructura de ingresos de los partidos; en segundo lugar, el que la inmensa mayoría de las donaciones (entre 85 y 90%) a los partidos políticos provienen de personas naturales y son menores a los € 3.300 anuales; y, finalmente, que el aporte del Estado es justo y limitado.

Así, se han alcanzado los objetivos primordiales de la legislación: reducir la influencia de los grandes capitales y contar con un apoyo estatal que provea a los partidos políticos de una base financiera segura para que cumplan con sus funciones sin depender de éste, y que los aportes partidarios y las donaciones pequeñas del mayor número posible de ciudadanos sean la fuente primordial de la financiación partidaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

HESSELBERGER, Dieter

2003 *Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung [La Constitución. Comentario para la formación política]*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

MORLOK, Martin

2000 «Durchsichtige Taschen oder schwarze Koffer? Die rechtliche Regulierung der Parteifinzen und der Fall der CDU» [«¿Bolsa transparente o maletín negro? La justa regulación de la financiación partidaria y el caso de la CDU»]. En: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nº 16 / 13, pp. 6-14, abril.

2002 «Was kümmern den Staat die Parteifinzen? Leitlinien einer Verfassungstheorie der Parteienfinanzierung» [«¿Qué le interesa al Estado las finanzas partidarias? Lineamientos para una teoría de la situación del financiamiento partidario»]. En: *Jahrbuch der Heinrich Heine Universität* (pp. 427-437). Düsseldorf.

NAßMACHER, Karl-Heinz

2002 «Die Kosten der Parteitätigkeit in westlichen Demokratien» [«Los costos de la actuación partidaria en las democracias occidentales»]. En: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Schwerpunktthema: Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich [Tema Central: Comparación internacional de la financiación partidaria]*, Nº 1, pp. 7-20.

2003 «Parteienfinanzierung» [«Financiamiento partidario»]. En: U. Andersen & W. Woyke (eds.), *Handwörterbuch des politischen Systems* (pp. 467-471). Opladen: Leske + Budrich.

NICOLAUS, Helmut

2004 *Parteienfinanzierung zwischen Krisen und Krisenbehebung [La financiación partidaria entre las crisis y su superación]*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

RÖMMELE, Andrea

2000 «Parteispenden in der Krise?» [«¿Donaciones partidarias en crisis?»]. En: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, N° 16 / 13, pp. 23-29, abril.

VON ALEMANN, Ulrich

2003 *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland [El sistema de partidos de la República Federal Alemana]*. Opladen: Leske + Budrich.

Financiamiento de campañas y partidos políticos

Los medios de comunicación

Juan Rial

INTRODUCCIÓN

En el siglo XIX los actos de masas en grandes plazas, los discursos desde balcones de sedes partidarias o de casas de gobierno, así como las reuniones numerosas en grandes locales partidarios fueron los actos primordiales de la política para demostrar fuerza y obtener la adhesión de la ciudadanía. Hoy, con una forma de vida que ha implicado la división de la sociedad en segmentos heterogéneos y con pautas culturales diferentes que implican otra territorialidad y otra forma de relacionarse con el trabajo, con el entretenimiento, con la vida diaria, los medios de comunicación masivos han asumido un papel dominante, tratando de sustituir la falta de la homogeneidad que proporcionaba antes la movilización política que tenía por escenario calles, plazas o grandes auditorios utilizados por los partidos políticos.

La política, actividad que, pese al crecimiento de la participación, sigue residiendo en la toma de decisiones que suponen «acuerdos y disensos entre caballeros»,¹ sigue realizándose primordialmente en gabinetes ministeriales, comités, salas de comisiones, hemiciclos parlamentarios, mas necesita la amplificación y la alimentación que proveen los medios de comunicación social. Pero la actividad política requiere de legitimación diaria y no sólo de la legalidad que proviene de un acto electoral repetido periódicamente. Esa legitimidad se obtiene a través de la aparición en los medios. También ellos son protagonistas de las campañas electorales, por lo que gran parte de la acción política de nuestro tiempo tiene por escenario las muy diversas formas de comunicación existentes en medios radiales y televisivos.

1. Utilizamos la fórmula tradicional pero, obviamente, la política incluye a las damas.

Estos medios condicionan las formas de llevar adelante la movilización del electorado frente a unos comicios, los ritmos y los temas de una campaña; influyen en el conocimiento de los candidatos y en la transmisión de sus mensajes. También fijan la agenda de discusión política para el gobierno y para la oposición en los períodos interelectorales. En sus espacios se suele ganar o perder la legitimidad que permite o no una gobernabilidad eficaz.

La agenda que conforman los integrantes de la clase política, las instituciones de la sociedad y las organizaciones no gubernamentales que actúan en el campo de la acción cívica y los propios medios, a través de su posición editorial, es retroalimentada por el sondeo de la opinión pública a través de encuestas y estudios cualitativos, cuyo resultado pasa a ser parte de la constantemente renovada agenda pública al ser difundidos por los medios.

Los medios integran estructuras culturales que informan, entretienen, educan, manipulan y forman la opinión de la población. Son, a la vez, empresas comerciales de servicios, que buscan el lucro a través de sus actividades, con independencia de los cambios que se registren en la escena política. También son importantes actores políticos pues expresan los intereses económicos y sociales de quienes los controlan y de sus aliados. Los medios proveen una escena en la cual el político «representa» frente a la población, permiten la manipulación de símbolos con una capacidad de amplificación enorme, encuentran al individuo en su intimidad, sin necesidad de que tenga que transformarse en parte de una masa como en el pasado, cuando para ser parte de la acción política debía estar en las movilizaciones callejeras. Estas últimas no se abandonaron, pero pasaron a ser parte del espectáculo mediático. Se hacen para que las registre la televisión, o se informa sobre su realización en la radio o en la prensa.

Los medios actúan directamente buscando una incidencia práctica, pero también lo hacen en forma «negativa» cuando se apela al silenciamiento de una cuestión a discutir, buscando que el tema desaparezca de la agenda pública. En los medios se expresan, indirectamente, los concesionarios de quienes tienen el control de una onda electromagnética que, por lo general, es propiedad del Estado; o, directamente, los periodistas que trabajan en ellos, así como los dueños de los medios impresos.

La representación institucional asumida por los partidos y los órganos previstos por las cartas magnas, los parlamentos, es propia de una sociedad,

una economía y un estadio tecnológico superado, pero que no ha encontrado todavía un sustituto adecuado. Hoy la gran batalla política en los regímenes democráticos se libra en los medios de comunicación, día a día, y muy en especial en períodos electorales.

En esta época, el político exitoso debe ser un comunicador, alguien con capacidad de enamorar a la cámara y encantar a los micrófonos. Debe influir para lograr que el *priming*, esa «imprimación» que los medios imponen a la opinión pública, sea favorable a sus intereses, creando una agenda pública que permita llevar adelante sus decisiones de gobierno y obtener un buen resultado electoral. Tiene que lograr que esa agenda presente en forma favorable sus posiciones y su persona, de ahí la importancia de las encuestas acerca de la popularidad y la confianza en los líderes e instituciones políticas. Al mismo tiempo, el político debe tratar de remontar corrientes adversas impuestas por la comunicación de sus adversarios, saber dónde están los límites de un discurso creíble. Así como encontrar el tono adecuado para discrepar con la opinión pública, especialmente en temas escabrosos como los económicos y los referidos a las políticas sociales, sin llegar a enfrentarla totalmente, pues ésta representa el sentimiento de un electorado que siempre quiere beneficios y derechos y no acepta tener que enfrentar costos y obligaciones.

Nos estamos refiriendo más al político que al partido. El partido ha pasado a un segundo plano, pues se trata del tiempo de la política personalizada: el líder es percibido como más importante que la maquinaria partidaria. En América Latina, en las décadas recientes, el decaimiento de las definiciones ideológicas y la desaparición de los partidos que encuadraban simpatizantes y militantes ha acentuado la política puramente personalizada. El líder siempre ha tenido una posición privilegiada sobre cualquier estructura organizada pero, últimamente, ante los cambios registrados en el papel del Estado, de la política y de los partidos, se han acentuado estas formas personalizadas que han creado aparatos al servicio de un líder; muchos de ellos caracterizados por su carácter efímero, por ser sólo el vehículo de la persona que, en forma circunstancial, logró captar una mayoría en la escena política. Es notorio el desajuste entre institucionalidad y prácticas políticas cotidianas debido a los cambios que han ocurrido y siguen ocurriendo constantemente en la sociedad, fruto de la tecnología, de nuevas formas de producir, distribuir y consumir bienes y servicios. Entre ellos se registra la situación de los medios de comunicación que sólo recientemente merecieron la atención de los legisladores y de los actores de la política, al comprobar su importancia.

Si se hubiese pedido a un observador de una sesión del Parlamento de cualquier país en los años cincuenta y sesenta del siglo XX que relatase cómo transcurría ésta, presumiblemente habría contado que una buena parte de los legisladores no atendía al orador de la sesión plenaria; que muchos comentaban entre ellos, o leían el diario; que, si la sesión era larga y tediosa, algunos dormitaban en sus bancas frente a ceniceros llenos de colillas y tazas de café; mientras muchas de las bancas estaban vacías, manteniéndose el quórum mínimo. No es muy diferente lo que ocurre hoy en día, donde habría que agregar el constante uso de teléfonos celulares. Sólo que entonces no había impías cámaras de televisión que registraran esas intimidades ayudando así a que el Parlamento y las viejas prácticas fuesen cayendo en una constante deslegitimación. A lo que se agregó la necesaria preeminencia del Poder Ejecutivo en el manejo de los asuntos públicos, que afectó el prestigio de la institucionalidad representativa ante la población. Como contrapartida, el político tuvo que presentarse directamente ante la ciudadanía, y para eso recurrió a un creciente uso de la comunicación social.

El político tuvo que aprender a utilizar nuevos registros de voz y manejar nuevos tiempos. El gesto fuerte y la voz atronadora, propios del balcón o la plaza pública, no tienen cabida en la radio, un medio cálido, íntimo. Los gestos ampulosos propios de la plaza deben modificarse al enfrentar la cámara de televisión, un medio frío. El discurso de la plaza podía llevar un tiempo largo, más aún el que se pronunciaba en el recinto parlamentario; pero no tiene cabida en los tiempos actuales de la radio, pautada por tandas publicitarias y por programas acotados, y menos en la televisión, donde los segundos valen mucho dinero y lo máximo a emplear en un mensaje político es un minuto. Los viejos recursos sólo tienen lugar cuando son parte del espectáculo que se da en la calle, tendente a la exaltación emocional, pero cuyo fin es sólo la palabra y el gesto efectista que puede ser recogido en escasos segundos por las cámaras o las grabadoras.

La vieja fórmula representativa no puede mantenerse sin correcciones en tiempos de aumento de la participación, así sólo sea por la vía pasiva de ser parte de una audiencia. La organización institucional, la *fórmula política* apelando a la terminología de Gaetano Mosca (1939, 2), dominante hoy en día, es sólo una: la democracia representativa, la que convive con una serie creciente de mecanismos de democracia semidirecta y con la retórica constante en pos de una democracia participativa. En la práctica convive con mecanismos informales, de uso diario, que apuntan a crear una estructura de comunicación social permanente.

Los actuales regímenes democráticos se crearon en tiempos en los que los medios dominantes eran los escritos y la prensa partidaria llegaba sólo a una parte de la población. Al mismo tiempo, en el siglo XIX, un sector muy importante de la población no tenía derecho a voto y era iletrada. Con el avance de la educación básica y con el cambio tecnológico y los requerimientos de la industria, tras la expansión de la ciudadanía, el político y las organizaciones políticas, los partidos, debieron alcanzar a un público mayor. En una primera etapa se apeló a la fórmula *partido + imprenta + diario + escuela*.

Avanzado el siglo XX, se popularizan los grandes actos de masas escenificados con canciones transmitidas por altavoces, ropa especial para los militantes (dadas las tendencias de los años treinta, uniformes de estilo militar) y el discurso del líder o los líderes. En esos tiempos se trataba de llegar a vastos sectores de la sociedad percibidos y autopercebidos como homogéneos.

Hoy el político debe alcanzar a muy diversos sectores que, cada vez más, difieren en sus intereses y formas de vida. Los medios son un gran homogeneizador, pero, al mismo tiempo, también un segmentador. Los programas de radio y televisión tienden a acercarse a un sector social, de edad o de género específico. Con ellos se busca alcanzar a los diversos sectores sociales que están bajo el impacto de distintos efectos que apuntan a crear opiniones y actitudes, sobre todo orientadas hacia el consumo, a cuyo interior también está el de ideas o simpatías hacia partidos o, más específicamente, dirigentes de partidos. Para el político que sabe dominar estos medios se abre una parafernalia de nuevos recursos a su disposición: la radio, la televisión en todas sus formas, abierta, por cable o satelital, los diarios y revistas, las gigantografías que se colocan en sitios importantes de la ciudad y, recientemente, Internet. El gran medio masivo es la imagen. Permite el conocimiento e «imprimir» en el público imágenes que sientan las bases para una actitud de simpatía o de rechazo. Esta primera manipulación simbólica para la que se usa la televisión, se amplifica con la radio que permite seducir con la voz y también, si el tiempo es mayor, apelar a argumentos de debate. La gráfica afirma los símbolos al volverlos fijos durante más tiempo. La prensa permite también debatir, con mayor profundidad. A ello se agregan actos precisamente escenificados y destinados más a su difusión por la televisión que a ser, por sí mismos, piezas de propaganda. Las páginas o los foros de discusión en Internet también son un recurso para el político y para el partido,

así como el envío de correo «personalizado», sea por vía electrónica o tradicional. De este modo, el político y los partidos pueden elegir diversas formas de acercarse a distintos públicos.

En el pasado el control de los circuitos de comunicación era relativamente más sencillo al tratarse de una política letrada de elites o, a lo sumo, de una de masas homogeneizadas a través de un movimiento de corte autoritario que podía ir del populismo al totalitarismo. Los medios escritos, el periódico, la revista, el folleto o el libro, circulaban entre los sectores de elite y se complementaban con la escuela como organización socializadora. La masificación se daba a través de un contacto directo entre el líder y la masa. En la primera fase de emergencia de los medios de comunicación modernos, la radio sirvió de amplificador, pero todavía no era un sustituto a la concentración de grandes grupos de simpatizantes y militantes en la calle.

En la actualidad, el político no sólo debe negociar por un espacio en los medios sino que debe aprender diversos géneros para poder comunicarse, debe ser un poliactor (-triz). Así, algunos intervienen en programas de televisión de carácter cómico, de gran audiencia en los sectores populares, y participan en el espectáculo, en otros casos cantan o bailan. También son parte de almuerzos, programas de cocina en los que demuestran sus habilidades, o hasta opinan sobre moda. El político se ve sometido a la necesidad de interpretar un personaje más en la industria del infoentretenimiento. Debe aceptar un cambio en los símbolos políticos. Los antiguos, referidos a la identificación con colectivos tales como clases, han perdido trascendencia y hoy hay que hablar de lo cotidiano. El dirigente partidario debe «representar» al ciudadano medio, a esa mayoría que quiere expresar su voz, aunque sea «oblicuamente» a través de «alguien como uno». El poder es difícil de obtener sólo mediante una concepción de identificación con la organización política; por el contrario, se trata de poner en marcha concepciones «sumatorias», que buscan agregar el máximo de voluntades con base en una ligera plataforma edificada gracias a la comunicación social. Como es obvio, esto va más allá del mero uso de los medios de comunicación social como transmisores. Se trata, en principio, de crear una «maquinaria» de comunicación que pueda utilizar esos medios.

Estamos también en el tiempo de un Estado que ya no tiene esa capacidad de regular la sociedad de la que dispuso en el prematuramente fenecido

siglo xx. Para poblaciones afectadas por problemas de desempleo, y por la fuerte incertidumbre que éste genera, el político y el partido no hacen lo que presuntamente deben, es decir, velar por los intereses de sus representados. No hacen lo suficiente por mejorar la condición de la vida cotidiana de quienes sufren esa incertidumbre ante el futuro. En buena parte de los países, el Estado fue el alfa y omega de la vida cotidiana, sea bajo formas de Estado de bienestar, o simplemente como Estado asistencial. Su instrumentación varió entre el universalismo que prescribía la norma y el clientelismo que, poco a poco, devino «horizontal» al atender no sólo a personas individuales sino a vastos grupos pertenecientes a sectores menos favorecidos; cubrió así las demandas de importantes sectores de la sociedad que hoy no tienen ese referente como fuente de ayuda para sus problemas. El Estado protector ha decaído en su acción y hoy, para ellos, la política y los políticos son fuente de desencanto.

Tampoco dispone el político de herramientas para practicar el clientelismo, especialmente el de carácter horizontal que abarca a vastos sectores. También es acusado de practicar o, en el mejor de los casos, de encubrir casos de corrupción, o es percibido como parte de un grupo que sólo se interesa por sí mismo y sus luchas faccionales de poder. Todos estos vicios que van a la cuenta de los partidos son amplificadas por los medios que venden noticias. El político y sus escándolos lo son. No lo es, o sólo en menor medida, aquello que se refiere al cumplimiento de su deber, tema del que se queja con amargura el político. Es que, durante largo tiempo, tanto los populistas como los autoritarios sólo mostraban éxitos y ninguna clase de problemas. El péndulo, en tiempos de libertad, va hacia el otro extremo.

La representación institucional y la representación simbólica se han divorciado y hoy la tarea del político y de las organizaciones partidarias es tratar de llegar a un arreglo, un pacto, con quienes, en lo primordial, manejan la segunda. Los medios son los grandes protagonistas. Hasta el presente los arreglos entre los dos sectores distan de ser satisfactorios.

1. LIBERTAD DE INFORMACIÓN Y EQUIDAD EN LA COMPETENCIA

En las páginas de *El Federalista* (Hamilton *et al.*, 1999) y en su práctica como político, Madison sostuvo la necesidad de evitar los peligros que Hamilton veía: que un sector mayoritario oprimiese a las minorías o que ocurriese lo

contrario, que las minorías tuviesen de «rehén» a las mayorías; fenómeno este último que Tocqueville denominó la «tiranía de las minorías» (1995). La mayoría, para serlo, debe ser legítima y razonable, no puede imponerse sobre todos los intereses de la minoría sin tenerlos en cuenta. De ahí que una definición moderna de democracia se acerca a la descripción de lo que Robert Dahl denomina «poliarquía» (1971).

Madison, sin embargo, también consideraba que todos los ciudadanos de una república debían influir en la toma de decisiones. La afirmación se hacía en tiempos en los que la ciudadanía era restringida y elitista. El reclamo entre libertad e igualdad se ha inclinado siempre en favor del aspecto libertario. El refraseo de la igualdad en la forma de equidad, es decir de oportunidad y acceso para que todos lleguen a tener las mismas posibilidades, es una manera de tratar de retomar los términos de la cuestión expresada en las famosas tres palabras que sintetizaron los fines de la Revolución Francesa. La elección supone una expresión igualitaria de la ciudadanía, pues cada persona tiene un voto. Pero esa igualdad primaria puede verse como una inequidad si quienes compiten en la elección no disponen de las mismas oportunidades para poder ser conocidos y, por consiguiente, captar la voluntad del electorado.

La organización institucional representativa se basaba, precisamente, en la idea de lograr mayorías razonables que tuvieran en cuenta los diversos intereses. Se trataba, en términos de Madison, de un proceso «que afina y amplía la opinión pública pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos» (Hamilton *et al.*, 39). Con ello se buscaba eludir los impulsos del momento o las inclinaciones temporales que normalmente pueden tener sectores amplios de la población que reaccionan de manera emocional frente a hechos que los afectan en su vida cotidiana.

Cuando se crean las formas republicanas, durante el tiempo de la revolución nortatlántica, las facciones eran mal vistas y, por eso, los partidos recién comenzaron a aceptarse legítimamente como actores en el campo político a fines del siglo XIX, llegando a principios del siglo XX a ser parte esencial del sistema político, cuando Kelsen se refirió a este sistema de «partidocracia» en su estudio de 1932 (Kelsen, 1999; García-Pelayo, 1986). Hoy el péndulo se ha desplazado nuevamente, si bien los partidos y movimientos siguen existiendo y, en algunos países donde la estructuración de la vida política ha perdurado, continúan siendo el referente principal; en

otros, se ha personalizado la política y el actor principal ha pasado a ser el dirigente, el líder.

El reclamo de libertad de información para las diversas fuerzas políticas partidarias ha crecido en forma constante con el proceso de desarrollo de la democracia. Dado que, poco a poco, la principal actividad de los partidos consiste, precisamente, en ganar elecciones y supone un importante acceso a los medios de comunicación social, uno de los reclamos primarios se refiere a la necesidad de acceder a éstos y a que exista equidad en el tratamiento a las diversas fuerzas partidarias.

La libertad de información supone que cada fuerza partidaria puede comunicar sus puntos de vista ideológicos y programáticos, a través de sus dirigentes, a todos los ciudadanos. La equidad parte de la idea de que todas las fuerzas políticas tienen oportunidad de expresarse, que hay un mínimo de tiempo y espacio de los que debe disponer cada partido o candidato en los medios, y que el tiempo y el espacio deben ser otorgados de acuerdo con la representatividad que tiene cada uno, hecho medible sea a través de las encuestas sobre opinión pública o en los comicios, cuando cada fuerza se puede estimar con facilidad por el número de votos que obtuvo.

En la práctica estos principios de equidad son difíciles de cumplir. Los intereses de quienes están a cargo de los medios de comunicación suelen introducir sesgos. Los dueños de los medios, sean grupos familiares o colectivos (sociedades anónimas), se enlazan con grupos económicos o ideológicos y, eventualmente, políticos. Si bien la propiedad puede ser colectiva, quienes controlan el paquete accionario tienen un mínimo común denominador de intereses que hace que tengan cierta preferencia o preferencias por cierto sector o sectores, en detrimento de otros. Si bien puede admitirse el pluralismo en la información, se suelen privilegiar espacios o tiempos en favor de una corriente. Sin embargo, poco a poco, sea por la vía de una autorregulación de los propios medios o por imposiciones legales, se tiende hacia una mayor equidad en el tratamiento a las diversas fuerzas partidarias.

Los dueños de los medios pueden asegurar al personal profesional, los periodistas, condiciones de trabajo que permitan un tratamiento pluralista de la información; pero cualquiera que haya trabajado en éstos sabe que hay formas de presión para poder inclinar la balanza en un determinado sentido.

El grado de libertad depende del contexto global del país, de la coyuntura y de la cultura impuesta en el medio.

Los partidos políticos, al tener que enfrentar a una opinión pública que, por lo general, suele ser adversa a ellos porque considera que no tienen un papel importante en la expresión de los intereses de la sociedad y porque cree que buena parte de los integrantes de la clase política sólo busca defender, pura y exclusivamente, sus intereses personales, no tienen la fuerza necesaria para imponer equidad a los medios; porque, además, no existe una acción de conjunto de estos partidos pues supondría la pérdida de una posición de privilegio para una o más fuerzas en favor de las que están en posición subordinada. Por esta razón no hay posibilidad de una acción corporativa para la clase política, asimetría que, en general, favorece a los medios, que sí pueden adoptar esa posición.

Para los medios, el crecimiento de su prestigio como instituciones que proporcionan voz a diversos sectores, especialmente aquellos que no la tienen, les da más poder y les permite enfrentar al *establishment* político con mayor éxito. A partir de esta situación, como es obvio, les es más fácil adoptar ciertas posiciones que no tienen por que ser partidarias, pero sí de defensa de ciertos intereses que, finalmente, pueden ser más afines con una organización política que con otra. Una conducción inteligente en un medio de comunicación social, especialmente audiovisual, que da espacios y tiempos a todos (aunque sea con sesgos diferentes), los pone en la mejor de las situaciones. Por ahora esta voz prestada por los medios les permite captar buena parte de la confianza pública, pero entraña un problema de futuro. Al simplemente ser voz y no actuar para resolver los problemas, al final, el instrumento puede pasar a ser intrascendente. Por ahora no se percibe ese efecto porque todavía muchos creen que aparecer en una pantalla o hablar en una radio permite influir sobre los que deciden. A veces ocurre, especialmente cuando se trata de casos en los que es evidente que el denunciante debe ser atendido de manera inmediata. Pero en esa función el medio actúa más como un defensor público (*ombudsman*) que como una instancia que puede tomar decisiones.

A la vista de estas contradicciones estructurales entre medios y partidos se recurre a otro escenario: imponer reglas comunes para todos, de modo que regulen la relación entre los partidos y los medios. En especial, los opositores buscan formas en las que el Estado intervenga a través de la legislación para permitir que el acceso a los medios sea más equitativo.

2. CÓDIGO ÉTICO, AUTORREGULACIÓN Y DERECHO DE RÉPLICA: RESPONSABILIDAD SOCIAL DEL MEDIO

En general se supone que cada medio debe tener un código de ética que va más allá del tema exclusivo de las elecciones y las relaciones con los partidos. Pero, salvo en ámbitos evolucionados, ese código es inexistente. En los medios escritos es más común que exista un código de ética y, en algunos casos, se dispone de un «ombudsman de los lectores» o un consejo independiente que fiscaliza lo que se publica; por lo general, no hay equivalentes para la radio o la televisión mas, en algunos casos, las asociaciones de radio-difusoras o televisoras pueden cumplir esa tarea.

El código de ética, cuando existe, suele indicar que el medio dará voz a todas las partes interesadas en un tema; que, de acuerdo con las reglas aceptadas, cuando se trata de puntos que involucran denuncias debe comprobarse previamente que los hechos en que se basan correspondan a la verdad, lo que supone verificar las fuentes, y que no se debe realizar ningún tipo de propaganda negativa.

En el ámbito político los códigos no son neutrales. Se defienden valores tales como los derechos humanos, en toda su extensión, por lo cual no es aceptable difundir posiciones tendentes a su violación. Tampoco se acepta que se atente contra la fórmula política básica, es decir los valores democráticos; pero los códigos deben estatuir una posición apartidaria. Dentro del marco aceptado caben diversas interpretaciones y todas son admisibles; lo que normalmente se establece en un código son referencias a las formas que son aceptables.

Los medios tratan de promover el debate entre las posiciones. Si bien se busca conducir la discusión de modo que tenga un nivel adecuado, evitando el insulto o las posiciones radicales que implican la ausencia de un posible entendimiento aun dentro de la discrepancia, se admite el derecho de réplica de quienes se sienten aludidos sólo para aclarar un punto y no para profundizar la controversia en un sentido negativo.

Las leyes de prensa, por lo general, son resistidas por los medios y el gremio periodístico, dado que siempre suponen alguna cortapisa para la actividad periodística. Sin embargo, en muchos casos son necesarias como forma de evitar los excesos de la prensa que no sigue códigos de ética y cae en

el amarillismo. Al estatuir el derecho de respuesta, o exponer al medio a un juicio por difamación o injuria, se impide que se le utilice como arma de lucha política, en especial de propaganda negativa hacia el adversario.

En la práctica, en la mayor parte de América Latina no existe un código de ética en los medios masivos, especialmente los de radio y televisión.

3. NEUTRALIDAD O PARTIDISMO EN LOS MEDIOS:

¿DEBE O NO EXISTIR UNA LÍNEA EDITORIAL?

En el período de construcción de la fórmula democrática en Europa Occidental, la prensa escrita era, por lo general, de carácter partidario. Casi todos los grandes medios representaban a una corriente determinada, y no sólo su línea editorial sino la cobertura de noticias podía llegar a tener ese sesgo. En algunos casos podía tratarse no precisamente de la voz de un partido sino de una corriente ideológica. En América Latina se seguía la misma vía, por lo que los grandes diarios se ubicaban en dos orientaciones: algunos eran liberales, pro-laicos, anticlericales, y otros apuntaban al conservadurismo católico.

La aparición de diarios con una orientación comercial predominante hizo que este tipo de medio tuviese que adaptarse, de modo que sólo en la página editorial explicitase su posición. Si bien la cobertura de noticias tendió a ser más equilibrada, no obstante, el espacio que se otorga, la titulación y la ubicación de las noticias en las páginas del periódico, así como las omisiones, fácilmente denotan las preferencias y posiciones del medio frente a lo que ocurre en el país.

Los periódicos partidarios, o que apuntan en su cobertura informativa hacia una sola corriente ideológica siguen existiendo, pero rara vez son líderes de circulación y ventas. En muchos casos han pasado a ser vehículos transitorios, ligados a la existencia del movimiento al que apoyan. En los períodos dictatoriales los periódicos sólo pueden ser oficialistas y, cuando se toleran voceros opositores, éstos deben probar constantemente los límites más allá de los cuales no se puede avanzar.

La aparición de la radio en la década de 1920 y su fuerte expansión en la siguiente década coincidió con el período de expansión de los regímenes totalitarios. Fueron los líderes de esas corrientes quienes se dieron cuenta del

poder movilizador de la palabra amplificada en este medio. Los líderes democráticos también debieron aprender a usarlos y fue así como Franklin Roosevelt comenzó a dirigirse a los estadounidenses en sus «conversaciones desde la chimenea» para asegurarles que las dificultades se superarían con el New Deal.

La radio tenía una diferencia sustancial con el medio escrito cuya propiedad, en la mayoría de los casos, era enteramente privada (los medios oficiales eran, por lo general, gacetas gubernamentales, diarios de sesiones parlamentarias o publicaciones de sentencias judiciales): la base de las radioemisoras es el espectro de ondas del que es titular el Estado. Por razones técnicas, estas ondas se adjudican de acuerdo con resoluciones gubernamentales y, si bien el servicio puede otorgarse en concesión, el titular último de las ondas es el Estado que negocia el espectro electromagnético internacionalmente. No hay forma de transmitir sin un permiso de la autoridad gubernamental.² Lo mismo se aplica a la televisión.

Esta situación hizo que los dueños de los medios audiovisuales tuviesen siempre una posición más cauta frente al poder y a los partidos políticos. El grado de pluralismo existente ha dependido, en consecuencia, de la tolerancia gubernamental, de las prácticas democráticas globales del país y del número de ondas disponibles. Si este número era elevado era posible que sectores de la oposición también tuvieran voz.

En general, tanto la radio como la televisión no estuvieron ligados en sus inicios a una posición partidaria, como fue el caso de la prensa escrita en el siglo XIX y comienzos del XX. Si hubo sujeciones, éstas fueron directamente al gobierno o al partido dominante, como ocurrió en los regímenes totalitarios que los tuvo como parte de su maquinaria de propaganda. Entre las décadas de 1930 y 1980, algunos regímenes conducidos por un partido hegemónico populista de tipo dictatorial también usaron las ondas de la radio y de la televisión como parte de su aparato de propaganda, limitando notoriamente la libertad de expresión.

En los países occidentales avanzados, en cambio, se optó, por lo general, por un criterio de neutralidad en lo referente a la opinión editorial de modo

2. En la práctica, el costo menor de los nuevos equipos de transmisión de baja potencia hace que hayan aparecido emisoras no controladas por el Estado. En general, tienen carácter barrial o comunitario, de corto alcance. Algunos estados han preferido llegar a un *modus vivendi* con esas pequeñas emisoras, en lugar de reprimirlas, tarea difícil pues, cerrada una emisora, muy pronto se puede abrir otra, por su bajo costo.

que, salvo excepciones, no había expresión de opinión del medio en favor de determinada causa. Sin embargo, esto no implicaba un total apartidismo, ni siquiera neutralidad de posiciones referidas a valores o ideologías que no tuvieran un carácter claramente partidario.

El partidismo podía expresarse en el otorgamiento diferenciado de espacios a cada fuerza política, llegando a silenciar totalmente a algunos opositores al no darles cobertura en la información del medio (estaciones de radio o de televisión). Asimismo, la forma de presentar a los diversos actores políticos tiende a favorecer a unos más que a otros. Una auténtica neutralidad de posiciones es rara. En Occidente, la mayoría de las estaciones de radio y de televisión defienden la libertad de expresión como parte de un interés privado común. También suele haber un alineamiento de posiciones ideológicas globales. Así, durante el período de la Guerra Fría la mayoría de estas emisoras en Occidente eran contrarias a la prédica cercana al campo soviético, chino o de orientaciones similares. En el presente la totalidad son partidarias de una sociedad organizada en torno al mercado y de una fórmula política democrática.

Con el paso del tiempo, al afirmarse la concesión dada a los dueños de radioemisoras y televisoras, el poder que han adquirido es tal que importa menos que el Estado sea dueño de las ondas. Es más, con el proceso de globalización de la circulación de capitales, tecnología y tendencias culturales, grandes corporaciones multinacionales son dueñas del negocio de la comunicación social y sus intereses pasan a ser también globales, no atados a las luchas políticas de un determinado país. Su interés principal está en conseguir o mantener apoyos políticos.

El fin de la Guerra Fría, y la aparición de un mundo más homogéneo de grandes opciones políticas en Occidente, ha facilitado una presentación más «neutra» de los medios. Los valores que tienden a defender son los convencionalmente aceptados: democracia participativa, derechos humanos, protección del medio ambiente, la educación como principal vía de mejora de la situación de los sectores desposeídos, atención a los problemas de estos sectores —pobreza, marginalidad, exclusión—; pero todo en el marco de la defensa de la libre empresa y de la sociedad de mercado.

Adoptar posiciones partidarias no es la regla. Los medios prefieren mantener el apartidismo y utilizar los tiempos y espacios para mostrar algunas preferencias. Es más, algunos presentan posiciones contradictorias dentro

de su cobertura, de modo de ampliar su espectro de audiencia y mantener una fuerte influencia sobre todo el *establishment* político.

4. ENCUESTAS Y DIFUSIÓN DE RESULTADOS DE ESTUDIOS DE OPINIÓN PÚBLICA

Los constantes estudios de opinión pública son una de las formas de llevar a cabo una campaña permanente que sustituye las antiguas formas de deliberación cara a cara del comité partidario y la asamblea en calles y plazas de tiempos de la movilización de masas. Ahora se consulta en forma atomizada a la ciudadanía a través de muestras que, en gran medida, expresan opiniones que son un «rebote» a los *priming* que ofrecen los materiales de los medios de comunicación. Algunas nuevas iniciativas, tales como presentar cuestionarios que indican qué efectos puede tener cada respuesta que se proporciona y, en especial, el cuidado en su confección, tienden, junto con las técnicas cualitativas, a mejorar el grado de reflexión que proporcionan los estudios de opinión pública. Sin embargo, casi no se usan, sobre todo en América Latina, por su elevado costo.

En lo fundamental, las encuestas y estudios cualitativos proporcionan datos sobre la acción del gobierno y permiten orientar la toma de decisiones. Las encuestas también constituyen un medio para conocer la situación de partidos y candidatos y para ayudar en el diseño de las campañas electorales. La difusión de los resultados de estos estudios, cuando son favorables, sirve al gobierno para presentar una imagen del titular del Poder Ejecutivo como depositario de la confianza de la ciudadanía en su gestión. Cuando no es así, resulta una poderosa arma de la oposición que muestra que el gobierno no va por el camino esperado por los ciudadanos. Es así que muchas personas sin cargos previstos en la estructura formal de gobierno son, cada vez más, vistas como integrantes de éste, en tanto asesores de comunicación y de estrategia.³

Los estudios cuantitativos y cualitativos también se han convertido en uno de los instrumentos de las campañas electorales, al ser utilizados sus

3. En este momento, el equipo de la Casa Blanca de los Estados Unidos está compuesto por 52 personas encargadas de la comunicación. En los países grandes de la región latinoamericana su número varía entre tres a diez personas.

resultados como parte de la propaganda política. Se emplean para convencer a los indecisos, que suelen seguir a la corriente ganadora, a que confirmen su decisión (el efecto de vagón de cola de seguir las corrientes dominantes). Asimismo, en los casos de contiendas muy parejas, el uso de las encuestas como arma de propaganda es relevante; en ellas se juega con márgenes de error, diferentes tiempos de medición, y hasta con el uso de encuestas amañadas.

Se ha buscado que las encuestas reflejen con justeza el sentimiento de la opinión pública por lo que, en principio, muchas de las empresas dedicadas a este rubro deben respetar un código que las obliga a que sus protocolos técnicos sean públicos y, eventualmente, se puede acordar que todo el material de base de una encuesta también lo sea para que se pueda verificar la certeza de sus resultados. La ficha técnica debe ajustarse a los parámetros establecidos: indicar el método elegido para la muestra, si es probabilística, polietápica u obtenida mediante *clusters*, si se basa en un universo conocido o no, los criterios de sustitución usados en la selección, si ésta es casa por casa, en calles o en lugares predeterminados o por teléfono, el tipo de error estadístico admitido y los márgenes de confianza que alcanza.

Algunos países de América Latina han introducido normas legales para tratar de controlar la calidad de los estudios, obligando a las encuestadoras a registrar los protocolos técnicos utilizados que quedan entonces a disposición de quien quiera consultarlos; pero, en general, no hay disposiciones que permitan tener un organismo técnico que controle tal actividad. Podría hacerlo una asociación profesional o un grupo especial, un consejo formado por expertos en el área con posibilidad de acceso a delegados de los partidos políticos, o un departamento especializado del organismo electoral. Para algunos organismos electorales, y para los partidos, una solución alternativa, que seduce más a los legos en la materia, consiste en la negación de la difusión de los resultados.

En seis países de América Latina se busca controlar la calidad de las encuestas durante los períodos electorales. Algunos de ellos también imponen una veda de información antes de la terminación de la campaña electoral, no siempre eficaz porque no pueden prohibir la difusión en los medios no nacionales. El control solamente supone la presentación de los protocolos técnicos y, en muchos casos, de información referida a la financiación de los estudios.

CUADRO 1
Regulación de encuestas en América Latina

PAÍSES QUE REGULAN LA CALIDAD DE LAS ENCUESTAS EN PERÍODO ELECTORAL Y/O PIDEN INFORMACIÓN SOBRE QUIÉN LAS FINANCIA	PAÍSES QUE ESTABLECEN LIMITACIONES ESPECIALES PARA SU DIFUSIÓN (DÍAS ANTES DEL COMICIO QUE NO PUEDEN PUBLICARSE)	PAÍSES QUE NO ESTABLECEN LIMITACIONES*
Brasil	Ecuador (20)	Argentina
Colombia	El Salvador (15)	Bolivia
Costa Rica**	México (8)	Chile
Ecuador	Panamá (10)	República Dominicana***
México	Paraguay (15)	Guatemala
Panamá	Perú (7)	Honduras
	Venezuela (7)	Nicaragua***
		Uruguay

* No tenemos en cuenta las prohibiciones para difundir encuestas luego del periodo fijado para el fin de la campaña electoral, o para difundir encuestas efectuadas a la salida de la votación (*exit polls*) hasta el fin del horario electoral, que normalmente fijan todas las regulaciones electorales de la región.

** No pueden realizarse encuestas a la salida de la votación.

*** Las normas sobre el tema no son aplicadas y, en la práctica, hay libertad total.

En algunos países se establece una norma que prohíbe la divulgación de resultados de las encuestas a partir de cierta fecha de la campaña electoral. Como es obvio, esta norma afecta a la masa de votantes que no tiene un acceso oblicuo a los resultados, sea por no disponer de conexiones que le permitan conocer los resultados en forma confidencial, o por no tener acceso a la prensa o televisión extranjera que sí sigue divulgando esos resultados.

En general, el rechazo a la difusión de encuestas es parte del síndrome del temor a las nuevas tecnologías. Así como algunos miembros de organismos electorales temen la introducción de la informatización en sus sistemas y el voto electrónico, también temen a quienes manejan encuestas. Lo que requiere de la educación de los responsables del proceso electoral y de los partidos políticos para llegar a acuerdos generales que permitan fiscalizar adecuadamente los protocolos de trabajo de las firmas encuestadoras, cuyos resultados deberían estar al alcance de todos hasta el límite establecido para el fin de la campaña electoral. En cuanto al día de la elección, parece claro que la difusión de encuestas sólo sería posible después de la clausura del acto electoral y no antes. Sin embargo, esto no es sencillo por la existencia de las televisoras internacionales que pueden anunciar resultados de antemano. De todos modos, aquellos que tienen acceso a las instituciones que realizan encuestas a la salida de los lugares de votación pueden saber de antemano las tendencias resultantes de los cortes que se van haciendo a lo largo del día del comicio.

La realización y difusión de encuestas en los períodos interelectorales creció notoriamente a partir de la década de 1990. Ningún país de la región ha regulado este tema que es sustancial para la estabilidad política. La realización de constantes mediciones de popularidad de los presidentes y la medida de la confianza en las instituciones han pasado a ser parte de los temas habituales que difunden los medios de comunicación social. Este hecho ha agregado un componente «peligroso» para la gobernabilidad, pues, en más de un caso, el deseo de mejorar la ubicación en las encuestas es la fuente de medidas y decisiones políticas. En otros casos, la constante difusión de encuestas desfavorables pone en peligro hasta la estabilidad del régimen político. La percepción de que un presidente debe irse antes del fin de su mandato más de una vez se ha cimentado en la difusión de encuestas que muestran una consistente caída en su popularidad.

5. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ELECTROMAGNÉTICA Y PODER POLÍTICO

El tema es difícil de tratar por su relevancia para la acción política. En la mayoría de los países de América Latina, la información que se puede obtener respecto a todo lo referido a comunicación social, cuánto se gasta en publicidad, mercadeo, estudios, etc., es no sólo escasa, o inexistente en algunos países, sino que, cuando se llega a obtener, suele ser parcial y, en muchos casos, «oscura» y confusa. Hasta en aquellos países en los que se han acordado marcos legales que buscan imponer cierta transparencia en lo referido a la financiación de la actividad político-partidaria, de la cual el acceso a los medios de comunicación forma parte, esta información no siempre es confiable.

El tema sustancial es el poder, y los medios son parte del constante conflicto de intereses para prevalecer en la toma de decisiones que afectan favorable o desfavorablemente a los diversos grupos sociales. Por consiguiente, esta área, como otras que importan mucho para la vida política cotidiana, continúa siendo un área de secreto, que desde antiguo se sabe suele ser el alma de más de un negocio.⁴

Se trata de un área en la que se entrecruzan muchos actores: por un lado, el Estado y los gobiernos; por el otro, los partidos y los candidatos, estos

4. En tiempos de la expansión europea, los navegantes portugueses tenían este lema: «El secreto es el alma del negocio».

últimos son la parte más «visible» del sistema político. Los medios de comunicación social actúan, a la vez, como instrumentos de transmisión de información y propaganda y como organizaciones empresariales que defienden sus propios intereses y los de los grupos que, sin estar directamente relacionados con estos medios, tienen vinculaciones empresariales con ellos y forman otro polo. Como actores pasivos del proceso, en tanto receptores de la comunicación, se cuenta al conjunto de los ciudadanos y, con diversos grados de involucramiento, a muy diversas organizaciones de la sociedad civil.

La informalización creciente de la política ha dado aún más espacio a los actores que no son considerados, convencionalmente, parte del sistema político, haciendo más difícil la obtención de información adecuada sobre el tema.

Las normas jurídicas que regulan el acceso a los medios, cuando existen, son apenas parte de la compleja trama que se teje tras los actores citados. En muchos casos, a pesar de que los marcos jurídicos existentes buscan restringir formas de obtener acceso a los medios que puedan considerarse un aporte gratuito a la acción de partidos y candidatos, la posibilidad de eludirlos es, de todos modos, alta, y la tentación de evitar la ley tiene, en más de una oportunidad, una retribución, por lo que la violación de estas normas es constante. La cultura política dominante, y su aceptación por los actores citados, es la clave para entender cómo funciona, en cada país, el sistema.

Para comprender esta dinámica deben tenerse en cuenta los contextos en los que opera el sistema partidario, si es que éste existe, en cada país determinado. Precisamente, en un marco en el que la volatilidad de los partidos es alta al cambiar constantemente su configuración, aparecen candidatos ligados a organizaciones muy lábiles, informales a veces, que exaltan exclusivamente la personalidad del «nuevo caudillo», las posibilidades de eludir las normas aumentan y es muy difícil establecer con claridad cuál es la relevancia del acceso a los medios en la lucha por alcanzar el poder. En los casos en los que el sistema partidario es estable se puede estudiar, a través del tiempo, ese impacto. En buena parte de América Latina, donde existen crisis partidarias, resulta infructuoso comparar procesos y establecer tendencias debido al cambiante contexto de los partidos políticos.⁵

5. A comienzos de 2004, los presidentes de cuatro países suramericanos pertenecen a partidos creados al momento en que fueron electos o no tienen respaldo partidario (Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela). El presidente colombiano fue elegido por su prestigio personal y no por respaldo partidario. El nicaragüense soporta una fuerte división en el partido que lo eligió, controlando sólo una minoría. No es claro cuánto es el apoyo partidario del presidente de Argentina.

También hay que considerar las diferencias que introducen las normas electorales. Un ejemplo aclara este punto: en un sistema en el que el voto es preceptivamente obligatorio y se cumple, la importancia del acceso a los medios es muy diferente frente a otro donde no es obligatorio, o no hay sanciones aunque lo sea, y buena parte de los sectores menos favorecidos, en la práctica, se abstienen o no participan.

Esta cuestión es relevante porque, como se ha dicho, la «audio-video política» ya es parte constitutiva del campo de acción de la política cotidiana y, por lo tanto, es una inquietud legítima tratar de saber cuánto condiciona la acción partidaria, la de los candidatos y la gobernabilidad. En lo fundamental importa saber si el pago, o no pago, de espacios en los medios de comunicación, sobre todo en la televisión, supone condicionamientos para la acción del gobierno y de la oposición.

El conocimiento «convencional» indicaría que, dado el aumento de los sectores de la ciudadanía que no militan, o no tienen una firme simpatía partidaria respecto a una organización, los medios resultan cada vez más decisivos para captar a esos sectores en una elección. El conocimiento convencional continúa diciendo que, por consiguiente, importa mucho obtener espacios en los medios electromagnéticos que serían la principal forma por la que buena parte de la ciudadanía obtiene información y estímulos para su decisión electoral. El conocimiento convencional indicaría, entonces, que los medios tienen un poder importante, por lo que se necesita dinero o influencia para obtener espacios en ellos pero, a cambio, se contraería «deudas» a futuro, en muchos casos de carácter no monetario, que condicionarán la gobernabilidad.

La discusión respecto a si los gastos en televisión (y radio) son relevantes o no asume un carácter diferente.⁶ Puede que estos gastos no impliquen un presupuesto alto pero, si existe la posibilidad de que los concesionarios de los medios, u otros empresarios, manipulen el manejo de los espacios, la relevancia de esta situación resulta obvia; pues si bien puede no existir una compensación monetaria de por medio, cuando se otorgan muy fuertes descuentos o se donan espacios, hay compromisos que deberán «pagarse» en

6. Participación Ciudadana de Ecuador sostiene que, en la elección de 2002, el 94% de los recursos partidarios se destinaron a la televisión. Consultados en reuniones del Foro de Partidos de la OEA de Vancouver (2002) y de Cartagena de Indias (2003), todos los ex presidentes latinoamericanos asistentes sostuvieron que la televisión era la principal fuente de gastos de campaña. Algunos la establecieron entre un 60 y un 80% del gasto total.

otra forma. Sólo si se dispone legalmente que el acceso a los medios de comunicación es gratuito y exclusivo, se avanza en el camino de evitar la influencia condicionante de los medios de comunicación, en tanto empresas, en la gobernabilidad futura.

La eliminación de este gasto no significa que se eliminen los gastos relativos a la comunicación social. La producción de espacios, por lo general, no está contemplada por las legislaciones existentes en la región, salvo en México, y es tan relevante como la obtención de éste. En Brasil, uno de los principales puntos de crítica al sistema es, precisamente, la falta de apoyo para la producción de comunicación social que ha pasado a ser un rubro que incide muy notoriamente en una campaña electoral.⁷

Pero, aun en términos más generales, la concepción de una estrategia de comunicación, propia de tiempos en los que la política se maneja con un lenguaje de mercado, obliga a disponer de un fondo para poder lanzar con eficacia una candidatura. Si no se dispone de dinero suficiente, hasta en países que no cobren nada y tengan franjas⁸ gratuitas exclusivas, simplemente se puede ser un candidato anecdótico, de esos que ocupan apenas sesenta segundos y que, a lo sumo, reúnen un porcentaje mínimo de votos.

Importa siempre saber quiénes son los concesionarios de los medios y si muchos de ellos son, también, parte de la clase política. En numerosas ocasiones las ondas de radio se suelen conceder como un favor político.⁹

Puede derivarse buena parte del gasto del área de difusión de la obtención de espacios hacia otras áreas de comunicación y mercadeo político, pero no es posible eliminarlo cuando la política supone un enfoque de mercado. De todos modos, al recortar la capacidad de negociación que pueden tener los concesionarios de los medios de comunicación al no haber franjas exclusivas, se puede

7. No hay ningún dato disponible acerca de cuánto costó el asesoramiento de Duda Mendonça para la campaña de Luiz Ignacio da Silva (Lula) en 2002, o la del mismo comunicador para el presidente Eduardo Duhalde, en Argentina, o al gobernador cordobés Juan Manuel de la Sota, pero es sabido que esos servicios se estiman en millones de dólares.

8. Palabra empleada habitualmente para referirse al espacio dedicado a la propaganda electoral.

9. En muchos países de la región, en las décadas de 1980 y 1990, se adjudicaron ondas de radio de frecuencia modulada (FM). En la mayoría de los casos, los titulares de estas frecuencias eran integrantes de la clase política, o sus familiares, o allegados políticos con oficio periodístico. Es conocido que en Brasil, un país donde se prohíbe la publicidad privada contratada, una buena parte de las radios pertenecen a políticos.

mejorar la posibilidad de tener elecciones más competitivas y, lo más importante, se libera, en buena medida, a la clase política de compromisos que, de otra forma, serían ineludibles.¹⁰

Pasado el período electoral, la comunicación social se ha vuelto un área crítica para los gobiernos que no siempre cuentan con los recursos necesarios, tanto en dinero como en capacidad, para realizarla adecuadamente.

No abordamos otra cuestión, la referida a cuánto influyen los medios en los resultados electorales. Haremos sólo una apreciación muy general indicando que no siempre una mayor exposición a ellos garantiza el triunfo, sea a través de publicidad directa o indirecta. La historia muestra que, en más de un caso, una menor exposición, o aun una casi nula presencia en los medios, ha resultado en el logro de mayorías electorales.¹¹

6. MODELOS DE RELACIÓN ENTRE MEDIOS Y PARTIDOS POLÍTICOS

Este aspecto tiene estrecha relación con el de la financiación de los partidos políticos. Dado que los medios de comunicación también son empresas comerciales, el manejo de la política en los medios supone el empleo de fuertes sumas de dinero y, por consiguiente, del poder atado a éste. De ahí que, cuando se habla de financiar la actividad política, también se trate el tema de la financiación de los partidos para realizar sus campañas electorales en televisión, radio y en otros medios de comunicación, sea directa o indirectamente, en este último caso mediante la concesión de espacios gratuitos (franjas electorales).

Así, en los esquemas de financiación pública de la actividad política un punto sustancial es la financiación indirecta destinada a que el Estado asegure la posibilidad de emitir publicidad y propaganda partidaria gratuita, que puede ser en forma amplia o restringida. Esta última sería en los medios que

10. Se puede argumentar que, en tiempos en los que gran parte de la política está condicionada por los marcos que impone la globalización existente, de todos modos no hay forma de eludir las presiones de los grupos poderosos. Lo que es cierto pero, al menos, la específica proveniente de los concesionarios privados de medios de comunicación se puede eliminar.

11. Sólo citamos, como ejemplos, casos recientes como los de Hugo Chávez, en Venezuela, o Lucio Gutiérrez, en Ecuador, que no eran los más promovidos en la televisión y ganaron ampliamente a sus competidores más cercanos en los comicios presidenciales.

maneja el propio Estado, televisoras y radioemisoras financiadas con el presupuesto público. En un marco más amplio, se puede permitir el uso de toda la red de televisoras y radioemisoras, teniendo en cuenta que el Estado es el dueño de las ondas y otorga su explotación a grupos privados. Una tercera opción es la compra por parte del Estado de espacios para distribuirlos entre las fuerzas políticas. Por último, está la posibilidad de la financiación directa mediante contribuciones a los partidos con la obligación de gastar cierta parte de ellas en propaganda.

En algunos casos, a los espacios gratuitos en televisoras y radioemisoras se agregan medidas de tipo negativo. Por ejemplo, en Francia, Reino Unido y Brasil se prohíbe la publicidad pagada en los medios audiovisuales, en Chile se los prohíbe en la televisión abierta, y en Colombia sólo se puede realizar publicidad en la franja que establece la ley para la elección de congresistas.

En otras ocasiones, sólo se imponen medidas de tipo negativo para limitar los gastos en publicidad, por lo general tomadas de acuerdo con los partidos. Éstas pueden ser también indirectas al fijar límites máximos en el tiempo a las campañas electorales, o imponer sumas máximas a los gastos a realizar en la campaña electoral que incluyen, como es obvio, los gastos de mercadeo publicitario. En forma directa se puede regular tiempos máximos de uso de las radioemisoras o televisoras o el espacio a ocupar en los medios escritos.

Sin embargo, no siempre estas medidas satisfacen a los partidos y a los integrantes de la clase política. Cuando la publicidad gratuita en los medios estatales se combina con publicidad pagada, nuevamente se puede producir un fuerte desequilibrio entre los contendores en una elección, pues hay quienes poseen mayores recursos. Cuando sólo se dispone de una franja gratuita en las emisoras estatales, ésta suele carecer de significación porque éstas tienen, por lo general, bajos niveles de sintonía. La publicidad gratuita mitiga la falta de acceso a los medios, pero no ofrece una solución que contente a quienes carecen de apoyo empresarial.

Sólo cuando se abarca todo el espectro de las ondas de radio y de televisión de la nación se puede tener una posición relevante en el control de los medios. Pero, aun en ese caso, para la opinión pública queda la opción de no prestar atención a las piezas que no tienen buena calidad, y esto es lo que ocurre en más de una oportunidad, con lo que se presenta, de manera diferente, una nueva desigualdad.

La imposición rígida de tiempos y las limitaciones derivadas de la ley suelen hacer de la publicidad partidaria un espectáculo poco atractivo en tiempos en los que la imagen y el sonido son muestra constante de creatividad. Apelar a formas de discusión propias del tiempo de la plaza pública no suele ser la mejor idea para obtener un rendimiento eficaz de la publicidad. Por eso, al final, aunque existen espacios gratuitos, también importa mucho la creación publicitaria. El partido que desea imponerse debe recurrir al mercado y a los profesionales para utilizar mejor ese acervo audiovisual.

En todos los casos hay una pelea constante por la interpretación de las medidas, en especial debido al cambio tecnológico. En muchas ocasiones, la posterior aparición de la televisión por cable hacía que, al inicio, no estuviera comprendida en las disposiciones aplicables para la señal abierta, pero, finalmente, se le pueden imponer también. Pero ya no es posible hacerlo con la televisión satelital que se emite fuera de las fronteras y no es fiscalizable de igual manera, pues la autoridad nacional no tiene potestad fuera del marco reglado de las ondas electromagnéticas.

El punto es que se llega nuevamente a una etapa en la que la democracia cara a cara empieza a dominar. La nueva «videopolítica» captura el mundo político al instante, pero se basa en las personas y tiene por referente a un nuevo liderazgo, en cierto modo bastante independizado de la maquinaria partidaria. Los mejores líderes son aquellos «que llevan la TV en los huesos», como señalaba en 1992 el senador estadounidense Bruce Babbitt, refiriéndose al entonces candidato, y luego presidente brasileño, Fernando Collor de Mello.

Precisamente, en un país donde se regula la publicidad en forma estricta, el presidente Collor fue promovido por una buena campaña de publicidad que utilizó el espacio gratuito y el espacio no regulable, el de los informativos, donde la cadena O Globo puso la balanza a su favor. Pero, finalmente, fue un experimento fallido dado que Collor debió ser destituido frente a abrumadores cargos de corrupción.

El manejo de los informativos y de los programas periodísticos, resorte de cada medio, impone también diferencias. Si bien es posible cumplir con las reglas del pluralismo y hacerlo en forma inteligente, de modo que el tiempo disponible puede llegar a ser similar, al explotar las características personales de cada candidato se puede tener una fuerte ventaja. Y, en ese caso, no

hay regulaciones posibles para controlar el fenómeno. A veces, sin embargo, el tema no es ése, como lo demuestra la elección de diversos personajes que no tuvieron una importante promoción en los medios.

La relación entre medios y partidos políticos supone la confrontación de principios básicos, entre los cuales el más relevante es la libertad de expresión, frente a la necesidad de mantener la equidad en la competencia política. Como es obvio, el reclamo de equidad no equivale al de igualdad. La equidad supone igualdad de oportunidades, y no la mera equivalencia de todos los actores haciendo abstracción de las capacidades de cada uno que lo diferencian de los demás.

Asimismo, se plantea la confrontación entre el principio de libertad de empresa y el de responsabilidad social de medios capaces de ejercer una fuerte influencia sobre la opinión pública.

En tercer término, se plantean problemas entre los intereses del medio en tanto empresa y los de sus trabajadores, los periodistas, que implican, nuevamente, en otro nivel, la confrontación entre el principio de libertad de expresión y el de libertad de empresa.

Durante el tiempo en el que los principales medios eran escritos, el acceso estaba determinado por la capacidad de los candidatos y partidos de acceder al papel y a la imprenta, y por la existencia de garantías para la libertad de prensa, tanto para imprimir como para distribuir periódicos. Situaciones de hecho, más que normas restrictivas para acceder al papel o a la imprenta o limitativas de la distribución de los periódicos, llevaron a leyes y decretos que aseguraban a las diversas fuerzas políticas competir en este campo en cierto plano de equidad. En la actualidad, las restricciones sustanciales que se encuentran en el uso de los medios impresos son económicas. Los medios impresos dedicados exclusivamente a la discusión y a la propaganda política tienen un mercado muy restringido, por lo que esta actividad se ha reducido y los periódicos, si bien tienen cobertura política, la dan en un ambiente con intereses más amplios que, si bien pueden considerarse políticos, no tienen una referencia partidaria inmediata.

Con la aparición de los medios electromagnéticos, la cuestión del acceso a éstos cambió de sentido, pues el espacio radial y televisivo es un espectro finito, manejado por los estados que pueden reservar la totalidad de las ondas existentes. Este modelo, que asumieron varios países democráticos hasta

tiempos recientes, suponía la introducción de salvaguardias para evitar que se repitiese el modelo vigente en sociedades totalitarias en las que sólo se difunde el punto de vista oficial, gubernamental. Estas medidas regulatorias implicaban la creación de organismos ad hoc para la gerencia y supervisión de los medios y para asegurar la neutralidad estatal, o atenuar el predominio gubernamental en los medios electromagnéticos.

En paralelo, apareció otro modelo que implica compartir el espacio electromagnético entre Estado y empresas privadas o empresas sin fines de lucro. En el caso de los espacios licenciados a empresas lucrativas, se concede su explotación pero no se traspasa la propiedad. Por lo general, los medios privados ocuparon la mayoría del espectro y se planteó, nuevamente, la cuestión de la regulación.

Mientras que la prensa escrita presumía la existencia de una orientación partidaria y de una línea editorial precisa, la aparición de los medios electromagnéticos planteó la cuestión de si era conveniente seguir la orientación de los medios escritos o se debía asumir la neutralidad y concentrarse en la información y no en la opinión. El tema no se ha zanjado pero, en la mayor parte de los casos, los nuevos medios han preferido una presentación «neutral», evitando editorializar y reservando la opinión para programas periodísticos ad hoc; o «editorializando» en forma muy indirecta, mediante la promoción de valores y prácticas orientadas hacia una tendencia determinada.

La responsabilidad político-social de los medios es un tema constante de discusión. Los medios han pasado a ser un componente esencial de la acción política, al punto que han aparecido palabras como «mediacracia» o «videopolítica» para señalar la importancia sustancial que han asumido. En ese marco se insiste constantemente en la necesidad de regulación y autorregulación. Los medios son, a la vez, parte del problema y, de alguna manera, de la solución. Constituyen un nuevo Jano: con una de sus caras propenden al aumento de gastos de la política, dado que se recurre cada vez más a ellos para realizar propaganda; con la otra, esos mismos medios constituyen el lugar donde se presentan denuncias por abusos y corrupción, entre ellos por el gasto excesivo en las campañas electorales.

El punto sustancial está en el uso de los medios en las campañas electorales, especialmente en lo que se refiere a la publicidad partidaria y a la publicidad de los candidatos.

7. LA SITUACIÓN EN AMÉRICA LATINA

El modelo exclusivo de mercado ha predominado, hasta hace poco tiempo, en América Latina. De acuerdo a éste, el acceso se hace, pura y exclusivamente, en función de la capacidad de pago que tienen los partidos o candidatos. Al no existir regulaciones, el acceso no puede ser igualitario y, si se tiene en cuenta que intervienen los intereses de los medios en tanto actores económicos y sociopolíticos, esta situación lleva a la discriminación en el acceso y uso del tiempo en favor de ciertas tendencias en detrimento de otras.

Si bien esta situación no siempre asegura el triunfo electoral a los favorecidos por los medios, las desventajas para los competidores menores, o para los que no comparten la misma orientación dominante, es notoria. Por ello se ha venido imponiendo otro modelo que supone la regulación del acceso a los medios. Puede hacerse en distintas modalidades pero, normalmente, supone la implantación de las llamadas «franjas electorales», espacios dedicados a la propaganda de los partidos y candidatos. En algunos casos también se otorgan franjas en los períodos interelectorales para expresar el pensamiento del partido frente a la cotidianeidad de la vida política.

CUADRO 2
Países de América Latina con franjas exclusivas

PAÍS	FRANJAS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN		
	MEDIO	TOTAL DE LA FRANJA	CRITERIO DE ADJUDICACIÓN
Brasil	TV abierta y radios	Tres días semanales, 25 minutos en dos tandas para presidente y diputado federal; 10 minutos para senador federal.	Un tercio igualitario. Dos tercios de acuerdo a la elección anterior de diputados federales. Mínimo para partido o candidato presidencial sin antecedentes.
Colombia	TV abierta y radios	Sólo para la elección del Congreso.	70% igualitario. 30% de acuerdo a la elección anterior de diputados. Mínimo para nuevos partidos igual al partido con menos votos de la elección anterior.
Chile	Sólo TV abierta	30 minutos para elección presidencial y 30 minutos para el Congreso. Si la elección es concurrente, 40 minutos divididos por mitades.	Presidencial igualitaria para todos los candidatos. Congreso de acuerdo a la elección anterior de diputados.

Sus modalidades de implementación varían. En algunos casos, la franja se da exclusivamente en los medios operados por el Estado, mientras que en aquellos en los que operan concesionarios privados prima el modelo de

mercado. Otorgar franjas en los medios puramente estatales no suele ser atractivo para los candidatos y partidos. Normalmente la audiencia de los medios estatales es limitadísima, por el tipo de cobertura y, en muchos casos, por la naturaleza de la programación que incluye escasas formas de entretenimiento. En Bolivia, Guatemala, Uruguay y Venezuela el Estado es el único que provee franjas obligatorias, por lo general igualitarias y de relevancia mínima. También están previstas en la legislación de El Salvador y República Dominicana, pero ni siquiera llegan a instrumentarse por la casi inexistencia de medios de propiedad del Estado.

En otros casos las regulaciones alcanzan a los medios privados, pero también hay diversas formas de conceder estas franjas. Pueden ser exclusivas, implicando que la única publicidad se dará en esos espacios regulados, o puede tratarse de un sistema mixto en el que, aparte de la franja regulada, hay espacios regidos por las normas de mercado. Sin embargo, poco a poco, un esquema mixto parece abrirse camino imponiendo franjas en todos los medios, al mismo tiempo que se permite cierto nivel de publicidad pagada privadamente. (Ver cuadro 3 en la página siguiente.)

En cuanto al pago a los concesionarios privados, se pueden seguir dos modelos. Uno que considera que el concesionario cumple un servicio público, que las ondas son propiedad del Estado y, por consiguiente, no se debe pagar por el uso del medio. De todos modos, atendiendo al argumento que postula la existencia de un lucro cesante y gastos en los que incurre el medio, se puede regular el otorgamiento de concesiones compensatorias. En el segundo modelo se considera que el Estado debe pagar al medio de comunicación pues lo que se emite es publicidad partidaria que no puede considerarse un servicio público, sino uno en favor de determinadas fuerzas políticas. (Ver cuadro 4 en la página 132.)

En cuanto a la publicidad privada, son tres los modelos posibles. En el primero no hay ningún tipo de límite. El otro polo supone la prohibición de la publicidad pagada con fondos privados. El más común es un esquema intermedio en el que los límites a la publicidad privada se dan indirectamente, sea por el total de tiempo en que puede desarrollarse la campaña política, o por el total de dinero autorizado para el gasto en elecciones. Otra alternativa es una limitación precisa en el tiempo durante el cual puede pasarse publicidad privada. (Ver cuadro 5 en la página 132.)

CUADRO 3
Países con esquema mixto: franjas en medios estatales
y privados más publicidad privada

PAÍS	PUBLICIDAD PRIVADA	FRANJAS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN		
		MEDIO	TOTAL DE LA FRANJA	CRITERIO DE ADJUDICACIÓN
Argentina	Límite indirecto (el límite lo establece el total de gastos posibles por campaña).	TV abierta, cable y radios.	Cada partido político de distrito tiene 90 segundos en TV en primera y segunda hora de TV, y 120 segundos diarios en radio.	Igualitario.
Colombia		TV y radio, solo en elecciones al Congreso.* Para la elección de presidente hay franja más publicidad contratada privadamente.		70% igualitario y 30% de acuerdo a la representación en la cámara.
México	Tramo pagado III: límite indirecto, no sobrepasar el total de gastos de campaña.	TV abierta y radios.	Tramo gratuito I: presidente de la República, todos los partidos políticos, 250 horas en radio y 200 en TV. Si es sólo Congreso el tiempo es el 50%. Tramo gratuito II: pagado por el IFE, hasta 10 mil promocionales (<i>spots</i>) en radio y 400 en TV, de 20 segundos cada uno de ellos.	30% igualitario y 70% según resultado de última elección anterior para diputados federales. Partidos nuevos 4% del tiempo para los promocionales del tramo II.
Perú	Hasta un máximo de 5 minutos diarios en TV y en radio.	TV abierta y radios.	10 minutos diarios entre 30 a 15 días antes de las elecciones; 20 minutos entre 14 y seis días; y 30 minutos entre cinco y dos días, siempre entre las 19 y las 22 horas.	50% igualitario y 50% según la representación existente en el Congreso. Partidos nuevos igual que el partido de menor representación.

* Sólo para difundir programas, etc., no para propaganda electoral directa.

CUADRO 4
Esquemas de remuneración a los concesionarios privados
por las franjas obligatorias

NO SE PAGA, ES UN SERVICIO PÚBLICO	SE PAGA POR EL SERVICIO POR PARTE DEL ESTADO A LOS CONCESIONARIOS	COMPENSACIONES
Chile México (por el tramo I)	Brasil (también se ha apelado a la compensación) Colombia México (por el segundo tramo)	Argentina (canje por multas aplicadas por el CONFER) Perú (descuento del canon)

CUADRO 5
Modalidades de publicidad privada en campañas electorales

SIN LÍMITES	CON LÍMITES PRECISOS	PAÍSES CON LÍMITES INDIRECTOS FIJADOS POR EL MÁXIMO AUTORIZADO PARA LA CAMPAÑA ELECTORAL	PROHIBIDA
Bolivia República Dominicana El Salvador Guatemala Panamá Honduras Venezuela	Nicaragua (no más de 10% más del tiempo permitido; el garantizado, que es 30 minutos en cada canal y 45 minutos en cada radio por día) Perú (5 minutos diarios en radio y TV, 5 minutos mensuales en periodos no electorales)	Argentina Costa Rica Colombia (elección presidencial) Chile (en radio) Ecuador México (incluye limitaciones y controles del IFE) Paraguay Uruguay	Brasil Colombia (elección del Congreso) Chile (sólo TV abierta)

Como ya hemos indicado, aun en el caso en que no exista publicidad privada y sólo se autorice una franja obligatoria gratuita hay un problema importante a resolver, que es la producción de los espacios. Es claro que quienes disponen de dinero, o de las facilidades para hacerlo, pueden obtener mejores piezas publicitarias que quienes no los tienen.

Los criterios de acceso varían. Los partidos pequeños y los candidatos minoritarios siempre plantean que sea equitativo, igual para toda fuerza política. Los partidos dominantes y los candidatos mayoritarios señalan que importa

tener en cuenta el caudal electoral. En general, cuando hay franjas obligatorias relevantes, se parte de una base igualitaria mínima y, luego, se conceden espacios de acuerdo a la fuerza electoral expresada en el comicio anterior, sea en número de votos o de escaños obtenidos. En general, sólo es totalmente igualitaria cuando se trata del uso de medios públicos, poco importantes, o cuando se trata de una elección presidencial, si es que el número de candidatos es limitado.

Respecto a la información indirecta que, por lo general, es la más relevante para obtener el voto de quienes son independientes y no están convencidos, en especial en sistemas en los que el voto es obligatorio, se confía en los códigos de ética y en los acuerdos consensuados entre concesionarios de los medios, periodistas, autoridades electorales y los candidatos y los partidos. La publicidad de los tiempos dedicados en la información indirecta y su carácter (positivo, negativo o neutro) es una de las claves para cambiar el proceso. Hasta el momento sólo en México se ha instrumentado esta medida.

En algunos países también se regulan los debates entre los candidatos principales, llegando a determinarse, en ocasiones, que deben ser obligatorios.

Resumiendo la variedad de casos en la región latinoamericana encontramos los siguientes modelos de uso de los medios electromagnéticos:

1. Franja electoral gratuita y franja para expresión del pensamiento partidario en tiempo interelectoral. Única forma de expresión permitida. Se prohíbe a las fuerzas políticas el pago de espacios. Puede ser en televisión en todas sus modalidades, o sólo en señal abierta, y también en radio, o sólo en alguno de estos medios.
2. Combinación entre el uso de franjas reguladas legalmente y libertad de contratación en un esquema de tres niveles: una franja gratuita, más espacios pagados con fondos públicos, más espacios contratados privadamente.
3. Franja electoral en medios estatales y privados más la posibilidad de contratar espacios privadamente. En algunos países también hay franjas fuera del período electoral. Hasta el presente, salvo excepciones, se carece de posibilidades de control efectivo de la publicidad.¹²

12. La norma peruana parte de la Ley de Partidos Políticos aprobada en 2003, y recién se aplicará en el futuro.

4. Franja en medios estatales más la posibilidad de contratar espacios privadamente. En todos los casos la franja estatal es prácticamente irrelevante y, en algunos, inexistente. No suele haber límites para la publicidad a contratar.
5. Libertad de contratación de tiempos en radioemisoras y televisoras.

En cuanto al uso de los medios impresos, en la totalidad de los casos impera la contratación privada de espacios. En algún caso se imponen límites en el tiempo o en el espacio, como ocurre en Nicaragua y en Paraguay.

Algunos países limitan la posibilidad de publicidad del gobierno en períodos electorales, como Argentina y Perú.

Si hubiera que hacer un balance respecto a qué sistema es más favorable para evitar la influencia indebida de los medios por su uso en la campaña electoral, habría que concluir que un esquema basado en la legislación brasileña sería el deseable, teniendo como respaldo un organismo electoral con la estructura y la capacidad de acción que tiene el IFE mexicano.

8. ALCANCES DE LA INTERVENCIÓN DE LA AUTORIDAD ELECTORAL

Salvo excepciones, los organismos electorales no tienen una estructura que les permita enfrentar el manejo de la propaganda política y de la comunicación social. En algunos casos, el tema se resuelve con la creación de organismos ad hoc, sea en el seno del organismo electoral o de otros especializados. Un buen ejemplo ocurrió en África del Sur donde se creó el Consejo de Medios, de carácter independiente, un cuerpo temporal que debía regular la acción de los medios durante el período electoral. Ese cuerpo debía monitorear todas las piezas publicitarias de acuerdo con la ley y referir a la Comisión Electoral los casos controversiales.

En América Latina, salvo en México donde se cuenta con una institución con estructura y prácticas adecuadas, ese déficit se hace sentir en la casi totalidad de los organismos electorales que no tienen capacidad de ejercer funciones efectivas de control. Se trata de un problema que tiene su raíz en la incapacidad de los estados para crear instituciones de control que cuenten con el presupuesto adecuado para poder cumplir sus funciones de control e

imponer, efectivamente, sanciones. Si no las hay, no hay posibilidad de mantener su credibilidad.¹³

CONCLUSIONES

Los expertos en medios de comunicación son analistas simbólicos que manipulan emociones y sentimientos y manejan argumentos racionales para convencer a la audiencia acerca de su «producto», en este caso un partido, uno o varios candidatos.

Dos son los caminos apropiados para mantener la equidad y la libertad en esta área. Por un lado, una autorregulación que haga que los actores del proceso sean responsables por sus dichos y acciones de propaganda, de modo que se orienten a una campaña limpia; sean estos dueños o concesionarios de medios, periodistas, agentes publicitarios, creativos, encuestadores, analistas y comentaristas, o asesores y políticos. Si bien es deseable no recurrir a las campañas negativas, es un hecho que son parte del arsenal de la lucha política; en estos casos debe admitirse el derecho de réplica. Dependerán de los niveles de cultura política los grados en los que se acepte o no la propaganda negativa, o la incursión en ámbitos que no tienen incidencia directa en la vida política, por ejemplo la vida privada de los candidatos. Sin embargo, este modelo sólo es aplicable en sociedades con muchos años de una cultura democrática que haga factible estos acuerdos. En la mayoría de los casos se requiere un camino formal. En algunos países de América Latina este tipo de propaganda negativa está limitada.

La segunda vía consiste en aprobar controles legales y disponer medidas que aseguren la equidad de la competencia partidaria en un marco de libertad. Entre ellas están las normas que facultan a los organismos electorales a controlar el tono de las campañas y permiten imponer sanciones a quienes se salgan del marco aceptado, así como normas que favorezcan el acceso gratuito a los medios de comunicación electromagnéticos.

De los estudios que se han realizado hasta el presente no puede decirse que el acceso gratuito, o la limitación de tiempos de uso en los medios de

13. Aun en el caso mexicano, en el curso de 2003 se impusieron fuertes sanciones por transgredir los límites del financiamiento, no en el uso de los medios, a partidos políticos. Pero, además de la fuerte controversia desatada por la sanción, quedó claro que aunque «pague» las multas es posible que el partido transgresor logre su objetivo.

comunicación, especialmente en la televisión, o la prohibición de la publicidad pagada, tengan una incidencia sustancial y cambien el resultado electoral. Pero sí parece claro que tomar estas medidas ha favorecido la convivencia y tolerancia dentro del sistema político, ha atenuado los niveles de corrupción que se asocian a la actividad política, y ha permitido mejorar la deteriorada imagen de los partidos políticos.

Parecería que, en tiempos de predominio de la antipolítica, debería apuntarse por parte de los miembros de la clase política a un esquema de gran transparencia, que sólo puede estar dado por el uso exclusivo en forma gratuita del espectro electromagnético, prohibiendo o limitando y controlando en forma adecuada todo tipo de contrato privado para difundir propaganda partidaria.

La limitación del costo de la política es una necesidad. Para ello hay que limitar la entrada de fondos a los partidos así como los egresos, los gastos; y, dentro de éstos, el dinero utilizado en los medios de comunicación es parte sustancial de todas las campañas. Por ello es muy recomendable llegar a regulaciones que limiten este gasto.

Lo más adecuado es implantar esquemas que reduzcan al mínimo la posibilidad de que se ejerzan luego influencias indebidas para pagar los favores recibidos en forma de propaganda partidaria. Asimismo, importa monitorear el uso de los medios en la publicidad indirecta, tema que, hasta el presente, no se ha enfrentado.

La manera precisa de regular el gasto en medios de comunicación es un arte que parte de una relación a (re)construir constantemente entre partidos, medios y opinión pública, a través de todos los analistas simbólicos involucrados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DAHL, Robert

1971 *Poliarchy*. New Haven: Yale University Press.

GARCÍA-PELAYO, Manuel

1986 *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

HAMILTON, Alexander, James MADISON & John JAY

2001 *El Federalista*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (FCE). (Publicado originalmente en 1780: *The Federalist. A Commentary on the Constitution of the United States*.)

KELSEN, Hans

1999 *General Theory of Law and State*. Nueva York: The Lawbook.

MOSCA, Gaetano

1939 *Elementi di scienza politica con prefazione di Benedetto Croce* (dos vols.). Biblioteca di Cultura Moderna [Primera edición de 1896]. Bari: La Terza. (Más conocido por su título posterior *La clase política*.)

TOCQUEVILLE, Alexis de

1995 *La democracia en América*. México, D. F.: FCE.

ANEXO 1

EL RÉGIMEN LEGAL Y LA PRÁCTICA RESPECTO AL USO DE LOS MEDIOS EN LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA

Argentina

El esquema argentino es mixto. Hay una franja gratuita provista por el Estado en los medios estatales y privados y también se puede contratar publicidad en los medios en forma privada.

La Ley N° 22.285 —en su artículo 72º, inciso g)— estableció que los titulares de servicios de radiodifusión deben realizar transmisiones sin cargo para el tratamiento de los temas de interés nacional que autorice el Comité Federal de Radiodifusiones (CONFER). En este marco, la Ley N° 25.600 sobre financiamiento de los partidos políticos estableció que se deben otorgar espacios por parte del Ministerio del Interior, a través de su Dirección Nacional Electoral. La cantidad y duración de los espacios se distribuye en forma igualitaria entre los partidos y alianzas que presenten candidatos. La Resolución N° 0179/2003 del Ministerio del Interior regula la asignación de los espacios a las agrupaciones políticas que hubieren oficializado candidaturas, asignando esa responsabilidad a la Dirección Nacional Electoral. Bajo esta resolución, las emisoras de radiodifusión, incluyendo emisoras de televisión públicas, privadas y de cable, así como radioemisoras, están obligadas a ceder el espacio y franjas horarias de manera gratuita. El Departamento de Gestión del Fondo Partidario Permanente, que depende de la Dirección Nacional Electoral, debe realizar un sorteo para la asignación de los espacios. Cada partido dispone de noventa segundos diarios en televisión abierta o por cable y de ciento veinte en radio. El Estado no cubre los costos de producción de las piezas.

Los límites para la publicidad privada están determinados por el límite total para la campaña electoral que establece la Ley N° 25.600. La ley fijaba ese límite en un peso por voto emitido, en tiempos en que éste equivalía a un dólar. Asimismo, limita la campaña electoral a sesenta días y el tiempo que puede transmitirse propaganda en televisión a 32 días antes de la elección. Por otra parte, el Código Electoral, Ley N° 19.945, incluye prohibiciones respecto a la propaganda de actos de gobierno en periodo de campaña electoral.

Si bien hay disposiciones legales emitidas por la Cámara Nacional Electoral para tomar conocimiento de las prácticas del mercado respecto a la publicidad de los partidos, en la práctica esto no ha podido producirse, dado que ese organismo no tiene una infraestructura adecuada para llevarlo a cabo. La discrepancia entre las cifras de gasto que se informan por parte de los partidos a la justicia electoral y las que pudieron recoger miembros de la ONG Fundación Poder Ciudadano es muy notoria. En las elecciones de 1999, mientras que la candidatura del perdedor Eduardo Duhalde reportó un gasto de 3.200.000 pesos (equivalentes a dólares) al órgano electoral, Poder Ciudadano estableció que el gasto fue de 26.000.000; y, para el ganador, Fernando de la Rúa, las cifras respectivas fueron 2.700.000 y 19.000.000 de pesos.

Brasil

Brasil es un caso singular en América Latina. Su esquema de manejo de medios privilegia notoriamente a la financiación pública del uso de medios, prohibiendo el empleo de fondos privados en el espectro electromagnético. Solamente está permitido el uso de fondos privados para hacer propaganda en los medios impresos y gráficos en lugares públicos. La publicidad pagada en los medios televisivos y radiales está prohibida.

La introducción del horario electoral gratuito se realizó en 1962 (Ley N° 4109, por iniciativa del diputado Oswaldo Lima Filho), restringida su aplicación durante el período dictatorial, pasó a tener total vigencia a partir de 1982. Durante las elecciones se establece un período de 45 días de campaña en el que se usa algo más de una hora en cada medio. De acuerdo con la normativa actual, la ley de elecciones de 1997 (N° 9504), para los candidatos presidenciales se destina un total de cincuenta minutos tres veces a la semana durante el día en la radio, y otro tanto en la televisión. Lo mismo se da para los diputados federales. Para los senadores federales el total es de veinte minutos tres veces a la semana en cada medio. Para los gobernadores estatales es de cuarenta minutos tres días a la semana. Para los prefectos, sesenta minutos tres días a la semana, igual que para los *vareadores* (ediles o concejales). En todos los casos se dividen dos turnos, uno en la mañana y otro en la tarde. La adjudicación la hace el Poder Legislativo, de acuerdo con la ley de partidos políticos (N° 9096) y la ley electoral (N° 9504), y el control y la supervisión corresponden al Tribunal Supremo Electoral.

Del espacio total disponible para cada cargo en disputa, un tercio es distribuido en forma igualitaria entre todos los partidos. El resto es proporcional al número de escaños de los que dispone en la Cámara de Diputados al inicio del período legislativo en vigencia. En el caso de una segunda vuelta presidencial, cada candidato tiene igual tiempo. Si se trata de nuevos candidatos a la presidencia, éstos disponen de un mínimo de un minuto.

Cuando se estableció la normativa para la elección de 1988 todavía no se había difundido la televisión por cable que quedó fuera de la reglamentación y no estaba

obligada a pasar esa publicidad, aunque los órganos electorales consideraron que no podía recibir publicidad pagada y, luego, se resolvió que debía seguir la norma general. Ahora se plantea el problema con la televisión satelital a la que no es posible incluir en el régimen.

Fuera del período electoral, los partidos disponen de un espacio, que puede llegar a ochenta minutos anuales para partidos grandes, en el que divulgan programas y posiciones. Se pueden divulgar programas partidarios, actos, o comentar las tareas que se llevan adelante en el Congreso para cumplir con el programa partidario.

En cuanto a la publicidad indirecta, hay una serie de medidas, entre las que importa destacar las que apuntan a impedir la propaganda negativa.¹⁴

En cuanto a la sintonía de la televisión en tiempos de campaña electoral, cuando hay un período largo de uso de las cadenas, ésta baja notoriamente. En los sectores medios y altos que disponen de videocaseteras, reproductores de DVD o televisión satelital, es notoria la baja atención a esa publicidad.

También hay que tener en cuenta la calidad de la publicidad que se difunde, dado que el Estado no cubre los costos de producción. En el caso de candidaturas independientes o de grupos de escasos recursos, suele ser poco atractiva, contrastando con el alto nivel que tiene la publicidad en la televisión brasileña, en especial en los aspectos técnicos. Los grandes partidos y candidaturas recurren a agencias de publicidad para poder presentar piezas de mejor calidad dentro del espacio asignado.

14. A partir del 1 de julio del año electoral está prohibido a las emisoras de radio y televisión, en su programación normal o noticiarios:

- transmitir, aun en la forma de entrevista periodística, imágenes de investigación o de cualquier otro tipo de consulta popular de naturaleza electoral en la que sea posible identificar al entrevistado o en la que haya manipulación de datos;
- usar trucos, montajes u otro recurso de audio o de video que, de cualquier forma, degrade o ridiculice a candidatos, partidos o coaliciones, o produzca o transmita programas con ese efecto;
- transmitir propaganda política o difundir opinión favorable o contraria a candidatos, partidos, coaliciones, o a sus órganos o representantes;
- dar tratamiento privilegiado a candidatos, partidos o coaliciones;
- transmitir o divulgar películas, novelas, miniseries o cualquier otro programa con alusión o crítica a candidatos o partidos políticos, aun disimuladamente, excepto programas periodísticos o debates políticos;
- divulgar un programa con el nombre de un candidato escogido en convención partidaria, aun cuando ese programa sea preexistente, inclusive si coincide con el nombre del candidato o con la variación nominal por él adoptada; siendo el nombre del programa el mismo que el del candidato, queda prohibida su divulgación, bajo pena de cancelar la candidatura y el respectivo registro.

A partir del 1 de agosto del año electoral está prohibido a las emisoras transmitir programas presentados o comentados por un candidato partidario.

Estas disposiciones se aplican a los sitios mantenidos por las empresas de comunicación social en Internet y demás redes destinadas a la prestación de servicios de telecomunicaciones (Ley N° 9504, art. 45°).

Se establecen normas para informar sobre la calidad de los estudios de opinión pública, incluyendo información sobre método de investigación, muestra, cuestionarios, sistema de control y verificación del trabajo de campo y procesamiento, así como el valor y origen de los recursos que insume el trabajo y quién paga por su realización y divulgación. Estos datos deben estar en posesión de la justicia electoral cinco días antes de su divulgación.

Las sanciones por infringir las normas se imponen al medio, en forma de multa y de cierre temporario, y a los candidatos, por medio de pérdida de los espacios gratuitos. Las impone el organismo electoral.

Colombia

Colombia también tiene un régimen mixto, con una franja electoral gratuita que paga el Estado y coexiste con publicidad pagada por los partidos que no tiene límites de tiempo; los límites financieros se desprenden de las normas generales de límites a la financiación de la actividad partidaria.

La difusión de propaganda electoral se permite sólo en los treinta días previos a una elección. Siendo el Estado el titular de las ondas de radio y televisión, se establece una franja obligatoria que se adjudica mediante resoluciones del Consejo Nacional Electoral (CNE), junto al Consejo Nacional de Televisión (organismo estatal de carácter no gubernamental). El Estado compensa a los operadores privados mediante una partida que se paga con cargo al presupuesto general. Asimismo, los partidos tienen derecho a un espacio de divulgación fuera de los períodos electorales.

De acuerdo con la Ley N° 130 (Código Electoral) para la franja de divulgación, el 60% del tiempo se destina de acuerdo a la fuerza de la que dispone cada organización en la Cámara de Representantes y, aunque la ley no lo dice, el 40% restante se distribuye igualmente entre todos los partidos, mediante resoluciones del CNE.

La franja electoral se distribuye 70% en forma igualitaria, y el restante 30% de acuerdo a la participación en la Cámara de Representantes, según la Resolución N° 272 del CNE, de 23 de enero de 2002, ante el silencio de la ley.

También se dispone la necesidad de informar acerca de la calidad de los estudios de opinión y quién paga por ellos.

Costa Rica

No hay uso gratuito de los medios de comunicación en el país. Toda la propaganda electoral debe ser pagada por los partidos políticos a través de bonos de contribución del Estado, o por medio de recursos propios que hayan obtenido a través de donaciones o aportes de personas físicas o jurídicas nacionales, conforme a la legislación. El Código Electoral (art. 85°) plantea que los partidos políticos deben

inscribir ante el Tribunal Supremo de Elecciones nombres, calidades y rúbricas de las personas facultadas para autorizar la publicación o difusión de propaganda político-electoral, la cual debe ser efectuada por medio de empresas inscritas. Asimismo, los conceptos que se publiquen deben corresponder a un texto escrito firmado por el representante autorizado del partido.

Como parte de los gastos que pueden justificar los partidos políticos para obtener la contribución estatal, de acuerdo al artículo 177º del Código Electoral, se encuentran los destinados a actividades de propaganda y se reconocen de conformidad con lo que establece el código mencionado y el reglamento que dicte el Tribunal Supremo de Elecciones, donde se definen las actividades que comprende el concepto de propaganda.

El artículo 85º del Código Electoral indica que sólo estarán autorizadas para prestar servicios de propaganda electoral las empresas inscritas por sus representantes ante el Tribunal Supremo de Elecciones, debiendo indicar en la solicitud de inscripción: tarifas de servicio, razón social, calidades del representante del medio y dirección de notificación. Se dispone que no se aceptarán solicitudes en las que se evidencien tarifas superiores al promedio de las cobradas durante los doce meses anteriores a la convocatoria a elecciones para los servicios comerciales normales que ofrece la empresa (inciso b).

El Tribunal Supremo Electoral tiene potestad para encauzar la forma en la que se lleva adelante la campaña electoral, pudiendo advertir y sancionar a los partidos por la posible violencia verbal en que incurran. Asimismo, puede disponer el derecho de réplica frente a afirmaciones que pueden faltar a la verdad. El Código Electoral, en su artículo 85º, establece sanciones para la propaganda de los partidos políticos que incurran en injuria, calumnia o difamación. Al respecto, el Tribunal Supremo de Elecciones, en el reglamento sobre el pago de los gastos de los partidos políticos y sus reformas, establece para esos casos que informará a la Contraloría General de la República de toda aquella propaganda declarada, en sentencia judicial firme, como calumniosa, injuriosa o difamatoria; para que, en la liquidación del aporte estatal, se disminuya el 5% de ese aporte. Indica también el Código Electoral que, ante el irrespeto a la prohibición de que representantes del Poder Ejecutivo publiquen informaciones relativas a su gestión, se incurrirá en el delito de desobediencia.

El Tribunal Supremo de Elecciones ha emitido resoluciones para regular los debates. También para dar garantías acerca de las encuestas que se publiquen. No hay normas respecto a la televisión por cable, satelital e Internet.

Chile

Desde 1965 hay leyes que disponen el uso gratuito de la televisión, norma mantenida en 1988, como forma exclusiva de hacer publicidad en ese medio. En los demás medios corresponde a los partidos y candidatos pagar por la propaganda.

La Ley N° 18.700, de votaciones populares y escrutinios y sus modificaciones, indica que el financiamiento de la propaganda política debe provenir de fuente nacional y que, desde el décimo cuarto hasta el tercer día antes de una votación se puede emitir propaganda.

Los canales abiertos destinan gratuitamente treinta minutos diarios, que pasan a cuarenta cuando coincide la elección presidencial con la de diputados o senadores, destinando la mitad a los candidatos presidenciales y la otra a los que compiten por curules en el Congreso. En el caso de los candidatos a presidente, los tiempos se distribuyen en forma igualitaria. En cuanto a diputados o senadores, son otorgados en forma proporcional al número de votos para diputados registrado en la elección anterior, dándose el mismo tiempo que la fuerza política de menor nivel a quienes participan por primera vez en una elección, sea con el respaldo de un partido o como independientes. En caso de alianzas, se suma el tiempo de los partidos aliados.

La distribución del tiempo es responsabilidad del Consejo Nacional de Televisión (organismo nombrado por el Senado a propuesta del presidente) que tiene una integración partidaria pluralista. Cualquier conflicto es dirimido por el Tribunal Calificador de Elecciones.

Además de este tiempo gratuito, en televisión hay posibilidad de poner publicidad partidaria pagada, actividad sobre la cual no hay regulaciones, así como en la televisión por cable, satelital o Internet. El tiempo de campaña se fija en 31 días antes de la elección, hasta tres días antes de la fecha fijada para votar.

En las radioemisoras, en cambio, así como en la prensa, no hay normas que establezcan alguna obligatoriedad. El pago de la publicidad partidaria es la norma.

Respecto a encuestas, sólo se dispone que no pueden publicarse tres días antes de un acto electoral.

República Dominicana

Si bien hay una franja gratuita estatal, la masa de la publicidad en los medios debe contratarse privadamente. La franja estatal está regida por la Ley Electoral N° 275/97, que establece el acceso gratuito a la radio y a la televisión estatal para los partidos. Sin embargo, en la práctica, casi no se otorga este acceso por la falta de un reglamento que hace que los directivos puedan poner el material en cualquier horario, y que los permisos y autorizaciones sean demorados burocráticamente.

No hay regulaciones sobre la publicidad privada.¹⁵

15. El monitoreo auspiciado por Participación Ciudadana durante la campaña electoral de 2000, según datos recogidos por Isis Duarte, indica que en once meses los partidos políticos colocaron *spots* televisivos y cuñas radiales por un monto de RD\$ 234.700.000 (aproximadamente US\$ 14.200.000). De acuerdo a lo que otorga el Estado, los partidos habrían gastado sólo en este tipo de propaganda una suma semejante (superior en apenas 10.000.000 de pesos) a la totalidad del monto del financiamiento público. La misma fuente indica que se habría pagado, en promedio, algo más de tres dólares por segundo de *spot* televisivo.

Ecuador

No existen regulaciones precisas sobre el uso de medios de comunicación. La ley de gasto electoral de 2002, que impuso límites muy bajos, irreales en su cumplimiento, limita indirectamente el monto de lo que puede gastarse en medios de comunicación.

El Salvador

En este país, aunque está prevista una franja electoral en el artículo 229º del Código Electoral, que se refiere exclusivamente a los medios de comunicación estatal, la casi inexistencia de estos medios hace que la norma no sea viable. Hasta 1994 existía una franja en los medios privados, pero los concesionarios lograron su abolición.

No hay regulaciones respecto a la publicidad privada, salvo el principio general de equidad y la obligación de informar al Tribunal Supremo Electoral sobre las tarifas que cobrarán los medios de comunicación.

Se prohíbe la publicación de encuestas quince días antes de las elecciones.

Guatemala

El Tribunal Supremo Electoral adjudica treinta minutos semanales a cada partido o coalición de partidos en la televisión y la radio estatales, sin perjuicio de la compra privada de espacios. Ese espacio es adjudicado por el Tribunal Supremo Electoral de acuerdo con los partidos, y se destina sólo a la difusión del programa partidario. Dado que existe únicamente una emisora de radio oficial y no hay televisión estatal, la medida es prácticamente irrelevante.

Salvo indicar que no debe haber tarifas diferentes a las habituales, no hay normas respecto a la propaganda contratada.

Haití

La falta de institucionalidad es uno de los grandes problemas del país. Casi toda su legislación es letra muerta. El decreto ley sobre el funcionamiento de partidos establece una franja de dos horas de duración en las estaciones de radio y televisión del Estado, que deben ser distribuidas en espacios de cinco a quince minutos, por acuerdo entre la dirección de la estación y la dirección del partido político. Esta disposición no ha sido cumplida hasta el presente.

Además, se establece que los medios deben ser equitativos en cuanto al tiempo de cobertura informativa en sus programas. Pero es importante consignar que gran parte del país carece de electricidad todo el año y que en la capital, Port au Prince, sólo suele disponerse del servicio por tres o cuatro horas diarias. La falta de televisores y el analfabetismo hacen de la radio la principal fuente de información

y difusión. Dada la situación económica y social del país, Haití constituye un caso especial dentro de la región, encontrándose muy apartado del resto de países.

Honduras

No hay disposiciones que permitan el uso gratuito de los medios a las fuerzas políticas. El Tribunal Nacional de Elecciones, el Registro Nacional de Personas y la Asociación de Municipalidades de Honduras pueden disponer de tiempo en los medios estatales para animar a la población a participar en la elección.

México

Los cambios introducidos para mejorar la acción de los organismos electorales y la limpieza de las elecciones también fueron importantes en este campo. La Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos (DPPP) y la Comisión de Radiodifusión del Instituto Federal Electoral (IFE) son los organismos encargados de asignar los programas de radio y televisión de los partidos políticos. La Comisión de Radiodifusión es presidida por el director ejecutivo de Prerrogativas, y cada partido político puede acreditar un representante con facultades de decisión acerca de los contenidos del programa a difundir. Los partidos deben presentar los guiones técnicos para su aprobación.

El IFE debe asegurar que los concesionarios de los servicios de televisión coloquen los programas en los horarios de mayor audiencia. En el proceso electoral para elegir presidente, el tiempo total de transmisión para todos los partidos alcanza a doscientas cincuenta horas en radio y doscientas en televisión. Cuando la elección es sólo de parlamentarios, el tiempo disponible es la mitad (125 horas en radio y cien en televisión).

Además de este «piso», durante los períodos de campaña electoral, el IFE, con recursos propios, adquiere hasta diez mil cuñas de radio de treinta segundos y cuatrocientos *spots* de televisión de veinte segundos mensuales, para distribuir entre todos los partidos. Si no son usados en el plazo de un mes se pierden, no pueden acumularse para emplearlos en el siguiente mes. Se dispone que el costo total de estas promociones no puede exceder al 20% del financiamiento público que corresponde a los partidos políticos para las campañas en año de elección presidencial, y el 12% cuando sólo se elija legisladores.

El 70% del tiempo se distribuye de acuerdo a la fuerza parlamentaria y el resto, en forma igualitaria entre todas las fuerzas. En caso de presentarse nuevos partidos que hasta ese momento no estén en el Congreso, se les dará el 4% del tiempo de las franjas ya citadas.

Fuera de los períodos electorales se puede difundir principios ideológicos, programas de acción y posiciones partidarias. Cada partido dispone mensualmente de quince minutos en televisión y otros tantos en radio, además de participar junto con

los otros partidos en un programa especial, a transmitirse dos veces por mes por radio y televisión, programa coordinado por la DPPP. También es posible difundir programas regionales, por la mitad del tiempo adjudicado a cada partido, que se añaden al total disponible en el nivel nacional.

Además de las dos franjas anteriores, los partidos pueden contratar espacios en los medios de comunicación en forma privada, sin límite de tiempo. Los montos los fija el total dispuesto para las campañas electorales. También se debe cumplir con el tiempo marcado para cada campaña electoral.

La primera franja es totalmente gratuita para los partidos y el IFE la establece de acuerdo con los tiempos que oficialmente deben dedicar los concesionarios de medios de acuerdo a la Ley Federal de Radio y Televisión. La segunda franja se paga con recursos del presupuesto del IFE. Los medios deben informarle de sus tarifas, que no pueden ser superiores a las de la publicidad comercial. En caso de requerir los servicios de un medio más de un partido en un mismo horario, el IFE arbitrará soluciones. La gestión de las franjas es responsabilidad de la DPPP del IFE y de la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación del gobierno federal.

Está prohibido realizar propaganda que incluya diatribas, infamias, calumnias, particularmente durante las campañas electorales. Se establece que la mitad del tiempo destinado a los partidos en las franjas de radio y televisión debe ser destinado a analizar temas de interés nacional y su posición frente a ellos.

La propaganda indirecta también es supervisada por el IFE. De acuerdo con el Código Electoral, la DPPP debe reunirse con la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión para fijar sus lineamientos antes de comenzar cada campaña. Asimismo, la Comisión de Radiodifusión del IFE monitoreará todas las transmisiones e informará al Consejo General de la institución. El resultado del monitoreo indica el número de veces que se cita al partido o al candidato y el sentido (positivo, negativo o neutro) en cada informativo emitido por radio o televisión. No se monitorean los programas periodísticos. El IFE, a requerimiento partidario, puede organizar debates en los medios electromagnéticos.

No hay normas federales (sí las hay en algunos estados) que prohíban al gobierno propaganda institucional en tiempos de campaña electoral. Sin embargo, desde 1994 el IFE ha exhortado al gobierno federal a no hacerlo.

El IFE puede establecer los criterios técnicos generales bajo los que se realizan los estudios de opinión. Los protocolos de encuestas de opinión pública deben depositarse en su Secretaría y queda prohibido publicarlas en los ocho días previos a la elección.

En el caso de la prensa escrita, el IFE sólo debe solicitar sus tarifas, pero no hay límites para incluir propaganda en ellos.

El IFE es también el organismo encargado de aplicar sanciones, incluyendo desde multas y supresión del financiamiento público hasta la suspensión, primero, y cancelación, después, del registro partidario como sanción máxima. En el año 2003 el organismo aplicó fuertes multas al PRI y al grupo denominado Amigos de Fox por exceder los límites de gasto permitidos por ley.

Este complejo esquema ha servido para procesar la transición del sistema de un partido hegemónico a otro pluripartista, pero su elevadísimo costo hace dudar de su sostenibilidad. Seguramente habrá que hacerle ajustes en un futuro inmediato.

Nicaragua

Las normas indican que los partidos pueden disponer de treinta minutos diarios en la televisión estatal y de 45 minutos diarios en cada una de las tres radioemisoras estatales. La distribución es igualitaria.

Para las elecciones municipales se dispone de quince minutos diarios en cada una de las radioemisoras estatales que no alcancen cobertura nacional, en aquellas circunscripciones en las que hubiere inscrito candidatos la organización política correspondiente. También se dan diez minutos en cada una de las radioemisoras estatales con cobertura nacional y tres minutos en la televisión estatal al cierre de campaña.

En las elecciones en la Costa Atlántica el tiempo disponible es de veinte minutos diarios en radioemisoras estatales regionales y cinco en la televisión regional estatal, pero esta última no existe; así como cinco minutos en radioemisoras estatales de carácter estatal. En caso de celebrarse simultáneamente más de una elección, se utilizará el mayor tiempo previsto.

Se puede contratar publicidad privadamente bajo un régimen de absoluta libertad. La Corte Suprema de Justicia consideró inconstitucional regular las tarifas de publicidad como se disponía antes.

Globalmente, no se puede dedicar por día a propaganda electoral más de treinta minutos en cada canal de televisión, 45 minutos en cada radioemisora y dos páginas enteras en cada diario. Ningún partido o alianza puede contratar más del 10% del tiempo o espacio permitido en las radios y canales de televisión.

Por decisión del órgano electoral, no se puede publicar encuestas 72 horas antes de cada acto electoral. El mismo organismo ha dictado normas sobre la calidad de los estudios de opinión pública.

De acuerdo con la Organización Nicaragüense de Agencias de Publicidad (ONAP), en el proceso electoral del año 2001, elección presidencial y del Congreso, se gastaron 35.000.000 de córdobas en prensa escrita, radio y televisión (el 79% en este último medio).

Panamá

Sólo se garantiza el uso de la cadena estatal de radio y del canal de televisión educativa estatal de modo que los partidos se puedan comunicar permanentemente con la ciudadanía. El Tribunal Electoral dispone el tiempo en el que cada partido puede usar estos medios, que se estableció en quince minutos por partido registrado, sobre la base de un esquema rotativo. Sin embargo, sólo se suele usar en períodos electorales.

En la televisión y la radio privadas, los partidos y las alianzas deben pagar por su uso. No existen reglamentaciones que impliquen límites.

Paraguay

El Código Electoral indica que los medios de comunicación social radiales y televisivos deben dedicar un 3% de sus espacios diarios a divulgar las bases programáticas de los partidos en los diez días anteriores al cierre de una campaña electoral, y que los periódicos deben destinar una página. Sin embargo, esa norma, que debe ser implementada por la justicia electoral, no siempre se cumple por falta de interés de los contendientes.

Este país ofrece un sistema de control negativo al establecer límites: no existen espacios gratuitos para divulgación de propaganda, sino límites para evitar que una organización partidaria tenga una presencia masiva en la publicidad y en la propaganda. Se dispone que el tiempo para llevar adelante campañas será de sesenta días para las elecciones nacionales y treinta para las internas de cada partido o alianza.

Los límites que se establecen son de no más de cinco minutos de publicidad en cada radio o televisora por partido, cada día, y no más de media página de periódico, o centímetros equivalentes de columna, en la prensa escrita.

Datos de la empresa IBOPE entregados a Transparencia sobre la elección presidencial de 2003 indicarían que el costo de una elección en publicidad rondaría el millón de dólares, de los cuales el 83% correspondería al costo de propaganda televisiva. La cifra parece baja y no indica si se trata de montos a los que se aplicó un descuento especial, que implicaría cobrar muy por debajo de los precios normales de mercado.

Perú

La Ley de Partidos Políticos de 2003 creó un franja en todos los medios radiales y televisivos. La franja no es exclusiva, los partidos pueden, además, contratar publicidad privada, pero ésta guarda relación con la franja protegida por el Estado.

Una ley del año 2000 (Nº 27369) estableció la prohibición estatal para el gobierno de contratar publicidad a partir de la convocatoria electoral, salvo excepciones previstas.

En Perú no se puede difundir encuestas quince días antes de los comicios. Sin embargo, la norma de 1992 no tuvo en cuenta su difusión en la televisión proveniente

del exterior que no tiene que cumplirla, por lo que mediante esa vía se sigue informando al público acerca de la intención de voto durante el período final.

De acuerdo con Transparencia de Perú, en las elecciones generales de 2001 se gastó en publicidad alrededor de 6.500.000 dólares.

Uruguay

La Ley N° 17045, de diciembre de 1998, estableció por primera vez límites a las campañas electorales en los medios de comunicación. Fueron cuarenta días para las elecciones internas para elegir el candidato a presidente de los partidos, cincuenta días para las elecciones nacionales, veinte días si debe realizarse una segunda vuelta para elegir el presidente, y cuarenta días para las elecciones municipales. En 2004 esta norma fue reformada y se limitó el tiempo de la campaña en medios de comunicación electromagnéticos a treinta días antes de la elección nacional, y a quince en el caso de existir una segunda vuelta.

A su vez, se estableció que las radioemisoras y el canal de televisión estatal dispondrían de espacios gratuitos de cinco minutos al inicio de la campaña electoral nacional y de quince minutos al cierre. El espacio de quince minutos se da también a los candidatos que disputan una eventual segunda vuelta. Se otorga a todos los partidos que en la elección interna para nombrar candidato presidencial alcancen el 3% del total de votos del padrón de ciudadanos.

La masa de la publicidad se contrata privadamente por parte de los partidos y candidatos con los concesionarios de medios. En la elección presidencial y del Congreso de 1999, el costo efectivo promedio del *spot* publicitario en televisión en tandas rotativas fue de 3,50 dólares el minuto. El costo de publicidad comercial en horario estelar era de 8,00 dólares por minuto. En la elección interna de 2004 ese costo en horario estelar cayó a entre 2,00 y 2,50 dólares el minuto.

Venezuela

La crisis política permanente de Venezuela hace que se dude y se tenga interpretaciones muy diversas respecto a la normativa que puede estar vigente sobre el tema. La sanción de la Constitución Bolivariana es terminante en su artículo 67º, al indicar que no se financiará con fondos del Estado a «asociaciones con fines políticos» (ni siquiera se las denomina partidos políticos). Indica también que una ley regulará lo concerniente al financiamiento privado, tal ley no se ha sancionado, vista la crisis y el sesgo antipartidista que asumió la Constitución.

Es difícil interpretar si está vigente o no la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política (LOSPP) que garantizaba el uso de treinta minutos semanales a los partidos en la televisión y la radio estatales durante los cuatro meses de campaña electoral. De todos modos, su relevancia era prácticamente nula dada la baja sintonía de esos programas.

GESTIÓN ELECTORAL



Fiesta de San Juan en Amancaes. Óleo, 1843.

La democracia tiene un costo: hacer elecciones*

Fernando Tuesta Soldevilla

PROCLAMAR QUE *no hay elecciones sin democracia* es una afirmación errónea. En realidad, muchos gobiernos dictatoriales a lo largo de la historia han tenido que recurrir a las urnas para atender inquietudes sociales y así sobrellevar su autoritarismo, aplacar hostilidades o subvertir ánimos de inspiración democrática. Aunque suene paradójico, es a través de estas elecciones menores que las dictaduras han buscado legitimarse, usándolas como paliativo para lograr climas sociales convenientes. Las dictaduras y la democracia pueden tener elecciones, pero una democracia debe tenerlas de manera limpia y periódica. También es recurrente escuchar que la *democracia no es sólo elecciones*, minimizando así el único mecanismo del que ésta nace. No siendo errónea, la frase es incompleta; por eso, es necesario afirmar, también, que *no hay democracia sin elecciones*.

Las elecciones constituyen el mecanismo de alumbramiento y sostenimiento del sistema democrático. Y lo son puesto que las elecciones, sobre todo, producen poder. Es más, al otorgar a los representantes elegidos la posibilidad de tomar decisiones, el poder debe nacer de elecciones limpias y transparentes que en verdad lo legitimen.

En tal sentido, si la democracia tiene un precio, éste es el costo de celebrar elecciones periódicas. La historia de las elecciones es la historia de la democracia y eso ha significado pasar de comicios que convocaban a pocos a procesos que involucran a millones de personas. Hoy en día, elegir no es más el privilegio de algunos. La práctica democrática del siglo XX supo quebrar prerrogativas e impulsar el derecho al voto universal, de las mujeres, de

* Este artículo es una versión revisada de la ponencia presentada ante la X Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, Protocolo de Quito (Lima, 29 y 30 de enero de 2003).

los analfabetos, rebajar la edad mínima para ejercer el derecho al voto, otorgar el voto a los militares, hasta conformar un cuerpo electoral que representa un porcentaje significativo de la población. Estamos así ante la democracia de las masas, la democracia de los millones.

Lejos de las dictaduras, entonces, es necesaria la existencia de órganos electorales cuyo trabajo refleje, con transparencia y exactitud, la decisión de los electores. Pero organizar elecciones supone un costo: el empleo del dinero de todos los contribuyentes para que puedan sufragar. Sin embargo, cuando se habla de costos y de dinero, la literatura sobre elecciones suele centrar su atención en el financiamiento de las campañas y de los partidos políticos. Existe escasa literatura que intente sistematizar y reflexionar acerca de cuánto y por qué se debe gastar en elecciones.¹ Este texto pretende contribuir a ese propósito.

1. TRES ELEMENTOS PARA ENTENDER LAS ELECCIONES MODERNAS

La democracia moderna exige la organización de procesos electorales no sólo periódicos, sino también limpios, transparentes y cuyos resultados sean incuestionables. Sin embargo, debemos considerar que en todos los países se han producido cambios en los procesos electorales y, por lo tanto, en sus costos, como consecuencia de las variables que mencionamos a continuación.

El incremento del cuerpo electoral

El volumen de electores se ha incrementado históricamente como producto del crecimiento vegetativo y de modificaciones en las normas que han llevado a la universalización del derecho de sufragio. Esta consideración cuantitativa exige organizar procesos electorales que transitan de las elites a las masas, de la urbe al campo y de lo simple a lo complejo, en términos de llevar las elecciones a los lugares y regiones más difíciles. Este incremento produce una elevación de los costos.

En el Perú, por ejemplo, desde el voto universal para los varones en 1931, el cuerpo electoral no creció sino hasta 1955, cuando se otorgó el voto a las mujeres. Más tarde, y a propósito de la elección de la Asamblea

1. Para el caso de Perú puede verse Tuesta, 2002.

Constituyente de 1978, se rebaja la edad para poder votar, de 21 a 18 años; para, sólo un par de años más tarde, en 1980, otorgar el voto a los analfabetos quienes terminaron de engrosar el padrón de electores (Tuesta, 1995). Además, hoy en día se discute la posibilidad de conceder el voto a los militares, lo que supondría un nuevo incremento.

Como se puede ver, la democracia de masas no responde a una explosión demográfica espontánea, sino a la horizontalización de sus participantes, a la inclusión cada vez mayor de ciudadanos y ciudadanas.

Los medios de comunicación

Con el crecimiento de la ciudadanía, ocurrió lo mismo con los consumidores. La masificación de la política demandó mayor presencia de los medios de comunicación que, bajo su lógica, la televisión en particular, centraron la política en ellos (Swanson, 1995). La transmisión de imágenes a millones de personas transformó a la televisión en un poder persuasivo y activo. En la medida en que hacer elecciones es una actividad justamente de millones, no sólo es necesario informar a la población, sino invertir recursos en los medios.

Éstos han desdibujado las fronteras de clase. Finalmente todos son consumidores y, como consumidores de política, los ciudadanos comunes se han acercado al quehacer institucional y a quienes deciden los rumbos políticos, económicos, sociales y religiosos. Como anota Giovanni Sartori: «el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea» (1997, 65).

La opinión pública

La opinión pública se ha convertido en un elemento vital que no sólo exige programas y promesas de los políticos, sino que alienta a la población a estar atenta a la organización del proceso para reclamar resultados fehacientes y rápidos.

Lejos de las dictaduras, el poder se expone a la opinión pública. La democracia centrada en los medios es capaz de vulnerar, redimir, encumbrar y hacer sucumbir con la misma facilidad líderes e instituciones. En este contexto, la manera más efectiva de controlar esta presión es atendiendo al ciudadano,

dándole cabida en las instancias de decisión. Una democracia, entonces, requiere de elecciones con mayor rigor que una dictadura, con mecanismos que puedan contar y difundir los votos ciudadanos en el menor tiempo posible, y este costo debe ser entendido como una variable adscrita al sistema.

2. LA COYUNTURA POLÍTICA Y SOCIAL

Las condiciones del contexto político y social de cada país son factores determinantes de los costos electorales. Cabe aquí trazar un mapa con los dos escenarios posibles en los que se puede desarrollar una elección: en circunstancias normales y en etapas de transición. Estas últimas, con mayor frecuencia, requieren garantizar, más allá del sistema empleado, la transparencia y la justeza de los resultados, para cuyo efecto se destinan ingentes recursos y esfuerzos.

El ambiente y la situación política local añaden requerimientos específicos al proceso, en especial al momento del escrutinio de la votación. Los factores locales podrían implicar la necesidad de medidas adicionales de seguridad durante el cómputo de votos o de una determinada tecnología de comunicaciones que no se encuentre disponible. Para la transición peruana del año 2001 se extremaron diversas medidas en el sistema de cómputo, que representaba el centro de todos los temores y dudas, ya que, a final de cuentas, había significado el centro nervioso de la reelección fraudulenta, el año anterior, de Alberto Fujimori. Las elecciones generales de la transición supusieron, por ejemplo, implementar un programa de contingencia y contratar los servicios de una empresa auditora que supervisara, en forma permanente, el programa electoral, entre otras complicadas medidas de seguridad que acrecentaron los gastos en forma considerable.

3. LA FRECUENCIA ELECTORAL

Una democracia estable exige elecciones con cierta frecuencia. En América Latina el paso de la dictadura a la democracia y viceversa, una suerte de péndulo, creaba períodos en los que había elecciones que, si bien variaban de país en país, no dejaban de ser períodos relativamente cortos. Desde la década de 1970 se desarrolla lo que se denominó la Tercera Ola de democratización (Huntington, 1994), que comienza con la caída de las dictaduras de Portugal, España, Grecia y, en América Latina, con el retiro de las dictaduras militares.

En este marco, no existe período en la historia de América Latina en el que se hayan realizado más procesos electorales que en los últimos veinticinco años. En algunos casos, el número de elecciones supera a todas las efectuadas desde la fundación de las repúblicas. Un ejemplo claro de esta evolución democrática podemos encontrarlo revisando el caso peruano. Entre 1931 y 1966 se sucedieron diez elecciones; sin embargo, en veinticuatro años, entre 1978 y 2002, los peruanos han sido convocados a votar en veintidós oportunidades, casi un proceso por año.

CUADRO 1
Perú 1931-2002: número de procesos electorales

TIPO DE PROCESO	1931-1966 (35 AÑOS)	1978-2002 (24 AÑOS)
Presidenciales y parlamentarias	7	9*
Constituyentes**	–	2
Municipales***	2	6
Regionales	–	2
Referéndum / Plebiscito	1	1
Revocatoria de autoridades municipales	–	2
Total	10	22

* Se cuentan las segundas vueltas electorales de 1990, 2000 y 2002.

** El Congreso de 1931-1933 tuvo función legislativa y constituyente.

*** No se toman en cuenta la única segunda vuelta electoral municipal de 1998, ni las seis elecciones municipales complementarias que se convocan al año siguiente de cada elección municipal.

No obstante, conforme las democracias se estabilizan, el mecanismo de elecciones se amplía. En algunos países como Ecuador y Venezuela se han elegido representantes para el Parlamento Andino, y en Perú se elegirá a los jueces de paz no letrados. El resultado siempre será la elección de miles de representantes que requerirá la movilización de cientos de miles de personas en campañas electorales y millones de personas convocadas a votar. Se demuestra así que no existe participación política alguna que incorpore a una cantidad de ciudadanos tan alta como las elecciones. Es más, para la gran mayoría, se trata de casi la única forma de participación política en la que intervienen. Cantidad, diversidad y frecuencia configuran, de esta manera, elementos sustantivos que tienen impacto en los presupuestos públicos.

Hasta aquí tenemos elementos para entender por qué se invierte en elecciones. Sin embargo, no todas cuestan igual, no sólo por el número de personas involucrado, sino porque existen variables que hacen que su costo varíe,

lo que dificulta las generalizaciones que, no obstante, se suelen practicar con mucha frecuencia y, a partir de ellas, se establecen conclusiones que distan de ser correctas.

Hacer elecciones implica costos de organización, costos de fiscalización y control, costos de la administración de justicia y costos de las campañas electorales. Todos ellos están vinculados, principalmente, a dos tipos de tareas:

- De rutina: padrón electoral, reconocimiento de poblados menores y grupos nativos, educación ciudadana, seguimiento de la conformación e inscripción de los partidos políticos, capacitación de personal, planeamiento del siguiente proceso electoral.
- Del proceso: producción de material, capacitación y educación electoral, escrutinio, difusión de resultados, es decir, aquellas que se ejecutan a partir de la convocatoria a elecciones.

Aunque el costo no puede ser el elemento determinante de la calidad de la organización de las elecciones, tampoco puede ser descuidado. En cierta medida, la preocupación por reducir el gasto de los procesos electorales crece conforme el sistema se estabiliza y la ayuda internacional se suprime. Esto motiva la búsqueda de soluciones técnicas más eficientes y el logro de una administración electoral de dimensiones y medios que resulten sostenibles para el propio país.

4. VARIABLES QUE INCIDEN EN EL COSTO DE LAS ELECCIONES

En general, un proceso electoral a gran escala no es barato. Cada país, con su sistema electoral, sus condiciones y problemas, afectará de manera distinta y directa no sólo la organización del proceso sino el presupuesto involucrado. Como se observará, escoger alguna alternativa dentro de las variables que pasaremos a revisar puede elevar los costos de los procesos electorales; sin embargo, éste no debe ser un elemento determinante para decidir qué tipo de elecciones requiere un país.

Simultaneidad de las elecciones

El régimen político constituye la primera variable determinante para medir el costo de una elección: es más elevado en regímenes presidencialistas que en los parlamentaristas. Esto es así puesto que en los presidencialistas —en

toda América, parte de Europa del Este y de Asia— se desarrollan dos elecciones: una para elegir al presidente de la República y otra para elegir al Parlamento. En cambio, en los regímenes parlamentaristas —la mayoría de los países de Europa y Oceanía, y parte de Asia y África— tan sólo se elige un Parlamento que, a su vez, designa al presidente de la República.

En América Latina, en donde se comparte un mismo régimen político, el presidencialista, existe la exigencia de desarrollar dos elecciones; sin embargo, éstas pueden o no realizarse de manera simultánea. Los países que realizan elecciones simultáneas, como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, invierten menos que los países cuyas elecciones están separadas en el tiempo, como son los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y República Dominicana.

Tipos de elección

Otra variable fundamental es el tipo de elección de que se trate. Una elección es más costosa mientras más desagregada sea la clase de representación que se quiera nombrar. Por ello, una elección municipal resulta más onerosa que una elección parlamentaria. Ésta lo es más que una presidencial y, a su vez, esta última, más que un referéndum o plebiscito.

Hay elecciones que atañen tan sólo a determinadas circunscripciones. Por ejemplo, una revocatoria del mandato de representantes, una elección regional o un plebiscito no nacional. En estos casos, es probable que los costos absolutos sean menores pero, en términos relativos, cuestan más porque se demandan costos fijos que no se pueden evitar.

Es importante tomar en cuenta esta variable, puesto que elecciones de diverso tipo no sólo no cuestan lo mismo, sino que no se pueden comparar. Esto es algo que ocurre con frecuencia, pero es un clamoroso error.

Sistema electoral

Si bien suele considerarse la existencia de dos sistemas electorales, el proporcional y el mayoritario, existen tantos sistemas electorales particulares como países, debido a sus elementos constitutivos. No necesariamente el sistema más sencillo y económico resulta ideal. Por el contrario, puede ser

un falso ahorro a largo plazo, ya que un sistema electoral disfuncional puede tener un impacto negativo sobre el sistema político y la estabilidad democrática de una nación.

Al interior de los elementos del sistema electoral, el tipo de circunscripción electoral es un elemento clave que incide en el costo de las elecciones. Cualquier sistema basado en distritos uninominales exige una inversión especial para trazar las demarcaciones de pequeñas circunscripciones que se determinan en función del tamaño, cohesión y contigüidad de su población. Además, al ser poco frecuente que esta tarea se realice una sola vez, los límites son regularmente ajustados para reflejar cambios en la demografía del país. Menos costoso es un sistema con circunscripciones plurinominales, en la medida en que, por lo general, se suele distribuir las bancadas a través de la delimitación política administrativa existente —se evita así una demarcación especial. En esta línea de argumentación, es menos costoso aquel sistema que contiene una circunscripción nacional. El impacto que produce el tipo de circunscripción se observa de manera evidente en los materiales electorales, la logística y los aspectos administrativos.

Otro elemento que hace variar los costos es la exigencia para alcanzar la presidencia de la República. Países como Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela,² que eligen a sus presidentes por mayoría relativa, y Bolivia, que tiene el sistema de mayoría absoluta pero con segunda vuelta a través del Parlamento, realizan una sola elección.³ En cambio, aquellos países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay que tienen el sistema de mayoría absoluta en dos vueltas electorales están expuestos —con lo imprevisible del caso— a organizar dos elecciones. Y, por lo tanto, se trata de un sistema más costoso, así la segunda vuelta electoral cueste menos.⁴

2. Si bien la Constitución de 1999 establece que gana la presidencia de la República quien haya obtenido la mayoría de votos, hay una discusión acerca de si el artículo pertinente señala que debe ser por mayoría relativa, como fue siempre en Venezuela, o por mayoría absoluta, en cuyo caso habría una segunda vuelta electoral.

3. Específicamente en América Latina, la segunda vuelta electoral sólo se realiza en el nivel presidencial. En el nivel municipal, sólo se puede convocar en Guatemala en los municipios con más de doscientos mil electores. Perú tuvo el sistema de mayoría absoluta en dos vueltas para elecciones municipales sólo en 1998.

4. En Perú, para las elecciones de 2001, en la primera vuelta electoral (presidencial y parlamentaria) el costo fue de 43 millones de dólares; y, en la segunda vuelta presidencial, el costo fue de 27 millones de dólares.

También incide en los costos del sistema electoral el tipo de candidatura. Los sistemas con lista cerrada y bloqueada como Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana son menos costosos pues el material electoral, la logística y la campaña de información, educación electoral y conteo de votos son más sencillos. En cambio, los sistemas con listas cerradas pero no bloqueadas o abiertas, como son los casos de Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela, resultan más costosos.

En general, un sistema con elecciones parlamentarias para cámara única, no simultáneas con las presidenciales, que sea de circunscripción única y lista cerrada y bloqueada, generará menos costos que el sistema electoral de un país con parlamento bicameral, comicios simultáneos presidenciales y parlamentarios, que contenga circunscripciones uninominales, o forme parte de un sistema proporcional personalizado, o tenga lista cerrada pero no bloqueada y cuya elección presidencial sea por mayoría absoluta en dos vueltas electorales. Estas diferencias en los sistemas electorales, que tienen diversos impactos en los presupuestos de los procesos electorales, nos llevan a afirmar que no es posible comparar costos de dos o más países; menos todavía elaborar índices de gastos por elector.

Plazos y disponibilidad presupuestal

Las leyes y reglamentos electorales de cada país, sobre todo si no son elaborados de manera técnica, suelen producir normas poco prácticas, insuficientes y contradictorias cuyos efectos, muchas veces, elevan los costos de los procesos electorales. Dentro de la gama de elementos a considerar tenemos los relacionados con el tiempo y la oportunidad. Muchas veces los plazos entre la convocatoria a elecciones y su realización son tan cortos como los plazos del calendario que debe cumplir cada etapa del proceso, se obliga así a los organismos electorales a enfrentar contratos desventajosos con proveedores, lo que eleva los costos por lo que se puede apreciar sobrecostos innecesarios. En otras ocasiones, los plazos son los adecuados pero el presupuesto no llega a tiempo a disposición de los organismos electorales.

Número y funciones de los organismos electorales

Según los distintos diseños de la administración electoral, puede haber un solo organismo electoral (Costa Rica, Brasil, Ecuador, Bolivia, Paraguay o

Uruguay) o más de uno (Chile, México, Colombia o Perú). Sin embargo, el mayor o menor costo no está en razón del número, sino en la clara delimitación de las funciones. Si éstas no están clara y debidamente distribuidas puede haber un incremento de los costos electorales. De otro lado, al momento de consignar los costos totales de un proceso electoral no suele considerarse el gasto en el que incurren otras instituciones que, sin tener funciones propiamente electorales, laboran para su desarrollo. De acuerdo a los países, podemos hablar de las Fuerzas Armadas, el servicio de correos, el Ministerio Público y el Ministerio del Interior, entre otros.

Asimismo, dependiendo de los modelos, existen órganos descentralizados permanentes que exigen, a su vez, un costo permanente. Es el caso de la mayoría de países de la región. Por el contrario, como se observa en el Perú, en donde sólo uno de los tres órganos electorales tiene unidades descentralizadas permanentes,⁵ sus presupuestos ordinarios son menores. Sin embargo, durante un proceso electoral los organismos requieren constituir sus unidades descentralizadas, ocasionando costos precisos pero altos, si se tiene en cuenta que los trabajadores y funcionarios, que suelen ser miles, deben ser contratados y capacitados para que, después de terminado el proceso electoral, se desactive toda la estructura creada. Aparentemente cuesta menos pero, al perderse la continuidad de la experiencia laboral electoral, se ocasionan costos difíciles de mensurar.

5. EL COSTO DE LAS ELECCIONES

Para llevar adelante un proceso electoral de calidad (limpio, transparente y de resultados incuestionables) se requiere, como hemos señalado, un presupuesto que cubra dicha exigencia, que sea proporcionado de manera oportuna y cuya elaboración sea parte de un planeamiento para el cumplimiento de objetivos delimitados por etapas en un calendario que permita realizar comicios en el día preciso, pues una postergación podría ocasionar serios daños a la credibilidad del proceso y a la gobernabilidad del país.

Para llegar a tener el costo total de un proceso electoral deben sumarse aquellos presupuestos que den cuenta de la inversión en la justicia electoral,

5. Se trata del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), que se encarga del registro de los ciudadanos y de la elaboración del Padrón Electoral.

en el financiamiento de las campañas electorales y en la administración u organización electoral.

La justicia electoral

De acuerdo al diseño de los órganos electorales de cada país, la administración de justicia electoral puede estar a cargo de la justicia ordinaria, una sala especializada de la Corte Suprema o un órgano autónomo. La especialización transita de menor a mayor. En cualquiera de los casos, no obstante la diferencia en la normatividad entre un país y otro, cada etapa del proceso electoral ocasiona la necesidad de resolver conflictos e impugnaciones. No obstante, procedimientos simples y agilidad en resolverlos, muchas veces pueden enfrentar normas mal elaboradas que incrementan los costos.

El financiamiento de las campañas electorales

Existen otros gastos conectados con el presupuesto electoral que tienen que ver con la campaña electoral y que han ido creciendo, de manera notable, en las últimas dos décadas. Con el objetivo de ofrecer igualdad de oportunidades a todos los candidatos y partidos y para que éstos no queden a merced de los intereses privados, se ha implantado el financiamiento de las campañas electorales con el presupuesto público. Éste es el financiamiento de los partidos políticos que puede provenir de fuentes privadas y/o públicas. La gran mayoría de países proporciona algún tipo de financiamiento público que puede ser directo o indirecto. Este último puede otorgarse mediante la concesión de espacios en los medios de comunicación, subsidios postales, de telefonía, etc. Mas es el financiamiento público directo —que, a su vez, puede tener variadas formas— el que ha crecido en forma considerable. Sea por entrega directa de manera anticipada o por devolución de los gastos a los partidos políticos, el financiamiento exige el control y la fiscalización de su uso; para lo que no sólo se requiere una norma adecuada de fácil aplicación, sino instalar un aparato especializado que cumpla esta nueva función.

Si bien los rubros de los gastos en los que incurren los partidos políticos son muchos, la mayor fuente de éstos es la televisión. Este medio de comunicación masivo ha encarecido las campañas. Aprovechando el desprestigio de los partidos políticos, la televisión ha centrado la política en sus escenarios al personalizar las campañas y crear la imperiosa necesidad de invertir en una publicidad que suele ser muy costosa.

En consecuencia, el financiamiento de los partidos políticos ha encarecido los presupuestos electorales y su aplicación, así como su supervisión y control; lo que representa una pesada carga administrativa.

La administración electoral

Las elecciones son acontecimientos que involucran a millones de personas y exigen de la administración electoral la realización de un conjunto de actividades, en etapas que deben estar bien definidas. Una adecuada administración electoral influye en la legitimidad que la ciudadanía otorga a los representantes elegidos. Por lo tanto, esta responsabilidad exige de los trabajadores y funcionarios un alto compromiso con su tarea, que se debe fundar en independencia, neutralidad partidaria y profesionalismo.

Si bien las funciones varían de país a país, se presentan regularmente, entre otras, las siguientes tareas:

- registro y padrón electoral
- educación electoral y de las minorías
- capacitación de funcionarios y trabajadores
- información ciudadana
- escrutinio de los votos
- transmisión de resultados

A diferencia de cualquier servicio de la administración pública, la particularidad de la administración electoral es que su trabajo es extremadamente visible cuando está en proceso, siendo presionado por la propia competencia partidaria. Su responsabilidad es fundamental, pues un fracaso puede traer consecuencias funestas a la democracia del país.

Las exigencias son muchas y variadas: un padrón electoral que acoja a los que tienen mayoría de edad y que esté adecuada y permanentemente depurado; información continua y veraz en los diversos momentos del proceso; diseño e instalación de locales de votación accesibles y con facilidades para la población vulnerable (adultos mayores y ciudadanos con discapacidad); educación electoral variada que permita el acceso a los sectores no alfabetizados y multiculturales; materiales electorales adecuados (votos, actas, etcétera); información permanente y facilidades de control para los representantes de los partidos políticos en todas las fases del proceso, particularmente en el escrutinio; y transmisión de resultados con prontitud y exactitud.

Todas las actividades y exigencias de las elecciones modernas deben, por lo tanto, estar perfectamente ubicadas y controladas a través de un plan estratégico, planes operativos, calendarios, procedimientos electorales y una logística adecuada.

En los últimos años, la tecnología, en particular la informática, se ha convertido en la mejor aliada, con el consecuente aumento del presupuesto, pero con los subsiguientes beneficios. El que una solución tecnológica sea rentable dependerá de una serie de circunstancias locales, incluyendo la complejidad del sistema de votación, el número de papeletas que se computen, el costo relativo de la mano de obra frente al de la tecnología, y si el escrutinio se realiza de manera centralizada o descentralizada.

En general, un método de escrutinio mecánico o informatizado puede resultar rentable cuando se va a computar un gran número de papeletas, cuando se usa un sistema de votación que se presta al escrutinio mecánico y cuando los costos de los servicios son relativamente económicos. Mas, dejando de lado las consideraciones de costo, los organismos electorales deben ser conscientes de que los métodos mecánicos e informatizados de escrutinio pueden ser más rápidos y más exactos que los manuales.

A MODO DE CONCLUSIÓN

¿Existe un costo razonable para la democracia? Esta no es una pregunta que puede ser respondida apelando sólo a las cifras pues son numerosos los valores inherentes a la justicia y a la administración electoral que no pueden ser calculados en términos monetarios. Esto no quiere decir que el costo-efectividad no sea uno de los principios guía de la organización de un proceso electoral. Sin embargo, la confianza de la comunidad en la estabilidad y la flexibilidad del ambiente político, la satisfacción de las distintas necesidades de los sectores de la población para garantizar la equidad en el acceso a los procesos electorales y los riesgos de manipulación pueden limitar la capacidad de los administradores electorales para proporcionar soluciones poco costosas que ofrezcan integridad funcional, incluso aquellas que sean asequibles localmente.

Por esta razón las comparaciones entre elecciones, sin considerar qué tan eficientemente fueron utilizados los recursos para alcanzar un equilibrio

aceptable entre todos los principios guía de la administración electoral, resulta por demás inexacto. Aun cotejar dos elecciones del mismo tipo, en el mismo país y apenas con un año de diferencia y concluir que resultaron onerosas no demuestra sino un reduccionismo clamoroso, un desconocimiento del quehacer electoral y un tendencioso manejo de las cifras para efectuar una lectura conveniente.

En lo que a costos se refiere, y como hemos intentado demostrar, es claro que la democracia cuesta y que no debe argumentarse nociones de ahorro para limitar su calidad, ya que resulta claro que un ahorro en el corto plazo puede significar una desestabilización del sistema en el mismo lapso de tiempo.

Más de una vez, las dictaduras apelaron a las urnas para sobrellevar sus regímenes. La democracia no puede desvincularse de éstas. Las elecciones, como mecanismo legitimador del poder, son la base de un sistema democrático que debe responder a las exigencias y expectativas de los ciudadanos. De nada servirá presentar el conteo de una votación si no existe confianza en quien realiza el escrutinio. De nada servirá esta confianza si no se incluyen y participan todos los llamados a votar. Las dictaduras nunca atenderían a estas consideraciones, pues no las necesitan. La democracia, en cambio, se sustenta y se debe a ellas. El poder legítimo tiene un precio que bien vale los mejores esfuerzos y el continuo perfeccionamiento de sus mecanismos de elección.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GOODWIN-GILL, Guy S.

1994 *Elecciones libres y justas (Derecho internacional y práctica)*. Ginebra: Unión Parlamentaria.

HUNTINGTON, Samuel P.

1994 *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL
(IDEA Internacional)

2000a *Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*. México, D. F.: IDEA Internacional / Tribunal Electoral (TE) / Instituto Federal Electoral (IFE).

2000b *Proyecto ACE*. Washington, D. C.: IDEA Internacional / Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) / Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas (UN – DESA). Ver <http://www.aceproject.org>

LIJPHART, Arend

1991 «Avances en el estudio comparativo de los sistemas electorales». En: *Boletín Electoral Latinoamericano*, N° V. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

NOHLEN, Dieter

1994 *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (FCE).

1995 *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2002 *Informe sobre Desarrollo Humano. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid: PNUD.

SABSAY, Daniel Alberto

1991 «El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad». En: *Cuadernos Capel*, N° 34. San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.

SARTORI, Giovanni

1994 *Ingeniería constitucional comparada*. México, D. F.: FCE.

1997 *Homo Videns (La sociedad teledirigida)*. Madrid: Taurus.

SWANSON, David

1995 «El campo de comunicación política. La democracia centrada en los medios». En: A. Muñiz-Alonso & J. I. Rospir (eds.), *Comunicación política*. Madrid: Universitas.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

1995 *Sistema de partidos políticos en el Perú (1978-1995)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

2000 «Reglas de juego de la competencia política: El Perú y la Región Andina». En: F. Tuesta Soldevilla (ed.), *El juego político (Fujimori, la oposición y las reglas)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

2002 «La investigación sobre elecciones: un balance necesario». En: *Elecciones*, N° 1, noviembre, pp. 21-40. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

UNIÓN PARLAMENTARIA (Grupo Español)

1992 *Sistemas electorales (Estudio comparativo mundial)*. Madrid: Cortes Generales de España.

ZOVATTO, Daniel

1994 «Sistemas electorales, sistema de partidos y gobernabilidad en América Latina». En: *Perfiles Liberales*, Nº 37. Bogotá.

Los tribunales electorales en Latinoamérica

Un estudio comparativo*

Juan Jaramillo

INTRODUCCIÓN

La historia de las repúblicas latinoamericanas ha estado marcada por un alto grado de inestabilidad política. Desde un principio, las nuevas naciones adhirieron en sus constituciones a los principios del Estado democrático-liberal determinando, entre otros temas, que la cuestión acerca de quiénes ejercerían el poder político se decidiría a través de elecciones. Sin embargo, la realidad siguió otras sendas: en la gran mayoría de los países la vida política se desarrolló al ritmo de guerras civiles, insurrecciones, dictaduras de diversos tipos o golpes militares. Al lado de estos hechos se celebraron periódicamente elecciones —y una de las particularidades de los dictadores y de los regímenes de facto en Latinoamérica ha sido su pretensión de legitimarse a través de elecciones—; pero, por lo general, los actos electorales se caracterizaron por estar sometidos al control oficial, por la existencia de limitaciones para los grupos opositores y por la repetida manipulación de los resultados electorales.¹ Por eso se podría decir que en Latinoamérica la lucha por elecciones limpias ha sido una reivindicación democrática tan importante como la que se adelantó por la instauración del voto universal, directo y secreto, y por el establecimiento de la representación de las minorías y de la representación proporcional.

Desde la creación de los estados latinoamericanos tanto lo relacionado con la organización de las elecciones como con su calificación fue habitualmente

* Este texto se basa en el trabajo del autor sobre los órganos supremos electorales que será publicado en la segunda edición del *Tratado de Derecho Electoral comparado en América Latina* editado por D. Nohlen, J. J. Orozco, D. Zovatto y J. Thompson para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Universidad de Heidelberg, el Tribunal Electoral y el Instituto Federal Electoral de México y el Fondo de Cultura Económica.

1. Miranda 1957, 273. Ver, entre otros, Mols, 1981; Wynia, 1990; Pierson & Gil, 1957; Busey, 1964; Brandenburg, 1958. Para comentarios más detallados acerca de la historia electoral de cada uno de los países latinoamericanos y acerca de las elecciones realizadas en ellos durante el siglo XX ver Nohlen (1993a).

objeto de numerosas críticas. Así, con respecto a la organización se afirmaba que los organismos electorales eran manejados en última instancia por el Ejecutivo por lo que se le abría a éste la posibilidad de manipulación de los resultados electorales (véase sobre Argentina: Ortega, 1963, 207 y 407; Ecuador: Mena, 1988, 24; Tinajero, 1990, 3; Chile: González Heise, 1982, 19 ss.; Borón, 1971, 399 ss.; Campos Harriet, 1985, 27 ss.; Uruguay: Gros Espiell, 1960, 85-86; Kerbusch, 1971, 16 y 26). Por su parte, la calificación de las elecciones, que estuvo reservada por muchas décadas a los parlamentos, era censurada con fuerza por los abusos que solían cometer² (Gros Espiell, 1960, 38 ss.; Charnay, 1964, 355, 379-382 y 420 ss.); en tanto que se observaba que las alianzas o los partidos mayoritarios anulaban a menudo la elección de los candidatos de los otros partidos, allanando así el ingreso a sus propios candidatos (véase sobre Brasil: Ribeiro, 1976, 94 ss.; De Sousa Sampaio, 1972, 14 ss.; Perú: Basadre, 1980, *pássim*; Chile: González Heise, 1982, 207 ss.; Campos Harriet, 1985, 48; Ecuador: Terán, 1989, 64; México: Tena Ramírez, 1981, 272 ss.).

En vista de esta situación, desde la década de 1920 se inició un proceso de creación de organismos electorales centralizados y especializados y, por lo menos en lo nominal, independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Es así como Miranda, en su libro acerca de las tendencias constitucionales en América Latina entre 1945 y 1956, afirmaba:

...subsanan los muchos y arraigados vicios que padece en casi todos los países latinoamericanos, el organismo electoral ha sido una de las preocupaciones más notorias de los constituyentes de ese orbe en los últimos tiempos, a juzgar por lo que ella se refleja en la obra de éstos. Y lo que al propósito han arbitrado legislativamente consiste en normas reguladoras y cuerpos especiales encargados de la organización y el control electoral, normas y cuerpos que hacen ya su aparición en los Códigos Políticos de la postguerra 1918-1939.³

2. Los abusos de los parlamentos en la calificación de las elecciones de sus miembros se han observado también en otros países desde mucho tiempo atrás. Matteucci (1998, 147) comenta que, en 1769, la Cámara de los Comunes expulsó cuatro veces de su seno al diputado Wilkes, quien había sido regularmente reelegido por el condado de Middlessex. La cámara declaró legalmente vencedor al adversario de Wilkes para librarse de la incómoda presencia de este último.

3. Fiallos (2000, 348) afirma que este proceso se inicia en la región con la creación de la Corte Electoral y el Registro Cívico Nacional uruguayos, en 1924. Véase también Clagett (1952, 98 ss.) y Pierson y Gil (1957, 339) quienes, en el decenio de 1950, resaltaban asimismo la existencia de tribunales especiales para los asuntos electorales. Cabe agregar que esta corriente se apoyó en la tendencia surgida en la primera posguerra europea de retirar de los parlamentos la calificación de las elecciones, trasladando esta atribución a órganos especiales o al mismo Poder Judicial. Así lo hicieron las constituciones de Weimar, en 1919, y las de Austria y Checoslovaquia, en 1920. Véase Gros Espiell, 1960, 39 ss.; Charnay, 1964, 377 ss.; Ribeiro, 1976, 92 ss.; Linares Quintana, 1945, 92 ss.

En consecuencia, hoy en día todos los países latinoamericanos poseen un órgano estatal encargado de las funciones electorales que se encuentra situado, en la mayoría de los casos, al margen de los tres poderes públicos tradicionales —por lo que muchos autores tienden a calificarlo como cuarto poder del Estado—, mientras que en tres países (Argentina, Brasil y Paraguay) está integrado al Poder Judicial.

En ese lapso ha tenido lugar un proceso de consolidación de estos organismos mediante el cual han pasado a ser, en casi todos los casos, materia de regulación constitucional y han adquirido un carácter permanente. Asimismo, han ido asumiendo —aun cuando cabe hacer diferencias de acuerdo con el país— más y más funciones, tales como la calificación de las elecciones; la elaboración del registro electoral —y en varios países también la de los registros en los que éste se basa como el registro civil y el registro de ciudadanos—; la reglamentación de la ley electoral; el reconocimiento y cancelación de la personería de los partidos políticos; la administración de los fondos públicos para el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales; el control de las finanzas partidarias; el control de todo lo relacionado con la propaganda electoral en las campañas electorales; el control de la vida interna de los partidos; etc.

Este texto se propone, en primer lugar, hacer una presentación comparativa de los organismos electorales en Latinoamérica —con base en las normas de los dieciocho países que aquí se analizan y que se reseñan en los anexos— y, luego, formular algunas consideraciones acerca de su estado actual.

Para la exposición entenderemos como órganos electorales supremos a las instituciones encargadas de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales. El término órgano electoral supremo será utilizado aquí de forma genérica, aun cuando en cada país estos organismos reciben una denominación diferente. Como sinónimos de este concepto hablaremos también de cortes o tribunales electorales o de organización electoral, autoridad electoral u organismo electoral.

La definición con la que trabajaremos se ajusta, en casi todos los casos, a las características básicas de los órganos estatales que son considerados como órganos electorales supremos en los diferentes países. Quizá se presentan dificultades en tres casos: Chile, Perú y México. En el primero porque allí existen dos organismos especializados encargados de los asuntos electorales:

el Servicio Electoral, cuyas funciones se ajustan a nuestra definición de órgano electoral supremo, y el Tribunal Calificador de Elecciones, que en lo fundamental se ocupa del escrutinio y de la justicia electoral y ve, además, algunos recursos contra las decisiones del Servicio Electoral, sin que se pueda decir, sin embargo, que este órgano dependa de aquel. Para los efectos de este trabajo consideraremos al Servicio Electoral como el órgano electoral supremo chileno, en tanto que sus tareas se acomodan a la definición comentada; y al Tribunal Calificador de Elecciones como otra autoridad estatal que interviene en la organización electoral, como ocurre también con los tribunales superiores de justicia de algunos países y con el Congreso argentino.

También en México nos encontramos con dos organismos autónomos investidos con funciones electorales. Así, por una parte, la administración de las elecciones ha sido confiada al Instituto Federal Electoral (IFE), mientras que todo lo relacionado con la tarea de impartir justicia en materia electoral ha sido adscrito al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este caso consideraremos al IFE como el órgano supremo electoral mexicano puesto que sus labores se ajustan a la definición que hemos formulado; mientras que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación será otra autoridad que interviene en los procesos electorales.

Finalmente, la situación actual del Perú es similar. Hasta la Constitución de 1993, y por más de sesenta años, todas las funciones relacionadas con la organización, vigilancia y justicia electoral se encontraban concentradas en el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) o en instituciones dependientes de éste. La Constitución de 1993 consagró un modelo de organización electoral distinto en el cual se atribuyen funciones electorales a tres organismos autónomos que mantienen entre ellos relaciones de coordinación, de acuerdo a sus atribuciones. Así, se crearon la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), cuyos jefes son nombrados y removidos, en caso de falta grave, por el Consejo Nacional de la Magistratura. A la primera se le asignó la organización de todos los procesos electorales y, entre otras funciones, la elaboración de la boleta de sufragio; mientras que el segundo está a cargo del registro civil de las personas, de la expedición del documento de ciudadanía y de la preparación del padrón electoral. Por su parte, al JNE le compete, entre otras tareas, administrar justicia en materia electoral y fiscalizar la legalidad del ejercicio de sufragio y de la realización de los procesos electorales.

Este esquema, contemplado en la Constitución de 1993, ha generado amplios debates constitucionales⁴ y diversos conflictos entre los organismos, suscitados alrededor de la interpretación de las normas que distribuyen las competencias electorales.⁵ Estos últimos llevaron incluso a que se dictara, en 1996, la Ley N° 26591 dirigida a precisar las funciones del JNE y de la ONPE. Además, durante estos años el jurado ha insistido en que debe ser reconocido como la cabeza de la organización electoral o, por lo menos, como *primus inter pares*.⁶ La persistencia de este conflicto se demuestra con el cuestionamiento formulado por los miembros del JNE a la ley de partidos aprobada en 2003, por cuanto ésta encargó a la ONPE la verificación de las firmas de adherentes de los partidos y la supervisión de los fondos de financiamiento otorgados a éstos, funciones que el jurado considera que le deberían pertenecer.⁷ Para este estudio consideramos que el organismo que más se adecua a nuestro concepto de órgano supremo electoral es la ONPE a la que nos referiremos entonces como tal.

1. TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL Y GRADO DE REGULACIÓN

Con excepción de la Constitución argentina, todas las constituciones latinoamericanas actuales se ocupan, de una u otra forma, de los cuerpos encargados de la organización electoral.⁸

El grado de regulación del tema es diferente pero se puede observar que, en buen número de países, el tratamiento que se da al asunto de la organización electoral es detallado; con excepción de Guatemala y República Dominicana donde las constituciones se ocupan muy brevemente del tema, en los demás países el tratamiento es más prolijo, estando entre los puntos que se

4. Incluso, en sus inicios, recibió críticas, por cuanto muchos consideraban que el Jurado Nacional de Elecciones venía cumpliendo sus tareas en una forma adecuada. Ver al respecto Paniagua (1994) y Ferrero (1997, 27-30).

5. El artículo de Villarreal (2002) hace un recuento de distintos conflictos que se han presentado entre el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

6. Ver, por ejemplo, el libro de Valdivia, 1998 (31-32, 61-63).

7. Sobre la incomprensión que generó este debate en la opinión pública ver, entre otros, el editorial del diario *La República* (4-11-2003) titulado «¿Traerse abajo la ley?», y el editorial del diario *El Comercio* (31-1-2004), «Absurdas pataletas contra la Ley de Partidos».

8. En el caso de Chile, la Constitución no trata sobre el Servicio Electoral, sino sobre el Tribunal Calificador de Elecciones.

desarrollan, aun cuando difieren de país a país, los siguientes: organismo encargado de la materia electoral y sus características; procedimiento de nombramiento y remoción de sus miembros; calidades que se les exige y período de ejercicio; funciones más importantes del organismo electoral; etc.

Por otra parte, es importante precisar que también buen número de países otorga a las leyes electorales un carácter especial, y con ello a los organismos electorales y a su actividad. Este carácter especial se expresa de distintas maneras: en algunos casos, a través del establecimiento de un quórum calificado para su reforma o de la exigencia de un concepto previo acerca de la constitucionalidad de los proyectos, o de ambos; y, en otros, por medio de la prohibición de que en un lapso determinado antes de las elecciones se reformen las leyes de sufragio, o de la fijación de un período de suspensión de la entrada en vigor de una ley modificatoria de la normatividad electoral.

En el primer caso encontramos a Chile, cuyas leyes reguladoras del sistema electoral público tienen la calidad de leyes orgánicas constitucionales; a Guatemala, donde la Ley Electoral y de Partidos Políticos tiene el rango de ley constitucional; y a Colombia, donde las leyes referidas a los partidos políticos, al estatuto de la oposición y a las funciones electorales son estatutarias. En todos estos casos, el carácter especial de estas leyes significa que para su expedición o reforma se requiere de mayorías especiales y que deben someterse al examen del Tribunal Constitucional. Por su parte, en Nicaragua la ley electoral pertenece a la categoría de las leyes constitucionales, por lo que para su reforma se ha de seguir un trámite similar al de una enmienda constitucional parcial. En Ecuador las leyes electorales y de partidos se encuentran dentro de la categoría de las leyes orgánicas, lo que significa que para su aprobación, derogatoria o interpretación requieren del voto favorable de la mayoría absoluta de los integrantes del Congreso. En Panamá las leyes electorales también son orgánicas y necesitan para su aprobación del voto positivo de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Legislativa. En Uruguay se prescribe que toda nueva ley de registro cívico o de elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, exige —si se refiere a garantías al sufragio y a las elecciones o a la composición, funciones y procedimiento de la Corte Electoral y de las corporaciones electorales— del voto favorable de las dos terceras partes del total de integrantes de cada cámara legislativa. Finalmente, en Argentina, mediante la Ley N° 24.430, los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por la mayoría absoluta del total de miembros de cada cámara legislativa.

En el segundo caso, están otros países en los que se ha establecido un lapso anterior a las elecciones dentro del cual no puede ser reformada la ley electoral. Así ocurre en México, donde la Constitución indica que debe promulgarse por lo menos noventa días antes de que se inicie el proceso electoral;⁹ y en Venezuela, país en el que la ley del sufragio no puede modificarse de ninguna manera en los seis meses anteriores a la realización de una elección.

También observamos que algunos países han establecido un período de suspensión para la entrada en vigor de las reformas electorales. Así, la Constitución brasileña determina que una ley que altere el proceso electoral sólo entrará en vigor un año después de su promulgación; y en Guatemala la ley electoral prevé que cualquier reforma después de haberse convocado a un proceso electoral y antes de que se conozca su resultado, o de que los elegidos tomen posesión de sus cargos, no será aplicable a dicho proceso. Asimismo, en Costa Rica la Asamblea Legislativa debe consultar la opinión del Tribunal Supremo de Elecciones para cualquier proyecto de ley relativo a materia electoral, y para apartarse del concepto del tribunal requiere del voto de las dos terceras partes de los miembros del cuerpo. Además, en el caso de que esta mayoría se logre, la Constitución prescribe que el proyecto no puede convertirse en ley dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a una elección.

2. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Posición del órgano supremo electoral dentro del aparato estatal

Con contadas excepciones, la norma general es que las cortes electorales sean organismos autónomos e independientes de los tres poderes estatales tradicionales; es decir que, por lo general, no se los puede enmarcar dentro del esquema de la división tripartita del poder público. Únicamente en Nicaragua y en Venezuela se consagra de manera expresa en la Constitución la existencia del Poder Electoral, al lado de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial —y en el caso venezolano, también del Poder Ciudadano. En un sentido similar, la Constitución costarricense asigna al Tribunal Supremo de Elecciones el rango e independencia de los poderes del Estado, lo que ha conducido a muchos a expresar que constituye el órgano máximo del Poder Electoral.

9. La Constitución establece también que para que la Suprema Corte de Justicia declare la inconstitucionalidad de una norma electoral se requiere que la decisión sea tomada con una mayoría de, por lo menos, ocho votos.

Los casos de Argentina, Brasil y Paraguay constituyen una excepción al carácter sui géneris de las cortes electorales. En estos tres países la organización electoral ha sido confiada al Poder Judicial, dentro del cual se constituye en una jurisdicción propia.

Con respecto a Argentina se debe mencionar que la justicia electoral está compuesta por la Cámara Nacional Electoral y los jueces electorales; pero estos últimos en realidad no existen como tales sino que se trata de jueces federales de otras jurisdicciones a quienes se les han adjudicado, además, las tareas electorales (González Roura, 1986, 828 ss.). También sobre la jurisdicción electoral brasileña es interesante destacar que no tiene un cuerpo propio de funcionarios sino que todos sus colaboradores son tomados, en préstamo, de otras jurisdicciones. Lo que es objeto de controversia pues, mientras algunos aseguran que este hecho representa una gran carencia porque los jueces que la integran periódicamente no tienen experiencia en ese campo (De Sousa Sampaio, 1972, 152; Russomano, 1981, 138; Meneguello, 1986, 103); otros aseguran que la temporalidad de los miembros de la justicia electoral contribuye a evitar la politización de los magistrados (Ribeiro, 1976, 95; Soares, 1983, 34).

Por otro lado, al contrario de lo que ocurría en el pasado cuando los organismos electorales se reunían pocos meses antes de las elecciones para disolverse después de realizadas, los organismos electorales supremos de nuestros países funcionan ahora de manera permanente. Esta situación se puede explicar a partir de la percepción de la necesidad de contar con un organismo especializado y experimentado en la materia, capaz de conducir sin mayores tropiezos todo el proceso que acarrea la realización de unas elecciones.¹⁰

10. Sobre los problemas que representaba el carácter transitorio de los organismos electorales supremos véanse los comentarios de Céspedes (1982, 27-28 y 121-122), ex miembro de la Corte Electoral boliviana que organizó las elecciones de 1979 y 1980. Sobre este tema se ha discutido también si los miembros de los órganos supremos electorales deben ser funcionarios de dedicación exclusiva o parcial. Al respecto es importante mencionar que en la reforma política constitucional de 2003 se modificó la tradición jurídica colombiana al decidirse que los miembros del Consejo Nacional Electoral serían de dedicación exclusiva. La decisión fue controvertida por los gastos que ocasionaba. Las críticas fueron respondidas por el presidente del Consejo: «Anteriormente, los magistrados venían una vez al mes a sala, tenían unos honorarios de 11 millones de pesos (aproximadamente US\$ 4.150), podían tener una pensión, podían tener contratos, podían litigar, podían hacer lo que quisieran [...] ¿Qué es mejor: un funcionario de tiempo completo bien remunerado y que le ha dado resultados al país o uno que viene una vez al mes a sala?» (*El Tiempo*, 30-9-2003). De igual manera, el columnista Roberto Posada escribía, antes de ser aprobada la reforma: «Lo cierto es que el Consejo Electoral se clientelizó y burocratizó. Sus magistrados no tienen horario; escasamente trabajan medio tiempo y devengan de más de 12 millones de pesos al mes. El Estado les otorga oficina, secretaria, teléfono, carro y chófer. ¡Cuentan con asesores pagados! No tienen inhabilidades. Pueden ejercer y en efecto ejercen la profesión de abogados, salvo en asuntos electorales. Y, por si fuera poco, asisten con viáticos oficiales a todas las elecciones que se celebran fuera de Colombia. Así, ¿rico, no don Pepe?» (*El Tiempo*, 30-4-2003).

El carácter permanente de las cortes ha permitido asignarles toda una gama de tareas fundamentales para la correcta organización de los procesos electorales (véase *infra*). Sin embargo, subyace aún la pregunta acerca de qué otro tipo de actividades pueden asumir las cortes y sus organismos subordinados en los tiempos interelectorales (Guzmán, 1986).

Relación del órgano electoral supremo con los organismos electorales inferiores

Para empezar se debe señalar que bajo el concepto de organismos electorales inferiores se puede hacer referencia tanto a instituciones de orden nacional encargadas, por lo general, de la elaboración del registro electoral —y en algunos casos también de otros registros— como a los cuerpos encargados de la organización electoral en el nivel regional (departamental o provincial) y local (municipal), y de la atención de las mesas de sufragio.

Con respecto al primer caso, se puede observar que en algunos países la elaboración del padrón electoral no está a cargo directamente del organismo electoral sino que se ha encomendado a un cuerpo aparte, pero dependiente de él. Así ocurre en Uruguay con la Oficina Nacional Electoral; en Honduras con el Registro Nacional de las Personas; en Costa Rica con el Registro Civil; en Guatemala con el Registro de Ciudadanos; en Colombia con la Registraduría Nacional del Estado Civil; y, desde 1995, en Paraguay con la Dirección del Registro Electoral. Se debe anotar que varios de estos cuerpos no se limitan a las labores registrales sino que cumplen una variedad de tareas organizativo-electorales, funcionando en realidad como los aparatos ejecutivos de las cortes electorales.

Por otro lado, salvo en Colombia, en todos estos casos encontramos que la corte electoral tiene la facultad de nombrar a los principales funcionarios (cuando no a todos, como en Uruguay y Costa Rica) de estos organismos, así como de dictar los lineamientos para su funcionamiento, fiscalizar y supervisar sus actividades, y conocer de los recursos contra sus decisiones.¹¹ Con todo, importa anotar que en casos como el paraguayo la facultad

11. En Colombia, tradicionalmente, el registrador nacional del Estado Civil era nombrado y removido por el Consejo Nacional Electoral hasta la reforma constitucional de julio de 2003, en la que se decidió que el registrador sería escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante un concurso de méritos. Con todo, el Consejo Nacional Electoral continúa ejerciendo «la suprema inspección y vigilancia sobre la organización electoral».

nominadora del Tribunal Superior de Justicia Electoral se encuentra considerablemente restringida pues designa al director y al vicedirector del Registro Electoral de entre los miembros del Consejo del Registro Electoral, organismo que está integrado por miembros propuestos por cada uno de los partidos políticos con representación en las dos cámaras legislativas: «respetando la proporción de bancas que los partidos o movimientos políticos tienen en la Cámara de Senadores».

Respecto al segundo caso, el de los organismos electorales de carácter regional y local y a las mesas de sufragio encontramos, nuevamente, que en todos los casos las cortes electorales ejercen supervigilancia sobre ellos, señalan las directrices para sus labores, y resuelven los recursos interpuestos contra sus decisiones. Sin embargo, en esta oportunidad salta a la vista que la facultad de designar a los integrantes de los organismos electorales regionales y locales no siempre recae en ellas y, cuando lo hace, está limitada en la mayoría de los casos en favor de los partidos políticos. En vista de la amplitud de la materia, nos referiremos aquí solamente a la designación de los miembros de los organismos electorales regionales.

En los casos de Argentina, Chile, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay hallamos que la integración de los organismos inferiores no depende de los órganos supremos electorales. Así, los jueces electorales argentinos son designados por el presidente, con acuerdo del Senado, de listas vinculantes presentadas por el Consejo Superior de la Magistratura; mientras que en Paraguay los jueces de los tribunales electorales son designados por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, también sobre ternas que le presenta el Consejo de la Magistratura; por su parte, en Bolivia el presidente designa a uno de los vocales de cada corte departamental, mientras que el Congreso nombra a los demás, aun cuando lo debe hacer por mayoría de dos terceras partes del total de sus miembros y sobre listas de candidatos que le son suministradas por la Corte Nacional Electoral; en Brasil esa función es asumida por los tribunales judiciales y el presidente; finalmente, en el caso chileno estos organismos se forman con funcionarios públicos predeterminados legalmente, y en Uruguay sus miembros son elegidos por votación popular que se realiza al mismo tiempo que las demás elecciones.

En los demás países la facultad nominadora reposa en los órganos electorales supremos. Sin embargo, como ya indicamos, en buen número de ellos la corte electoral se encuentra limitada en el ejercicio de esta atribución. Así,

en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua las cortes electorales designan a los integrantes de los organismos regionales sobre las propuestas que presentan los partidos políticos. En ese proceso, la autoridad electoral debe acogerse a determinadas proporciones políticas, que difieren de país en país.

En situación similar se hallan los organismos electorales ecuatoriano y colombiano. En Ecuador los nombramientos se han de realizar preferentemente sobre las ternas presentadas por los partidos políticos y se procura que todos los partidos se encuentren representados. Por su parte, en Colombia existe la particularidad de que los cargos más importantes de los organismos electorales inferiores (tanto en el nivel de organismos escrutadores como de administración electoral) tienen siempre dos titulares simultáneos de diferente filiación política, lo que en la práctica colombiana ha significado, por lo general, que sean miembros de los partidos Liberal y Conservador o de sus partidos satélites.

Así, pues, solamente en los casos de Guatemala, México,¹² Panamá, Perú, República Dominicana¹³ y Venezuela los organismos electorales supremos reciben el mandato de integrar los organismos electorales inferiores con personas designadas mediante mecanismos que garanticen su imparcialidad.

3. EL PRESUPUESTO

Por lo general el presupuesto de los organismos electorales es fijado por los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin que los tribunales electorales tengan más

12. En este punto ha habido grandes cambios en México pues, hasta hace pocos años, existía una cadena de nombramientos cuyo origen se remontaba a la Secretaría de Gobernación. En efecto, el Consejo General del Instituto Federal Electoral designaba al director general del instituto sobre propuestas presentadas por el presidente del Consejo General, quien era siempre el secretario de Gobernación. Asimismo, el Consejo General nombraba al secretario general y a los directores ejecutivos del instituto pero a partir de las propuestas efectuadas por el director general. De igual manera, el Consejo General nombraba a los consejeros ciudadanos de los consejos locales (en el nivel de los estados federados), pero a partir de las propuestas que le presentaba la Junta General Ejecutiva compuesta por el director general, el secretario general y los directores ejecutivos del instituto.

13. En el caso dominicano es importante destacar que, a pesar de lo anterior, la ley electoral establece que, para el nombramiento de una serie de altos funcionarios del orden nacional, la Junta Central Electoral debe celebrar consultas con los partidos políticos antes de proceder a su designación. Así ocurre con el director de Elecciones, el director de Cómputos, el director del Registro del Estado Civil y el director de la Cédula de Identidad y Electoral, que está a cargo del Registro Electoral.

participación en el proceso de decisión que a través de la presentación de su anteproyecto de presupuesto. De esta tendencia se exceptúan los casos de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Venezuela y Brasil.

Guatemala es el único país que posee un mecanismo que beneficia al organismo electoral al fijarle un porcentaje mínimo del presupuesto general de la nación. En efecto, la ley electoral consagra que el Tribunal Supremo Electoral tendrá una asignación anual no menor del 0,5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para cubrir los gastos de su funcionamiento y esta asignación se incrementa en los años electorales en la cantidad que considere necesaria el mismo tribunal. La suma deberá ser incorporada al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado y entregada dentro del mes siguiente a la convocatoria de elecciones. En el caso de que esto no ocurriese, la ley faculta al tribunal para que obtenga el dinero requerido para la celebración de las elecciones a través de créditos bancarios o de ayudas directas del exterior que no comprometan las finanzas del Estado, ni la independencia y funcionamiento del tribunal.

En Costa Rica, República Dominicana, Venezuela, El Salvador y Brasil los organismos electorales tienen el privilegio de que su proyecto de presupuesto sea incorporado de manera directa al proyecto que presenta el gobierno al Congreso, sin que el Ejecutivo pueda corregirlo. Por ejemplo, así ocurre en Costa Rica, donde el Tribunal Supremo de Elecciones presenta su presupuesto a la Oficina de Presupuesto, organismo que lo debe pasar inalterado a la Asamblea Legislativa, que sí puede modificarlo. Igual sucede en República Dominicana y en Venezuela, donde la Junta Central Electoral y el Consejo Nacional Electoral, respectivamente, elaboran su proyecto de presupuesto y lo presentan al Poder Ejecutivo que debe incorporarlo sin modificaciones al proyecto de presupuesto que presenta al Congreso. Importa aclarar que en República Dominicana la ley establece que el proyecto presentado por la junta no puede ser superior al 1,5% del presupuesto total de la Nación.

En el caso de El Salvador se determina que el Tribunal Supremo Electoral tendrá la asignación presupuestal que cubra las necesidades determinadas por el mismo tribunal. Para ello se establece que el organismo electoral elabora anualmente un presupuesto de gastos en el que establecerá sus gastos ordinarios y extraordinarios, referidos estos últimos a los que genere la organización de las elecciones y el desarrollo de los proyectos especiales

que el mismo tribunal considere necesario realizar. El proyecto de presupuesto se elabora en consulta con el Ministerio de Hacienda que tiene la obligación de incluirlo en el proyecto de presupuesto general del Estado que se presenta para su aprobación a la Asamblea Legislativa.

Por su parte, en Brasil la Constitución establece que el Poder Judicial goza de autonomía financiera y administrativa, anotando a continuación que los tribunales elaborarán sus propuestas presupuestarias dentro de los límites que se habrán de estipular junto con los demás poderes en la ley de directrices presupuestales (Ceneviva, 1989, 211; Marinho, 1989, 32; De Padua, 1989, 3). La presentación de las propuestas será realizada en el nivel federal por los presidentes del Tribunal Federal Supremo y de cada uno de los tribunales federales superiores, lo que significa que también el Tribunal Superior Electoral presenta un proyecto de presupuesto propio (Mendonça, 1989, 62-64). De acuerdo con De Padua, las propuestas presupuestarias han de ser presentadas directamente al Parlamento, con lo que se elimina la posibilidad de que el Ejecutivo las reformule.

4. NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN

Procedimientos de designación

En la gran mayoría de los casos la designación de los funcionarios reposa en organismos políticos, fundamentalmente en el Congreso de la República. Sin embargo, cabe precisar que en ellos se han fijado algunos límites al Congreso para efectuar los nombramientos y que en varios países se presenta una interacción entre diversos cuerpos, como entre el Ejecutivo y el Legislativo, o entre los tres poderes tradicionales.¹⁴ En dos países, Costa Rica y Perú, la facultad nominadora ha sido atribuida a órganos relacionados con la administración de justicia.

En Colombia, Ecuador, México y República Dominicana el Congreso designa libremente a los miembros del tribunal electoral, con base en las propuestas presentadas por los partidos políticos. En Colombia los nueve miembros del Consejo Nacional Electoral son elegidos por el Congreso de la

14. Ya no se presentan casos de conformación de los órganos electorales supremos a través de elección popular. En Paraguay rigió este sistema hasta la expedición de la ley que reglamenta la justicia electoral, en 1995.

República en pleno, de listas presentadas por los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.¹⁵ En Ecuador el Congreso es el encargado de nombrar a los siete miembros del Tribunal Supremo Electoral; elección que se hace sobre ternas que presentan los partidos que obtuvieron las más altas votaciones en las últimas elecciones plurinominales. En República Dominicana el Senado es el organismo que designa a los nueve miembros de la Junta Central Electoral.

El procedimiento de formación del Consejo General del Instituto Federal Electoral mexicano (y de su antecesora, la Comisión Federal Electoral) ha venido siendo modificado continuamente desde la década de 1970, pero siempre ha estado en manos de organismos políticos. En la actualidad, tras la reforma de 1996, el Consejo General consta de un consejero presidente y ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo —uno por cada agrupación parlamentaria—, representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo. El consejero presidente¹⁶ y los consejeros electorales —que son los únicos que tienen derecho de voto— son elegidos por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros o, en su receso, por la Comisión Permanente a partir de las propuestas presentadas por los grupos parlamentarios.

También en El Salvador, Uruguay, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela el nombramiento de los magistrados de la corte electoral reposa en el Congreso, pero éste debe atender a distintas exigencias impuestas para el proceso de nombramiento. Así, en El Salvador la Asamblea Legislativa elige a los cinco magistrados del Tribunal Supremo Electoral. Tres de ellos son designados de las ternas presentadas por cada uno de los partidos políticos con mayor votación en las últimas elecciones presidenciales; y los dos restantes son nombrados de ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia. En este caso se requiere del voto favorable de las dos terceras partes de los diputados.

15. Hasta la reforma constitucional del año 2003, el Consejo Nacional Electoral debía reflejar la composición política del Parlamento y dar espacio a representantes de los dos grupos mayoritarios de oposición que no contaban con asientos en el órgano electoral. Los magistrados del Consejo Nacional Electoral eran nombrados por el Consejo de Estado —el tribunal supremo de lo contencioso-administrativo— con base en ternas que presentaban los partidos políticos. Dadas las críticas acerca de la excesiva politización del consejo, en el trámite de la reforma constitucional se intentó convertirlo en un órgano judicial, pero esa propuesta fracasó para dar paso a una politización aún mayor del organismo.

16. Con la reforma de 1996 se puso punto final a una norma que regía desde hacía décadas, de acuerdo con la cual el secretario de Gobernación presidía el órgano electoral y contaba con voto de calidad en el caso de que se presentara empate en las decisiones. Esta disposición, sumada a otras prerrogativas del presidente del consejo, confería al gobierno amplias facultades de intervención en el organismo electoral.

En Uruguay cinco de los nueve magistrados deben ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad. Ellos son designados por la Asamblea General, con el voto de las dos terceras partes del total de sus componentes. Los otros cuatro representan a los partidos políticos y son designados también por la Asamblea General, mediante doble voto simultáneo, a través de un sistema de representación proporcional.

En Guatemala la designación de los cinco miembros del Tribunal Supremo de Elecciones la realiza el Congreso, por votación equivalente a las dos terceras partes del número total de diputados. Pero para los nombramientos el Congreso ha de ceñirse a una nómina de treinta candidatos elaborada por una comisión de postulación compuesta por cinco ciudadanos provenientes del ámbito universitario y alejados de la actividad política.

En Nicaragua la Asamblea Nacional elige a los siete miembros del Consejo Supremo Electoral de listas separadas presentadas, para cada cargo, por el presidente de la República y los diputados de la Asamblea, luego de consultas con las asociaciones civiles correspondientes. Para los nombramientos se requiere en cada caso el voto favorable de, por lo menos, el sesenta por ciento de los diputados de la Asamblea.

En Paraguay la Cámara de Senadores elige a los tres miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral, para ello requiere la anuencia del presidente de la República y, además, los candidatos deben provenir de una lista elaborada por el Consejo de la Magistratura.

Finalmente, en Venezuela los cinco miembros del Consejo Nacional Electoral son designados por la Asamblea Nacional por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, sobre las postulaciones presentadas por distintas organizaciones, así: tres de las listas presentadas por la sociedad civil, uno de la lista elaborada por el Poder Ciudadano y uno de las propuestas formuladas por las facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas de las universidades nacionales.

En Chile y Argentina los nombramientos de los integrantes del órgano supremo electoral son realizados por el presidente de la República, pero tiene distintas limitaciones para proceder a la designación. Así, debe obtener el acuerdo del Senado para la designación del director del Servicio Electoral. En Argentina también el presidente requiere de la aprobación del Senado

para nombrar a los tres magistrados de la Cámara Nacional Electoral pero, además, a partir de la reforma constitucional de 1994, los nombres propuestos por el presidente deben provenir de listas presentadas por el Consejo de la Magistratura.

Por su parte, en Bolivia, Brasil, Honduras y Panamá los nombramientos reposan en distintos órganos. En Bolivia el Congreso designa a seis de los siete vocales de la Corte Nacional Electoral en votación que requiere mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, mientras que el magistrado restante es designado por el presidente de la República. En Brasil la designación del Tribunal Superior Electoral es realizada por los máximos órganos judiciales y por el presidente de la República. Así, por voto secreto y de entre sus miembros, el Tribunal Federal Supremo nombra tres jueces y el Tribunal Superior de Justicia, dos. Por su parte, el presidente de la República, con el acuerdo del Senado, designa a los dos jueces restantes de una lista de seis abogados que le es presentada por el Tribunal Federal Supremo. En Panamá cada una de las ramas del Poder Público nombra directamente un magistrado del Tribunal Electoral; mientras que en Honduras cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos designa un integrante del Tribunal Nacional de Elecciones, a quienes se suma un miembro nombrado por la Corte Suprema de Justicia (o dos, si el aumento del número de partidos legalmente inscritos origina un número par de miembros).

Los países en los que la integración de la corte electoral es tarea de la justicia son, como se dijo, Costa Rica y Perú. Así, en Costa Rica, los tres magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones son designados por la Corte Suprema de Justicia en elección que exige las dos terceras partes de los votos de los miembros de la corporación.¹⁷ Por su parte, en Perú, el Consejo Nacional de la Magistratura es el órgano nominador.

Para terminar este apartado es importante anotar que en Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela se exige una mayoría calificada para el nombramiento de los integrantes —o de algunos de ellos, como en los casos de El Salvador y Uruguay— del órgano supremo electoral.

17. Sobre el caso costarricense es importante mencionar que, en época de elecciones, dos de los magistrados suplentes se incorporan al tribunal que funciona en ese período con cinco miembros propietarios.

5. PERÍODOS DE EJERCICIO, CALIDAD POLÍTICA DE LOS MAGISTRADOS Y PROCEDIMIENTO PARA SU REMOCIÓN

Como hemos visto, en la mayor parte de los países el nombramiento de los miembros de los órganos electorales supremos depende de organismos políticos. Ahora bien, la posible dependencia política que así se generaría puede ser atemperada o acentuada por tres factores más: la coincidencia o no de los períodos de ejercicio con los del Ejecutivo y del Legislativo, lo que determina si la composición de las cortes se puede afectar por los cambios políticos que puede traer cada elección; la existencia o ausencia de restricciones referentes a la actividad política de los candidatos a integrar el organismo electoral; y la designación de los organismos en los que reside la facultad de remover a los integrantes de estos órganos electorales supremos.

Períodos de ejercicio

En la mayoría de los países, el período de ejercicio del cargo de miembro del organismo electoral no coincide con los períodos de elecciones de orden nacional, es decir, de presidente de la República y del Congreso. Así, en Brasil, Bolivia y Perú el tiempo de ejercicio es inferior a los períodos para los cuales son elegidos el presidente de la República y el Congreso. En Brasil el período es de dos años, prorrogable a cuatro, mientras que las elecciones presidenciales y parlamentarias se realizan cada cuatro años. Por su parte, en Bolivia y Perú los miembros del JNE y el jefe de la ONPE, respectivamente, son designados por cuatro años; mientras que el presidente y los miembros del Congreso son elegidos para períodos de cinco años.

En otros países el período de funciones es mayor que el señalado para el presidente de la República y el Parlamento. Así, en Guatemala es de seis años, mientras el presidente y el Congreso son elegidos por cinco; en Panamá es de diez años, frente a los períodos del presidente y los congresistas que son de cinco; en Venezuela es de siete años, al tiempo que el presidente y la Asamblea son elegidos para un período de seis años; y en México los consejeros electorales son elegidos por siete años (son los únicos integrantes del Consejo General a los que se les fija un período), mientras que el presidente de la República y los senadores son elegidos por seis años y los diputados, por tres.

También en Costa Rica encontramos que los magistrados son elegidos por seis años, mientras que los miembros de la Asamblea Legislativa lo son

por cuatro. Pero, además, los nombramientos en este país son escalonados, de manera que cada dos años se renuevan un magistrado titular y un magistrado suplente.

Por otra parte, en Argentina los miembros de la Cámara Nacional Electoral, como todos los jueces, son inamovibles; mientras que en Chile la ley no determina ningún período para el director del Servicio Electoral, anotando más bien que su destitución se produce por decisión del presidente de la República con acuerdo del Senado.

Los casos en los que los períodos coinciden con los del presidente de la República y los congresistas son Colombia, Ecuador, Honduras y República Dominicana, con períodos de cuatro años; y Uruguay y Nicaragua, con períodos de cinco años. También en Paraguay coinciden los períodos de ejercicio con los tiempos de elecciones del presidente y el Congreso (cinco años), pero la Constitución aclara que los magistrados que hubiesen sido confirmados para los dos períodos siguientes al de su elección adquieren inamovilidad. Por su parte, en El Salvador el período de los miembros del Tribunal coincide con la duración del mandato presidencial (cinco años).

Finalmente es importante anotar que en varios países, entre ellos, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela, se contempla la posibilidad de que los miembros del organismo electoral sean reelegidos.

Calidad política de los magistrados

En la mayor parte de los países se han establecido restricciones a la posible actividad política de los miembros de los organismos electorales. En algunos casos, éstas abarcan hasta el desempeño político durante los años inmediatamente anteriores, mientras que en otros países se refieren sólo al período de ejercicio efectivo del cargo.

Dentro del primer caso encontramos a los candidatos a magistrados de la Cámara Nacional Electoral argentina y a los postulantes a los cargos de director del Servicio Electoral chileno, de jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales peruana y de consejeros electorales mexicanos. En Argentina los candidatos no deben haber desempeñado ningún cargo partidario en los cuatro años anteriores a su nominación. En Chile el aspirante a director no puede haber desempeñado cargos de representación política o de dirigencia

partidaria en los cinco años anteriores a su designación. En Perú el postulante a jefe de la ONPE no puede haber sido candidato a cargos de elección popular, ni haber pertenecido formalmente a una agrupación política, ni haber desempeñado cargos nacionales de dirección partidaria en los cuatro años anteriores a la designación. Finalmente, los candidatos a consejeros electorales en México no deben haber sido jamás presidentes de un partido político, ni haber sido candidatos a cargo de elección popular o haber desempeñado una posición de dirección en algún partido en los cinco años inmediatos anteriores a la designación.

En Uruguay y El Salvador la exigencia sobre inactividad en el campo político partidario durante los años anteriores se eleva con respecto a algunos magistrados. En estos países, una parte de los integrantes del organismo electoral proviene de los partidos políticos, pero la otra debe haber sido ajena a la vida política durante un período determinado de años. Este es el caso de los jueces neutrales de Uruguay y de los dos magistrados elegidos de las ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia en El Salvador.

Por otra parte, en varios países se establece que, durante el ejercicio de sus cargos, los magistrados no pueden desarrollar ningún tipo de actividad política. Así ocurre en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela; y, finalmente, en el mismo Uruguay donde, aun cuando una parte de los magistrados proviene de los mismos partidos, la Constitución prohíbe a todos los miembros de la Corte Electoral intervenir de cualquier forma en la actividad política.

Finalmente, en algunos países no se hace referencia alguna a este punto de forma que, tácitamente, se acepta que los postulantes a una magistratura de la corte electoral sean personas con actividades y responsabilidades políticas y que, incluso en el tiempo de ejercicio de su cargo, lo continúen siendo. Estos son los casos de Ecuador, Honduras y República Dominicana y, como ya se vio, de algunos de los integrantes del organismo electoral salvadoreño.

Procedimiento para su remoción

En la mayoría de los casos los magistrados reciben el mismo tratamiento que los demás altos dignatarios del Estado, lo que significa que su destitución solamente procede por violaciones a la Constitución o por delitos, y que

ha de ser decidida por el Congreso en un juicio político y, con frecuencia, con mayorías calificadas o, en algunos casos, por los tribunales judiciales, tras acusación del órgano legislativo.

El juicio político asume diferentes formas según el país del que se trate. En Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay —para el caso de los llamados jueces neutrales—, países con un legislativo bicameral, la Cámara Baja decide si se debe abrir causa contra el magistrado en cuestión y, en caso de que la respuesta sea afirmativa, lo acusa ante el Senado de la República que decide en definitiva y determina la sanción correspondiente. En la mayoría de los casos se exigen mayorías calificadas para la toma de estas decisiones. También en algunos países con Congreso unicameral, como Nicaragua y Ecuador, el órgano legislativo resuelve aisladamente acerca de la destitución de los magistrados.¹⁸ En otros de los países con parlamento unicameral, el Congreso simplemente resuelve si se abre o no causa, pasando la decisión a los órganos de justicia, así ocurre en Costa Rica, El Salvador y Guatemala. Por el contrario, en Venezuela la Asamblea Nacional puede proceder a remover a los rectores del Consejo Supremo Electoral únicamente después de que la Sala Plena del Tribunal Supremo de Justicia declare que han incurrido en las causales establecidas por la ley. En Panamá la Corte Suprema de Justicia conoce y falla definitivamente sobre las faltas y delitos de los magistrados pudiendo, entonces, destituirlos.

Brasil, Honduras, Uruguay —para el caso de los jueces que representan a los partidos— Chile, Perú y Argentina presentan mecanismos diferentes de los anteriores. En el primero la decisión acerca de la remoción es fallada por el mismo organismo electoral, por mayoría calificada de votos. En Honduras los magistrados pueden ser removidos por decisión libre de cada uno de los órganos que los designaron (los partidos políticos y la Corte Suprema de Justicia). Lo mismo ocurre en Uruguay con respecto a los jueces que representan a los partidos políticos en la Corte Electoral que pueden ser removidos libremente por éstos. Por su parte, en Chile y Perú la atribución de destituir a los jefes de los órganos electorales supremos es de los organismos nominadores, es decir, el presidente de la República, quien requiere la autorización de la mayoría

18. Con respecto a Ecuador se debe anotar que la ley electoral trae una serie de disposiciones por medio de las cuales se autoriza al Tribunal Constitucional a supervigilar al Tribunal Supremo Electoral e, incluso, a sancionar y destituir a sus vocales. Salgado (1988, 219) asevera que estas normas son inconstitucionales, puesto que en la Constitución se determina con claridad que esa facultad reside únicamente en el Congreso.

absoluta del Senado, y el Consejo Nacional de la Magistratura, que puede hacerlo en presencia de falta grave, respectivamente. Finalmente, en Argentina el proceso de remoción de los magistrados de la Cámara Nacional Electoral —y de todos los jueces de los tribunales inferiores del país— es abierto por el Consejo de la Magistratura que puede, incluso, suspender a los funcionarios judiciales, pero la decisión sobre la acusación es tomada por un jurado de enjuiciamiento compuesto por legisladores, magistrados y abogados.

6. MAYORÍAS EXIGIDAS PARA DELIBERAR Y DECIDIR

La norma general es que para sesionar y tomar decisiones se requiere reunir la mayoría absoluta de los integrantes de los organismos y de los miembros presentes, respectivamente. Sin embargo, existen algunas excepciones que es interesante destacar, y dentro de las cuales se debe incluir, como es obvio, a los organismos que son unipersonales, como ocurre en Chile y Perú.

Con respecto al número de miembros de los tribunales electorales que deben asistir a las sesiones para que éstas se puedan llevar a cabo tenemos que, mientras que en Guatemala y la República Dominicana se determina que para sesionar se requiere la asistencia de todos los miembros, en Brasil y Costa Rica se exige la presencia de todos los magistrados únicamente para poder tomar decisiones acerca de determinados temas.¹⁹

En Nicaragua, por su parte, se requiere la presencia de cinco de los siete miembros del consejo para deliberar; al tiempo que en México se delibera con la mayoría de los consejeros magistrados pero, si no se logra reunir el número de miembros requerido, se cita a una nueva sesión, que se lleva a cabo con los miembros que asistan, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Con respecto al quórum decisorio, Colombia, Bolivia, El Salvador, México, Nicaragua, Venezuela y Uruguay consagran mayorías calificadas. De todos ellos, el único que la exige para todas las situaciones es el Código Electoral colombiano. En los otros países ese quórum es únicamente para asuntos especiales. Así, por ejemplo, en Bolivia se requiere el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la corte para suspender, restituir o

19. En el caso brasileño se requiere la presencia de todos los magistrados para decidir sobre la interpretación del código electoral desde la perspectiva constitucional, sobre la anulación general de las elecciones y sobre la pérdida de credenciales.

destituir a los vocales de las cortes departamentales electorales. En El Salvador es indispensable obtener una mayoría especial de votos, entre otros requisitos, para designar a los miembros de los organismos electorales inferiores, aprobar la boleta de votación y decidir sobre las impugnaciones. En Nicaragua se encuentran entre los asuntos que requieren mayoría calificada, la elección del presidente y del vicepresidente del Consejo Supremo Electoral, el nombramiento o la destitución de los miembros de los órganos electorales inferiores y el otorgamiento, suspensión o cancelación de personalidad jurídica a un partido político. En México se requiere una mayoría de dos terceras partes de los miembros del Consejo General para nombrar al secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral. Finalmente, en Venezuela es necesaria una mayoría especial para promover la nulidad de una elección o para dictar o reformar los reglamentos general electoral y de referendos.

El caso de Uruguay es distinto pues en ese país el quórum especial no se refiere al asunto sino a los magistrados. En efecto, la Constitución declara que las decisiones de la Corte Electoral se han de tomar por mayoría absoluta de sus miembros, pero establece a continuación que dentro de esta mayoría se debe contar con el voto de tres de los cinco miembros conocidos como neutrales, a no ser que se adopten por las dos terceras partes de los miembros de la corte. De esta manera, los votos de los neutrales adquieren un valor especial.

Dentro de este tema cabe destacar que en Ecuador y Honduras el presidente del tribunal electoral goza de la atribución del voto de calidad que consiste en que, en caso de empate en el momento de tomar una decisión, el voto del presidente resuelve. Es importante anotar que el presidente del organismo electoral ecuatoriano es nombrado por el mismo tribunal, mientras que en Honduras la presidencia se rota cada año entre los miembros del Tribunal Nacional.²⁰

7. FACULTADES DE LAS CORTES ELECTORALES

En forma general se puede observar que, en el ámbito latinoamericano, los órganos electorales supremos han asumido una amplia gama de tareas que

20. Igual sucedía en México, Nicaragua y Paraguay hasta las reformas de 1994, 2000 y 1995, respectivamente. En el caso mexicano es importante reiterar que, hasta la reforma de 1994, el presidente del Consejo General era siempre el secretario de Gobernación.

no se circunscriben únicamente a la organización y vigilancia de las elecciones, sino que se extienden a una serie de actividades que se relacionan con la materia electoral.

Facultades administrativas

1. Organizar y dirigir las elecciones y los procesos de consulta popular.
2. Expedir el reglamento interno y las instrucciones para el funcionamiento de los organismos inferiores. Asimismo, ejercer super vigilancia y fiscalización sobre todos los organismos inferiores, independientemente de si sus miembros han sido designados por la misma corte electoral o no.
3. Conocer y decidir sobre los diversos recursos existentes contra las resoluciones de los organismos inferiores. La única excepción a esta regla se presenta en Uruguay, donde las decisiones de las juntas electorales que son tomadas por unanimidad no son recurribles ante la Corte Electoral.²¹
4. Convocar a elecciones. En la mayoría de los países en estudio es el organismo electoral el que procede a convocar las elecciones que se realizan periódicamente. En contadas ocasiones, como en los casos de Argentina, Bolivia y Perú, se ha dejado esta facultad en manos del Poder Ejecutivo. Cabe agregar, sin embargo, que, por lo general, las fechas de celebración de las elecciones son prefijadas por la ley, de manera que la convocatoria a elecciones tiene más un carácter formal.
5. Elaborar, imprimir y distribuir las boletas de votación. Sin embargo, cabe anotar que sólo en Argentina y en Uruguay son los mismos partidos los que elaboran sus boletas de votación que han de ser presentadas a los organismos electorales para su aprobación. En Argentina los partidos políticos deciden si distribuyen sus tarjetas ellos mismos o las depositan en mesas receptoras de sufragios. Por el contrario, en Uruguay la ley señala que los delegados de cada partido deben entregar sus boletas a las mesas receptoras de sufragios, para que éstas las coloquen en el cuarto secreto.
6. Suministrar a los organismos electorales inferiores todos los documentos y útiles necesarios para el desarrollo de sus labores. Quizá las únicas

21. Gros (1960, 313-314) considera inconstitucional esta disposición, argumentando que en la Carta se prevé que la Corte Electoral decide en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan.

salvedades a esta norma las constituyen Argentina y Brasil: en el primer caso se ha encargado a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior la provisión de todos los elementos necesarios para el acto de la votación, así como la impresión de los listados del registro electoral; y, en el segundo, la ley dispone que todos los materiales destinados al empadronamiento y a la celebración de elecciones han de ser suministrados por el Gobierno Federal a los tribunales regionales electorales que se encargan de su distribución.

7. Registrar a los candidatos. La inscripción de los candidatos a los diferentes cargos se practica ante los organismos de administración electoral. En contados casos se efectúan todas las inscripciones ante el organismo supremo, como ocurre en El Salvador y Nicaragua. La norma general es que sólo las candidaturas para elecciones que se realizan en una circunscripción nacional (presidente y vicepresidente de la República y, en algunos países, senadores) se registran ante la corte electoral, mientras que las inscripciones para cargos cuya elección es en el nivel regional se realizan ante los organismos electorales regionales.
8. Practicar los escrutinios finales, asignar las bancas y expedir las credenciales. En este aspecto se puede observar dos tipos de orientación en la legislación electoral: por un lado, en buen número de países (Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Paraguay) se confían todas estas labores a la autoridad suprema electoral; por el contrario, en otros países se ha decidido descentralizar estas actividades de manera que la corte electoral sólo se encarga de este punto en lo relacionado con las elecciones realizadas en circunscripción nacional (Brasil, Ecuador, Colombia, Venezuela y Uruguay).

En Venezuela y Uruguay a los máximos organismos electorales les corresponde, además, realizar un escrutinio complementario con base en la votación nacional de los partidos. En Venezuela existe la figura de los senadores y los diputados adicionales que son adjudicados por el Consejo Supremo Electoral a los partidos pequeños con base en el cociente electoral nacional que extrae el mismo consejo. Y en Uruguay, luego de que las juntas electorales han realizado el respectivo escrutinio departamental y asignado las bancas para representantes a la Cámara, la Corte Electoral se encarga de la adjudicación de los escaños que sobren tras este procedimiento, tomando al país como una sola circunscripción nacional.

En México, dadas las características de su sistema electoral, el Consejo General del IFE se encarga del cómputo total de las elecciones para presidente y para senadores y diputados electos de acuerdo al principio de representación proporcional, y de otorgar las constancias respectivas; mientras que todo lo relacionado con las elecciones de senadores y diputados, según el principio de mayoría relativa, es efectuado por los consejos locales y los consejos distritales del IFE, respectivamente.

Por otra parte, en Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales realiza el cómputo definitivo de los votos, pero la entrega de las credenciales corresponde al Jurado Nacional de Elecciones; mientras que en Chile el escrutinio definitivo de los votos, la asignación de las bancas y la entrega de las credenciales están a cargo del Tribunal Calificador de Elecciones. Asimismo, en Argentina el organismo supremo electoral no cumple funciones dentro del proceso de escrutinio definitivo pues la calificación definitiva de las elecciones de los congresistas es efectuada por cada una de las cámaras del Congreso de la República.

Los casos de Colombia, Panamá y Chile son también peculiares, en razón de que en estos países el escrutinio de los votos se deja en manos de cuerpos diferentes a los que han cumplido con la organización de las elecciones. En Colombia se separa de esta regla únicamente el Consejo Nacional Electoral que desempeña tareas en los dos campos.

9. Velar por el mantenimiento del orden público y de la libertad de elegir en el día de los comicios. Esta función compete normalmente a las autoridades policiales o militares a las que pueden dirigirse los organismos electorales solicitando la ayuda necesaria. Sin embargo, en varios países se ha facultado a la misma corte electoral para entrar a decidir sobre estos temas, bien sea porque se dispone que en las elecciones las fuerzas de seguridad quedan sujetas a las instrucciones del organismo electoral, como ocurre en Costa Rica, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú y República Dominicana; bien porque se pone bajo las órdenes de la corte un determinado contingente de fuerza que hace entonces el papel de policía electoral, tal como sucede en Nicaragua; o bien porque se establece que el organismo diseña y aplica, en coordinación con la policía, el plan de seguridad electoral como en El Salvador.
10. Formular el proyecto de presupuesto y remitirlo a las autoridades competentes, así como administrar los fondos que le han sido otorgados.

11. Velar por el respeto de los derechos y garantías consagrados a favor de los ciudadanos y de los partidos políticos.
12. Publicar las memorias y la jurisprudencia relacionadas con los procesos electorales.
13. Brindar capacitación a los ciudadanos respecto al sufragio, la democracia y la participación ciudadana, tal como se establece en Ecuador, El Salvador, México, Perú y Venezuela.
14. Colaborar en la organización de las elecciones internas de las organizaciones gremiales, tal como ocurre en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela.
15. Divulgar los fines, formas y procedimientos de los actos electorales.
16. Velar por que la propaganda electoral y las encuestas se ajusten a las normas dictadas. En muchos casos —como en Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Paraguay y México— esto significa que los medios de comunicación y las empresas que realizan labores de propaganda deben inscribirse ante el organismo electoral e informarle sobre sus tarifas y condiciones de trabajo. Igualmente implica que los organismos electorales pueden ordenar la suspensión de la propaganda que consideren que no se adecua a la normatividad e imponer las sanciones respectivas, tal como ocurre, por ejemplo, en Bolivia, Brasil, Nicaragua, Panamá y Paraguay. Además, entraña que en distintos países —entre ellos Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Panamá y Venezuela— las compañías encuestadoras deben inscribirse ante el órgano electoral y pueden ser sancionadas por éste por incumplimiento de las normas respectivas.
17. Reglamentar la participación de los partidos políticos (y de los otros movimientos políticos) en los medios de comunicación del Estado.
18. Finalmente, existen algunos casos particulares en los que la configuración de algunas circunscripciones para la elección de los congresistas no está fijada legal o constitucionalmente y se ha facultado al organismo electoral para determinar su ámbito para cada elección. Así ocurre en México, donde el Consejo General del IFE decide sobre la conformación de las trescientas circunscripciones uninominales y de las cinco circunscripciones plurinominales para las elecciones de diputados federales. De manera similar, en Bolivia y Venezuela la Corte Nacional Electoral y el Consejo Supremo Electoral, respectivamente, deciden

acerca de la delimitación de los distritos electorales uninominales para la elección de los congresistas correspondientes.

Facultades registrales

En todos los países latinoamericanos, con la salvedad de Perú, es responsabilidad de los órganos supremos electorales la formación del padrón electoral. Esta tarea es realizada de diversas maneras: en algunos países la inscripción de los ciudadanos en el padrón se realiza ante los organismos inferiores de orden regional o local (como los jueces electorales en Brasil, los notarios electorales en Bolivia o las juntas de inscripción en Chile); en otros ante dependencias regionales o locales del mismo organismo supremo electoral (como ocurre en México con la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en Panamá con la Dirección General del Registro Electoral, o en Venezuela con la Comisión de Registro Civil y Electoral); y, finalmente, en otros ante un organismo especializado de orden nacional y existencia permanente, dependiente del mismo órgano supremo electoral. Estos son los casos de Colombia donde el registro electoral es elaborado por la Registraduría Nacional del Estado Civil; de Costa Rica donde lo hace el Registro Civil; de Guatemala donde es tarea del Registro de Ciudadanos; de Honduras donde es responsable el Registro Nacional de las Personas; de Paraguay en el que la Dirección del Registro Electoral es la encargada de su formación; y de Uruguay donde esta labor es cumplida por la Oficina Nacional Electoral.

El caso peruano es particular luego de la Constitución de 1993, dado que en ella se atribuyen competencias específicas a cada uno de los organismos electorales autónomos. La Constitución estableció que la responsabilidad de preparar y mantener actualizado el padrón electoral reside en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Luego de que se convoca un proceso electoral, el RENIEC remite el padrón al Jurado Nacional de Elecciones para su aprobación y éste, a su vez, lo entrega a la Oficina Nacional de Procesos Electorales para que elabore la lista de electores o acta-padrón.

En todos los países se ha establecido la permanencia del registro electoral lo que quiere decir que, una vez que se ha elaborado para unas elecciones determinadas, es utilizado en los comicios siguientes luego de ser depurado y actualizado, registrándose las altas y bajas correspondientes (Urruty, 1991, 518; León-Rösch, 1989 y 1993).²²

22. El último país en adoptar un padrón electoral permanente fue Nicaragua, donde hasta hace poco se formaba un padrón propio para cada elección.

La actualización del registro electoral depende, en buena parte, del grado de confiabilidad del registro civil —donde se anotan los datos referentes al estado civil de las personas, tales como nacimiento, matrimonio, adopción, defunción, etc.— y del registro de la identidad de las personas —que establece quiénes son ciudadanos y donde se hace constar su documento de identidad. Esta dependencia se explica porque para la obtención de la cédula de identidad se ha de presentar, por lo común, el certificado del registro civil (para dar constancia de lugar y fecha de nacimiento, nombre, etc.) y para la inscripción en el padrón electoral se ha de exhibir, por lo general, el documento de identidad.

En este sentido, atendiendo a la importancia del registro electoral para la garantía de la limpieza de las elecciones y a la situación de que muchos problemas del padrón electoral se podían atribuir a deficiencias de los otros dos registros,²³ en varios países se ha decidido colocarlos todos bajo la responsabilidad del órgano supremo de administración electoral.²⁴

Así ocurre en Costa Rica donde el Registro Civil se encarga tanto del padrón electoral como de los registros civil y de identidad de las personas; en Honduras donde también los tres registros son tarea del Registro Nacional de las Personas; en Nicaragua donde, desde la reforma constitucional de 1995, se asignó al Consejo Supremo Electoral la responsabilidad de estos registros; en Panamá y en la República Dominicana, naciones en las que el Tribunal Electoral y la Junta Central Electoral, respectivamente, tienen también a su cargo la formación de los registros; y en Colombia donde el registro de la identidad de las personas y el electoral son formados por la Registraduría, desde la creación de esta entidad, pero, además, desde 1986 se ha establecido que debe asumir gradualmente todo lo relacionado con el registro civil.

23. La experiencia de muchos años de República Dominicana constituye un buen ejemplo de los problemas que originan los otros registros en el padrón (Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, 1987; y Butten, 1986 y 1988). También en Bolivia, en la década de 1980, buena parte de los problemas del padrón electoral se debían al carnet de identidad, pues éste era necesario para inscribirse en el registro cívico y alrededor de la mitad de los ciudadanos no lo poseía (Müller y Machicado, 1986, 68-69; Sanabria, 1990, 233). Asimismo, para el caso nicaragüense véase Zelaya (1988, 127), quien señala que las deficiencias existentes en el registro del estado civil fueron las que llevaron a establecer el registro electoral periódico, como única forma de evitar los fraudes con esta base. También las dificultades originadas por el registro civil en Colombia llevaron a que éste pasara a ser responsabilidad de la Registraduría (Rojas, 1982, 22; De la Calle, 1982, 4).

24. También en Perú se concentró la responsabilidad de los tres registros en una sola entidad. Pero en este país la atribución no se entregó al organismo supremo de organización electoral sino al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

En otros países el organismo electoral tiene la atribución de formar dos registros. Así, por ejemplo, en Bolivia la Corte Nacional Electoral organiza y administra el padrón nacional electoral y dirige y administra el Servicio Nacional de Registro Civil. En El Salvador el Tribunal Supremo Electoral tiene a su cargo la formación del padrón electoral y la del Registro Nacional de las Personas Naturales. Igualmente, en Venezuela el Consejo Nacional Electoral mantiene, organiza, supervisa y dirige el registro civil y el padrón electoral. También en Perú se ha procedido a concentrar el registro del estado civil y el de la identidad de las personas en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, al tiempo que el padrón electoral es responsabilidad compartida de los tres órganos electorales autónomos.

Facultades jurisdiccionales-electorales

Tras observar los países aquí tratados se encuentra que, en su gran mayoría, los organismos supremos electorales tienen tanto la atribución de decidir en forma definitiva sobre los conflictos que ocurren en la etapa preparatoria de las elecciones (tales como los que se presentan en la formación del registro electoral, en el reconocimiento de los partidos, en la inscripción de los candidatos, etc.) como sobre los que surgen en el momento de calificarlas. Así ocurre en Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Dentro de este grupo de países cabe, sin embargo, diferenciar entre aquellos que permiten recursos de control de constitucionalidad contra los pronunciamientos de los órganos electorales y aquellos que no lo hacen. Así, tenemos que en Costa Rica, República Dominicana,²⁵ Uruguay y Nicaragua no existe ningún tipo de recurso contra las resoluciones electorales de los

25. Respecto a República Dominicana es importante anotar que en la reforma electoral de 2002 se dispuso ampliar a nueve el número de integrantes de la Junta Central Electoral y dividir la junta en dos salas, una para lo administrativo, con tres miembros, y otra para lo contencioso-electoral, con cinco miembros. Además, existe el pleno, en el cual actúa también el presidente de la junta. Cada uno de estos cuerpos tiene funciones propias. Así, la cámara administrativa se encarga del manejo ordinario de las actividades de la junta, presenta propuestas al pleno acerca del nombramiento de directivos de la institución, dicta instrucciones para rodear el sufragio de garantías y fiscaliza las asambleas de los partidos. Por su parte, la cámara para lo contencioso-electoral es la encargada de conocer y decidir, en última instancia, sobre los conflictos que se generen con ocasión de la realización de las elecciones y sobre los conflictos internos que se produzcan en los partidos políticos. Finalmente, el pleno convoca a elecciones, declara sus resultados y expide las credenciales, resuelve sobre el reconocimiento y cancelación del registro de los partidos políticos, asume la dirección y mando de la Fuerza Pública para la época de elecciones, distribuye los aportes estatales para el financiamiento de las campañas, reglamenta todo lo relativo al financiamiento de los partidos políticos, a la propaganda a través de los medios, a la participación de los partidos políticos en los medios de comunicación del Estado, etc.

referidos órganos, aun cuando sí son impugnables otras decisiones tales como las referidas a los partidos políticos o al registro civil en Costa Rica, y las decisiones sobre partidos que toma el Consejo Supremo Electoral nicaragüense.

En los demás países sí se admiten recursos extraordinarios ante la jurisdicción constitucional contra las resoluciones electorales de las cortes. De esta manera, en Guatemala y Honduras se acepta el recurso de amparo contra las decisiones de sus organismos electorales máximos; en El Salvador se pueden interponer los recursos de amparo, hábeas corpus e inconstitucionalidad; en Panamá y Paraguay el recurso de inconstitucionalidad, y en este último también la acción de amparo; en Brasil se pueden impugnar ante el Supremo Tribunal Federal las decisiones consideradas inconstitucionales y las que nieguen las solicitudes de hábeas corpus y de *mandado de segurança* (equivalente al recurso de amparo); y en Bolivia se puede acudir ante el Tribunal Constitucional por infracción de los preceptos constitucionales.

El caso ecuatoriano se asemeja a los anteriores. Las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral pueden ser objeto de demandas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, ante el Tribunal Constitucional que puede suspender total o parcialmente sus efectos.²⁶ Ha de agregarse que la ley electoral prevé también algunos casos en los que el Tribunal Constitucional conoce de recursos contra las decisiones del tribunal electoral que se consideren violatorias de la ley, casos en los que puede imponer sanciones a sus miembros.²⁷

En los demás países, la decisión final sobre las controversias electorales no reposa en los organismos electorales supremos sino en tribunales especiales, en el Congreso o en jurisdicciones ordinarias. Así, en Colombia y Venezuela las resoluciones de los órganos electorales son consideradas como de naturaleza administrativa e impugnables en todo momento: en Colombia ante la jurisdicción contencioso-administrativa (tribunales administrativos y Consejo de Estado)²⁸; y en Venezuela ante la sala electoral del Tribunal Supremo de Justicia. Además, contra todas las decisiones cabe el recurso de amparo.

26. La Constitución precisa que las sentencias del tribunal no tienen efectos retroactivos y que el Congreso está facultado para interpretar «de manera generalmente obligatoria» la Constitución.

27. Ver Terán (1990), especialmente página 67 y siguientes.

28. En la reforma constitucional de 2003 se dispuso que las acciones de nulidad electoral debían ser decididas por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en un término máximo de un año, o de seis meses si se tratase de casos de única instancia. Esta decisión fue impulsada por las quejas acerca de la demora de los tribunales para fallar los asuntos electorales. Como prueba de ello se aducía el caso de un gobernador departamental cuya elección fue anulada luego de dos años y medio de haberse realizado, cuando restaban solamente nueve meses de los tres años de gobierno.

En Argentina la calificación acerca de la validez o nulidad (parcial o total) de la elección de los parlamentarios es practicada por las respectivas cámaras legislativas.²⁹ Por su parte, los conflictos preelectorales son resueltos definitivamente por la Cámara Nacional Electoral, sin embargo existe el recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.³⁰

En Perú, México y Chile se ha diferenciado institucionalmente entre la organización de los comicios y el escrutinio y la calificación de las elecciones y de los plebiscitos, por eso existen en estos países tribunales especiales encargados exclusivamente de calificar en forma definitiva las elecciones. En Perú el Jurado Nacional de Elecciones es el encargado de administrar justicia en materia electoral. De esta manera, el JNE tiene también competencia para resolver, en instancia definitiva, sobre las impugnaciones que se presenten contra las resoluciones expedidas por los otros organismos electorales autónomos, la ONPE y el RENIEC.

Por su parte, en México la decisión final sobre todas las controversias que se originen por causa de la realización de las elecciones reside en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su sala superior y regional. En este punto la legislación mexicana ha tenido grandes cambios, pues hasta las reformas constitucional y legal de 1993 cada una de las cámaras legislativas era la encargada de calificar las elecciones de sus miembros, tal como ocurre todavía en Argentina. Además, hasta la reforma de 1996, la calificación de las elecciones para presidente de la República era realizada por la Cámara de Diputados.³¹

29. Argentina es el único país latinoamericano en el que la calificación definitiva de las elecciones reside todavía en el Congreso. Anteriormente lo acompañaban en esa condición México y Paraguay. En México, el sistema de autocalificación de las elecciones parlamentarias fue eliminado luego de la crisis política que se produjo a raíz de las elecciones de 1988. Más tarde, en la reforma constitucional de 1996, se eliminó también la calificación de las elecciones presidenciales por parte de la Cámara de Diputados. En Paraguay, la calificación de las elecciones presidenciales y parlamentarias por parte del Congreso fue eliminada con la Constitución de 1992.

30. González Roura (1999, 1158) señala que no son tantas las ocasiones en las que la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado sobre los fallos de la cámara, si bien lo ha hecho sobre temas fundamentales. Anota que, del total de los fallos sustantivos dictados por la Cámara Nacional Electoral desde 1983, apenas el 13,5% fueron impugnados ante la Corte Suprema de Justicia. Agrega que no más del 30% de estos recursos fueron aceptados por la Corte y que en el 81% de los casos la decisión de la corte confirmó el fallo de la cámara.

31. Los pocos años de existencia del tribunal han dado lugar a una jurisprudencia amplia y garantista y al desarrollo de la especialidad del derecho electoral. Véase Orozco (2003) y Galván (2000).

En el caso chileno la calificación de las elecciones y de los plebiscitos reside —en el nivel nacional— en el Tribunal Calificador de Elecciones, cuyas decisiones no son recurribles de ninguna forma. Pero, además, al tribunal le han sido asignadas algunas funciones de control sobre el Servicio Electoral, de manera que diversas resoluciones de este último pueden ser recurribles ante él, y que puede sancionar las faltas o abusos del director del Servicio Electoral en la aplicación de la ley de partidos. Además, en lo relacionado con el registro electoral, los reclamos referentes a la inclusión o exclusión de una persona dentro de él se han de realizar ante el juez del crimen competente cuyo fallo es apelable ante la corte de apelación correspondiente.

Dentro del tema de las facultades jurisdiccionales ha de hacerse referencia también a las de orden sancionatorio electoral del que gozan algunos organismos electorales. Si bien lo regular es que la sanción de los delitos electorales sea función de la jurisdicción penal ordinaria, en Argentina, Brasil y Panamá los organismos electorales cumplen con esta tarea.

En Argentina los jueces electorales están facultados para juzgar, en única instancia, sobre las faltas electorales y, en primera instancia, sobre los delitos electorales. Sus sentencias no son apelables ante la Cámara Nacional Electoral sino ante la justicia ordinaria. En Brasil son los jueces electorales los que tienen competencia para sancionar los crímenes electorales. Y en Panamá la atribución de juzgar las faltas y los delitos electorales reposa en el Tribunal Electoral.

Asimismo, algunos organismos electorales tienen la atribución de sancionar las faltas electorales. Así sucede, por ejemplo, en Ecuador donde el Tribunal Supremo Electoral sanciona las infracciones a las leyes electoral y de partidos políticos; en Honduras, país en el que el Tribunal Nacional de Elecciones impone sanciones por la violación a las normas sobre publicidad política; en Paraguay donde la justicia electoral conoce sobre las faltas previstas en el Código Electoral; y en México donde el Instituto Federal Electoral sanciona administrativamente a los partidos políticos que incumplen sus obligaciones.

Facultades relacionadas con la actividad legislativa

La actividad de los órganos electorales supremos en esta área hace referencia a dos campos: la reglamentación de la ley electoral y la facultad de iniciativa legal.

En cuanto al primero se puede advertir que, en casi todos los países, se ha otorgado al órgano electoral la atribución de dictar los reglamentos necesarios para la aplicación de la ley electoral.³² De esta norma se apartan Ecuador y Argentina en los que esta potestad descansa en el Ejecutivo. En el caso ecuatoriano el Tribunal Supremo Electoral ejerció esta función hasta la reforma de la ley electoral, en 1983. En ella se dispuso que, en adelante, para la reglamentación de la ley electoral el tribunal propondría al Ejecutivo los proyectos de reglamentación y éste decidiría en definitiva sobre ellos. La restricción se refiere, sin embargo, sólo a la ley electoral, mientras que la facultad de reglamentar la ley de partidos políticos quedó incólume. La sustracción de la facultad reglamentaria sobre la ley electoral de la órbita del tribunal ha sido muy criticada por los tratadistas quienes sostienen que con esa medida perdió uno de los instrumentos más eficaces para el desarrollo de sus actividades, a la vez que se le concedió al Ejecutivo mucha injerencia en las cuestiones electorales (Tinajero, 1988, 132; Terán, 1989, 90).³³

Algunas de las disposiciones referentes a este punto son destacables. Por ejemplo, en Costa Rica la Constitución prevé que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene competencia exclusiva para interpretar las normas legales y constitucionales de carácter electoral pero, además, precisa que su interpretación tiene carácter obligatorio. Por otra parte, en Uruguay la ley, al mismo tiempo que autoriza a la Corte Electoral a dictar las disposiciones necesarias para su eficaz cumplimiento, prohíbe a las corporaciones electorales dejar de realizar operaciones o de fallar en cuestiones de su exclusiva competencia argumentando silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, así como suspender sus fallos o resoluciones esperando la interpretación del legislador. En Brasil la ley autoriza al Tribunal Superior Electoral a aclarar cualquier duda referente a la materia electoral. En Nicaragua se faculta al Consejo Supremo Electoral para resolver conforme a las disposiciones de derecho común cualquier asunto en materia electoral que no esté previsto en la ley. En Panamá se establece que el Tribunal Electoral interpreta y aplica privativamente la ley electoral.

32. Es importante señalar que la facultad reglamentaria constituye un importante instrumento de los organismos electorales para la ejecución de sus actividades. Su trascendencia ha sido destacada por autores de diversos países. Así lo han hecho, respecto al caso brasileño, Sadek, 1990, 158 ss.; respecto al venezolano, Rauseo, 1987, 175 ss.; y respecto al caso peruano García Belaunde, 1986, 59 ss.

33. Tinajero (1988, 132) anota que, puesto que el tribunal es el organismo supremo en cuestiones electorales en el Ecuador y que esta calidad requiere en sí de la potestad reglamentaria, en repetidas ocasiones el tribunal ha ejercido esa facultad sin acudir al presidente de la República para que apruebe el reglamento.

De otro lado, en Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela se ha atribuido a las cortes electorales la facultad de proponer directamente al Congreso proyectos de ley referentes a la materia electoral.³⁴ El Tribunal Supremo de Elecciones costarricense no goza de esta facultad pero participa de manera importante en el proceso de formación de la ley, en la medida en que la Asamblea Legislativa ha de solicitar su opinión respecto a todos los proyectos de ley de orden electoral. En el caso de que el concepto del tribunal acerca de un proyecto no sea favorable, la Asamblea requiere de una mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros para apartarse del concepto del tribunal, y aun así el proyecto no podrá ser convertido en ley dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a una elección.

Facultades relacionadas con los partidos políticos

Para la descripción de las competencias de las cortes electorales respecto a los partidos políticos nos limitaremos a tres áreas: la que corresponde al reconocimiento y la cancelación de la personería jurídica de los partidos políticos; la relativa a la intervención en los conflictos internos; y la referida a la fiscalización de las cuentas y los libros de los partidos.

Reconocimiento y cancelación de la personería jurídica

La regla general es que el reconocimiento y la cancelación de la personería jurídica de los partidos y demás movimientos políticos —o el reconocimiento de las alianzas, coaliciones o fusiones de los partidos— sea realizada por el órgano supremo electoral (o por un organismo inferior, pero con recurso ante él, como ocurre en Argentina con los jueces electorales, en Paraguay con los tribunales electorales, en Costa Rica con el Registro Civil, y en Guatemala con el Registro de Ciudadanos). En consecuencia, los partidos deben registrar sus estatutos y declaración de principios ante el órgano electoral, así como las reformas que realicen en ellos, y comunicar los cambios que se produzcan en la nómina de sus órganos directivos.³⁵

34. En el caso peruano, el órgano que posee la facultad de iniciativa legal es el Jurado Nacional de Elecciones.

35. Interesa aclarar que en Nicaragua, hasta la reforma constitucional de 1995, todas las tareas relacionadas con los partidos políticos (reconocimiento y cancelación de la personería jurídica, vigilancia sobre el cumplimiento de las normas legales y estatutarias, dirimencia de los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos, etc.) estaban asignadas al Consejo de los Partidos Políticos, un organismo único en este género en la región. Con la mencionada enmienda constitucional, todas estas tareas han pasado al Consejo Supremo Electoral.

De esta norma general se apartan los casos de Brasil y Uruguay, países en los que los partidos deben adquirir primero su personería de acuerdo con la ley civil. En Brasil,³⁶ una vez que la han obtenido, los partidos registran sus estatutos ante el Tribunal Superior Electoral; mientras que en Uruguay pasan a solicitar su reconocimiento como entidades políticas ante la Corte Electoral. Asimismo, el caso peruano constituye una excepción a esta regla pues es el Jurado Nacional de Elecciones el organismo encargado de reconocer y cancelar la personería jurídica de los partidos y de formar el registro de las organizaciones políticas.

También en Chile y México el reconocimiento y la cancelación de la personería de los partidos políticos están encargados al Servicio Electoral y al Instituto Federal Electoral, respectivamente. Sin embargo, sus disposiciones pueden ser recurridas, en México ante el Tribunal Electoral, y en Chile ante el Tribunal Calificador de Elecciones. Es importante mencionar que en el caso chileno la Constitución también le asigna al Tribunal Constitucional la facultad de decretar la inconstitucionalidad, y con ello la disolución, de organizaciones, movimientos y partidos políticos cuando sus «objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional, procuren el establecimiento de un sistema totalitario, como asimismo [...] hagan uso de la violencia, la propugnen o inciten a ella como método de acción política» (art. 19.15.).

En Ecuador y Venezuela, igualmente, los órganos de justicia constitucional intervienen en algunos de los hechos contemplados como causales para la extinción de un partido, en particular cuando algún partido político se encuentra alentando actividades en contra del orden constitucional. Así, si el Tribunal Supremo Electoral ecuatoriano considera que se debe cancelar la inscripción de un partido porque está formando organizaciones paramilitares o no respeta el carácter no deliberante de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, requiere obtener un pronunciamiento previo del Tribunal Constitucional en el que se declare que esos hechos sí están ocurriendo, antes de poder proceder a cancelar la inscripción del partido. Por su parte, en Venezuela la ley de partidos políticos dispone que la Corte Suprema de Justicia, a solicitud del Poder Ejecutivo Nacional, conocerá y decidirá sobre la disolución del partido que, de manera sistemática, propugne o desarrolle actividades contra el orden constitucional.

36. Sobre el caso brasileño debe señalarse que la situación antes de la Constitución de 1988 se asemejaba a la tendencia general latinoamericana (véase Salem, 1990, 142 ss.; Ceneviva, 1989, 98 ss.).

En Perú asimismo existe la posibilidad de declarar la ilegalidad de una organización política y, por lo tanto, de cancelar su personería jurídica, cuando sus actividades sean consideradas contrarias a los principios democráticos. La declaración la hace la Corte Suprema de Justicia de la República, a pedido del Fiscal de la Nación o del Defensor del Pueblo, y se puede basar, entre otros hechos, en que la organización apoya políticamente la acción de organizaciones que practiquen el terrorismo o el narcotráfico, promueve, justifica o exculpa atentados contra la vida o la integridad de las personas o legitima la violencia como método para la consecución de objetivos políticos.

Para finalizar este acápite es importante añadir que en varios países se confiere a los organismos electorales la facultad de llevar el registro de afiliados de los partidos políticos. Así ocurre, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile y Paraguay. En Perú esta tarea es facultad del Jurado Nacional de Elecciones.

Intervención en los conflictos internos de los partidos

Con respecto a este punto podemos observar que, particularmente en los últimos años, la legislación electoral y de partidos de un número de países cada vez mayor ha abierto posibilidades a las cortes electorales, o a sus organismos subordinados, para decidir sobre los litigios que se presentan al interior de los partidos, una vez se han agotado los mecanismos internos.

Así, en Argentina los jueces electorales vigilan las elecciones partidarias internas y conocen, luego de agotadas las vías dentro del partido, de los recursos contra las elecciones y contra las decisiones aprobadas. Las resoluciones adoptadas por los jueces acerca de los escrutinios definitivos de las elecciones son apelables ante la Cámara Nacional Electoral. Algo similar ocurre en Costa Rica donde las asambleas partidarias deben contar siempre con la presencia de delegados del Tribunal Supremo de Elecciones, y el Registro Civil, y en segunda instancia el tribunal, conocen sobre las impugnaciones contra las resoluciones de los comités ejecutivos de los partidos.

Por su parte, la legislación electoral hondureña prevé que el Tribunal Nacional Electoral debe convocar las asambleas partidarias, colaborar en su organización y supervisarlas. Las elecciones que realizan, así como sus resoluciones y las tomadas por las directivas partidarias son apelables ante el tribunal, cuyos fallos son, a su vez, susceptibles de recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia.

También en Bolivia, Panamá, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana,³⁷ Uruguay y Venezuela los organismos supremos electorales están autorizados para decidir sobre los litigios y cuestiones internas de los partidos —en asuntos como la elección de sus directivas partidarias y de sus candidatos electorales y controlar el cumplimiento de la ley y de sus estatutos— luego de que se hubiesen agotado las vías estatutarias y reglamentarias.

Además, en Ecuador la ley de partidos políticos señala que el Tribunal Supremo Electoral puede resolver sobre los asuntos domésticos de los partidos en los casos de escisión partidaria y de existencia de dos directivas, caso en el cual el tribunal decide cuál es la legítima. Con respecto a los demás conflictos internos la ley señala que ellos pueden ser conocidos por el tribunal cuando las asambleas generales de los partidos o los mismos litigantes se lo soliciten.³⁸

Por otro lado, en Colombia la ley de partidos establece que cualquier afiliado a un partido podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la elección o designación de las directivas partidarias, por violación grave de los estatutos del partido.³⁹

En Chile la ley de partidos contempla una serie de normas sobre la organización interna de los partidos, con base en las cuales le asigna diversas

37. En República Dominicana, hasta 1992, la ley electoral contemplaba solamente una posibilidad de mediación de la Junta Central Electoral en los conflictos al interior de los partidos: la existencia de reclamos contra las decisiones de crear alianzas o realizar fusiones. Así, la norma era manifiestamente insuficiente para atender los fuertes conflictos internos que existían dentro de algunos partidos, los que, al no tener una instancia a la cual acudir, habían caído en agudos procesos de división y debilitamiento. Ante esto, en 1988, la Junta Central Electoral, en decisión muy controvertida en la que modificaba su jurisprudencia sobre el punto, resolvió entrar a fallar sobre los problemas internos de varias organizaciones políticas, haciendo uso de su facultad reglamentaria. Pues bien, esta actitud de la junta fue refrendada con la Ley N° 12 de 1992, la cual la autorizó para dirimir definitivamente los conflictos intra e interpartidarios, para fiscalizar las asambleas y convenciones de éstos y para disponer lo necesario con el fin de garantizar el régimen de democracia interna en los partidos.

38. Terán (1990, 59 y 69) comenta que las normas a este respecto presentan oscuridades y vacíos, requiriendo ser interpretadas. Al mismo tiempo señala que la jurisprudencia del tribunal al respecto ha sido muy variable, de manera que, mientras en algunas ocasiones se ha estado por el control sobre los partidos políticos apoyándose en ciertas normas, en otras, y basados en distintas normas, se ha rechazado el ejercicio de este control.

39. La Constitución de 1991 determinaba que la ley no podía establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos. Sin embargo, en la reforma constitucional de 2003 se estableció que los partidos y movimientos políticos debían organizarse democráticamente y que cada partido debía presentar listas y candidatos únicos para las elecciones populares, decisiones que habrán de conducir a que se atribuyan al consejo facultades más amplias para el control de la vida interna de los partidos.

funciones al Servicio Electoral (como que las elecciones partidarias y cierto tipo de acuerdos de los consejos generales de los partidos políticos se deben tomar en presencia de un ministro de fe designado por el Servicio Electoral). Asimismo, la ley determina una serie de prohibiciones a los partidos que, en caso de transgredirlas, podrán ser sancionados por el Tribunal Calificador de Elecciones. Sin embargo, a pesar de todas las normas señaladas, en el tema de los conflictos internos de los partidos la ley no le concede al Servicio Electoral mayores atribuciones para intervenir; lo que sí permite es que el Tribunal Calificador de Elecciones decida sobre las controversias que se presenten acerca de la integración del Tribunal Supremo que debe conformarse en cada partido político.

Para terminar es importante señalar que en varios países el organismo supremo electoral tiene la obligación de colaborar con los partidos en la organización y realización de sus procesos electorales internos, tal como ocurre en Colombia, Honduras, Perú, Uruguay y Venezuela.

Control de las finanzas

En cuanto a las finanzas de los partidos podemos observar que en todos los países se autoriza en forma expresa al órgano supremo electoral para fiscalizar tanto el patrimonio como el origen y el manejo de los recursos de los partidos (Zovatto, 2000). Ello incluye, aunque con diferencias entre los distintos países, la atribución de los organismos electorales para expedir normas acerca de cómo se deben llevar las cuentas y libros contables; la obligación de los partidos —y en ocasiones de los mismos candidatos— de informar a los organismos electorales sobre las cuentas en las que van a manejar su dinero y sobre la integración de sus comités financieros o la identidad de su administrador electoral; el deber de los partidos de presentar periódicamente sus cuentas y libros al órgano electoral para lograr su aprobación; y la potestad del mismo organismo para controlar esos libros y cuentas en el momento que considere preciso para exigir aclaraciones sobre ellas e, incluso, desaprobarlas. Además, los organismos electorales cuentan con facultades para sancionar a los partidos políticos que vulneren las normas sobre contribuciones a las campañas, gastos electorales y rendición de cuentas.

En algunos países se establece que los órganos electorales tendrán la colaboración de la Contraloría General de la República, o del organismo equivalente, para el control sobre las finanzas de los partidos. Así sucede, por ejemplo, en Brasil, Costa Rica y Nicaragua.

Resta por decir que, en buena parte de los países en los que existe el financiamiento público directo de las campañas o de los partidos, o de ambos, la autoridad electoral se encarga directamente de distribuir esos recursos, como ocurre en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Al mismo tiempo, en los países donde esos fondos son administrados por el Poder Ejecutivo los organismos electorales suministran los datos con base en los cuales se hace la distribución de los aportes estatales, tal como sucede en Argentina, Costa Rica, Chile y El Salvador.

8. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES SUPREMOS

Tras observar la situación general actual de los organismos electorales en la región, encontramos que las constituciones y las leyes electorales les asignan, aunque con diferencias de país a país, un gran número de atribuciones. Y, más aún, estas facultades han aumentado en los últimos años y es muy posible que continúen incrementándose en vista del carácter permanente que se les ha otorgado; de la consagración de mecanismos de participación popular en un gran número de países; de la posibilidad de que en los periodos interelectorales puedan asumir más tareas; y de la percepción de la necesidad de, por ejemplo, robustecer la educación política de los ciudadanos y contribuir a la modernización e institucionalización de los partidos políticos, tareas éstas que se considera deberían ser asumidas por las cortes electorales en el entendimiento de que ellas, al menos en teoría, no están comprometidas políticamente.

Lo anterior significa que los organismos electorales supremos son instituciones de primer orden dentro de los sistemas políticos nacionales dado que muchas de sus decisiones versan sobre asuntos políticos de gran importancia y afectan de manera definitiva el futuro y la estabilidad política de los diferentes países.

Por otra parte, la amplitud de las tareas de los órganos electorales trae consigo también peligros, en la medida en que pueden llegar a ser utilizados para servir determinados fines políticos. Como ilustración para esta afirmación nos queremos referir a dos facultades: las de carácter jurisdiccional-electoral y las relacionadas con los partidos políticos.

Como se pudo observar, en la mayoría de los países las decisiones de los organismos electorales acerca de los conflictos preelectorales y de la calificación de las elecciones pueden ser solamente objeto de un control de constitucionalidad. Aún más, en cuatro casos no existe posibilidad alguna de recurrir las resoluciones de las cortes (Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay).⁴⁰ El hecho de que en la mayoría de los países aquí tratados se haya decidido asignar estas prerrogativas a los órganos supremos electorales resulta del propósito de evitar que los tribunales judiciales ordinarios se vean involucrados en las contiendas políticas (Fix-Zamudio, 1977, 37-39; Linares Quintana, 1960, 582 ss.; Haro, 1988, 337 ss.; Tena, 1981, 545 ss.; González Avelar, 1979, *pássim*), así como del deseo de retirar la calificación de las elecciones de la órbita de acción de los congresos que, durante muchos años, fueron fuente de experiencias negativas.

Desde luego, esta situación confiere a los organismos electorales un inmenso poder, lo que nos pone, otra vez, frente al problema de la credibilidad frente a su imparcialidad. En 1954, Chacón (1975, 345) consideraba que era una verdadera monstruosidad jurídica el haber concedido facultades tan amplias en este campo al Tribunal Supremo de Elecciones costarricense.⁴¹ No obstante, hasta ahora los fallos del tribunal en este campo no han sido controvertidos y su manejo de las elecciones ha sido ampliamente reconocido. Incluso, es necesario anotar que esta experiencia fue tomada como modelo por varios países —especialmente los centroamericanos—, luego de que se iniciara el proceso de democratización y redemocratización en la región que condujo a la reforma de las normas sobre organización electoral.

Pero no todos los casos coinciden con el costarricense. En República Dominicana los fallos, definitivos e irrecurribles, de la Junta Central Electoral han producido ya varias veces amplias protestas y acusaciones de parcialidad y la consecuente inestabilidad política. Así ocurrió, por ejemplo, con el conocido «fallo histórico» que decidió sobre las elecciones presidenciales de 1978 que fue calificado, en general, como arbitrario (Campillo, 1986, 280 ss.;

40. Lo que se diga sobre este tema es también aplicable a los tribunales que tienen por función específica la calificación de las elecciones, tal como ocurre en Perú, Chile y México.

41. También Rosen (1988, 1258 y 1267 ss.) criticaba la creación de tribunales electorales cuyas decisiones están exentas de los controles normales del Poder Judicial. Él manifestaba que la creación de tribunales especiales para el juicio de asuntos relacionados con el orden público o militar, o de problemas laborales, fiscales, administrativos o electorales, constituía uno de los métodos más utilizados para socavar la independencia del Poder Judicial, con base en la simple sustracción de materia.

Espinal, 1987, 135 ss.). Igual sucedió con las elecciones de 1994 cuyos resultados fueron tan discutidos que sólo se pudo poner fin a la inconformidad con la celebración del acuerdo de reducir el período presidencial y convocar con anticipación a nuevas elecciones.

Por su parte, en Bolivia las elecciones de 1989 fueron impugnadas por el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) después de criticar la actuación de la Corte Nacional Electoral y de retirarse de ella. El MNR solicitó a la Corte Suprema de Justicia que decretara la anulación de las elecciones pero la ley electoral contemplaba, en ese entonces, que las decisiones de la corte electoral eran definitivas, irrevisables e inapelables por lo que no podía prosperar esa demanda (Mayorga, 1991, 271; De Campero, 1990, 5). Esta situación explica que las normas electorales actuales permitan que los fallos de la Corte Nacional Electoral sean objeto de revisión constitucional ante la Corte Suprema de Justicia.

Las elecciones panameñas de 1989 nos brindan un tercer ejemplo, aunque diferente, porque allí las decisiones de la corte electoral son revisables por motivos de inconstitucionalidad. En aquella ocasión, el Tribunal Electoral decretó la nulidad general de los comicios —sin convocar a nuevos— argumentando que se habían presentado situaciones que alteraron el resultado final de las elecciones. Contra la decisión del tribunal se elevaron dos acciones de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, mas ésta decidió rechazarlas arguyendo que el Tribunal Electoral no había infringido ninguna disposición constitucional, que había actuado dentro del marco de sus atribuciones y que la corte no podía examinar cuestiones de ilegalidad (Brewer-Carías, 1990, 127 ss.).

De otro lado, diversas experiencias en la región han mostrado que las facultades de los órganos supremos electorales relacionadas con los partidos políticos pueden ser utilizadas para restringir o reprimir a la oposición. Basta citar sobre este tema a García Laguardia (1986, 200; véase también McDonald, 1972, 86 ss.) quien, en su artículo sobre el régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica, afirma que en muchos países se dio un:

...tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen de partidos que en gran medida se orienta a su control por parte del poder público. Requisitos —a primera vista inofensivos— de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejaban una encubierta intención limitativa, que dejaba en manos del gobierno central, a

través de específicos organismos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos y naturalmente de su actividad. En muchos países, conscientemente, y especialmente en Guatemala, Nicaragua y El Salvador, se construyó un marco legal y constitucional para controlar la vida parlamentaria y mantener un régimen de pluralismo restringido, que ha impedido que la oposición se manifieste libre y realmente, lo que ha provocado la polarización de la vida política y estimulado las actividades violentas y radicales de diversos signos.

La incertidumbre que crea la acumulación de tan importantes funciones en los órganos supremos electorales nos remite a la necesidad de garantizar su imparcialidad en las contiendas electorales. Para ello es de decisiva importancia observar cómo se forman y, en especial, cuáles son las posibilidades de interferencia de los órganos políticos por excelencia, es decir los poderes Ejecutivo y Legislativo, y de los partidos políticos en el proceso de nombramiento de los magistrados de las cortes electorales.

De acuerdo con la exposición comparativa realizada, en la mayoría de los países se puede observar que la decisión acerca de la integración de los tribunales electorales reside en órganos políticos. Solamente Costa Rica y Perú presentan un sistema de nombramientos ajeno a esta tendencia, pues en ellos esta atribución se confía a órganos relacionados con la administración de justicia. También el caso de Brasil se puede asimilar a este grupo pues allí la mayor parte de los miembros del Tribunal Superior Electoral son designados por los organismos judiciales, mientras que los que son nombrados por el presidente de la República, con anuencia del Senado, provienen de una lista que es elaborada por el Tribunal Federal Supremo.

Además, sobre estos países hay que agregar que las regulaciones constitucionales o legales, o unas y otras, en Brasil y Perú, y la práctica en Costa Rica, buscan expandir aún más la independencia de las autoridades electorales con respecto a los órganos políticos al exigir que los candidatos a los cargos de administración electoral no sean políticamente activos. Para el mismo fin se les ha fijado períodos de ejercicio no coincidentes con los de los cuerpos electivos.

Con respecto a los países en los que la integración de las cortes electorales es potestad de organismos políticos cabe hacer algunos comentarios: el primero, que en la mayoría de las naciones analizadas interviene el Congreso en el

proceso de designación. En cuatro países —Colombia, Ecuador, México y República Dominicana— el nombramiento de los miembros del organismo supremo electoral está completamente en manos del Congreso y de los partidos políticos. A este grupo se debe sumar Bolivia donde el Congreso nombra seis de los siete integrantes de la Corte Nacional Electoral. Es importante anotar que en algunos de estos países se intenta lograr que la integración del organismo electoral responda a consensos —más allá de las mayorías políticas— al requerirse una votación calificada para la designación de sus miembros —como ocurre en Bolivia y México. En otros, se busca alguna neutralidad política de los magistrados del tribunal con la exigencia de que no hayan realizado actividades políticas en los años anteriores —como en México— o de que no las ejecuten durante el ejercicio de sus cargos —como se exige en Colombia y Bolivia. Y, finalmente, en algunos no se impone ninguna restricción tal como en Ecuador y República Dominicana.

Por otra parte, se puede observar que en El Salvador, Uruguay, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela también es el Congreso el que designa a los miembros de los organismos electorales supremos pero, al hacerlo, tiene restricciones. Con la salvedad de Uruguay, esas limitaciones consisten en que todos o varios de los miembros de la corte electoral deben ser nombrados de ternas o listas presentadas por otros organismos o instituciones. Así ocurre en Guatemala donde el Congreso realiza los nombramientos de una lista de candidatos elaborada por una comisión de postulación que está integrada por representantes del medio universitario. En El Salvador dos de los cinco miembros deben ser nombrados sobre ternas formadas por la Corte Suprema de Justicia. En Nicaragua la elección se realiza sobre listas que son presentadas para cada cargo por el presidente de la República y los diputados de la Asamblea, luego de consultas con la sociedad civil. En Venezuela la elección también se practica sobre listas presentadas por la sociedad civil, el Poder Ciudadano y las facultades de derecho. En Paraguay la Cámara de Senadores elige sobre una lista de candidatos elaborada por el Consejo de la Magistratura. Finalmente, en Uruguay se exige que cinco de los nueve miembros de la Corte Electoral garanticen imparcialidad política.

En estos casos se advierte que, al mismo tiempo que se garantiza la legitimidad política de los miembros de los organismos electorales supremos por medio de su nombramiento a través del Congreso, se intenta que el organismo garantice alguna imparcialidad para sus decisiones. Esta pretensión es reafirmada en algunos países con la exigencia de una mayoría calificada

para el nombramiento de todos o varios de los magistrados de la corte electoral, como ocurre en El Salvador, Guatemala, Uruguay y Venezuela.

Por otro lado, se puede observar que el papel del Ejecutivo en la integración de los organismos electorales es cada vez más reducido. En efecto, actualmente el presidente de la República sólo participa en el proceso de integración de estos organismos en Argentina, Chile, Bolivia, Nicaragua, Panamá y Paraguay. En todos los casos el papel que desempeña tiene importantes límites. Así, en Bolivia únicamente nombra uno de los siete magistrados de la Corte Nacional Electoral. En Panamá nombra uno de los tres magistrados del Tribunal. En Paraguay se requiere su anuencia para los nombramientos efectuados por el Congreso, y en Nicaragua presenta listas de candidatos para cada cargo. En Chile y Argentina es quien designa al director del Servicio Electoral y a los magistrados de la Cámara Nacional Electoral, pero para ello requiere la aprobación del Senado de la República. Además, en el caso argentino su propuesta debe basarse en listas presentadas por el Consejo de la Magistratura.⁴²

Dentro del sistema de integración mediante órganos políticos es interesante resaltar el esquema que asigna a los partidos políticos una representación directa e igual en las cortes electorales. Estos serían los casos de El Salvador y Honduras (de Colombia hasta 1991 y, en parte, de Venezuela hasta 1999). En El Salvador cada uno de los tres partidos mayoritarios decide sobre el nombramiento de un magistrado del tribunal, dado que tres de sus cinco integrantes son designados sobre ternas presentadas por esos partidos. También en Honduras cada uno de los partidos políticos con personería jurídica nombra —y remueve— libremente uno de los miembros del Tribunal Nacional de Elecciones.

Este mecanismo de integración de las cortes, lo mismo que aquellos en los que el Congreso tiene libertades plenas para nombrar a sus magistrados

42. La intervención del presidente de la República en los nombramientos ha sufrido recortes en los últimos años. Así, hasta la reforma de 1995, la Constitución nicaragüense contemplaba que el presidente presentaría las cinco ternas sobre las cuales debía elegir la Asamblea Nacional a los magistrados del Consejo Supremo Electoral. Igualmente, en México, hasta las reformas de la década de 1990, el presidente presentaba listas vinculantes de candidatos tanto para los cargos de magistrados consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, como para los magistrados de los tribunales federales electorales. Además, ejercía una influencia decisiva en el instituto por medio del secretario de Gobernación, dada su condición de secretario del Consejo. De igual manera, en la Constitución argentina de 1994 se decidió que las propuestas presidenciales para el nombramiento de los jueces debían basarse en listas de candidatos elaboradas por el Consejo de la Magistratura.

o los designa sobre listas presentadas por los partidos, permite que los partidos principales, es decir aquellos que en una situación normal tendrían posibilidades de llegar al poder mediante las elecciones, sean partícipes directos en el proceso de organización, control y, en ocasiones, calificación definitiva de las elecciones. De esta manera, los mismos contrincantes en el proceso electoral asumen la responsabilidad de controlarlo.⁴³

Sobre la fórmula de integración de las cortes con base en magistrados nombrados directamente por los mismos partidos políticos resta decir que corresponde a una tendencia dirigida a comprometer de una manera más directa a los partidos en la organización y el control de las elecciones. Esta tendencia se puede observar en dos aspectos: el primero se refiere a la conformación de los organismos electorales inferiores de nivel regional y local, para lo cual, como ya se vio, en un buen número de países se ha dispuesto que los nombramientos han de realizarse sobre las propuestas presentadas por los partidos políticos de manera que, por lo menos los más importantes, quedan en igualdad de condiciones y se controlan entre sí. El segundo aspecto tiene relación con las posibilidades de fiscalización de los partidos políticos sobre los organismos electorales, posibilidades que existen en todos los países con respecto a las mesas receptoras de votos y que, en la mayoría de ellos, también se extienden al envío de delegados de los partidos ante los diversos organismos electorales de orden nacional, regional y local, quienes pueden observar y controlar el desarrollo del proceso electoral y tienen derecho de voz en los respectivos organismos.

La tendencia anotada se complementa con otra que corre en sentido inverso, consistente en tratar de profesionalizar el servicio público en los órganos electorales con base en mecanismos como el de la carrera administrativa. Con ello se busca tanto poner al margen del acaecer político a los funcionarios, despolitizando sus nombramientos, como garantizar que las tareas de las cortes sean realizadas con eficiencia. Así, los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones costarricense están comprendidos desde hace mucho tiempo en el sistema de carrera, lo que ha sido valorado en forma muy positiva. A su vez, en la reforma constitucional colombiana de 2003, la reforma electoral mexicana de 1990, la ley del poder electoral venezolano de 2002, y las leyes peruanas de 1995 sobre los órganos electorales se establece

43. Claro está que ello genera problemas cuando existen partidos importantes que no obtienen representación en el organismo supremo electoral. Así ocurre, por ejemplo, en Colombia, con el Polo Democrático.

el sistema de carrera administrativa para sus funcionarios. También se ha debatido sobre reformas en este sentido en República Dominicana (Brea Franco, 1987, 45 y 57) y Honduras (Tome, 1991, 276).⁴⁴

Resumiendo, vemos que en la mayoría de los países aquí analizados los magistrados de los órganos electorales son nombrados por organismos políticos, en muchos casos a través de la participación de varios de ellos. Ello le concede a estos organismos —y a los grupos que en ocasiones los dominan— la posibilidad de dar a las cortes un carácter específico e, incluso, como sucedió en varios países en el pasado, de velar por que los miembros de las cortes respondan a intereses políticos determinados.⁴⁵ Es decir, el hecho de que la composición de las cortes dependa de organismos políticos ofrece a éstos los medios para intentar su control, aun cuando cabe recalcar que, como se ha visto, en distintos países se imponen límites para la designación de sus miembros y que, además, la remoción directa de los magistrados cuando éstos no se ajustan a las necesidades de los grupos políticos dominantes, que es uno de los principales recursos para el ejercicio del control, les ha sido dificultada o sustraída en un buen número de países.⁴⁶

44. En contra de esta tendencia se encuentra Paraguay. En este país, el artículo 87º del Código Electoral establece que «las designaciones de funcionarios las hará el Tribunal Superior de Justicia Electoral de conformidad con la idoneidad y, en lo posible, con la proporción de bancas que los partidos o movimientos políticos tienen en la Cámara de Senadores», norma que contraría los principios de una carrera administrativa.

45. La situación colombiana en relación con el referéndum del año 2003 constituye un buen ejemplo acerca de las presiones políticas que soporan los organismos electorales supremos. Como expresa el ex presidente Samper, el presidente Uribe le solicitó que hablara con los magistrados del Consejo Nacional Electoral, de mayoría liberal, para instarlos a aprobar la revisión del padrón electoral, con lo cual se podía asegurar la aprobación del referéndum. El ex presidente Samper habló con ellos, pero no logró convencerlos, resultado que produjo un distanciamiento entre Samper y Uribe. En entrevista concedida al suplemento Lecturas Dominicales de *El Tiempo* (15-2-2004), le preguntan al ex presidente: «Dicen que el Presidente está bravo con Usted por el episodio del Consejo Electoral, que no lo ayudó con sus amigos para que revisaran el censo electoral que está lleno de muertos y militares...». Él responde: «El cuento es exactamente al revés de cómo se lo contaron en Palacio a una columnista de *El Tiempo* que no se preocupó por averiguar la otra cara de la moneda. Me buscaron los asesores de Palacio para que les ayudara con la Registradora y el Consejo Electoral para modificar el censo y cambiar el resultado del Referendo. Les hablé de la inoportunidad y dificultad de sus pretensiones. Organizaron una reunión en Palacio con el Presidente: le dije lo mismo. Les advertí que estaba distante de algunos magistrados liberales del Consejo a quienes la honestidad administrativa de la Registradora les resulta, por decir lo menos, incómoda. Insistieron. Les hablé a algunos magistrados sin encontrar eco alguno. Transmití sinceramente mi impresión, pero el Presidente reaccionó molesto, tomó la decisión de irse para el Consejo, aunque le pedí inútilmente que no lo hiciera. Lo demás es de público conocimiento».

46. De hecho, en la bibliografía que consultamos sobre los diferentes países no hemos encontrado referencia alguna a remociones practicadas, durante los últimos años, por la vía ordinaria. El único caso reciente de destitución que conocemos es el de los miembros del Jurado Nacional de Elecciones peruano. Ello ocurrió luego del autogolpe del presidente Fujimori y fue realizado sin sujetarse a los procedimientos fijados.

Además, la dependencia del órgano electoral con respecto a los organismos políticos —y, a través suyo, de las cambiantes situaciones políticas— se ve disminuida en los países que, como vimos, son la mayoría, en los que el período de los magistrados de las cortes no coincide con el de los cargos electivos lo que dificulta que la composición de las cortes pueda ser variada de acuerdo con las modificaciones sufridas en los organismos políticos.

Ahora bien, nótese que hablamos de posibilidades y no de efectos inexorables. En la práctica ha de tenerse en cuenta una serie de variables que influyen en la actividad y en los resultados producidos por las cortes y que determinan también la confianza o desconfianza en los procesos electorales.

En primer lugar, debe señalarse que para poder hacer valoraciones sobre las posibilidades de autonomía e imparcialidad de la corte electoral en un país determinado hay que observar el contexto político que la rodea en puntos tales como el tipo de régimen, el arraigo de los partidos en la población, la tradición y la cultura políticas, la fuerza de los grupos de presión e interés, el grado de libertad y de influencia de la prensa, etc. En regímenes autoritarios capaces de copar todas las instancias estatales y aun las de la sociedad civil, como sería el caso de los regímenes de Trujillo en República Dominicana y de Stroessner en Paraguay, poco habría cambiado el que la decisión sobre la integración de las cortes electorales hubiera sido asignada a los organismos judiciales o a representantes de diferentes organismos sociales, o a unos y otros. Esta afirmación es corroborada por el reciente caso peruano donde el presidente Fujimori pudo cooptar todas las ramas del poder político e, incluso, de aquellos organismos electorales elegidos a través de organismos no políticos.

Por el contrario, es importante recordar que en países como Chile y Argentina, en los que los nombramientos son facultad del presidente de la República y del Senado, y Uruguay, donde la decisión sobre la integración de las cortes reside en el Congreso, las elecciones no han sido objeto de cuestionamientos graves desde hace muchos años. Esto pone de manifiesto que, entre otras cosas, la tradición y la cultura políticas que se han ido forjando en cada país tienen también una influencia determinante en el trabajo que desarrollarán los organismos electorales.

Otra variable que debe considerarse es la capacidad administrativa de las cortes electorales. Brea Franco (1987, *pássim*) y Fiallos (2000, 352 ss.)

señalan que, para el buen desarrollo de las elecciones, las cortes requieren tanto de la confianza de los ciudadanos como de una organización adecuada. Las elecciones son el resultado de un largo proceso de planeación y organización, por eso las fallas en este proceso repercuten necesariamente en el desarrollo de los comicios y, con ello, en la misma credibilidad del organismo electoral. Brea Franco afirma con respecto a su país, República Dominicana, que varios de los problemas y una buena parte de la desconfianza que generaba la Junta Central Electoral se desprendían de sus debilidades en este campo.

Consideramos que esta aseveración se podría extender a otros países. Sería interesante investigar en qué medida los diversos problemas que se presentan hoy en día en áreas como el registro electoral, la elaboración de los diversos formularios y de las boletas de votación, la distribución de los materiales electorales, la identificación de los electores, el escrutinio de los votos, la comunicación de los resultados, etc. podrían deberse a carencias en la planificación y organización de las elecciones.

El problema de la debilidad organizativa de las cortes nos remite a la discusión sobre su presupuesto, sus funcionarios y las reformas de las leyes electorales en vísperas de los comicios. Con respecto al presupuesto, como se pudo observar antes, en la gran mayoría de los casos los recursos que se destinan a las cortes son definidos por el Ejecutivo y el Parlamento. Solamente en Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y República Dominicana se han institucionalizado mecanismos dirigidos a garantizar a estos organismos una cierta solvencia económica. De esta forma, en los demás países las cortes han estado a merced de la buena voluntad de los órganos que deciden sobre el presupuesto. El resultado ha sido que, en diversos casos, a las cortes no se les asignan los recursos necesarios para la planeación y organización a largo plazo de las elecciones y que, incluso en el año electoral, a duras penas pueden obtener los medios requeridos para poder realizarlas.

En cuanto a los funcionarios, es claro que el cambio permanente de los magistrados de las cortes tiene como consecuencia que la experiencia acumulada en la realización de los procesos electorales no pueda ser aprovechada en forma adecuada para casos posteriores. Esto nos aclara el porqué en Ecuador—donde anteriormente el período de ejercicio de los magistrados era de dos años— la reelección, en 1988, de cuatro de los siete magistrados fue considerada como positiva para la marcha del Tribunal Supremo Electoral; al mismo

tiempo que en El Salvador, en 1989, se criticaba que la composición del organismo (en aquel entonces el Consejo Central de Elecciones) hubiera venido variando cada tres años, desde 1981 (Terán, 1989, 88; Arriaza, 1989, 44).

Pero el clamor por la estabilidad y por la eficiencia en el ejercicio de los cargos se dirige ante todo a los empleados subalternos de las cortes. Es por eso que últimamente se ha impulsado en varios países la introducción de la carrera administrativa para los funcionarios electorales, como ya vimos. Todo ello, reconociendo la importancia de apartar de la órbita política nombramientos y ascensos, de manera que estos aspectos pasen a depender sólo de las calificaciones del candidato, y partiendo de la base de que, al ofrecer a los funcionarios la posibilidad de realizar su carrera profesional en la entidad electoral, ésta se está beneficiando también de los conocimientos y la veterania de sus empleados.

A los problemas administrativos de las cortes contribuye también la situación presentada en algunos países consistente en que el Congreso procede a reformar la legislación electoral poco tiempo antes de las elecciones para responder a las necesidades políticas inmediatas del partido o la alianza dominante. Así informan Terán (1989, 83 ss.), en cuanto a Ecuador, Arriaza (1989, 49-51), en cuanto a El Salvador, Tome (1991, 269), en cuanto a Honduras, y Brea Franco (1987, 43), en cuanto a República Dominicana, sobre reformas aprobadas por el Congreso en la antesala de las elecciones que favorecerían, con toda claridad, a grupos políticos determinados. Estas enmiendas legales colocaron en aprietos a las respectivas cortes electorales en dos sentidos: por un lado, porque a éstas se les modificaron las condiciones sobre las cuales habían planeado las elecciones; y, por el otro, porque las cortes fueron las primeras víctimas de la pérdida de confianza en la limpieza e imparcialidad de los procesos electorales que sobrevino a las mencionadas reformas.

Por último, quisiéramos mencionar que existen una serie de fenómenos que afectan también el desarrollo y los resultados de los procesos electorales, y que no dependen de la actividad de los organismos electorales. Nos referimos, por ejemplo, a las prácticas tan generalizadas del clientelismo; a la situación de extendido conflicto interno bélico que se presenta en Colombia —y anteriormente en Guatemala y Perú—; a la expedición de normas electorales que favorecen a los partidos mayores y perjudican a los pequeños y a los nuevos; a la proscripción legal de determinados partidos políticos, etc.

(McDonald, 1972). Pero, al lado de estos factores, se presentan otros que inciden favorablemente en los procesos electorales como la actuación de las organizaciones de ciudadanos que se ponen por objetivo el velar por la transparencia de las elecciones (como ha ocurrido en distintos países desde 1990) y el papel de supervisión electoral que en varios países han ejercido tanto los medios de difusión como las misiones internacionales de observación.

Para concluir quisiéramos reafirmar que las instituciones encargadas de la administración de las elecciones en la región han venido obteniendo cada vez más importancia y atención, en vista del propósito de consolidar el sistema democrático y de las experiencias negativas que se acumularon en el pasado en lo que se refiere a fraude y manipulación electoral. En estas organizaciones se ha depositado gran confianza pues se espera que sirvan como instrumentos para sanear los procesos electorales y contribuyan a la institucionalización de la vida política en los países latinoamericanos. Todo ello explica que el tema de los órganos electorales supremos haya estado presente en casi todos los programas de reforma política que se han llevado a cabo en los últimos lustros en los países latinoamericanos.

Sin duda alguna, la labor de los organismos electorales es decisiva para el afianzamiento del acuerdo alrededor del sistema democrático. La vigorización de la confianza en el método electoral para la definición periódica y permanente de la lucha por el poder es uno de los elementos fundamentales para apuntalar ese acuerdo y ahí tienen las cortes un papel muy importante por desempeñar.

Para satisfacer las expectativas depositadas en ellos es imprescindible que los órganos supremos electorales puedan aparecer como organismos imparciales, que dispongan de amplias facultades en materia electoral y que operen en forma eficiente. Como decíamos, el segundo requisito se ha cumplido en la mayor parte de los países en los que se han asignado a las cortes las principales funciones en el orden electoral. Los otros dos puntos, sin embargo, presentan algunos problemas. Por una parte, en la mayoría de los países la facultad de integrar estos organismos electorales está depositada en órganos políticos lo que puede repercutir negativamente en la independencia y labor de las cortes, además de que puede afectar su imagen ante la opinión pública. Por otra parte, como se vio, en varios países los organismos electorales sufren grandes carencias en el área administrativa que podrían explicar buena parte de las dificultades y de la desconfianza con que se las

mira. Así, estos dos últimos campos justifican una profunda reflexión acerca de las necesidades de reforma en cada país para dotar a los organismos electorales de toda la credibilidad y la eficiencia que se espera de ellos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR, O.

1978 *Evolución político-constitucional de Costa Rica. Síntesis histórica*. San José de Costa Rica: Lehmann.

ARRIAZA, J.

1989 *Historia de los procesos electorales en El Salvador 1811-1989*. San Salvador: ISEP.

BASADRE, J.

1980 *Elecciones y centralismo en el Perú. Apuntes para un esquema histórico*. Lima: Universidad del Pacífico.

BECERRA, P.

1991 «El COFIDE y las elecciones federales de 1991». En: *Iztapalapa*. México, D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana, N° 23, pp. 49-64.

BIDART CAMPOS, G.

1977 *Historia política y constitucional argentina* (t. III, cap. XXII). Buenos Aires: Ediar.

BIDEGAIN, C.

1981- *Cuadernos del curso de Derecho Constitucional* (cuatro tomos). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

BORÓN, A.

1971 «La evolución del régimen electoral y sus efectos en la representación de los intereses populares: el caso de Chile». En: *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), vol. II, N° 3, pp. 395-436.

BRANDENBURG, F.

1958 «Political parties and elections». En: H. E. David, *Governments and Politics in Latin America* (pp. 186-224). Nueva York: The Ronald Press Company.

BREA FRANCO, J.

1987 «Administración y elecciones: la experiencia dominicana de 1986». En: *Cuadernos Capel N° 19*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de

Derechos Humanos (IIDH) / Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

BREWER-CARÍAS, A.

1990 «La nulidad de los actos electorales: una perspectiva constitucional comparada». En: IIDH / CAPEL, *Transición democrática en América Latina; reflexiones sobre el debate actual* (pp. 89-137). Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones. San José de Costa Rica.

BUSEY, J.

1964 *Latin America. Political Institutions and Processes*. Nueva York: Random House.

BUTTEN, N.

1986 «Incidencia del registro civil en la identificación del elector». En: J. Brea Franco et al., *Legislación electoral de la República Dominicana, Cuadernos Capel N° 9* (pp. 23-40). San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.

1988 «El registro electoral dominicano». En: IIDH / CAPEL, *Junta Central Electoral de la República Dominicana* (pp. 201-218). San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.

CAMPILLO, J.

1982 *Origen y evolución de la Junta Central Electoral*. Santo Domingo: Junta Central Electoral.

1986 *Historia electoral dominicana*. Santo Domingo: Junta Central Electoral (cuarta edición).

CAMPOS HARRIET, F.

1985 «El sufragio en Chile 1810-1980». En: *Revista Política*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, N° 6, pp. 9-61.

CASTILLO, C. F.

1988 «Evolución y bases jurídicas del sistema electoral venezolano». En: M. V. Magallanes (dir.), *Innovación democrática, mitos políticos y organización electoral* (pp. 125-173). Caracas: Consejo Supremo Electoral.

CENEVIVA, W.

1989 *Direito constitucional brasileiro*. São Paulo: Saraiva.

CÉSPEDES, M.

1982 *Los bolivianos: ¿Estamos maduros para la democracia? Las experiencias electorales de 1978, 1979 y 1980*. La Paz: Khana Cruz.

CHACÓN, N.

1975 *Reseña de nuestras leyes electorales*. San José de Costa Rica: Imprenta LIL.

CHARNAY, J.-P.

1964 *Le controle de la régularité des elections parlementaires*. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.

CLAGETT, H.

1952 *Administration of Justice in Latin America*. Nueva York: Oceana.

CRUZ-COCKE, R.

1984 *Historia electoral de Chile 1925-1973*. Santiago de Chile: Jurídica de Chile.

DE CAMPERO, A. M.

1990 «Bolivia. La Corte Electoral como trofeo de guerra». En: *Nueva Sociedad*. Caracas: N° 110, pp. 4-7.

DE LA CALLE, H.

1982 *Comentario introductorio al coloquio «Sistema electoral y régimen de partidos en Colombia»*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia (mimeo).

DE LA PEZA, J. L.

1999 «Notas sobre la justicia electoral en México». En: J. J. Orozco Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI* (t. III, pp. 827-862). Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) *et al.*

DE MENDONCA, A.

1989 *O poder Judiciário e a nova Constitucao*. Rio de Janeiro: Aide Editora.

DE PADUA, A.

1989 «Poder Judiciário. Algunas innovacoes e transformacoes». En: *Revista Forense*. Rio de Janeiro: vol. 305, pp. 3-12.

DE RIZ, L.

1995 *Las elecciones en Argentina de 1991 a 1995*. Ponencia presentada al VII Curso Interamericano de Elecciones. San José de Costa Rica (mimeo).

DE SOUSA SAMPAIO, N.

1972 «A Justica Eleitoral». En: *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, N° 34, pp. 111-153.

DIAMOND, L. & J. LINZ

1989 «Introduction: Politics, society and democracy in Latin America». En: L. Diamond, J. Linz & S. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America* (t. IV, pp. 1-58). Boulder (Col.): Lynne Rienner.

ESPINAL, R.

1987 *Autoritarismo y democracia en la política dominicana*. San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.

FERRERO, R.

1997 *Ensayos de derecho constitucional. Hacia un equilibrio de poderes*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

FIALLOS, M.

1986 «Las elecciones en Nicaragua». En: Fundación Friedrich Ebert / Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Sistemas electorales y representación política en América Latina* (t. I, pp. 329-340). Madrid.

2000 «Los organismos electorales en el proceso de consolidación democrática en América Latina». En: J. Pretelt & J. M. Ramírez (comp.), *Democracia política y electoral en América Latina* (pp. 345-375). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

FIZ-ZAMUDIO, H.

1977 «Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos». En: H. Fiz-Zamudio *et al.*, *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos* (pp. 9-59). México, D. F.: UNAM.

GALVÁN, F.

2000 *Derecho procesal electoral mexicano*. México, D. F.: McGraw-Hill.

GARCÍA BELAUNDE, D.

1986 «Sistema electoral y representación política en el Perú actual». En: Fundación Friedrich Ebert / Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Sistemas electorales y representación política en América Latina* (t. II, pp. 43-73). Madrid.

GARCÍA LAGUARDIA, J. M.

1986 «Régimen constitucional de los partidos políticos en Centroamérica». En: Fundación Friedrich Ebert / Instituto de Cooperación Iberoamericana, *Sistemas electorales y representación política en América Latina* (t. I, pp. 193-213). Madrid.

GÓMEZ TAGLE, S.

1988 «Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano». En: *Estudios sociológicos*. México, D. F.: El Colegio de México, vol. VI, N° 16, pp. 3-38.

GONZÁLEZ AVELAR, M.

1979 *La Suprema Corte y la política*. México, D. F.: UNAM.

GONZÁLEZ CASANOVA, P. (coord.)

1985 *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*. México, D. F.: Siglo XXI.

GONZÁLEZ HEISE, J.

1982 *El período parlamentario 1861-1925: democracia y gobierno representativo en el período parlamentario*. Santiago de Chile: Instituto de Chile / Editorial Universitaria.

GONZÁLEZ ROURA, F.

1986 «La justicia nacional electoral». En: *El Derecho. Jurisprudencia General*. Buenos Aires: t. 117, pp. 826-837.

1999 «Justicia electoral y resolución de conflictos: quince años de experiencia argentina». En: J. J. Orozco (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI* (t. III, pp. 1137-1159). Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. México, D. F.: UNAM *et al.*

GROS ESPIELL, H.

1960 *La Corte Electoral*. Montevideo: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la República.

GUZMÁN, F.

1986 «Redefinición de las funciones del Consejo Supremo Electoral para épocas no electorales». En: F. Guzmán (coord.), *La reforma del sistema electoral venezolano* (pp. 161-166). Caracas: Consejo Supremo Electoral.

HARO, R.

1988 «Las cuestiones políticas: ¿prudencia o evasión judicial? Análisis en el derecho constitucional argentino». En: UNAM, *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fiz-Zamudio...* (t. I Derecho Constitucional, pp. 333-362). México, D. F.: UNAM.

HARTLYN, J.

1989 «Colombia: The politics of violence and accomodation». En: L. Diamond, J. Linz, & S. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America* (pp. 290-334). Boulder (Col.): Lynne Rienner.

JARAMILLO PÉREZ, J.

1989 «Organización electoral en América Latina». En: J. Jaramillo Pérez *et al.*, *Poder electoral y consolidación democrática: estudios sobre la organización electoral en América Latina, Cuaderno N° 30* (pp. 15-70). San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.

1993 «Las cortes electorales en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana». En: D. Nohlen (ed.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina* (pp. 37-66). San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.

1994 *Wahlbehörden in Lateinamerika [Sistema electoral en América Latina]*. Opladen: Leske + Budrich.

1995 «El régimen electoral colombiano y sus posibles reformas». En: *Revista Foro*. Bogotá: N° 27, pp. 21-32.

1998 «Los órganos supremos electorales». En: D. Nohlen, S. Picado & D. Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 205-249). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (FCE).

JARAMILLO PÉREZ, J. *et al.*

1989 *Poder electoral y consolidación democrática: estudios sobre la organización electoral en América Latina, Cuadernos Capel N° 30*. San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.

KERBUSCH, E.

1971 *Das uruguayische Regierungssystem [El sistema legal uruguayo]*. Colonia: Carl Heymanns Verlag.

KORSENIK, J. & D. MARTINS

1988 «La legislación electoral uruguaya». En: IIDH / CAPEL / Universidad de la República del Uruguay, *Legislación electoral comparada: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay* (pp. 347-368). San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.

KRENNERICH, M.

1993 «Competitividad de las elecciones en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en una perspectiva histórica comparada». En: D. Nohlen (ed.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina* (pp. 169-203). San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.

LAMOUNIER, B. & J. MUSZYNSKI

1989 *O processo eleitoral brasileiro da velha á nova república*. São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo (IDESP), N° 34.

LEÓN-RÖSCH, M.

1989 «El registro electoral. Los modelos de Argentina, Colombia y Costa Rica». En: J. Jaramillo Pérez *et al.*, *Poder electoral y consolidación democrática: estudios sobre la organización electoral en América Latina, Cuadernos Capel N° 30* (pp. 71-89). San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.

1993 «El registro electoral en América Latina. Los modelos de Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile y Venezuela en comparación». En: D. Nohlen (ed.), *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina* (pp. 67-89). San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.

LINARES QUINTANA, S.

1945 *Los partidos políticos. Instrumentos de gobierno*. Buenos Aires: Alfa.

1960 *Tratado de la ciencia constitucional del derecho* (t. VII). Buenos Aires: Alfa.

MARINHO, J.

1989 «O Poder Judiciário na nova Constitucao». En: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Nº 175, pp. 28-35.

MATTEUCCI, N.

1998 *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*. Madrid: Trotta.

MAYORGA, R.

1991 *¿De la anomia política al orden democrático? Democracia, Estado y movimiento sindical*. La Paz: Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios.

MCDONALD, R.

1972 «Electoral fraud and regime controls in Latin America». En: *The Western Political Quarterly*. Universidad de Utah, vol. XXV, pp. 81-93.

MENA, C.

1988 «Legislación electoral ecuatoriana». En: IIDH / CAPEL / Universidad de la República del Uruguay. San José de Costa Rica, 1988, pp. 231-276.

MENEGUELLO, R.

1989 «Nota preliminar para um estudo da Justica Eleitoral». En: M. T. Sadek, *Eleicoes 1986* (pp. 101-115). São Paulo: IDESP.

MIRANDA, J.

1957 *Reformas y tendencias constitucionales recientes en América Latina 1945-1956*. México, D. F.: UNAM.

MOLINAR HORCASITAS, J.

1988 «La asfíxia electoral». En: *Revista Síntesis*. Madrid: Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), Nº 6, pp. 252-263.

1991 *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*. México, D. F.: Cal y Arena.

MOLS, M.

1981 *México im 20. Jahrhundert [México en el siglo xx]*. Paderborn: F. Schöningh Verlag.

1985 *Demokratie in Lateinamerika [Democracia en América Latina]*. Stuttgart: Kohlhammer.

MÜLLER & MACHICADO ASOCIADOS (eds.)

1986 *El diálogo para la democracia*. La Paz: Müller & Machicado Asociados.

NOHLEN, D.

1993a *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. San José de Costa Rica: (ed.) IIDH / CAPEL.

- 1993b *Enciclopedia electoral de América Latina y del Caribe*. San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.
- NOHLEN, D., S. PICADO & D. ZOVATTO (eds.)
1998 *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México, D. F.: FCE.
- OROZCO, J. J.
2003 «Criterios relevantes de la justicia electoral mexicana». En: *Elecciones*. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), año 2, N° 2, pp. 91-113, diciembre.
- ORTEGA, E.
1963 *¿Quiera el pueblo votar? Historia electoral argentina desde la Revolución de Mayo hasta la ley Sáenz Peña 1810-1912*. Buenos Aires: Ginés.
- PAIVA, M. A. P.
1985 *Direito político do sufrágio no Brasil (1822-1982)*. Brasília: Thesaurus.
- PANIAGUA, V.
1994 «Sistema electoral». En: F. Fernández Segado *et al.*, *La Constitución de 1993: análisis y comentarios* (pp. 219-235). Lima: Comisión Andina de Juristas.
- PEELER, J.
1985 *Latin America Democracies. Colombia, Costa Rica, Venezuela*. Chapel Hill / Londres: University of North Carolina Press.
- PIERSON, W. & F. GIL
1957 *Government of Latin America*. Nueva York: McGraw Hill.
- PRIETO, J.
1990 *Comentarios al Código Electoral del 90*. Asunción: Fundación Friedrich Ebert / Centro de Documentación y Estudios.
- RAUSEO, N.
1987 «La reforma electoral». En: H. de la Roche *et al.*, *La Constitución de 1961. Balances y perspectivas* (pp. 171-187). Maracaibo: Universidad del Zulia.
- RIBEIRO, F.
1976 *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Editora Forense.
- ROCHE, E.
1986 «Las reformas técnicas». En: F. Guzmán (coord.), *La reforma del sistema electoral venezolano* (pp. 131-134). Caracas: Consejo Supremo Electoral.
- ROJAS, E.
1982 «Organización del poder electoral y el registro electoral». Ponencia presentada al Coloquio Sistema Electoral y Régimen de Partidos en Colombia. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 30 de noviembre (mimeo).

1990 *Comentarios sobre el Código Electoral. Breve vademécum electoral para uso del ciudadano común*. Asunción: El Foro.

ROSSEN, K.

1988 «The protection of judicial independence in Latin America». En: UNAM, *Estudios en homenaje al Dr. Héctor Félix Zamudio...* (t. II: Derecho Comparado, pp. 1247-1276). México, D. F.: UNAM.

RUSSOMANO, R.

1981 «Sistemas eleitorais. Justica Eleitoral —sua problemática no constitucionalismo brasileiro». En: *Revista de Informacao Legislativa*. Brasil, N° 71, pp. 133-140.

SADEK, M. T.

1990 «A Justica Eleitoral no processo de redemocratizacao». En: B. Lamounier (org.), *De Geisel a Collor: o balanço da transicao* (pp. 153-178). São Paulo: IDESP.

SALEM, M.

1990 «Partidos políticos na Constitucao de 1988». En: *Revista de Direito Público*. São Paulo: N° 94, pp. 141-146.

SALGADO, H.

1988 «El Tribunal de Garantías Constitucionales. Elementos para su reestructuración». En: H. Salgado (comp.), *La reforma de la Constitución* (pp. 193-277). Quito: JURISPUCE / Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico y Social (ILDES).

SANABRIA, F.

1990 *Banzer. Democracia y nacionalismo*. La Paz: Proinsa.

SOARES, P.

1983 «Código Eleitoral e Justica Eleitoral». En: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: vol. 154, pp. 29-53.

TARTTER, J.

1984 «Government and Politics». En: H. Nelson (ed.), *Costa Rica, a Country Study* (pp. 183-239). Washington: American University, Departments of the Army (segunda ed.).

TENA RAMÍREZ, F.

1981 *Derecho constitucional mexicano*. México, D. F.: Porrúa (18ª edición).

TERÁN, J.

1989 «Crónica institucional del Tribunal Supremo Electoral». En: E. Durán *et al.*, *El proceso electoral ecuatoriano*. Serie Elecciones y Democracia en el Ecuador (vol. I, pp. 63-92). Quito: Tribunal Supremo Electoral / Corporación Editora Nacional.

- 1990 «Jurisprudencia del Tribunal Supremo Electoral». En: F. Tinajero *et al.*, *Legislación electoral ecuatoriana* (pp. 41-70). Serie Elecciones y Democracia en el Ecuador, Volumen III. Quito: Tribunal Supremo Electoral / Corporación Editora Nacional.
- TINAJERO, F.
- 1988 «La potestad reglamentaria». En: H. Salgado (comp.), *La reforma de la Constitución* (pp. 125-144). Quito: JURISPUCE / ILDES.
- 1990 «Legislación electoral ecuatoriana». En: F. Tinajero *et al.*, *Legislación electoral ecuatoriana* (pp. 13-26). Serie Elecciones y Democracia en el Ecuador, Volumen III. Quito: Tribunal Supremo Electoral / Corporación Editora Nacional.
- TINAJERO, F. *et al.*
- 1990 *Legislación electoral ecuatoriana*. Serie Elecciones y Democracia en el Ecuador, Volumen III. Quito: Tribunal Supremo Electoral / Corporación Editora Nacional.
- TODD, E.
- 1999 «La justicia electoral en México: de contradicción en sí a norma jurídica en una década. Un análisis de la evolución de los tribunales federales electorales de México (1988-1997)». En: J. J. Orozco (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI* (t. III, pp. 893-1050). Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral. México, D. F.: UNAM.
- TOME, C. A.
- 1991 «La reforma electoral en la República de Honduras». En: IIDH / CAPEL (t. III, pp. 267-283). San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.
- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE COSTA RICA
- 1987 *Informe sobre el sistema de registro civil, cédula de identidad y registro electoral en la República Dominicana*. San José de Costa Rica (mimeo).
- URRUTY, C. A.
- 1991 «El padrón electoral». En: IIDH / CAPEL (t. V, pp. 517-531). San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.
- VALDIVIA, R.
- 1998 *Manual de derecho electoral*. Lima: Horizonte.
- VILLARREAL, A. M.
- 2002 «Conflictos de competencia en la función de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones». En: *Elecciones*. Lima: ONPE, año 1, N° 1, pp. 225-246, noviembre.
- VIVES, J. I.
- 1984 *Tratado de derecho electoral colombiano*. Bogotá: Temis.

WOLDENBERG, J.

2000 «La transición democrática mexicana y el papel de la autoridad electoral en México». En: J. Pretelt & J. M. Ramírez (comps.), *Democracia política y electoral en América Latina* (pp. 357-372). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

WYNIA, G.

1990 *The Politics of Latin America Development*. Cambridge: Cambridge University Press (tercera ed.).

ZELAYA, R.

1988 «El registro electoral en Nicaragua». En: IIDH / CAPEL / Junta Central Electoral de la República Dominicana (pp. 121-134). San José de Costa Rica.

ZOVATTO, D.

2000 «Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina». En: J. Pretelt & J. M. Ramírez (comps.), *Democracia política y electoral en América Latina* (pp. 237-303). Bogotá: Universidad Sergio Arboleda.

ANEXOS

ANEXO 1

Los tribunales electorales en Latinoamérica en síntesis

PAÍS	ORGANISMO SUPREMO ELECTORAL	REGULACIÓN CONSTITUCIONAL	UBICACIÓN DENTRO DEL ESTADO	NÚMERO DE MIEMBROS DEL ÓRGANO DIRECTIVO	ENTIDAD NOMINADORA
ARGENTINA	Cámara Nacional Electoral	No	Poder Judicial	3	Presidente con anuencia del Senado (sobre lista del Consejo de la Magistratura)
BOLIVIA	Corte Nacional Electoral	Si	Órgano autónomo	7	Congreso y Presidente
BRASIL	Tribunal Superior Electoral	Si	Poder Judicial	7	Tribunal Federal Supremo, Tribunal Superior de Justicia y Presidente (sobre lista del Tribunal Federal Supremo)
COLOMBIA	Consejo Nacional Electoral	Si	Órgano autónomo	9	Congreso
COSTA RICA	Tribunal Supremo Electoral	Si	Órgano autónomo	3 (5 en época electoral)	Corte Suprema de Justicia
CHILE	Servicio Electoral	No	Órgano autónomo	1	Presidente con anuencia del Senado
ECUADOR	Tribunal Supremo Electoral	Si	Órgano autónomo	7	Congreso
EL SALVADOR	Tribunal Supremo Electoral	Si	Órgano autónomo	5	Asamblea Legislativa (sobre ternas de partidos y de la Corte Suprema de Justicia)
GUATEMALA	Tribunal Supremo Electoral	Constitución remite a ley	Órgano autónomo	5	Congreso (sobre ternas Comisión de Postulación)
HONDURAS	Tribunal Nacional de Elecciones	Si	Órgano autónomo	Variable	Partidos políticos y Corte Suprema de Justicia
MÉXICO	Instituto Federal Electoral	Si	Órgano autónomo	9	Cámara de Diputados
NICARAGUA	Consejo Supremo Electoral	Si	Poder Electoral	7	Asamblea Nacional (sobre listas del Presidente y diputados)
PANAMÁ	Tribunal Electoral	Si	Órgano autónomo	3	Tres ramas del Poder Público
PARAGUAY	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Si	Poder Judicial	3	Senado con anuencia del Presidente (sobre lista del Consejo de la Magistratura)
PERÚ	Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	Si	Órgano autónomo	1	Consejo Nacional de la Magistratura
REPÚBLICA DOMINICANA	Junta Central Electoral	Constitución remite a ley	Órgano autónomo	9	Senado
URUGUAY	Corte Electoral	Si	Órgano autónomo	9	Asamblea General (5 imparciales y 4 de partidos)
VENEZUELA	Consejo Nacional Electoral	Si	Poder Electoral	5	Asamblea Nacional (sobre listas de sociedad civil, Poder Ciudadano y facultades de Derecho)

ANEXO 2
Los tribunales electorales en Latinoamérica en síntesis

PAÍS	ORGANISMO SUPREMO ELECTORAL	MAYORÍA ESPECIAL PARA NOMBRAMIENTOS	AÑOS DE EJERCICIO	PROHIBICIÓN DE ACTIVIDAD POLÍTICA A MIEMBROS	ORGANISMO QUE REMUEVE A SUS MIEMBROS	EXISTENCIA DE GARANTÍAS ESPECIALES EN PRESUPUESTO
ARGENTINA	Cámara Nacional Electoral	No	Inamovibles	Sí	Consejo de Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento	No
BOLIVIA	Corte Nacional Electoral	Sí	4	Sí	—	No
BRASIL	Tribunal Superior Electoral	No	2	Sí	Tribunal Superior Electoral	Sí
COLOMBIA	Consejo Nacional Electoral	No	4	Sí	Congreso	No
COSTA RICA	Tribunal Supremo Electoral	Sí	6	Sí	Asamblea Legislativa y Corte Suprema de Justicia	Sí
CHILE	Servicio Electoral	No	—	Sí	Presidente con anuencia Senado	No
ECUADOR	Tribunal Supremo Electoral	No	4	No	Congreso	No
EL SALVADOR	Tribunal Supremo Electoral	Sí (para 2)	5	Sí (para algunos)	Asamblea Legislativa y Corte Suprema de Justicia	Sí
GUATEMALA	Tribunal Supremo Electoral	Sí	6	Sí	Congreso y Corte Suprema de Justicia	Sí
HONDURAS	Tribunal Nacional de Elecciones	No	4	No	Organismo nominador	No
MÉXICO	Instituto Federal Electoral	Sí	7	Sí	Congreso	No
NICARAGUA	Consejo Supremo Electoral	Sí	5	Sí	Asamblea Nacional	No
PANAMÁ	Tribunal Electoral	No	10	Sí	Corte Suprema de Justicia	No
PARAGUAY	Tribunal Superior de Justicia Electoral	No	5	Sí	Congreso	No
PERÚ	Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	No	4	Sí	Consejo Nacional de la Magistratura	No
REPÚBLICA DOMINICANA	Junta Central Electoral	No	4	No	Congreso	Sí
URUGUAY	Corte Electoral	Sí (para 5)	5	Sí	Congreso (para 5) y partidos (para 4)	No
VENEZUELA	Consejo Nacional Electoral	Sí	7	Sí	Asamblea Nacional y Tribunal Supremo de Justicia	Sí

ANEXO 3

Los tribunales electorales en Latinoamérica en síntesis: aspectos legales

PAIS	ORGANISMO SUPREMO ELECTORAL	NÚMERO DE REGISTROS A SU CARGO	FACULTAD DE JUICIO DEFINITIVO SOBRE ELECCIONES	POSIBILIDAD DE RECURSOS CONSTITUCIONALES CONTRA SUS JUICIOS ELECTORALES	FACULTAD DE REGLAMENTAR LA LEY ELECTORAL	FACULTAD DE INICIATIVA LEGAL	FACULTAD DE OTORGAR O EXTINGUIR PERSONERÍA DE PARTIDOS POLITICOS	FACULTAD DE DECIDIR SOBRE CONFLICTOS INTERNOS DE PARTIDOS POLITICOS	FACULTAD DE CONTROLAR O PARTICIPAR EN EL CONTROL DE FINANZAS DE LOS PARTIDOS
ARGENTINA	Cámara Nacional Electoral	1	No	—	No	No	Sí	Sí	Sí
BOLIVIA	Corte Nacional Electoral	2	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
BRASIL	Tribunal Superior Electoral	1	Sí	Sí	Sí	No	No	No	Sí
COLOMBIA	Consejo Nacional Electoral	3	No	—	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
COSTA RICA	Tribunal Supremo Electoral	3	Sí	No	Sí	No	Sí	Sí	Sí
CHILE	Servicio Electoral	1	No	—	Sí	No	Sí	No	Sí
ECUADOR	Tribunal Supremo Electoral	1 (controla otro)	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí
EL SALVADOR	Tribunal Supremo Electoral	2	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
GUATEMALA	Tribunal Supremo Electoral	1	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
HONDURAS	Tribunal Nacional de Elecciones	3	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
MEXICO	Instituto Federal Electoral	1	No	—	Sí	No	Sí	No	Sí
NICARAGUA	Consejo Supremo Electoral	3	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
PANAMÁ	Tribunal Electoral	3	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
PARAGUAY	Tribunal Superior de Justicia Electoral	1 (controla los otros dos)	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
PERÚ	Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	—	No	—	Sí	No	No	No	Sí
REPÚBLICA DOMINICANA	Junta Central Electoral	—	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
URUGUAY	Corte Electoral	1	Sí	No	Sí	No	No	Sí	Sí
VENEZUELA	Consejo Nacional Electoral	2 (controla el tercero)	No	—	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

HISTORIA: PARTIDOS POLÍTICOS Y SOCIEDAD



El mercado principal de Lima. Óleo, 1843.

Muerte y renacimiento de un sistema de partidos Perú 1978-2001

Charles D. Kenney

«LIMA ES UNA DEMOSTRACIÓN de que no existen límites cognoscibles a lo que la gente pueda soportar sin quejarse» (Guillermoprieto, 1990). Así escribía, en 1990, un periodista visitante cuando la inflación se disparaba en una espiral sin control, la producción se desplomaba y miles de peruanos eran asesinados por la violencia política que algunos temían precursora de un genocidio. Menos notorios, entre el caos y la masacre de fines de la década de 1980, fueron los estertores de agonía del sistema de partidos que había dominado la política peruana durante la década anterior. Hacia 1990, el sistema de partidos mostraba señales de agotamiento, cuando el tsunami electoral de Alberto Fujimori barrió con el paisaje político que ya era familiar.¹ A fines del primer período de Fujimori en el cargo, no quedaba un solo partido de la década anterior que fuera capaz de competir seriamente por el poder. Rara vez los partidos políticos han colapsado de manera tan completa y veloz.²

1. La descripción de la victoria electoral de 1990 de Fujimori como un tsunami (Salcedo, 1990) es una imagen apropiada, especialmente si tomamos en cuenta la velocidad y la magnitud del surgimiento electoral de Fujimori, pero también la medida en que barrió con el sistema de partidos peruano. Dos meses antes de las elecciones celebradas el 8 de abril de 1990 la candidatura de Fujimori no tenía virtualmente ningún apoyo visible e, incluso un mes antes, sólo 3% de los votantes de Lima expresaban su intención de votar por Fujimori. Dos semanas antes de las elecciones, su respaldo seguía siendo de menos de 9% de la intención de voto en el ámbito nacional; pero el día de las elecciones obtuvo 25% de los votos emitidos en todo el país y 32% de la votación total en Lima. Fujimori llegó segundo en un escenario de nueve candidatos y continuó hasta derrotar a Mario Vargas Llosa en la segunda vuelta electoral con 56% del total de votos.

2. En países como Italia y Canadá, uno o dos partidos vieron evaporarse su respaldo electoral casi de la noche a la mañana sin que ello llevara al colapso del sistema de partidos como un todo. En Italia se hablaba del colapso del sistema de partidos en 1994 y, sin embargo, incluso los demócrata-cristianos (rebautizados como Partido del Pueblo Italiano) recibieron 11% de los votos en dicha elección (un descenso respecto al 29,7% que obtuvieron en 1992), y el rebautizado Partido Comunista (como Partido Democrático de Izquierda) recibió 20,4% de la votación total (Pasquino, 1994). En Canadá, el Partido Conservador Progresista vio su delegación parlamentaria reducirse a sólo dos escaños tras las elecciones de 1993. Únicamente los

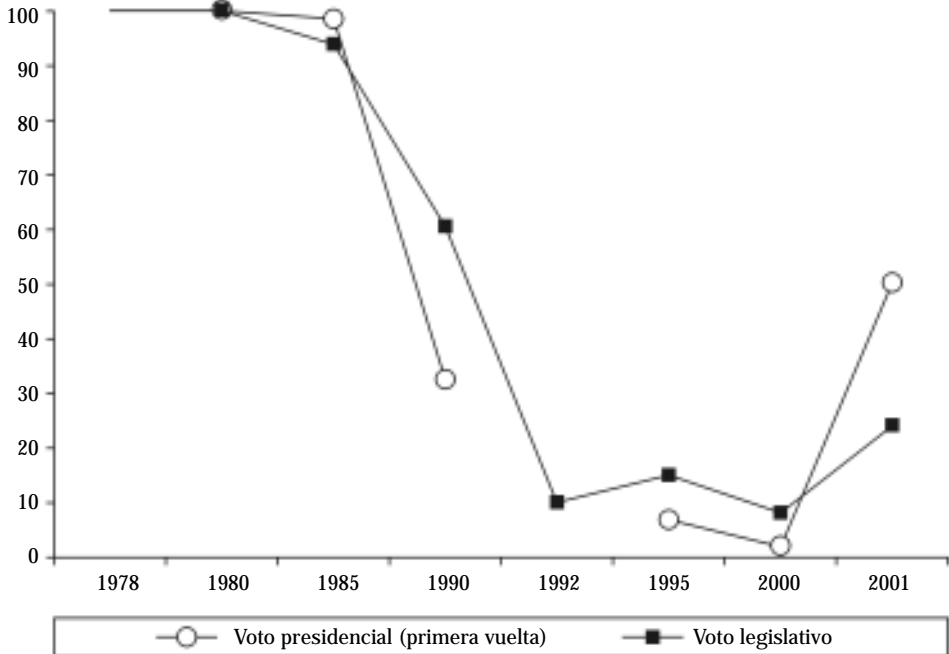
Una década después, los peruanos presenciaron otro suceso sorprendente cuando el gobierno de Fujimori colapsó súbitamente, y políticos y partidos que, por mucho tiempo, habían sido considerados muertos renacieron de improviso. El retorno de los políticos de los ochenta fue aún más asombroso, ya que parecían haberse extinguido por completo en los diez años anteriores. Los así llamados partidos «tradicionales» que, en conjunto, recibieron más del 90% de la votación presidencial en la década anterior, obtuvieron menos del 7% del voto presidencial en 1995 y menos del 2% en 2000 (ver gráfico 1). Imaginemos entonces cuán sorprendente fue que los candidatos asociados con los partidos tradicionales obtuvieran más de la mitad de la votación presidencial en la primera ronda del año 2001.

El inesperado colapso de los partidos de la década de 1980 y su también inesperada resurrección ofrecen la oportunidad de hacer un nuevo análisis de nuestra comprensión de las fuerzas que dan forma a los sistemas de partidos. ¿Pueden los drásticos cambios observados en el Perú explicarse mejor por las divisiones sociales subyacentes a los partidos, por el papel desempeñado por las instituciones políticas, o por el modo en que las élites moldean el sistema de partidos?³ Este artículo sostiene que el colapso y renacimiento del sistema

conservadores se vieron afectados en esas elecciones, y experimentaron una recuperación parcial en 1997, cuando obtuvieron un 18,9% de la votación y veinte escaños en el Parlamento. En América Latina, la mayoría de sistemas de partidos han sufrido cambios significativos en las dos últimas décadas (Coppedge, 1998), pero ninguno experimentó la clase de colapso que se vio en el Perú (Tanaka, 1998, 52). Incluso en Venezuela, donde los partidos tradicionales (AD, COPEI, MAS) fueron incapaces de competir seriamente en las elecciones presidenciales de 1998 y de 2000, obtuvieron más del 45% de la Cámara Baja en 1998 y 26% en 2000 (véase datos electorales en Payne *et al.*, 2002).

3. Mainwaring (1999, 21-22) sostiene la necesidad de repensar tres aspectos de nuestra comprensión de los sistemas de partidos, en especial en las nuevas democracias: la relación entre las divisiones sociales y los sistemas de partidos; la forma en la que los grados cambiantes de institucionalización de los sistemas de partidos afectan su funcionamiento; y la manera en que las élites políticas moldean los sistemas de partidos. En la introducción a su valioso libro sobre este tema, Martín Tanaka (1998, 24-33) divide la literatura existente sobre el quiebre del sistema de partidos peruano en similares categorías. Algunos, dice, enfatizan las variables estructurales e históricas; otros, la importancia de las instituciones políticas; y aun otros, las acciones y omisiones de las élites políticas. El argumento de Tanaka se enmarca en reacción a éstas. En primer lugar, sostiene, los argumentos estructurales e institucionales deben reconocer que, pese a las limitaciones que imponen, quedaba algún espacio de maniobra y el destino del sistema de partidos peruano no estaba, de ninguna manera, sellado. Las explicaciones centradas en los actores deben complementar los argumentos institucionales; pero como, por lo general, las élites políticas buscan el éxito electoral, las explicaciones que se centran en los actores políticos deben dar cuenta de cómo fue que todos los principales partidos políticos colapsaron al mismo tiempo. Tanaka cita a Cotler (1994) como ejemplo de énfasis estructural; a McClintock (1994) y Tuesta Soldevilla (1995) como ejemplos de enfoques institucionales; y a Lynch (1996) y López (1995) como ejemplos de enfoques centrados en la autonomía de las élites. Entre los trabajos que enfocan el colapso del sistema de partidos podemos mencionar a Carrión, 1998; Lynch, 1999; Planas, 1996 y 2000; y Tantaleán, 1996.

GRÁFICO 1
 Colapso y recuperación parcial de los partidos peruanos de la década de 1980:
 votos (%) y año de elecciones (1978-2001)



Fuente: Tuesta, 2001; Oficina Nacional de Procesos Electorales.

de partidos en el Perú se debió, en mayor medida, a la actuación de las elites y a la decisión de los votantes que a causas estructurales o institucionales.

Para explicar por qué, en primer lugar describiré brevemente los cambios en la variable dependiente: la emergencia, el colapso, y la resurrección parcial del sistema peruano de partidos de la década de 1980. Luego analizaré el argumento estructural, con el que muchos están de acuerdo, que sostiene que los cambios en las divisiones sociales en el Perú socavaron el sistema de partidos y lo condujeron al colapso. La siguiente sección plantea un argumento institucional: que las características centrales del sistema electoral contribuyeron al colapso y a la recuperación parcial del sistema de partidos. La última sección sostiene que el fracaso en el desempeño de las elites políticas, incluyendo la corrupción gubernamental, fue más importante para la destrucción del sistema de partidos de la década de 1980 y su recuperación parcial que las divisiones sociales o las instituciones electorales.

1. QUÉ OCURRIÓ: AUGE, COLAPSO Y RESURRECCIÓN PARCIAL DE UN SISTEMA DE PARTIDOS

En 1978, el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas llevó a cabo elecciones para una Asamblea Constituyente como primer paso para regresar al Perú a la democracia, tras una década de gobierno militar. En 1980 se realizaron elecciones generales, y retornó al poder el mismo presidente civil que los militares habían depuesto en 1968. Para fines de 1980 habían surgido cuatro fuerzas políticas que dominarían la política durante el resto de la década: la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), Acción Popular (AP), el Partido Popular Cristiano (PPC) y la Izquierda Unida (IU). (Ver cuadro 1 en la página siguiente.)

El APRA tenía ya una larga trayectoria de cinco décadas en política cuando obtuvo una mayoría relativa de escaños en la Asamblea Constituyente de 1978. Superando la muerte de su líder fundador en 1979, emergió como un importante partido de centro izquierda en la década siguiente. AP, que logró la presidencia en 1963 y nuevamente tras el gobierno militar en 1980, fue el principal rival del APRA en las décadas de 1970 y 1980. Reformista en los sesenta, en los ochenta a AP se le percibía como un partido de derecha moderada. El PPC, situado un poco más a la derecha, se benefició del boicot que hizo AP a la Asamblea Constituyente al convertirse en la segunda mayoría a su interior y, en 1980, formó con AP una alianza de gobierno. En la izquierda, multitud de partidos se disputaron por separado el poder en la Asamblea Constituyente de 1978 y en las elecciones generales de 1980 antes de formar un frente electoral —IU— que los mantuvo unidos durante la mayor parte de esa década. Juntas, estas cuatro fuerzas políticas representaron largamente más del 90% de los votos legislativos y presidenciales hasta las elecciones de 1990.

Aunque este sistema de partidos nunca llegó a consolidar su institucionalización,⁴ su colapso veloz y casi total dejó perpleja a la mayoría de observadores. En retrospectiva, podemos ver que el colapso ocurrió en tres etapas: 1987-1989, 1989-1990, y 1992-1995. Entre 1987 y 1989, el sistema empezó a evidenciar su debilidad cuando los dos líderes que tenían las mejores

4. Según diversos estudios multinacionales, el sistema de partidos del Perú era el menos institucionalizado de América Latina. Aunque en el Perú de la década de 1980 había un «conjunto de interacciones pautadas en la competencia entre los partidos» —según la definición que Mainwaring y Scully hacen de un sistema de partidos—, se trataba de un sistema incipiente y débilmente formado (1995, 4). Para ellos, la institucionalización es «un proceso mediante el cual una práctica u organización se torna bien establecida y



CUADRO 1
Principales partidos y alianzas en el Perú, 1980-2001

PARTIDO	NOMBRE COMPLETO	AÑO DE FUNDACIÓN	CANDIDATO(S) PRESIDENCIAL(ES)
APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana	1930	Villanueva (1980) García (1985) Alva Castro (1990) Cabanillas (1995) Salinas (2000) García (2001)
AP	Acción Popular	1956	Belaunde (1980) Alva Orlandini (1985) Vargas Llosa (1990) Diez Canseco (1995) García Belaunde (2000)
PPC	Partido Popular Cristiano	1966	Bedoya (1980, 1985) Vargas Llosa (1990) Flores Nano (2001)
IU	Izquierda Unida	1980	Barrantes (1985) Pease (1990)
Libertad	Movimiento Libertad	1988	Vargas Llosa (1990)
FREDEMO	Frente Democrático	1988	Vargas Llosa (1990)
IS	Izquierda Socialista	1989	Barrantes (1990)
C90, NM, Perú 2000	Cambio 90, Nueva Mayoría, Perú 2000	1989 1992 1999	Fujimori (1990,1995, 2000)
FIM	Frente Independiente Moralizador	1990	Olivera (2001)
PP	Perú Posible	1994	Toledo (1995, 2000, 2001)
UPP	Unión por el Perú	1994	Pérez de Cuéllar (1995) San Román (2000)
SP	Somos Perú	1998	Andrade (2000)
UN	Unidad Nacional	2000	Flores Nano (2001)

Fuente: Planas, 2000; Tuesta Soldevilla, 2001; Oficina Nacional de Procesos Electorales.

ampliamente conocida», y consideran que los sistemas de partidos son más o menos institucionalizados según cuatro criterios: volatilidad electoral, raíces estables en una sociedad, legitimidad y solidez de la organización partidaria (4-17). Su estudio comparativo de doce sistemas latinoamericanos de partidos determinó que el sistema de partidos peruano de la década de 1980 era el menos institucionalizado de los analizados. Un estudio subsiguiente (Payne, 2002, 142-143), que incluía medidas adicionales de la institucionalización de los sistemas de partidos y tomaba en cuenta datos de las décadas de 1980 y 1990, llegó también a la conclusión de que el peruano era el menos institucionalizado entre los diecisiete sistemas de partidos de América Latina.

probabilidades de llegar a la presidencia en 1990 empezaron a buscar alternativas a los partidos existentes. En la derecha, Mario Vargas Llosa lideró un movimiento contra el plan del presidente Alan García, del APRA, de nacionalizar el sistema financiero del Perú. Pese a sus antiguos vínculos con AP, la insatisfacción de Vargas Llosa con los partidos existentes lo llevó, en 1987, a fundar el Movimiento Libertad. En la izquierda, conflictos ideológicos y personales condujeron al anterior alcalde de Lima, Alfonso Barrantes, a romper con IU y fundar una nueva alianza electoral en 1989. Sin embargo, ninguno de estos cambios marcó la inminente defunción del sistema de partidos de la década de 1980. En 1988, Vargas Llosa se unió con AP y el PPC en una incómoda alianza llamada Frente Democrático (FREDEMO), ampliando, sin menoscabarlo, el sistema de partidos. Del mismo modo, el nuevo partido de Barrantes podría haber sido nada más que un capítulo más en la larga historia de divisionismo de la izquierda peruana. Dicho de otro modo, a inicios de 1989 aún no era evidente que el sistema de partidos estuviera a punto de sufrir una crisis dramática.

La segunda etapa del colapso del sistema de partidos empezó a fines de 1989 y continuó a lo largo de 1990, cuando los partidos tradicionales perdieron la presidencia y la Municipalidad de Lima, al mismo tiempo que conservaban una mayoría en el Congreso y la mayoría del voto municipal. La primera señal clara de que se avecinaban cambios importantes apareció en las elecciones municipales de noviembre de 1989. En el ámbito nacional, la proporción de votos que favorecían a candidatos municipales que no eran de los cuatro partidos tradicionales varió de casi 8% en 1986 a alrededor de 29% en 1989 (ver cuadro 2 en la página siguiente). El golpe asestado al sistema de partidos fue mucho mayor en Lima, cuando una persona nueva en política, un *outsider*, Ricardo Belmont, superó fácilmente en las encuestas a los candidatos a la alcaldía del FREDEMO, el APRA, y la ahora dividida izquierda.

Los votos presidenciales de 1990 se orientaron básicamente a candidatos que se presentaban como alternativa a los partidos tradicionales. Vargas Llosa y Fujimori compartieron el 62% del voto de la primera vuelta y pasaron a competir en una segunda vuelta que fue ganada con facilidad por Fujimori. Lo que representó un agudo contraste con la anterior elección presidencial de 1985, en la que los ciudadanos dieron el 97% de sus votos a los candidatos presidenciales de los cuatro principales partidos. Aunque debilitados, los partidos tradicionales mantuvieron sus propios votos en las elecciones legislativas de 1990, obteniendo aproximadamente 66% de los votos legislativos (en comparación con más de 94% en 1985).

CUADRO 2
Competencia electoral en el Perú, 1978-1995

PARTIDOS Y ALIANZAS	1978		1980		1985		1980		1992		1995		2000		2001	
	PORCENTAJE DE ASAMBLEISTAS	ESCAÑOS	PORCENTAJE DE DIPUTADOS	ESCAÑOS	PORCENTAJE DE DIPUTADOS	ESCAÑOS	PORCENTAJE DE DIPUTADOS	ESCAÑOS	PORCENTAJE DE CCD	ESCAÑOS	PORCENTAJE DE CONGRESISTAS	ESCAÑOS	PORCENTAJE DE CONGRESISTAS	ESCAÑOS	ESCAÑOS	
AP	Aus.	Aus.	38,9	54,4	8,4	5,6	—	(14,4)	Aus.	Aus.	3,3	3,3	2,5	2,5	4,2	2,5
PPC	23,8	25,0	9,6	5,6	11,1	6,7	—	(13,9)	9,8	10,0	3,1	2,5	—	—	—	—
Libertad	—	—	—	—	—	—	—	(5,0)	Aus.	Aus.	—	—	—	—	—	—
FREDEMO	—	—	—	—	—	—	30,1	34,4*	—	—	—	—	—	—	—	—
FIM	—	—	—	—	—	—	**	3,9	7,1	8,8	4,9	5,0	7,6	7,5	11,0	9,2
Renovación	—	—	—	—	—	—	—	—	7,1	7,5	3,0	2,5	—	—	—	—
Avanceemos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	3,1	2,5	—	—
Solidaridad Nacional	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4,0	4,2	—	—
Unidad Nacional	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	13,8	14,2
Derecha	23,8	25,0	48,5	60,0	19,5	12,3	30,1	38,3	24,0	26,3	14,3	13,3	17,2	16,7	29,0	25,9
FOCEP	12,3	12,0	1,7	0,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
PCP - UI	5,9	6,0	3,4	1,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
PSR + UDP	11,2	10,0	4,3	1,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
UNIR	Aus.	Aus.	4,7	1,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
PRT	—	—	4,2	1,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
APS	—	—	0,6	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
IU	—	—	—	—	24,4	26,7	10,0	8,9	Aus.	Aus.	1,9	1,7	—	—	—	—
IS	—	—	—	—	—	—	5,3	2,2	Aus.	Aus.	—	—	—	—	—	—
MDI	—	—	—	—	—	—	—	—	5,5	5,0	—	—	—	—	—	—
Izquierda	29,4	28,0	18,9	5,6	24,4	26,7	15,3	11,1	5,5	5,0	1,9	1,7	—	—	—	—
APRA	35,3	37,0	26,5	32,2	50,1	59,4	25,0	29,4	Aus.	Aus.	6,5	6,7	5,5	5	19,7	23,3
C90 - NM	—	—	—	—	—	—	16,5	17,8	49,6	55,0	52,1	55,8	42,2	43,3	4,8	2,5
UPP	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	14,0	14,2	2,6	2,5	4,1	5,0
Perú Posible	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4,2	4,2	23,2	24,2	26,3	37,5
Somos Perú	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	7,2	6,7	5,8	3,3
Otros partidos	11,6	10,0	6,1	2,2	5,9	1,7	13,0	3,5	20,8	13,8	7,0	4,1	2,2	1,7	10,3	2,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Tuesta, 2001; Jurado Nacional de Elecciones; Oficina Nacional de Procesos Electorales.

* Incluye dos escaños de SODE (1,1%).

** Tuesta no desglosa el total de votos del FIM de la categoría de «otros» para la elección de 1990.

Aus.: Ausente.

A medida que el gobierno de Fujimori daba sus primeros pasos, se manifestaron dos visiones contrastantes del sistema de partidos. Por una parte, todos los votos presidenciales de la segunda vuelta fueron para candidatos *outsiders*, dando pie a la apreciación de que el sistema de partidos de la década de 1980 había colapsado. Por otra parte, los partidos tradicionales aún mantenían casi dos tercios de las curules del Congreso, y estos mismos partidos habían desempeñado un papel importante en la elección presidencial. Lo que motivó la creencia de que, aunque evidentemente ya hubiera cambios en camino, el sistema de partidos en sí mismo seguía en gran medida intacto.

En la tercera etapa (1992-1995) culminó el colapso del sistema de partidos cuando los partidos tradicionales quedaron reducidos a un nivel insignificante en la carrera presidencial de 1995 y lograron sólo un pequeño número de escaños. Fujimori resolvió sus conflictos con los partidos tradicionales en el Congreso mediante un golpe presidencial en 1992. Después de que la presión internacional lo obligara a realizar nuevas elecciones, la mayoría de los partidos tradicionales (APRA, AP, IU) y el movimiento Libertad boicotearon las elecciones y, además, el PPC y los grupos escindidos del APRA, IU y Libertad impugnaron las elecciones junto con varios otros partidos.

En las elecciones municipales de 1993, todos los partidos de la década anterior participaron nuevamente y obtuvieron 37% de la votación nacional. Dos años después, sin embargo, estos partidos distaban mucho de haber desaparecido como contendores viables por la presidencia. En 1995, los partidos tradicionales recibieron, en conjunto, sólo el 7% de la votación presidencial y 16% de los votos para el Congreso. A los partidos tradicionales les fue aún peor en el año 2000, cuando obtuvieron menos del 2% de la votación presidencial y sólo el 8% de los votos para el Congreso. Desde 1985, ningún candidato de un partido tradicional había ganado la presidencia o llegado en segundo lugar, y muchos creían que ninguno lo volvería a lograr.

Sin embargo, los anuncios de esta desaparición se evidenciaron como prematuros cuando los agónicos partidos del pasado y sus líderes volvieron súbitamente a la vida en el año 2000 tras el espectacular colapso del gobierno de Fujimori. Un líder de uno de los partidos tradicionales fungió muy exitosamente de presidente de transición y, en las elecciones presidenciales de 2001, dos de los tres principales contendores de la primera vuelta fueron figuras de los partidos tradicionales. Un líder de uno de los partidos tradicionales obtuvo casi la mitad de la votación de la segunda vuelta, mientras que

los partidos tradicionales obtuvieron 24% de la votación legislativa en 2001 —apenas la mitad de la votación presidencial pero, de todos modos, el triple de lo que habían conseguido tan sólo un año antes.

Habiendo visto lo que ocurrió, podemos ahora pasar a la pregunta sobre el por qué. ¿Fueron los cambios en la estructura de la sociedad los que originaron los cambios en el sistema de partidos? ¿Cómo moldeó el sistema electoral al sistema de partidos? ¿Causaron las acciones de las elites políticas el colapso y la recuperación parcial del sistema de partidos? Las siguientes secciones de este artículo tratarán estas interrogantes.

2. POR QUÉ SUCEDIÓ I: LAS DIVISIONES SOCIALES Y EL SISTEMA DE PARTIDOS

Un modo de entender el surgimiento y la transformación de los sistemas de partidos es considerar a los partidos como expresión de fuerzas sociales. En esta visión, estos sistemas reflejan las divisiones sociales fundamentales existentes y, aunque un sistema de partidos puede «congelarse», cambios en la estructura de la sociedad pueden llevar a cambios en éste.⁵ Hay que tomar en cuenta, de todos modos, que no siempre queda claro en qué medida los cambios de la estructura social pueden afectar al sistema de partidos, dichos efectos pueden ser difíciles de distinguir de los causados por otros factores. En el caso del Perú, por ejemplo, podría ser que la modernización y la migración hayan llevado a una realineación fundamental de las preferencias electorales.

Como la mayor parte de países latinoamericanos, el Perú pasó de ser predominantemente rural a mayoritariamente urbano en las décadas siguientes a la II Guerra Mundial. Entre 1940 y 1972, la proporción de peruanos que vivían en las ciudades aumentó de un 35 a un 60% (ver cuadro 3 en la página siguiente). La tasa de urbanización empezó a nivelarse después de 1970, con el crecimiento de la población urbana a 65% en 1981, 70% en 1993, y 72% en 2000. Los efectos transformadores de las sucesivas olas de migración urbana han sido

5. En los escritos fundacionales de 1967 de Lipset y Rokkan, el enfoque central radica en alineamientos partidarios que responden a «criterios socioculturales tan obvios como la región, la clase, y la denominación religiosa». Ellos admiten, sin embargo, que los alineamientos partidarios pueden responder a «estrictos criterios políticos de membresía en cuanto a grupos de 'nosotros' versus 'ellos'», y que «los partidos en sí mismos podrían establecerse como polos significativos de atracción y producir sus propios alineamientos, independientemente de los apuntalamientos geográficos, sociales y culturales de los movimientos» (3).

señalados por muchos analistas de la política y la sociedad peruanas (ver, por ejemplo, Matos Mar, 1985; De Soto, 1989; McClintock, 1989; Franco, 1991; Grompone, 1991; López, 1991; Cotler, 1995).

CUADRO 3
Crecimiento de la población urbana y del sector informal en el Perú, 1940-1993

DATOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA DEL PERÚ					DATOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO	
AÑO	POBLACIÓN URBANA A NIVEL NACIONAL (%)	SECTOR INFORMAL A NIVEL NACIONAL (%)	SECTOR INFORMAL NO AGRÍCOLA A NIVEL NACIONAL (%)	SECTOR INFORMAL EN LIMA (%)	AÑO	SECTOR INFORMAL URBANO A NIVEL NACIONAL (%)
1940	35	32	32	12	—	—
1961	47	48	29	23	1960	47
1972	60	47	28	—	1979	41
1981	65	47	29	25	1980	41
1993	70	43	—	—	1989	39
2000	72	—	—	—	—	—

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1992; y *Censos* de 1993 y 2000; Organización Internacional del Trabajo, 2002.

¿Cómo se relacionan estos cambios masivos de las estructuras sociales del Perú con los cambios en el sistema de partidos? Si bien es razonable suponer que la modernización y la migración podrían haber llevado a reubicaciones electorales significativas, no resulta claro que estas fuerzas expliquen el colapso del sistema de partidos que empezó a fines de la década de 1980, ni la recuperación parcial de algunos partidos tradicionales y de algunos políticos en el año 2001.

El más antiguo partido peruano aún vigente, el APRA, empezó a competir por el poder en 1931, cuando la modernización y la migración habían avanzado poco en comparación con lo que vendría tras la II Guerra Mundial. Pero, mientras el Perú experimentó cambios trascendentales entre las décadas de 1930 y 1970 —como le ocurrió al APRA—, la proporción del voto favorable a este partido varió sorprendentemente poco a través de estas décadas. En la primera elección en la que participó, en 1931, el fundador del APRA, Víctor Raúl Haya de la Torre, recibió un 35% de la votación presidencial. La siguiente vez que al APRA se le permitió presentar un candidato para la presidencia

fue en 1962, cuando Haya de la Torre obtuvo un 33% de los votos. Después de que los militares le impidieran asumir la presidencia en 1962 y se realizaran nuevas elecciones en 1963, él logró un 34% de los votos. Los militares tomaron el poder en 1968 y no se realizaron elecciones hasta 1978, cuando se eligió una Asamblea Constituyente y el APRA logró el 35% de los votos. La consistencia del voto aprista en medio de tan grandes cambios socioeconómicos es sorprendente.

Recién luego de la II Guerra Mundial se fundó un partido que podría competir exitosamente con el APRA. Fernando Belaunde obtuvo 37% de los votos la primera vez que tentó la presidencia en 1956, en una elección de la cual el APRA fue excluido. Belaunde fundó AP y, en 1962, logró 32% de los votos, menos de un punto porcentual por debajo de Haya de la Torre, candidato del APRA. Después de que un golpe militar anulara las elecciones de 1962 y el pequeño partido Demócrata Cristiano se uniera en coalición con AP, Belaunde recibió 39% de la votación en 1963 y se convirtió en presidente. Tras un nuevo golpe militar en 1968 y una década de gobierno militar, AP, el partido de Belaunde, se abstuvo de participar en la elección para la Asamblea Constituyente de 1978. En 1980, Belaunde obtuvo 45% de la votación presidencial y volvió al cargo. Tanto el Perú como AP cambiaron considerablemente durante los veinticuatro años transcurridos entre las elecciones de 1956 y 1980 y, sin embargo, el desempeño electoral de AP fue sorprendentemente estable.

¿Por qué, entonces, la competencia entre partidos se volvió tan volátil en la década de 1980 y el sistema de partidos colapsó en la de 1990?⁶ Buscando comprender este colapso, algunos autores han llamado especialmente la atención sobre el auge del denominado sector informal de la economía y sus

6. La medida más común de volatilidad electoral, el índice de Pederson, se calcula sumando los valores absolutos del cambio en el porcentaje de votos de cada partido de una elección a la siguiente y, luego, dividiendo el total entre dos. La volatilidad electoral del Perú estuvo entre las más altas de América Latina (Mainwaring y Scully, 1995, 8; Payne, 2002, 132). El patrón de volatilidad electoral fue, sin embargo, algo sorprendente. La volatilidad electoral de la Cámara Baja fue 43% entre las elecciones de 1963 y 1980; 48% entre 1980 y 1985; 41% entre 1985 y 1990; 59% entre 1990 y 1995; 34% entre 1995 y 2000; y 46% entre 2000 y 2001. En otras palabras, hubo mayor volatilidad entre la primera y la segunda elección general tras el retorno a la democracia en la década de 1980, que entre el sistema de partidos de las décadas de 1960 y 1980, o entre las elecciones de 2000 dominadas por Fujimori y las elecciones de 2001, en las que el partido de Fujimori obtuvo menos de 5% del voto parlamentario. Michael Coppedge (1998, 559) emplea tanto a los partidos individuales como a los bloques ideológicos para comparar los sistemas de partidos latinoamericanos. Sus hallazgos sobre volatilidad de los partidos son similares a los de Mainwaring y Scully, apareciendo el Perú con el máximo nivel de volatilidad entre doce países latinoamericanos. La volatilidad peruana ajustada en bloque fue algo menor que la de tres países (Bolivia, Ecuador y Argentina), pero mayor que la de otros cuatro (Brasil, Venezuela, Chile y Costa Rica).

consecuencias para la política.⁷ Si el sistema de partidos había estado organizado en torno de las divisiones de clase, el quiebre de esta estructura por el súbito y masivo crecimiento del sector informal podría haber sido responsable del colapso del sistema de partidos. Desde ese punto de vista: «el sistema de partidos, que había estado organizado en torno de la división de clases desde fines de los setenta, fue víctima importante del crecimiento del sector informal durante los años ochenta» (Cameron, 1994, 17).⁸

Encuentro dos problemas en este planteamiento. Por una parte, los datos muestran que el crecimiento del sector informal no fue tan grande ni tuvo un avance tal que pudiera explicar el colapso del sistema de partidos peruano. Por otra parte, la mayoría de datos disponibles indica que el comportamiento electoral de los trabajadores del sector informal en Lima no fue significativamente distinto del de los trabajadores del peldaño inferior del sector formal. Si ello fuese cierto, ni siquiera una expansión masiva del sector informal bastaría para explicar la defunción del sistema de partidos. Además,

7. Las definiciones de «sector informal» varían enormemente, pero la mayoría incluye a vendedores ambulantes, trabajadores independientes, y trabajadores de pequeños talleres y pequeñas empresas familiares. La definición que da Cameron destaca «la ausencia de las típicas distinciones de clase» (1994, 193, n. 3). Y, continúa, citando a Portes y Johns (1989, 116), quienes «definen el sector informal como la totalidad de actividades económicas sin las siguientes características: (1) un contrato laboral explícito y escrito; (2) reglamentación pública de salarios y condiciones laborales; y (3) una clara separación entre la propiedad del trabajo y la del capital» (Cameron, 1994, 193, n. 3). Sin embargo, cuando se trata de las estadísticas que Cameron cita, se calcula el número de trabajadores informales de la siguiente manera: «El método consiste en separar del total de la población económicamente activa a todos los sectores extractivos, a todas las profesiones liberales y a todas las compañías con más de cuatro a nueve trabajadores, según su categoría. Lo que queda es el sector informal» (35).

8. En trabajos ulteriores, Cameron prosiguió con su planteamiento de que «el crecimiento del sector informal socavó al sistema de partidos y creó una oportunidad para los candidatos antisistema» (Cameron, 1997, 6), y este argumento ha tenido eco en muchos otros (véase, por ejemplo, Schmidt, 1996, 322-325). Según Cameron: «el sector informal urbano casi se duplicó» a principios de la década, de modo que para 1986 el sector informal «comprendía casi la mitad de la fuerza laboral de Lima» (1994, 43). Esto es cierto en parte, pero también es equívoco. Es cierto que para 1986 el sector informal de Lima constituía 42% de la población económicamente activa. No es cierto, como podría creerse a partir de este enunciado, que a principios de la década de 1980 el sector informal hubiera alcanzado poco más de la mitad de esta cifra o un 21%. En realidad, en 1980 el sector informal se ubicaba en cerca de 34%, y tres años antes había llegado a 39%. Dicho de otro modo, el sector informal en 1986 había crecido en aproximadamente un cuarto desde 1980 y en menos de un décimo desde 1977. Al sostener que el sector informal casi se duplicó, Cameron puede estar refiriéndose al número absoluto de los trabajadores de este sector, no a su tamaño como porcentaje de la población económicamente activa. Incluso este planteamiento sigue siendo algo equívoco. En respaldo de esta argumentación, Cameron (1994, 196, n. 5) cita un estudio (Alvarado *et al.* 1987, 41) que mostraba que «el número de personas del sector informal de Lima creció de 440.000 a 730.000 entre 1981 y 1986. Si nos atenemos a estos números, el sector informal creció en 66%, en términos absolutos, entre 1981 y 1986; es decir que estuvo lejos de duplicarse en términos absolutos en dicho período.

consideraremos un planteamiento alternativo: quizá lo más importante no fuese el incremento del sector informal, sino el hecho de que éste ya fuera extenso. Si los trabajadores del sector informal carecen de la capacidad de formar vínculos fuertes y estables con organizaciones como los partidos, las sociedades con grandes sectores informales muy probablemente tendrán sistemas de partidos altamente volátiles. Así, el colapso del sistema de partidos peruano podría deberse al gran tamaño del sector informal, y no necesariamente a que éste creció con rapidez a inicios de la década de 1980.⁹ Veamos los datos sobre el tamaño y el crecimiento del sector informal en el Perú para evaluar estos argumentos. ¿Cuán extenso era el sector informal, cuánto creció, y cuándo?

La forma de responder a estas preguntas depende parcialmente de los datos que usemos, porque distintos organismos han medido el sector informal de manera diferente. Los datos del Censo proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI) quizá dan el mejor indicador del modo en que creció el sector informal en el ámbito nacional en el período 1940-1993.¹⁰ La proporción del total de trabajadores pertenecientes al sector informal en el país entero se elevó rápidamente entre 1940 y 1961, de 32 a 48%; pero luego, entre 1972 y 1981, se estabilizó antes de caer a 43% en 1993 (véase el cuadro 3). La interpretación de esta información no es directa. Por una parte, parece que el crecimiento del sector informal de 1940 a 1960 ocurrió sólo en el sector agrícola, ya que el sector informal no agrícola decreció entre 1940 y 1960 (y siguió decreciendo paulatinamente hasta 1981). Por otra parte, en Lima Metropolitana la proporción de trabajadores del sector informal se elevó rápidamente de 12 a 23% entre 1940 y 1961, creciendo luego lentamente hasta llegar a un 25% en 1981.

9. Guardo gratitud hacia Steven Levitsky por hacer hincapié en este tema. Véase Grompone (1991) para una discusión sobre la relación entre trabajadores del sector informal y partidos políticos. Roberts y Wibbels (1999) no hallaron relación estadísticamente significativa entre el tamaño del sector informal y la volatilidad electoral en América Latina.

10. Los censos del Perú no han inquirido específicamente por la situación de informal o formal. El sector informal es definido por la oficina de censos como la suma de trabajadores independientes y miembros de familia impagos (INEI, 1992, 63). Esta cifra, por ende, incluye un pequeño número de profesionales, escritores y artistas que normalmente no serían considerados como trabajadores del sector informal, y deja de lado un número potencialmente elevado de asalariados que trabajan para empresas del sector informal. Se plantea la hipótesis de que estos dos grupos de trabajadores están marcadamente correlacionados con los involucrados en el sector informal y pueden reflejar tendencias del crecimiento del sector informal (64). Con independencia de sus limitaciones, los datos del censo son los únicos de nivel nacional que tenemos para el Perú y los únicos datos que se remontan hasta la década de 1940.

Otra fuente de estadísticas sobre este sector es la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que desde 1960 ha estimado el tamaño del sector informal urbano de varios países de América Latina. Según la OIT, en el Perú el sector informal urbano disminuyó de 47% en 1960 a 41% en 1979-1980 y, luego, a 39% en 1989. Estos datos parecen reflejar las mismas tendencias que los datos del INEI sobre trabajadores informales no agrícolas. Aunque hay cierta divergencia entre estos índices, coinciden en un aspecto: según todas estas medidas, el tamaño del sector informal en el Perú tuvo escaso o ningún crecimiento proporcional entre 1960 y 1993.

Esto contradice lo que la mayoría de analistas considera verdadero para el Perú. Existen al menos dos explicaciones posibles para esta contradicción. En primer lugar, la definición y las medidas del sector informal registradas por el INEI y la OIT podrían, sencillamente, no ser adecuadas para la tarea que tenemos entre manos, y su uso podría enmascarar los fenómenos que queremos analizar. En otras palabras, podría ser que la proporción de trabajadores informales en el Perú haya crecido considerablemente, pero que las medidas del INEI y de la OIT sean inadecuadas para captar esta tendencia. En segundo lugar, podría ser que los analistas, impresionados por el crecimiento absoluto del número de trabajadores del sector informal, no hayan prestado suficiente atención a la interrogante de si la *proporción* de trabajadores del sector informal ha crecido de manera similar. Con el rápido aumento de la población nacional y la migración masiva del ámbito rural al urbano, la población urbana del Perú creció de 2,2 millones en 1940 a 15,5 millones en 1993 —un incremento de más del 600%. El número de trabajadores del sector informal puede haber crecido rápidamente sin un incremento similar en la proporción de trabajadores del sector informal.

Si bien es cierto que el sector informal no creció en forma considerable en todo el país, ésta es una explicación improbable del colapso del sistema de partidos nacional. Si el sector informal ya era vasto en la década de 1960, es poco probable que los más altos niveles de volatilidad electoral observados después de 1980 y el colapso del sistema de partidos en la década de 1990 se deriven del crecimiento del sector informal.

Ni siquiera los datos que muestran el crecimiento del sector informal sustentan el planteamiento de que este crecimiento causó el colapso del sistema de partidos. Los datos más detallados sobre el sector informal urbano del Perú se limitan a Lima, y estos datos muestran un crecimiento considerable

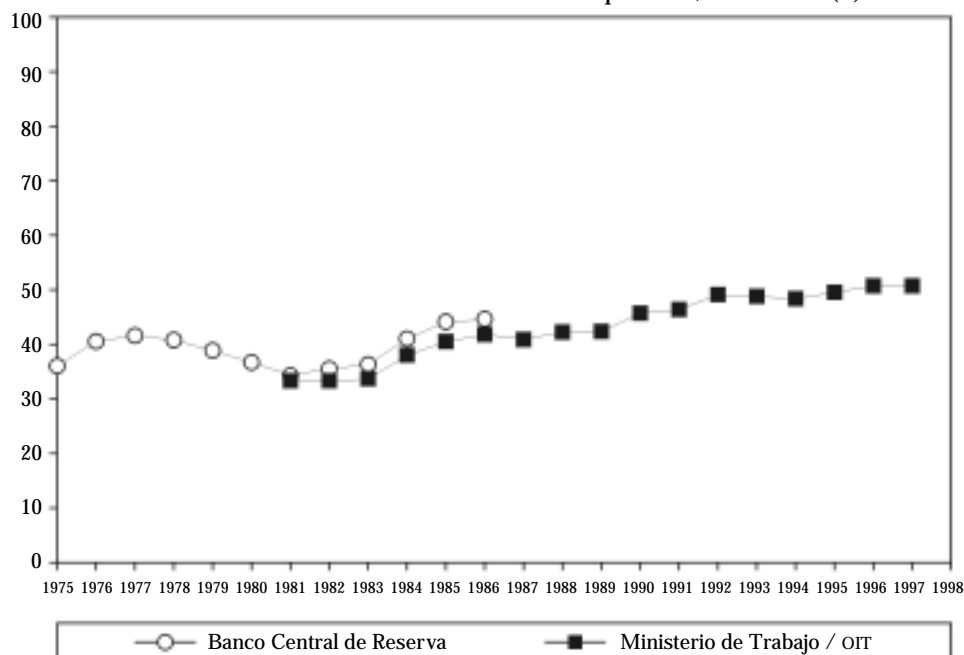
en el período 1975-1995 (ver gráfico 2 en la página siguiente). El Banco Central de Reserva del Perú (BCR) calculó el tamaño del sector informal entre 1975 y 1986, y el Ministerio de Trabajo (MT) lo ha venido haciendo desde 1981.¹¹ Entre el primer estudio del BCR en 1975 y 1978 —año en el que se realizaron las elecciones y en que nació el sistema de partidos de la década de 1980— el tamaño del sector informal en Lima creció en cinco puntos porcentuales: de cerca de 33 a 38%. La proporción de trabajadores del sector informal cayó en los años subsiguientes, llegando a su menor nivel de 33% en 1981.¹² A partir de 1981, el sector informal en Lima creció durante toda la década. Alcanzó el 34% cuando las elecciones municipales de 1983; el 41% en el momento de las elecciones generales de 1985; el 42% durante las elecciones municipales de 1986; y el 42% en las elecciones municipales de 1989. En 1990, cuando se realizaron las elecciones generales y se implementaron duras políticas de estabilización económica, el sector informal en Lima alcanzó el 46%. Para 1995, había crecido al 49% y, para 1997, al 51%. En contraste con los datos de nivel nacional del Censo —que muestran un escaso crecimiento del sector informal después de 1960— estas cifras indican que el sector informal en Lima creció hasta en una cuarta parte (alrededor de diez puntos porcentuales) entre el nacimiento del sistema de partidos en 1978 y su deceso en 1995.

¿Respaldan estos datos el planteamiento de que el rápido crecimiento del sector informal condujo al colapso del sistema de partidos? Entre las elecciones de 1978 y las elecciones de 1989, en las que por primera vez empezó a notarse el colapso del sistema de partidos en Lima, el sector informal se incrementó del 38 al 42% de la población empleada en Lima. Aunque este crecimiento podría haber tenido consecuencias electorales, sigue siendo cierto que el colapso del sistema de partidos empezó cuando el sector informal

11. Según el Ministerio de Trabajo, el sector informal comprende: «1. El pequeño propietario que produce familiarmente pero que no usa trabajo asalariado, y sin embargo se integra al mercado vendiendo él su producción. 2. Trabajadores a domicilio con diferentes modalidades en cuanto a propiedad de los medios de producción y los insumos. 3. Trabajadores independientes o en pequeños talleres. 4. El vendedor ambulante con actividades heterogéneas» (INEI, 1992, 116). El Banco Central de Reserva (BCR) informó del tamaño del sector informal limeño como porcentaje de la población económicamente activa (PEA) empleada entre 1975 y 1986, y el Ministerio de Trabajo (MT) lo reportó como porcentaje del total de la PEA desde 1983. Las dos medidas presentan tendencias idénticas. Respecto del sector informal del Perú véase también Yamada (1996).

12. En 1981, el sector informal se había reducido a su mínima expresión desde que se empezó a recoger información detallada mediante encuestas en 1975. Debido a esto, los datos que se presentan a partir de 1981 —que no muestran cuán grande había sido el sector informal en 1977 y 1978— pueden dar una imagen equívoca acerca del ritmo de crecimiento y dimensión del auge del sector informal.

GRÁFICO 2
Evolución del sector informal en Lima Metropolitana, 1975-1997 (%)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática, 1992; Organización Internacional del Trabajo, 2002.

era apenas mayor de lo que había sido en el período 1978-1980, cuando se formó el sistema de partidos. El sistema de partidos de la década de 1980 siguió deteriorándose y colapsó totalmente en los tres años posteriores a las elecciones municipales de 1989 mientras que el sector informal seguía creciendo, pero los dos conjuntos de cambios son de distinto orden de magnitud. Entre 1985 y 1995 los partidos tradicionales vieron disminuir su participación en la votación presidencial, de 98 a sólo 7% (gráfico 1), mientras que el sector informal creció del 41 al 49% de la población trabajadora de Lima (gráfico 2).

Quizás el crecimiento del sector informal contribuyó a socavar el apoyo a los partidos tradicionales, pero se requeriría un mejor planteamiento para demostrar cómo cambios electorales tan masivos podrían ser causados por un crecimiento relativamente moderado del sector informal, en oposición a otros cambios que ocurrirían al mismo tiempo. En efecto, podría ser que la relación entre el crecimiento del sector informal y el colapso del sistema de

partidos sea espuria, y que ambos fenómenos hubiesen sido causados por otros factores.

El segundo problema del planteamiento que sostiene que el crecimiento del sector informal llevó al colapso del sistema de partidos es la interrogante respecto de si los trabajadores del sector informal muestran actitudes políticas o un comportamiento electoral considerablemente distintos de los de otros votantes de la clase baja.¹³ En Lima se suele identificar a los informales con quienes han emigrado desde zonas rurales o ciudades de provincia, y el aspecto cultural es fuente potencial de diferencias en el comportamiento del voto. Si los trabajadores del sector informal tienen orígenes culturales diferentes de los trabajadores del sector formal de una ciudad como Lima, entonces el crecimiento del sector informal conduciría, potencialmente, a cambios en la conducta de los votantes.¹⁴ Sin embargo, sucede que la proporción de migrantes dentro del sector informal es apenas mayor que la proporción de migrantes en la economía formal; según un estudio del INEI, en 1983 los migrantes constituían el 69% del sector informal y el 61% del sector formal en Lima (1992, 138). Si bien la inmigración pudo haber moldeado el sistema de partidos, ello no se debió a que los migrantes trabajaran en mayor proporción en el sector informal.

En efecto, un problema grave del planteamiento que sostiene que el crecimiento del sector informal llevó al colapso del sistema de partidos es la falta de evidencia que demuestre que el sector informal vota en forma diferente de la de otros sectores de clase baja. Los datos electorales presentados por Cameron (1994, 23) muestran que los patrones de votación asociados a los obreros del sector formal son muy similares a aquellos de los trabajadores informales (ver cuadro 4). Coincidió con Cameron en que «el sector informal no es un bloque electoral que se pueda distinguir de otros grupos de bajos ingresos» (40). Sin embargo, si así fuera, no deberíamos esperar que —como sostiene Cameron— el crecimiento del sector informal conduzca a cambios masivos en el comportamiento del voto y al colapso del sistema de partidos.

13. Ninguno de los dos más importantes estudios de años recientes sobre la opinión política de las clases bajas explora en detalle las diferencias de actitud política entre los trabajadores de los sectores formal e informal. Véase Parodi, 1993 y Murakami, 2000.

14. Para un estudio que presenta diferencias importantes de cultura política entre trabajadores «criollos» costeos y trabajadores «cholos» andinos, véase Parodi, 1986.

CUADRO 4
Correlación ecológica entre cuota electoral, porcentaje de trabajadores formales y porcentaje de sector informal en Lima, 1978-1990

	IZQUIERDA		APRA		AP		DERECHA	
	T. F.	S. I.	T. F.	S. I.	T. F.	S. I.	T. F.	S. I.
1978 Asamblea Constituyente	0.864**	0.783**	-0.041	0.147	—	—	-0.834**	-0.792**
1980 Presidencial	0.918**	0.823**	-0.056	0.095	0.076	-0.200	-0.921**	-0.847**
1980 Municipal	0.920**	0.855**	0.279	0.421**	-0.472*	-0.602**	-0.937**	-0.874**
1983 Municipal	0.927**	0.884**	0.233	0.258	0.885**	-0.868**	-0.925**	-0.877**
1985 Presidencial	0.934**	0.872**	0.714**	0.647**	0.243	0.118	-0.928**	-0.854**
1986 Municipal	0.899**	0.882**	0.835**	0.667**	—	—	-0.954**	-0.865**
1989 Municipal	0.904**	0.773**	0.695**	0.663**	—	-0.899**	-0.865	—
CAMBIO 90								
1990 Presidencial primera vuelta	0.862**	0.847**	0.522*	0.583**	0.963**	0.841**	-0.962**	-0.880**
1990 Presidencial segunda vuelta	—	—	—	0.967	0.880	-0.967**	-0.880**	—

Fuente: Cameron, 1994 (20, 24, 41, 43, 121, 141).

T.F.: Trabajadores formales

S.I.: Sector informal

* Significativo en un nivel de 0,05.

** Significativo en un nivel de 0,005.

Como señalé líneas arriba, podría argumentarse que no es correcto poner este énfasis en el incremento del tamaño del sector informal —y la correspondiente disminución de tamaño del sector formal. Quizá lo que explica la volatilidad del sistema de partidos no sea tanto el crecimiento del sector informal, sino el simple hecho de que el sector informal era ya extenso. Si los trabajadores del sector informal son, por su propia índole, menos capaces de desarrollar vínculos fuertes con los partidos, el Perú, con la vastedad de su sector informal, debería esperar una considerable volatilidad electoral.¹⁵

La evidencia que respalda este argumento es desigual. Por una parte, la información cruzada sustenta de algún modo la idea de que el tamaño del sector informal guarda relación con el grado de volatilidad electoral. La correlación de Pearson entre volatilidad electoral y tamaño del sector informal en 1989 es fuerte (0.641) y es significativa al nivel de 0,05, pero las correlaciones halladas para 1960, 1970, 1980, 1990 y 1995 no alcanzan este grado de relevancia (ver cuadro 5). No hay evidencia de una relación entre la volatilidad electoral y el crecimiento del sector informal. La índole exacta de esta relación debe aún ser investigada.

15. Véase Grompone (1991) para una discusión sobre la relación entre trabajadores del sector informal y partidos políticos.

CUADRO 5

Correlación entre volatilidad electoral y tamaño y crecimiento del sector informal en América Latina, 1960-1995

PAIS	PORCENTAJE DE VOLATILIDAD ELECTORAL EN LA CÁMARA BAJA O DIPUTADOS*	TIEMPO ABARCADO	EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL URBANO COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA URBANA**					EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL URBANO Y RURAL COMO PORCENTAJE DEL EMPLEO TOTAL***			
			1960	1970	1980	1989	1980-1989	1980-1989	1990	1995	1990-1995
Argentina	12,7	1983-93	21,1	19,1	23,0	28,7	36,0	24,8	41,1	—	—
Bolivia	33,0	1979-93	62,2	56,0	56,5	27,0	-56,6	-52,2	40,5	58,2	38,5
Brasil	40,9	1982-90	27,3	27,9	27,2	28,6	4,8	5,1	44,3	48,2	6,8
Chile	15,8	1973-93	35,1	23,9	27,1	30,0	-14,5	10,7	41,8	51,5	2,4
Colombia	8,5	1970-90	39,0	31,4	34,4	27,3	-30,0	-20,6	49,8	39,6	6,0
Costa Rica	18,2	1970-90	29,3	22,6	19,9	22,0	-24,9	10,6	36,5	44,7	7,4
Ecuador	32,5	1978-92	35,2	58,0	52,8	—	—	—	48,6	51,6	4,9
El Salvador	—	—	42,6	39,5	39,9	—	—	—	—	—	—
Guatemala	—	—	51,6	43,5	40,0	—	—	—	—	—	—
Honduras	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
México	22,4	1982-91	37,4	34,9	35,8	34,8	-7,0	-2,8	47,2	49,0	-2,8
Panamá	—	—	25,3	26,5	35,6	—	—	—	33,3	33,7	-3,0
Paraguay	—	—	—	—	—	—	—	—	50,7	54,9	12,8
Perú	54,4	1978-90	46,9	41,0	40,5	39,0	-16,8	-3,7	46,7	50,3	5,4
Uruguay	9,1	1971-89	18,6	20,7	23,1	19,0	2,2	-17,7	30,3	31,8	4,3
Venezuela	17,7	1973-93	32,3	31,4	20,8	23,3	-27,9	12,0	34,7	44,6	20,5
Correlación de Pearson con volatilidad			.493	.560	.517	.641	-.108	-.149	.365	.548	.151
Significancia (two-tailed)			.124	.073	.104	.046	.643	.682	.243	.081	.658

* Mainwaring y Scully, 1995 (8).

** Portes y Schauffler, 1996 (156).

*** Departamento de Estadística de la OIT. La mayor parte de la información excluye a los trabajadores agrícolas y domésticos. La información disponible sobre Argentina, Perú y Uruguay hace referencia sólo al sector informal urbano.

Aun cuando pudiéramos atribuir la volatilidad electoral al gran tamaño del sector informal, ello no explicaría el colapso del sistema de partidos de la década de 1980, que ya había experimentado altos niveles de volatilidad por muchos años sin sufrir la clase de colapso que ocurrió a partir de 1989. Entre las elecciones de 1980 y 1985 la volatilidad fue altamente significativa —mayor que aquella entre las elecciones de 1963 y 1980— pero fue intrasistémica. Involucró el desplazamiento masivo de votos de un partido a otro, pero tanto los beneficiarios de estos cambios como el partido que perdió votos eran parte del mismo sistema de partidos. Por otra parte, la volatilidad experimentada entre 1990 y 1995 fue extrasistémica: todos los partidos que perdieron votos ya pertenecían al sistema de partidos preexistente, y los partidos que ganaron votos venían de fuera del sistema de partidos. En 1990 los partidos tradicionales recibieron dos tercios de la votación legislativa, mientras que en 1995 estos mismos partidos recibieron menos de un sexto de la votación legislativa. Lo que se requiere explicar no es sólo la volatilidad, sino la clase de volatilidad extrasistémica que destruye un sistema de partidos y, a continuación, crea otro sistema completamente nuevo.

Del mismo modo, es difícil ver cómo un cambio en el tamaño del sector informal o su tamaño absoluto podría explicar el reciente resurgimiento de los partidos y los políticos tradicionales en el Perú. Porque, aunque el sector informal urbano siguió creciendo, los partidos tradicionales experimentaron tanto el nadir de su suerte electoral como un resurgimiento dramático en el lapso de un año. El tamaño del sector informal puede tener algo que ver con el nivel de volatilidad electoral, pero —volviendo a un asunto ya comentado— esto no necesariamente nos dice qué partidos se beneficiarían de esta volatilidad. En 1995 y en 2000, la volatilidad favoreció a los partidos surgidos en la década de 1990, tal como Perú Posible (PP) de Alejandro Toledo, pero en 2001 el partido que más ganó con la volatilidad respecto a las elecciones de 2000 fue el APRA. Así, pasó de recibir 6% del voto legislativo y 2% del voto presidencial en 2000, a 20% del voto legislativo y 26% del voto presidencial en la primera vuelta (y 47% en la segunda vuelta) en 2001. La volatilidad también benefició a Lourdes Flores Nano del PPC, otra política tradicional, quien recibió 24% del voto presidencial en la primera vuelta y cuyos candidatos al Congreso obtuvieron 14% de la votación.¹⁶

16. La clasificación de la candidata presidencial Lourdes Flores Nano y de la alianza electoral Unidad Nacional (UN) como tradicional o no tradicional presenta algunas dificultades. Su partido, el PPC, perdió su inscripción oficial después de las elecciones de 1995, y no pudo cumplir con los requisitos de inscripción antes de las elecciones del año 2000, aunque algunos candidatos del PPC lograron encontrar ubicación en las

Observamos que no hay evidencia que sustente el argumento de que el sistema de partidos de la década de 1980 colapsara a causa del rápido y masivo auge del sector informal. Dependiendo de qué datos se use, puede decirse del sector informal que, o se ha encogido en proporción a la población económicamente activa, o ha crecido a un ritmo moderado desde el momento en que dicho sistema de partidos se formó hasta cuando empezó a colapsar. Durante este lapso, los votantes de este sector no tuvieron un comportamiento electoral que difiriera significativamente del de otros grupos de bajos ingresos. El tamaño relativamente grande del sector informal en este período podría explicar, en cierta medida, la volatilidad electoral observada, pero no servirá de mucho para hacerlo con la volatilidad extrasistémica que aceleró el colapso del sistema de partidos. Y ninguno de estos factores permite comprender el resurgimiento de los partidos y de los políticos tradicionales en las elecciones de 2001. Si el crecimiento y el tamaño del sector informal no causaron el colapso del sistema de partidos o su recuperación parcial, ¿qué lo causó?

3. POR QUÉ SUCEDIÓ II: EL SISTEMA ELECTORAL

Los sistemas electorales moldean los sistemas de partidos al determinar cómo se traducen los votos en escaños y en posiciones ejecutivas, creando así estructuras de incentivos para políticos y votantes (Duverger, 1954; Grofman y Lijphart, 1986; Rae, 1967; Sartori, 1994; Taagepera y Shugart, 1989). ¿De qué manera el sistema electoral y los cambios que éste atravesó contribuyeron al colapso del sistema de partidos en el Perú de 1990? ¿En qué forma el sistema electoral moldeó el reciente resurgimiento de la votación a favor de los políticos y los partidos relacionados con el sistema de partidos de la década de 1980?¹⁷ Sabemos que las instituciones son relevantes. Pero, ¿qué instituciones son relevantes, de qué manera, y en qué medida ello es materia de investigación?

listas de otros partidos. La propia Flores Nano no compitió por el cargo en 2000 y, cuando postuló por la presidencia en 2001, formó una nueva alianza electoral que reunía a diversas fuerzas de derecha. El problema de análisis en este caso es el inverso al que enfrentaron Vargas Llosa y el FREDEMO en 1990. Vargas Llosa era un político no tradicional, pero el grueso de los candidatos del FREDEMO elegidos para el Congreso provenía de partidos tradicionales (AP y PPC), y era difícil saber si los votos del FREDEMO debían contarse como representando a los partidos tradicionales o no tradicionales. En el caso de Flores Nano, ella es, claramente, una política relacionada con un partido tradicional, el PPC, pero Unidad Nacional incluía a muchos políticos no tradicionales. Por lo tanto, no queda claro si los votos por Flores Nano y Unidad Nacional deben considerarse como un respaldo a políticos tradicionales o a políticos no tradicionales.

17. Otro factor institucional importante es el *grado* de institucionalización. Los sistemas de partidos altamente institucionalizados difieren de manera significativa de los sistemas de partidos que están tan



Los cambios inducidos en el sistema de partidos por las modificaciones del sistema electoral probablemente son modestos y, a menudo, ambiguos. Como señaló Maurice Duverger:

La relación entre las normas electorales y los sistemas de partidos no es mecánica y automática: un régimen electoral específico no necesariamente produce un sistema de partidos específico; simplemente ejerce presión hacia determinado sistema; es una fuerza que actúa entre otras muchas fuerzas, algunas de las cuales tiran en dirección opuesta. (1986, 71)

Incluso un cambio tan grande como el paso de un sistema electoral de mayoría al de la representación proporcional (RP) no necesariamente acarreará un gran cambio en el sistema de partidos. De ahí la afirmación de Duverger en el sentido de que: «en general, la RP mantiene prácticamente sin cambio el sistema de partidos existente al momento de su adopción» (71).¹⁸ Lo que constituye un correctivo importante al excesivo entusiasmo de los expertos electorales que a veces exageran la capacidad que tienen las normas electorales de lograr determinados cambios.

También deberíamos tomar en cuenta el marco temporal de los cambios del sistema electoral cuando intentamos evaluar sus efectos. Las normas electorales ejercen presiones tanto mecánicas como psicológicas (Jones, 1995, 13). Los efectos mecánicos son inmediatos y algunos efectos psicológicos podrían también serlo; pero, cuando las normas electorales moldean los sistemas de partidos dando forma a las expectativas de los políticos y de los votantes así como a los incentivos que se les presentan, podría hacer falta cierta experiencia con un nuevo conjunto de normas electorales antes de que se evidencien

poco institucionalizados que algunos podrían cuestionar si acaso existe un *sistema* de partidos en absoluto. El sistema de partidos de la década de 1980 en el Perú fue uno de los menos institucionalizados de América Latina. Ello implica considerar dos aspectos en la comprensión del colapso del sistema de partidos y del reciente resurgimiento de algunos de sus componentes. Primero, el explicar la defunción de un sistema de partidos débilmente institucionalizado se asemeja más a explicar el colapso de un castillo de naipes que el de una casa de material noble. Segundo, la carencia misma de institucionalización sugiere que los efectos de diferentes configuraciones de sistemas electorales pueden ser más débiles que los que se dan en un escenario más institucionalizado. Mainwaring y Scully (1995) marcaron la pauta del estudio del grado de institucionalización del sistema de partidos y proporcionan medidas de la institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. Véase también Payne, 2002.

18. El argumento de Duverger parece ser válido para el caso del Perú, al menos respecto de la distribución de los votos presidenciales por partido. Cuando en 1963 se introdujo la representación proporcional, el sistema de partidos presidencial resultante varió sólo mínimamente del que había emergido en las elecciones de 1962: la volatilidad electoral entre 1962 y 1963 fue apenas superior a 6%. El número efectivo de partidos presidencialistas apenas se modificó y, en contradicción con lo que se podría esperar, fue levemente menor en 1963 en comparación a 1962.

cambios en el comportamiento electoral. En el caso peruano, la competencia electoral democrática se ha visto interrumpida o distorsionada varias veces por acciones no democráticas; y el sistema electoral ha sido modificado a menudo también dentro de parámetros democráticos. En algunas ocasiones, políticos y votantes apenas tuvieron tiempo de experimentar con un nuevo conjunto de instituciones electorales antes de que éstas fuesen socavadas o alteradas. Por consiguiente, en este trabajo me centraré principalmente en los efectos más inmediatos de los cambios en el sistema electoral.

En tercer lugar, necesitamos distinguir entre los componentes legislativo y presidencial tanto del sistema de partidos como del sistema electoral. Como señalan Shugart y Carey: «Los estudios sobre sistemas electorales han tendido a asumir implícitamente que las únicas instituciones relevantes eran las normas electorales para las asambleas, tomadas aisladamente [...] del proceso de elección del ejecutivo» (1992, 207). La variable dependiente del presente estudio —el desempeño del sistema de partidos peruano de la década de 1980— muestra una variación significativa de ritmo y de grado, dependiendo de si nos centramos en el sistema de partidos en una competencia presidencial o parlamentaria. Como ya expusimos (véase gráfico 1), el sistema de partidos presidencial mostraba señales claras de colapso hacia 1990, cuando una mayoría de votos de la primera vuelta y la totalidad de la votación de la segunda vuelta favorecieron a *outsiders*. Por el contrario, el sistema de partidos de la década anterior seguía mostrándose fuerte al interior del Legislativo, donde obtuvo más del 60% de los votos y más del 70% de las curules de la Cámara Baja. No fue sino hasta 1992 y 1995 que los partidos de la década anterior vieron caer su votación parlamentaria estrepitosamente e, incluso entonces, dichos partidos nunca colapsaron de manera tan completa en las elecciones parlamentarias como lo hicieron en las presidenciales.

4. EL SISTEMA ELECTORAL LEGISLATIVO

Cuando, en 1931, el APRA participó por primera vez en las elecciones, el número efectivo de partidos con candidatos a la presidencia fue 2,6.¹⁹ Después

19. Salvo que se indique lo contrario, todos los datos electorales hasta el año 2000 provienen de Tuesta Soldevilla, 2001. Desafortunadamente para nuestros actuales objetivos, esta valiosa fuente no proporciona datos sobre elecciones parlamentarias anteriores a 1978, ni ofrece información sobre la composición partidaria del Congreso para los años anteriores a 1963. La información electoral desde 1995 proviene de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). El número efectivo de partidos se calcula según las fórmulas de Laakso y Taagepera (1979):

de 1931, cuando el APRA fue inhabilitada y no podía presentar un candidato presidencial, el número efectivo de partidos que lo hicieron cayó a 1,5 en 1939 y a 1,8 en 1945; y se elevó a 2,7 en 1956. En 1962, la siguiente vez que al APRA se le permitió presentar un candidato presidencial, el número efectivo de partidos presidenciales fue 3,4. (Ver cuadro 6 en la página siguiente.)

Tras tomar el poder en 1962, los militares introdujeron la RP para la elección de 1963. Ésta se relaciona con un mayor número efectivo de partidos que en las elecciones por mayoría, pero sus implicaciones para el colapso un sistema de partidos dado son indefinidas. La RP parecería permitir a los partidos emergentes más oportunidades de lograr representación, pero debería otorgar también a los partidos declinantes mayores posibilidades de evitar una catastrófica pérdida de representación. El hecho de que esta característica fundamental haya permanecido inalterada desde 1963 sugiere que es poco probable que el sistema electoral legislativo sea el origen del cambio masivo del sistema de partidos observado en el Perú desde 1989.²⁰

$$N_s = 1 / \sum s_i^2 \quad \text{y} \quad N_v = 1 / \sum v_i^2$$

donde N_s es el número efectivo de partidos parlamentarios y s es la cuota de escaños parlamentarios que tiene cada partido; N_v es el número efectivo de partidos electorales en las elecciones parlamentarias o presidenciales; y v es la cuota que tiene cada partido del voto parlamentario o presidencial. El número efectivo de partidos parlamentarios medido en votos da una mejor idea del grado de fragmentación partidaria entre el electorado; mientras que el número efectivo de partidos parlamentarios se mide en curules.

20. Se hizo un cambio importante en el procedimiento de RP que pasó de lista cerrada a lista abierta; pero no hay muchas razones para pensar que este cambio hubiese tenido efectos significativos en la supervivencia o en el colapso del sistema de partidos. En las elecciones parlamentarias de 1963 y 1980, se usó un sistema de RP de lista cerrada: se eligió a candidatos de listas partidarias según el orden establecido por las elites partidarias. En 1978, y nuevamente desde 1985, se ha usado un sistema de RP de lista abierta: las elites partidarias establecen un ordenamiento inicial de los candidatos, pero el orden en que se elige a éstos es determinado por los votantes. La RP de lista abierta debilita el control partidario sobre qué candidatos son efectivamente elegidos, lo cual tiende a debilitar la disciplina partidaria. Lo que también puede facilitar la formación de alianzas interpartidarias, reduciendo la disputa derivada de la necesidad de formar una lista electoral conjunta de alianzas (Schmidt, 1995). Del mismo modo, la RP de lista abierta debería reducir la tendencia a formar nuevos partidos existente entre los miembros de un partido que se encuentran en conflicto con el liderazgo de su propio partido. Cualquier partidario capaz de movilizar a una porción suficientemente grande del electorado puede ser elegido, con independencia de su ubicación en la lista, y quienes reciban el máximo número de votos preferenciales obtienen el legítimo derecho de liderar su partido. Así, puede esperarse que la adopción de la RP de lista abierta reduzca en algo el número de partidos en contienda en las elecciones parlamentarias, pero no que afecte la supervivencia del sistema de partidos como un todo.

El número efectivo de partidos parlamentarios disminuyó entre la elección de 1980 que aplicó la RP de lista cerrada y la elección de lista abierta de 1985 (de 4,2 a 3,0 en la Cámara Baja y de 3,9 a 2,9 en el Senado). Sin embargo, este aspecto del sistema electoral legislativo permaneció inalterado mientras que el conjunto de este sistema experimentó importantes modificaciones después de 1985, sugiriendo que existe poca conexión entre el paso de la RP de lista cerrada a aquella de lista abierta y los cambios más importantes en el sistema de partidos.

CUADRO 6

Sistema electoral legislativo y presidencial y sistema de partidos en el Perú, 1962-2001

Sistema electoral legislativo y sistema de partidos

ELECCIÓN	NÚMERO DE CÁMARAS	LISTA ABIERTA O CERRADA RP	DISTRITO ELECTORAL MULTIPLE DEPARTAMENTAL O ÚNICO NACIONAL	NÚMERO DE LEGISLADORES ELECTOS	PROMEDIO DEL TAMAÑO DEL DISTRITO	MENOR PARTIDO REPRESENTADO (% VOTOS)	NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS		CONTINGENCIA PRESIDENCIAL LEGISLATIVA (% ESCAÑOS)	PARTIDOS DE 1980 (% VOTOS)
							VOTOS	ESCAÑOS		
1963 Diputados	2	Cerrada	Múltiple	140	5,8	—	—	3,54	35,3	—
1963 Senadores	2	Cerrada	Múltiple	45	1,9	—	—	3,25	44,4	—
1978 Constituyente	1	Abierta	Único	100	100,0	1,9	4,77	4,44	—	—
1980 Diputados	2	Cerrada	Múltiple	180	7,2	2,6	4,18	2,47	54,4	—
1980 Senadores	2	Cerrada	Único	60	60,0	1,4	3,85	3,42	43,3	—
1985 Diputados	2	Abierta	Múltiple	180	6,9	<1,0	3,02	2,26	59,4	94,0
1985 Senadores	2	Abierta	Único	60	60,0	1,7	2,89	2,79	52,5	100,0
1990 Diputados	2	Abierta	Múltiple	180	6,9	0,4	5,03	4,04	17,8	60,6
1990 Senadores	2	Abierta	Único	60	60,0	2,0	4,38	3,95	22,6	62,9
1992 CCD	1	Abierta	Único	80	80,0	1,7	3,60	3,00	55,0	9,8
1995 Congreso	1	Abierta	Único	120	120,0	0,8	3,30	2,91	55,8	14,8
2000 Congreso	1	Abierta	Único	120	120,0	2,2	4,00	3,81	43,3	8,0
2001 Congreso	1	Abierta	Múltiple	120	4,8	1,4	6,63	4,37	37,5	23,9

Sistema electoral presidencial y sistema de partidos

ELECCIÓN	TIPO DE SISTEMA ELECTORAL	UMBRAL (%)	REELECCIÓN INMEDIATA	NÚMERO DE PARTIDOS	NÚMERO DE PARTIDOS EFECTIVO	CANDIDATOS DE LOS PARTIDOS DE 1980 (% VOTOS)
1963 Presidencial	Tres primeros	33,3 de los votos válidos	No	4	2,98	—
1980 Presidencial	Dos primeros	36,0 de los votos válidos	No	15	3,45	—
1985 Presidencial	Dos primeros	50,0 de los votos válidos	No	9	2,76	98,4
1990 Presidencial	Dos primeros	50,0 de los votos válidos	No	9	3,95	32,3
1995 Presidencial	Dos primeros	50,0 de los votos válidos	Sí	14	2,14	6,7
2000 Presidencial	Dos primeros	50,0 de los votos válidos	Sí	9	2,42	1,8
2001 Presidencial	Dos primeros	50,0 de los votos válidos	No	8	3,72	50,1

Fuente: Tuesta Soldevilla, 2001; Oficina Nacional de Procesos Electorales.

RP: Representación proporcional

Parlamentos bicameral y unicameral

Entre 1978 y 2001, el Perú eligió cinco asambleas unicamerales (1978, 1992, 1995, 2000, 2001) y tres asambleas bicamerales (1980, 1985, 1990). El número total de legisladores aumentó de 100 (1978-1979) a 240 (1980-1992), antes de descender a 80 (1992-1995), elevándose luego a 120 (1995-2001). ¿Qué efecto tuvieron estos cambios en el sistema de partidos? La evidencia es variada. De 1978 a 1980, el número efectivo de partidos en el Parlamento decreció levemente de 4,8 a 4,2, pero la caída subsiguiente a 3,0 en 1985 y el salto dramático a 5,0 en 1990 ocurrieron sin ningún cambio en el número de cámaras parlamentarias o de legisladores. Del mismo modo, el número efectivo de partidos en el Parlamento aumentó de 3,3 en 1990 a 4,0 en 2000 y, luego, a 6,6 en 2001 sin ningún cambio en el número de cámaras o de legisladores. Si bien el número de legisladores y el número de cámaras parlamentarias pueden ser importantes en otros aspectos, no parecen haber moldeado de manera decisiva al sistema de partidos o influido en su colapso.

Distrito electoral nacional único y distrito electoral departamental múltiple

Un aspecto potencialmente importante del sistema electoral legislativo fue el uso de distritos electorales departamentales y un distrito electoral nacional único. Un distrito electoral nacional único crea un sistema altamente proporcional que se supondría alienta la proliferación de partidos pequeños, puesto que incluso partidos con muy pequeñas proporciones del voto nacional pueden colocar candidatos en el Parlamento. El distrito electoral múltiple puede tener dos efectos: por una parte, su menor magnitud distrital eleva el umbral efectivo de la representación en cada distrito, lo cual podría conducir a una representación menos proporcional y menos fragmentada; por otra parte, podría esperarse que el distrito múltiple fragmente el sistema de partidos permitiendo a los partidos regionales ganar representación con el respaldo electoral de sólo un distrito y un muy bajo número de votos en proporción a la votación nacional.

El distrito nacional único se empleó al menos para una cámara parlamentaria en todas las elecciones entre 1978 y 2000. El cambio que se dio después de 1992 consistió en abandonar el sistema de distrito múltiple que se había utilizado para la Cámara Baja entre 1980 y 1990 (y en todas las elecciones

parlamentarias antes de la década de 1970) junto con el bicameralismo. El continuo uso del distrito electoral nacional único, antes y después del colapso del sistema de partidos de la década de 1980, sugiere que no es probable que la opción por distritos electorales haya causado la disminución del apoyo a dichos partidos.

En el Perú, el distrito electoral múltiple mostró una fragmentación mayor en términos de votos pero, por lo general, llevó a una menor fragmentación en términos de asientos parlamentarios (ver cuadro 6). En las elecciones en las que se usó el distrito electoral tanto único como múltiple, el número efectivo de partidos medido en votos fue siempre mayor en la elección por distrito múltiple que en la elección por distrito único. Por otra parte, el número efectivo de partidos, medido en escaños en las elecciones por distrito único, fue menor, o aproximadamente igual, al resultante en las elecciones por distrito múltiple.

Este mayor efecto reductor de las elecciones por distrito múltiple puede observarse con mayor claridad si comparamos el número efectivo de partidos medido en votos con el número efectivo de partidos medido en curules en cualquier elección dada. Cuando se usa el distrito nacional único, la diferencia entre el número efectivo de partidos en votos y en escaños es leve (un promedio de 0,35 partidos efectivos). Aunque los distritos electorales departamentales múltiples aún rinden resultados muy proporcionales, las menores magnitudes distritales tienen un mayor efecto reductor en el número de partidos representado en el Parlamento (un promedio de 1,43 partidos efectivos, una reducción que es el cuádruple del caso del distrito nacional único).

Sin embargo, otros factores siguen siendo incluso más importantes en la fragmentación del sistema de partidos que la opción entre distrito nacional único y distrito electoral múltiple. Así, por ejemplo, aunque para las elecciones de 2001 se adoptara el distrito electoral múltiple, el sistema de partidos legislativo de 2001 fue considerablemente más fragmentado (4,37 partidos efectivos, medidos en curules) que el de 2000 (3,81 partidos efectivos). Es probable que la fragmentación del sistema de partidos habría sido aún más marcada si en 2001 se hubiese conservado el distrito nacional único (del orden de los seis partidos efectivos medidos en curules), pero sigue siendo un hecho que otros factores fueron mucho más importantes que el sistema electoral para moldear el sistema de partidos en el año 2001.

Aunque el menor promedio de las magnitudes distritales asociadas con el distrito múltiple generalmente eleva el umbral de la representación, el partido más pequeño que logre obtener representación no será muy distinto cuando se usa el distrito múltiple que cuando se emplea un distrito nacional único. Con distrito nacional único, los partidos pudieron lograr la representación con un porcentaje promedio tan escaso como 1,7% de los votos nacionales válidos; y, en una ocasión (1995), con uno tan pequeño como 0,8%. Con distrito departamental múltiple, los partidos pudieron lograr representación con un porcentaje promedio tan magro como 1,3% de los votos nacionales válidos; y, en una ocasión (1990), con uno tan bajo como 0,4%. Si normalmente los partidos consiguieron que fuesen elegidos representantes al Congreso con menos del 2% de la votación nacional, al margen de si fue con distrito departamental múltiple o con distrito nacional único, se debilitan los incentivos de los políticos para limitar la fragmentación de los partidos.

La opción entre el distrito múltiple y el distrito nacional único tuvo importantes consecuencias para la gobernabilidad. Por ejemplo, la lista parlamentaria de Fujimori obtuvo 52% del voto y 56% de los escaños (67 de 120) en 1995. Como demostró Schmidt (2000), si se hubiera empleado el distrito múltiple en 1995, en vez del distrito nacional único, la lista de Fujimori —con la misma proporción del voto (52%)— podría haber recibido hasta 77% de los escaños (92 de 120). Esto le habría dado a Fujimori mucho más que una mayoría de dos tercios, que habría bastado para modificar la Constitución sin un referéndum y para controlar el nombramiento y el retiro de miembros de instituciones tan críticas como el Tribunal Constitucional y la Defensoría del Pueblo.²¹

De modo similar, si la elección de 2000 se hubiese conducido con la modalidad del distrito electoral múltiple empleada en 2001, Fujimori habría sido elegido con una mayoría simple en el Parlamento (ver el cuadro 7 en la página siguiente). Con el 42% de los votos válidos distribuidos como en 2000, Fujimori habría obtenido alrededor de 74 asientos (61,7%) bajo las normas electorales usadas en 2001, en vez de los 52 asientos (43,3%) que efectivamente logró. Con una cómoda mayoría en el Congreso, la escandalosa compra de legisladores —opción que al final disparó la caída del régimen de Fujimori— no habría sido necesaria. Si el régimen habría sobrevivido o no es un tema que permanece en duda pero, si hubiese caído, lo habría hecho de una manera muy distinta de como en efecto ocurrió.

21. Véase los artículos 161°, 201° y 206° de la Constitución de 1993.

CUADRO 7
Elecciones legislativas peruanas de 2000: resultados con distrito electoral único comparados con hipotéticos resultados con un distrito electoral múltiple

PARTIDOS	VOTOS	RESULTADOS CON DISTRITO ELECTORAL ÚNICO			HIPOTÉTICOS RESULTADOS SI EL DISTRITO ELECTORAL HUBIERA SIDO MÚLTIPLE		DIFERENCIA EN EL NÚMERO DE ESCAÑOS	DIFERENCIA EN EL PORCENTAJE DE ESCAÑOS
		PORCENTAJE DE VOTOS	NÚMERO DE ESCAÑOS	PORCENTAJE DE ESCAÑOS	NÚMERO DE ESCAÑOS	PORCENTAJE DE ESCAÑOS		
Perú 2000	4.189.018	42,2	52	43,3	74	61,7	-22	-18,3
Perú Posible	2.308.635	23,2	29	24,2	32	26,7	-3	-2,5
FIM	751.323	7,6	9	7,5	4	3,3	5	4,2
Somos Perú	715.396	7,2	8	6,7	5	4,2	3	2,5
APRA	546.930	5,5	6	5,0	2	1,7	4	3,3
Solidaridad Nacional	399.985	4,0	5	4,2	1	0,8	4	3,3
Avancemos	307.188	3,1	3	2,5	2	1,7	1	0,8
UPP	254.582	2,6	3	2,5	0	0,0	3	2,5
AP	245.115	2,5	3	2,5	0	0,0	3	2,5
FREPAP	216.953	2,2	2	1,7	0	0,0	2	1,7
Total	9.935.125	100,0	120	100,0	120	100,0	0	0,0

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

El cambio a distrito múltiple en 2001, que marcó la primera vez en que se abandonó por completo el distrito electoral nacional único desde 1963, ayudó a Perú Posible a ganar hasta trece asientos adicionales en el Congreso (ver cuadro 8 en la página siguiente). El APRA obtuvo cuatro asientos extras y la UPP, uno; mientras que el cambio no afectó a los partidos Unidad Nacional o Renacimiento Andino. Con el sistema de distrito múltiple, los ocho partidos restantes perdieron entre uno y tres asientos cada uno. Lo que trae consecuencias importantes para la gobernabilidad, ya que la formación de una coalición de mayoría habría sido mucho más difícil bajo las normas anteriores de lo que lo fue bajo las nuevas normas.²²

Más importante aún es que los cambios hechos al sistema electoral legislativo en 2001 tuvieron muy poco que ver con el resurgimiento parcial de los partidos y de los candidatos de la década de 1980. El partido que más se

22. Perú Posible puede formar una coalición de mayoría en el Parlamento de varias maneras distintas: sólo con el APRA (28 escaños de un total de 73), sólo con UN (17 escaños de un total de 62), o con el FIM (11 escaños) más AP (3 escaños) y dos escaños más de cualquier partido. Si la elección se hubiese realizado bajo las normas que rigieron las elecciones de 2000, Perú Posible —con sólo 32 escaños— habría tenido mayor dificultad en formar una coalición de mayoría. Habría debido reclutar al APRA (24 escaños de un total de 56) más uno o varios partidos adicionales capaces de ofrecer al menos cuatro escaños más; o habría tenido que aliarse con UN (17 escaños de un total de 49) más una combinación de otros partidos que le hubiera significado once escaños más. Una coalición solamente con el FIM (13 escaños) y AP (5 escaños) habría dejado a Perú Posible con diez escaños faltantes para lograr la mayoría.

CUADRO 8

Elecciones legislativas peruanas de 2001: resultados con distrito electoral múltiple comparados con hipotéticos resultados con un distrito electoral único

PARTIDOS	VOTOS	RESULTADOS CON DISTRITO ELECTORAL ÚNICO			HIPOTÉTICOS RESULTADOS SI EL DISTRITO ELECTORAL HUBIERA SIDO MÚLTIPLE		DIFERENCIA EN EL NÚMERO DE ESCAÑOS	DIFERENCIA EN EL PORCENTAJE DE ESCAÑOS
		PORCENTAJE DE VOTOS	NÚMERO DE ESCAÑOS	PORCENTAJE DE ESCAÑOS	NÚMERO DE ESCAÑOS	PORCENTAJE DE ESCAÑOS		
Perú Posible	2.477.624	26,3	45	37,5	32	26,7	13	10,8
APRA	1.857.416	19,7	28	23,3	24	20,0	4	3,3
UN	1.304.037	13,8	17	14,2	17	14,2	0	0,0
FIM	1.034.672	11,0	11	9,2	13	10,8	-2	-1,7
SP - CD	544.193	5,8	4	3,3	7	5,8	-3	-2,5
C90 - NM	452.696	4,8	3	2,5	6	5,0	-3	-2,5
AP	393.433	4,2	3	2,5	5	4,2	-2	-1,7
UPP	390.236	4,1	6	5,0	5	4,2	1	0,8
Solución Popular	336.680	3,6	1	0,8	4	3,3	-3	-2,5
Todos por la Victoria	191.179	2,0	1	0,8	2	1,7	-1	-0,8
FREPAP	156.264	1,7	0	0,0	2	1,7	-2	-1,7
Proyecto País	155.572	1,7	0	0,0	2	1,7	-2	-1,7
Renacimiento Andino	127.707	1,4	1	0,8	1	0,8	0	0,0
Total	9.421.709	100,0	120	100,0	120	100,0	0	0,0

Fuente: Oficina Nacional de Procesos Electorales.

benefició con la adopción del distrito electoral múltiple en 2001 fue Perú Posible, que no es un partido de la década anterior. Entre los partidos de los ochenta, el APRA se benefició moderadamente de la nueva distribución, con cuatro asientos adicionales, pero AP perdió dos asientos. Dicho de otro modo, para los partidos de la década de 1980 la ganancia neta resultante del cambio del sistema electoral legislativo fue de sólo dos curules. Aunque los cambios de este sistema hayan tenido consecuencias políticas importantes, no desempeñaron un papel central en el colapso del sistema de partidos de la década de 1980 ni en su recuperación parcial.

5. EL SISTEMA ELECTORAL PRESIDENCIAL

Segunda vuelta por mayoría

Los cambios más importantes en el sistema electoral presidencial fueron la adopción de la segunda vuelta por mayoría y una oportunista reelección. El primero de estos cambios sobrevino en 1985, cuando el Perú pasó de un

sistema de mayoría relativa a uno de segunda vuelta por mayoría entre los dos primeros lugares. Bajo la Constitución de 1933, para ser presidente, un candidato tenía que obtener la mayoría simple de votos y lograr, como mínimo, un tercio de los votos válidos. Si ningún candidato obtenía un tercio del voto, el Congreso elegía al presidente de entre los tres candidatos con mayor votación. Sólo una vez, en 1962, un candidato no consiguió un tercio de los votos (y fue por una mínima diferencia de 0,36%), en elecciones que fueron anuladas por un golpe militar cuando el Congreso iba a elegir. Por lo general, un candidato que lograra la mayoría de votos podía esperar obtener la presidencia directamente.

Aunque la Constitución de 1979 requería un sistema de segunda vuelta por mayoría, ésta no se implementó hasta 1985. Las elecciones de 1980 se realizaron con el antiguo sistema, con dos cambios menores. Así, el umbral para la elección directa se elevó de un tercio a 36% del voto válido y, si ningún candidato alcanzaba este umbral, el Congreso elegiría entre los dos —y no tres— candidatos con más alta votación. Desde 1985 el presidente ha sido elegido mediante un sistema de segunda vuelta por mayoría: si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos, se lleva a cabo una elección en segunda vuelta entre los dos primeros finalistas.

La teoría sugiere que la introducción de un sistema de segunda vuelta por mayoría incrementará el número de candidatos en competencia y ello llevará a un sistema de partidos más fragmentado, si se mide por el número efectivo de partidos.²³ Como el umbral del éxito en la primera vuelta electoral consiste, simplemente, en llegar en segundo lugar, los políticos se sentirán menos motivados a formar alianzas electorales o a evitar alejarse de sus partidos, y así se llegará a una contienda con mayor número de partidos. Desde el punto de vista de los votantes, el emitir un voto «sincero» por la preferencia propia se hace menos costoso, puesto que el voto de la segunda vuelta puede usarse estratégicamente para bloquear la elección de un candidato no deseado. Podríamos esperar, entonces, que el cambio a la segunda vuelta por mayoría estuviera acompañado por un incremento en el número absoluto de partidos y en el número efectivo de partidos que compiten por la presidencia.

23. Véase Wright y Riker, 1989; Shugart y Carey, 1992; y Jones, 1995. McClintock señala que los autores de la Constitución peruana de 1979 consideraban que ocurriría exactamente lo contrario. Citando a García Belaunde (1986) y a Rubio y Bernaldes (1981), McClintock dice que los autores de la Constitución de 1979 pensaban que «la cláusula de la segunda vuelta alentaría la formación de fuertes alianzas partidarias con tendencias centripetas y quizás incluso llevaría al Perú hacia un sistema bipartidario» (1994, 289).

En el Perú esto no ocurrió.²⁴ Bajo el sistema de mayoría relativa vigente antes de 1985, el número de candidatos presidenciales había pasado de siete en 1962 a cuatro en 1963, y luego se multiplicó a quince en 1980. Debemos señalar que esta proliferación de candidaturas ocurrió antes de que se dieran cambios considerables en el sistema electoral presidencial y, evidentemente, se debió a factores ajenos al sistema. Cuando se implementó la segunda vuelta por mayoría en 1985, el número de partidos, en la práctica, cayó a nueve tanto en 1985 como en 1990. Después de que el sistema de partidos de la década de 1980 había sido destruido en gran medida, el número de partidos en competencia en las elecciones presidenciales se elevó a catorce en 1995. Nueve candidatos compitieron por la presidencia en 2000, y ocho en 2001, tras el colapso del régimen de Fujimori.

Un patrón similar se evidencia cuando examinamos el número efectivo de partidos con candidatos presidenciales. Antes de la introducción de la segunda vuelta por mayoría, el número efectivo de partidos pasó de 3,39 en 1962 a 2,98 en 1963, y a 3,45 en 1980. Cuando se implementó la segunda vuelta por mayoría en 1985, el número efectivo de partidos cayó a 2,76, dio un salto a 3,95 en 1990, y volvió a caer a 2,14 en 1995; antes de subir a 2,42 en 2000 y, más significativamente, a 3,72 en 2001. El promedio del número efectivo de partidos contendientes por la presidencia durante el período de elecciones por

24. Así, explicaciones como la de Shugart y Carey necesitan ser corregidas. En su legítimamente famoso *Presidents and Assemblies*, Shugart y Carey escriben: «El Perú es ejemplo de un sistema de partidos en el que la proliferación de candidatos podría atribuirse al uso de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales. Lo que había sido un sistema de partidos de dos bloques antes de la intervención militar de 1968 condujo a dos elecciones presidenciales consecutivas en la década de 1980, las cuales fueron ganadas por una mayoría de votos válidamente emitidos en primera vuelta. Sin embargo, hacia 1990 las normas de la segunda vuelta por mayoría alentaron a dos *outsiders* a entrar a la primera vuelta, desafiando al sistema de partidos establecido. Con una elección por mayoría relativa que resultó decisiva, dicha proliferación habría sido mucho menos probable» (1992, 214-215; véase también Cameron, 1994, 112; y Jones 1995, 101).

Este párrafo contiene tres errores significativos que podrían haber conducido a la evaluación general que Shugart y Carey hacen de la segunda vuelta por mayoría en el Perú. En primer lugar, el sistema de partidos antes del golpe militar de 1968 era un sistema de tres bloques, no de dos bloques, con un número efectivo de partidos presidenciales de 2,98, y un número efectivo de partidos legislativos de 3,54. En segundo lugar, la implementación de una segunda vuelta por mayoría no coincidió con el retorno a la democracia en 1980, sino que se dio recién en las elecciones de 1985. En tercer lugar, las elecciones de 1980 no fueron ganadas por una mayoría de votos válidamente emitidos en primera vuelta, sino por una mayoría simple de 45%. Tampoco es cierto, como sostiene McClintock, que «el número de partidos en contienda por la presidencia fue mayor tras la introducción de la modalidad de segunda vuelta» (1994, 289). En el Perú, como se explica en este capítulo, la implementación de una segunda vuelta para determinar la mayoría presidencial no acarreó la proliferación de candidatos presidenciales, ni un incremento del número efectivo de partidos presidenciales, ni un descenso en el volumen de los aliados presidenciales en el Parlamento.

mayoría relativa (1962-1980) fue 3,27. El promedio del número efectivo de estos partidos desde la implementación de la segunda vuelta por mayoría en 1985 ha sido 3,00. Estos datos no respaldan el planteamiento que sostiene que la adopción de la segunda vuelta por mayoría está asociada con una mayor fragmentación del sistema de partidos.

El respaldo al presidente por parte del Parlamento podría ser de importancia crucial para la gobernabilidad y la supervivencia de la democracia. Porque se dice que la segunda vuelta por mayoría incrementa la fragmentación del sistema de partidos, se piensa que también disminuye el tamaño del contingente parlamentario del presidente. Jones (1995, 83) halló que en diecinueve sistemas latinoamericanos el multipartidismo de la Cámara Baja y el tamaño de la representación parlamentaria del presidente en la Cámara Baja muestran una alta correlación negativa (-0.941). Esta relación se aprecia casi igual en el Perú, donde la correlación entre el número efectivo de partidos en la Cámara Baja o en el Congreso unicameral —medido en términos de escaños— y el contingente parlamentario del presidente fue -0.832 (significativa en el nivel de 0,01) entre 1963 y 2001. Es decir, que cuando la fragmentación del sistema de partidos no se incrementa bajo la norma de gobierno de la mayoría —como fue el caso del Perú—, tampoco podemos esperar que las delegaciones congresales del presidente disminuyan.

Antes de la introducción en el Perú de la segunda vuelta por mayoría, el apoyo legislativo para el presidente fue en 1963 de 35% en la Cámara Baja y de 44% en el Senado; y en 1980, 54% en la Cámara Baja y 43% en el Senado. Cuando la segunda vuelta presidencial por mayoría se introdujo en el Perú en 1985, el contingente parlamentario del presidente se elevó a 59% en la Cámara Baja y a 53% en el Senado. Este contingente se redujo drásticamente en 1990 a 18% en la Cámara Baja y a 23% en el Senado; pero en 1995 se elevó nuevamente a 56% en el Congreso unicameral. En 2000 se ubicó en 43%; y en 2001 cayó a 38%. El promedio del contingente parlamentario presidencial fue virtualmente el mismo bajo las normas de la mayoría relativa (44%) y bajo la modalidad de segunda vuelta por mayoría (43%).

¿Cuáles fueron, entonces, las consecuencias políticas de la adopción de la segunda vuelta presidencial por mayoría? Schmidt sostiene que una de las más importantes normas electorales que llevaron a la desconcertante victoria de Fujimori en 1990 fue la segunda vuelta presidencial por mayoría (1996, 321). Ésta, dice Schmidt: «permitió a Fujimori desarrollar un respaldo en

dos etapas» (348), y algunos podrían extraer la conclusión de que la segunda vuelta por mayoría es especialmente ventajosa para los *outsiders* políticos (Jones 1995, 96-97). En el caso de Fujimori esto parece plausible, pero debemos ser cautos antes de llegar a la conclusión de que la segunda vuelta presidencial por mayoría contribuyó de manera considerable al colapso del sistema de partidos de la década de 1980, o de que suele conducir a la elección de candidatos *outsiders*.

Si bien es cierto que la segunda vuelta por mayoría permite inicialmente que los candidatos débiles desarrollen respaldo en dos etapas, ello no implica que promueva la elección de *outsiders* en la mayor parte de los casos. Consideremos dos tipos de situaciones: una, cuando los dos primeros finalistas de la primera vuelta son ambos *insiders* del sistema de partidos (como fue el caso de García y de Barrantes en 1985); la otra, cuando ambos son *outsiders* (como fue el caso de Vargas Llosa y Fujimori en 1990; Fujimori y Pérez de Cuéllar en 1995; y Fujimori y Toledo en 2000).²⁵ En ninguno de estos casos podemos decir que el sistema de segunda vuelta benefició la elección de un *outsider*. En el primero, ningún *outsider* logró llegar a la segunda vuelta. En el segundo, ambos participantes de la segunda vuelta eran *outsiders*. El sistema de la segunda vuelta podría resultar desventajoso para un *outsider* (el primer puesto de la primera vuelta), en tanto que brinda una oportunidad a otro *outsider* (el segundo puesto de la primera vuelta), pero el beneficio neto para los *outsiders* es cero.

Aun cuando una segunda vuelta enfrente a un *insider* contra un *outsider*, ello no necesariamente será ventajoso para el segundo. Si el *outsider* resulta en el primer puesto de la primera vuelta, su liderazgo en la primera vuelta se pone en riesgo, y el sistema de dos vueltas no lo favorece. Como habría sido el caso si Vargas Llosa hubiese enfrentado al candidato del APRA, Alva Castro, en la segunda vuelta de 1990; o como fue el caso cuando Alejandro Toledo enfrentó a Alan García del APRA en la segunda vuelta de 2001. Para que el

25. Yo defino *outsider* como un político que ha devenido políticamente prominente desde fuera del sistema de partidos del país; los *insiders* políticos son, en cambio, quienes alcanzan relevancia política desde dentro del sistema de partidos, incluyendo a los que luego rompen con sus antiguos partidos para formar nuevos (Kenney, 1998). Hay una dimensión temporal significativa en esta definición: los políticos se clasifican como *outsiders* o *insiders* sólo con respecto a un sistema de partidos dado. Cuando se establece un nuevo sistema de partidos, quienes empezaron como *outsiders* pueden eventualmente llegar a ser considerados como *insiders*. Porque estoy básicamente interesado en explicar la caída y el resurgimiento de los partidos de la década de 1980, considero a Fujimori como un *outsider* frente a este sistema de partidos para todo el período analizado.

sistema de dos vueltas sea ventajoso para un *outsider* es necesario que éste obtenga el segundo puesto frente a un *insider* en primer puesto. Aun en tal caso, el que la segunda vuelta favorezca a un *outsider* dependerá de las ubicaciones del *outsider* y del *insider* con respecto a la distribución de las preferencias de los votantes. En el caso más simple, de magnitud unívoca, con una distribución normal de votantes, un sistema de dos vueltas beneficiará, con mucha probabilidad, al candidato de la segunda vuelta que se encuentre más cercano al votante medio. Si la segunda vuelta enfrenta a un *insider* de centro contra un *outsider* de ubicación ideológicamente extrema, en efecto, el sistema de la segunda vuelta hace más difícil que el *outsider* llegue al poder que con un sistema de mayoría simple. Ésta es una de las razones por las que el sistema de segunda vuelta por mayoría fue adoptado ampliamente en América Latina en las décadas de 1970 y 1980.

Así, si bien es cierto que el sistema de segunda vuelta por mayoría favoreció a Fujimori en 1990, no se trataba de una característica del sistema electoral en sí mismo sino que dependía, en gran medida, de las posiciones de Fujimori y Vargas Llosa en relación con el votante medio. Según los datos de una encuesta de Apoyo de abril de 1990, el partido de Fujimori, Cambio 90, era visto por los votantes como un partido de centro (con una ubicación ideológica media de 5,3 en una escala de diez puntos); mientras que la alianza FREDEMO de Vargas Llosa era percibida como de extrema derecha (con una ubicación media de 8,3). La ventaja que favoreció a Fujimori en 1990 dependió, en gran medida, del hecho de que fuera capaz de agenciarse el apoyo de la mayoría de los votantes ubicados al centro y a la izquierda del espectro ideológico, mientras que el principal respaldo de Vargas Llosa se limitó a la derecha. Si un candidato *insider* con el mismo perfil ideológico y resultados de primera vuelta que Fujimori hubiese derrotado a un *outsider* como Vargas Llosa en la segunda vuelta, los analistas habrían extraído la conclusión de que los sistemas de segunda vuelta presidencial por mayoría tienden a evitar la elección de *outsiders*. En 2001, el sistema de dos vueltas no favoreció al *outsider* Toledo, porque Toledo era el primer puesto de la primera vuelta y, muy probablemente, habría ganado una contienda por mayoría relativa. En la segunda vuelta entre el *outsider* Toledo (Perú Posible = 5,0) y el *insider* García (APRA = 4,9), que llegó en segundo puesto, la falta de distancia ideológica significó que otros aspectos decidieran la elección. Al final, García ganó muchos más votos que Toledo entre la primera y la segunda vuelta, pero no los suficientes para superar su déficit de once puntos de la primera vuelta.

Otra razón para ser cautos frente a la atribución de la elección de *outsiders* al sistema de segunda vuelta por mayoría es que bajo las normas de la mayoría relativa suele elegirse también a *outsiders*. La primera evidencia electoral del malestar del sistema de partidos en el Perú surgió en 1989, cuando el *outsider* Ricardo Belmont derrotó a varios candidatos *insiders* del sistema de partidos para convertirse en alcalde de Lima. La carrera por la alcaldía se corrió bajo las reglas pluralistas de una mayoría en la que el primero pasa la posta, y el *outsider* Belmont derrotó a sus opositores *insiders*. Del mismo modo, el más importante *outsider* político de América Latina elegido presidente después de Fujimori fue Hugo Chávez, de Venezuela, quien resultó elegido por primera vez sin el beneficio de la segunda vuelta por mayoría bajo las normas de la mayoría relativa, con 56% del voto popular.²⁶

Reelección presidencial

El otro gran cambio en el sistema electoral presidencial fue el permitir la reelección presidencial inmediata en 1995 y en 2000, y su renovada prohibición en 2001. La presencia de un oportunista postulando a la reelección tiende a reducir la fragmentación del sistema de partidos (Jones, 1999), y la evidencia del caso peruano calza bien en este esquema. El promedio del número efectivo de partidos que postularon a la presidencia mientras la reelección estuvo prohibida fue de 3,38, pero de sólo 2,28 en las dos elecciones en las que Fujimori se presentó a la reelección.²⁷

¿Contribuyó la reelección presidencial de 1995 al colapso del sistema de partidos de la década de 1980? En la medida en que la reelección fortaleció a Fujimori, el máximo adversario de dicho sistema de partidos, puede decirse que le cupo un papel. Si Fujimori no hubiese postulado para la reelección, es posible que los partidos de la década de 1980 —que todavía en 1993 recibieron el 37% del voto municipal— hubiesen podido disfrutar de una recuperación parcial. Sin embargo, también se debe recordar dos hechos. El primero, que el desenlace del colapso del sistema de partidos empezó mucho tiempo

26. Puesto que en Venezuela en 1998 los dos candidatos presidenciales con más votos se presentaron como *outsiders*, sería un *outsider* el que ganaría la presidencia, independientemente del sistema electoral, y la ventaja neta que la segunda vuelta por mayoría ofreciera a los *outsiders* habría sido cero.

27. Un patrón similar se vio en el número efectivo de partidos parlamentarios (medido en votos). Prohibida la reelección presidencial, el promedio del número efectivo de partidos parlamentarios fue 4,28. En las dos elecciones en las que se permitió la reelección presidencial, el promedio del número efectivo de partidos parlamentarios fue 3,65.

antes de que se adoptara la reelección presidencial, de modo que el papel de la reelección en este colapso se limita al deceso definitivo del sistema de partidos en 1995. El segundo, que las figuras que lideraban la oposición a Fujimori en 1995 y en 2000 no eran representativas de ninguno de los partidos de la década de 1980, sino *outsiders* al sistema de partidos. Si bien la reelección presidencial puede haber afectado a estos partidos tanto en 1995 como en 2000, los principales beneficiarios de la continuidad de la prohibición de la reelección presidencial bien podrían haber sido otros candidatos *outsiders* antes que los partidos de la década de 1980.

¿Contribuyó la renovada prohibición de la reelección presidencial al resurgimiento parcial de los candidatos de los partidos tradicionales en 2001? El retiro de Fujimori de la escena electoral y el descrédito de muchos otros políticos *outsiders* crearon un importante espacio electoral que dos candidatos del sistema de partidos de la década de 1980 pudieron aprovechar. Sin embargo, la caída de Fujimori y sus aliados ocurrió antes de la decisión de renovar la prohibición a la inmediata reelección presidencial, de modo que no debemos atribuir a este cambio del sistema electoral en sí mismo el resurgimiento parcial en el año 2001 de los candidatos de la década de 1980. Una vez más deberíamos recordar que el primer beneficiario de la caída de Fujimori no fue ningún candidato de un partido de la década anterior, sino otro *outsider*, Alejandro Toledo.

Las instituciones son relevantes pero para determinar la manera exacta en la que instituciones tales como los sistemas electorales afectan al sistema de partidos, se requiere un cuidadoso análisis. Aunque el sistema electoral del Perú ha cumplido un importante papel en moldear algunos aspectos concretos del sistema de partidos, la relación general entre el cambio del sistema electoral y los más importantes cambios en el sistema de partidos es débil. En particular, las variables del sistema electoral no son muy útiles para explicar el colapso masivo del sistema de partidos de la década de 1980 a inicios de la siguiente década y su recuperación parcial en 2001.

6. POR QUÉ SUCEDIÓ III: EL FRACASO DEL DESEMPEÑO Y EL PAPEL DE LAS ELITES POLÍTICAS

Hemos visto cómo los cambios en las estructuras de la sociedad y en las instituciones del sistema electoral ayudaron a moldear la competencia electoral en

el Perú. Hemos visto también cómo ninguno de estos factores puede explicar bien por sí solo los cambios masivos en el sistema de partidos peruano ocurridos entre 1985 y 1995 y entre 2000 y 2001. Sostengo que el colapso del sistema de partidos es más directamente el resultado de los fracasos de las elites políticas peruanas.²⁸ En particular, el liderazgo de los cuatro principales partidos políticos de la década de 1980 obró para impedir que a alguno de ellos se le confiara el gobierno nacional desde 1990. A partir de ese año, surgió una nueva elite política cuyas acciones consiguieron diezmar a los partidos de la década anterior.

Los que tienen la máxima responsabilidad por el colapso del sistema de partidos en el Perú fueron quienes capturaron el centro político y, junto con éste, la presidencia. Los presidentes Belaunde y García fueron totalmente incapaces de resolver la dramática crisis económica y de seguridad que el Perú enfrentó en la década de 1980. Bajo la administración de Belaunde, el PBI per cápita cayó en 11% y la inflación se acumuló hasta 3.584% en cinco años. El gobierno de Belaunde también vio al Perú pasar de una paz relativa a una guerra brutal que costaría más de ochenta mil vidas y por la que el país empezó a ser conocido como territorio de torturas y fosas comunes (ver cuadro 9 en la página siguiente). Ante este dudoso desempeño, no es sorprendente que el índice de aprobación del gobierno de Belaunde cayera de 75% en 1980 a solamente 26% hacia 1985, y que la opinión pública desistiera de confiar a AP, el partido de Belaunde, el gobierno del país.

El fracaso de Belaunde colaboró al inicial éxito de García. Donde Belaunde parecía endeble y desconectado de la realidad, García representaba el vigor y un bienvenido toque popular. Según una encuesta realizada entre votantes de bajos ingresos en Lima, el 63% de los que votaron por Belaunde en 1980 lo hicieron por García en 1985. De éstos, el 55% declararon que fue por causa del deficiente desempeño gubernamental de AP (Dietz, 1987, 153).²⁹ Bajo el mando de García, inicialmente la economía pareció mejorar y las muertes por violencia política disminuir, pero hacia 1990 las esperanzas surgidas al comienzo

28. Esta es también la visión de Mainwaring y Scully, quienes señalan: «El destino de los partidos halló su auge y su caída de acuerdo a la incapacidad de gobernar de los partidos oportunistas. Fracasando abrumadoramente en manejar el doble desafío del colapso económico y la insurgencia político-militar, Acción Popular y el APRA sufrieron consecutivas y precipitadas defunciones electorales...» (1995, 19).

29. En una versión posterior de este análisis, Dietz informa: «De los votantes que cambiaron de su apoyo a AP en 1980-P hacia el APRA en 1985-P, más de un tercio (37,9 por ciento) citó el mal gobierno y/o la economía como el principal motivo para cambiar su voto» (1998, 212).

CUADRO 9
Desempeño económico y violencia política en el Perú, 1980-2000

AÑO	PRESIDENTE	PORCENTAJE ANUAL DE VARIACIÓN PNB/PPC	PORCENTAJE ANUAL DE INFLACIÓN	NÚMERO DE ATENTADOS SUBVERSIVOS	NÚMERO DE MUERTES POR VIOLENCIA POLÍTICA
1980	Morales / Belaunde	1,8	60,8	219	3
1981	Belaunde	1,9	72,7	715	4
1982	Belaunde	-2,2	72,9	891	170
1983	Belaunde	-14,6	125,1	1.123	2.807
1984	Belaunde	2,4	111,5	1.760	4.319
1985	Belaunde / García	0,0	158,3	2.050	1.359
1986	García	6,9	62,9	2.549	1.268
1987	García	6,2	114,5	2.489	697
1988	García	-10,2	1.722,3	2.415	1.986
1989	García	-13,4	2.775,3	3.149	3.198
1990	García / Fujimori	-7,2	7.649,6	2.779	3.452
1991	Fujimori	0,9	139,2	2.785	3.180
1992	Fujimori	-0,4	56,7	2.995	3.101
1993	Fujimori	4,8	39,5	1.918	1.692
1994	Fujimori	12,8	15,4	1.195	652
1995	Fujimori	8,6	10,2	953	734
1996	Fujimori	2,5	11,8	651	366
1997	Fujimori	6,8	6,5	520	209
1998	Fujimori	-0,6	6,0	421	165
1999	Fujimori	0,9	3,7	159	98
2000	Fujimori / Paniagua	2,6	3,7	178	43

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), disponible en: www.inei.gob.pe; Ministerio del Interior en Webb, 1995. El INEI enumera menos atentados y muertes que el Ministerio del Interior para algunos de los años, pero ambas fuentes muestran tendencias similares.

PNB: Producto nacional bruto PPC: Producto per cápita

de su administración se habían roto cruelmente. Durante ésta, el PBI per cápita descendió en total 15% y, en su último año en el poder, la inflación anual se había disparado a más de 3.800%. La inflación acumulada durante los cinco años de García fue más de seiscientos veces la que se acumuló durante el período de Belaunde. No sorprende, entonces, que las encuestas la enunciaran como el problema número uno que los peruanos enfrentaban a fines de la década de 1980, seguido por el terrorismo y la falta de empleos adecuados.

El número de muertos siguió elevándose (más de diez mil durante el gobierno de García) y el número de ataques subversivos creció (de 1.760 al año en 1984 a 3.149 al año en 1989). Más aún, a fines del gobierno de García parecía que Sendero Luminoso venía logrando avances cualitativos en su

guerra contra el Estado peruano, y muchos perdieron la esperanza de llegar a derrotar a este grupo alguna vez. La popularidad de García cayó todavía más que la de Belaunde (de 90 a 21%, llegando a un nivel mínimo de 9% en 1989), y lo único sorprendente acerca de las elecciones de 1990 es que al APRA no le fuera peor. Tras estos dos gobiernos, el electorado castigó a ambos trasladando sus votos a otro destinatario: la votación presidencial de AP cayó en 38 puntos porcentuales entre 1980 y 1985, y el voto por el APRA bajó 31 puntos entre 1985 y 1990.

Además de administrar mal la economía y perder la guerra contra la insurgencia, ambas administraciones fueron dañadas por un factor que, a pesar de ser difícil de cuantificar, es importante: la corrupción gubernamental. En ocasiones los ciudadanos pueden pasar por alto la corrupción de un gobierno eficaz en otros aspectos, pero cuando un gobierno es a la vez incompetente y corrupto, los votantes serán reticentes a brindarle su apoyo. Este fue el caso al final del gobierno del APRA, cuando una encuesta de Apoyo demostró que los habitantes de Lima culpaban del fracaso económico a la mala administración y al mal manejo económico (27%) o a la corrupción (25%) (Lynch, 1999, 185). Durante el gobierno de Belaunde las acusaciones de corrupción se dirigían no tanto a la figura del presidente sino a miembros de su entorno. En el caso de Alan García, las acusaciones de corrupción tocaron primero a miembros del Congreso y del gabinete pero, en última instancia, lo alcanzaron también a él. En ambos casos, la evidencia más condenatoria salió a la luz a raíz de investigaciones realizadas después de que la administración dejase el poder y, así, no afectó los índices de aprobación presidencial. No obstante, la percepción pública de corrupción mientras el partido se mantuvo en el poder contribuyó a la insatisfacción con el gobierno.

El rechazo público hacia AP y al APRA es fácil de entender, y fue la principal fuente de volatilidad electoral en 1985 y 1990. Para comprender cabalmente el colapso del sistema de partidos de la década de 1980 necesitamos también preguntarnos por qué los votantes dieron la espalda a IU y al PPC, los otros dos partidos importantes de ese sistema de partidos. El derechista PPC tuvo dificultades para ampliar su estrecha base social, predominantemente urbana y de clase alta y media alta. Entretanto, la izquierda se mostró incapaz de desplazarse hacia el centro sin sufrir un cisma, lo que socavó la credibilidad de su pretensión de poder lograr la gobernabilidad nacional. En conjunto, estos factores facilitaron la llegada de Fujimori y la eventual defunción del sistema de partidos de la década de 1980.

La derecha

El debut electoral del PPC llegó con las elecciones para una Asamblea Constituyente en 1978. AP boicoteó las elecciones y el PPC obtuvo un 24% de la votación, la mayor que jamás recibiera. Después de este auspicioso inicio, lograría entre 10 y 15% del voto a lo largo de la década de 1980.

El PPC participó en el gabinete de Belaunde y le dio a AP los cuatro votos que necesitaba en el Senado para conseguir la mayoría. En las elecciones generales de 1985, el PPC formó una coalición electoral con independientes y disidentes del APRA, llamada Convergencia Democrática (CODE), y vio elevarse ligeramente su participación en la votación respecto a 1980. Sin embargo, como señala Planas (2000, 254), sólo tres de los seis senadores y seis de los doce diputados elegidos por la coalición en 1985 pertenecían al PPC, y la CODE se disolvió después de las elecciones. Lo que llama la atención hacia uno de los factores que muchos consideran limitó la capacidad del PPC de atraer más votantes a lo largo de la década de 1980 y así convertirse en un contendor viable por la presidencia: habiendo compartido el poder con AP a partir de 1980, compartía también la responsabilidad por los fracasos de ese gobierno.

Otros dos factores que motivaron la incapacidad de crecimiento del PPC fueron la percepción entre los votantes de que era extremadamente conservador y socialmente excluyente. En una encuesta de junio de 1987, los entrevistados otorgaron al PPC un puntaje promedio de 8,3 en una escala de diez puntos de izquierda a derecha, en la que el encuestado promedio se ubicaba en 5,4. En 1987, ninguno de los principales partidos estuvo más distante (2,9 puntos) del votante promedio que el PPC.

Los criterios de clase y territorial también limitaron el atractivo del PPC. En noviembre de 1986, en la cúspide de su desempeño electoral en la década, 73% de quienes dijeron apoyar al PPC eran parte de la clase alta o media; sólo 27% pertenecía a los sectores más pobres —pero mayoritarios electoralmente. Una encuesta de 1988 arrojó los mismos resultados: de aquellos que dijeron respaldar al PPC, 45% eran de clase alta (7,5% de los hogares de Lima), 28% de clase media (27% de hogares de Lima), 19% de clase baja (44% de hogares de Lima), y sólo 8% pertenecía a la clase más pobre (21% de hogares de Lima).

Si el PPC atrajo a pocos entre la mayoría de los votantes pobres y muy pobres de Lima Metropolitana, atrajo incluso a menos votantes en el resto del país. En 1985 su candidato presidencial obtuvo el 19% de la votación en

Lima Metropolitana, pero fuera del departamento de Lima logró sólo un 7% de la votación. Del mismo modo, en las elecciones municipales de 1986, el PPC recibió 27% de la votación en Lima, pero sólo 14% en el ámbito nacional. Aunque Lima representó sólo 31% de todos los votos válidamente emitidos en el ámbito nacional en las elecciones municipales de 1986, alrededor de un 68% de los votos municipales del PPC ese año se emitieron en Lima.

El PPC nunca fue repudiado de la manera en que le ocurrió a AP y, en tal sentido, colaboró poco a la volatilidad electoral del sistema de partidos, pero permaneció crónicamente débil. Incluso en 1990, al final del catastrófico gobierno de García, el candidato presidencial del APRA recibió casi el doble de la votación nacional (23%) que obtuviera el más exitoso candidato presidencial del PPC (12% en 1985). Los líderes del PPC no pudieron o no quisieron modificar su posición ideológicamente extrema para convocar a mayor cantidad de votantes fuera de la base del partido que se encontraba en los distritos más adinerados de Lima, ni superar las consecuencias de su malhadada colaboración con el gobierno de Belaunde en 1980-1985. No habiendo logrado convertirse en una alternativa viable para la gobernabilidad nacional por cuenta propia, el único sendero que le quedaba al PPC fue la participación en una nueva alianza electoral, el FREDEMO. Sin embargo, en parte a causa del PPC, en 1990 el FREDEMO fue considerado tan extremo ideológicamente como éste, lo que socavó sus probabilidades de lograr la presidencia.

La izquierda

El otro componente principal del sistema de partidos de la década de 1980 fue la izquierda política. A partir del anuncio de elecciones para la Asamblea Constituyente de 1978, los partidos de izquierda en el Perú confrontaron dos desafíos relacionados entre sí. Si los diversos partidos de la izquierda aspiraban a desempeñar un papel central en la gobernabilidad nacional, tendrían que unirse y permanecer unidos. También tendrían que encontrar una manera de apelar ideológicamente a una mayoría de votantes. En el Perú, la izquierda obtuvo sólo un triunfo parcial ante estos dos retos.

Muchos de los partidos de la izquierda fueron lanzados como medios de preparación para la revolución o para llevarla a cabo, y el retorno de la política electoral al Perú a fines de la década de 1970 condujo a una tensión de base entre la preparación para la revolución y la pretensión de llegar al gobierno mediante la vía electoral. Tras un gran debate acerca del papel de los

partidos, las elecciones y la revolución, varios partidos y alianzas de izquierda participaron en las elecciones de 1978 y lograron juntos 29% de los votos y 28% de los escaños en la Asamblea Constituyente. A medida que se acercaba la elección de 1980, los partidos más moderados de la izquierda intentaron unirse en la Unidad de Izquierda, mientras que los partidos electorales más radicales formaron la Alianza Revolucionaria de Izquierda (ARI). Sin embargo, estas alianzas se desintegraron antes de las elecciones, sobre todo debido a conflictos por las ambiciones personales de los potenciales candidatos.³⁰

Tras las elecciones generales de mayo de 1980 y antes de las elecciones municipales de noviembre del mismo año, las alas moderada y radical se unieron en un frente electoral llamado Izquierda Unida (IU). Entre su debut en las elecciones municipales de 1980 y su ruptura en 1989, IU recibió entre 23 y 31% de la votación nacional en cuatro elecciones, ganando la alcaldía de Lima en 1983, llegando segunda en la elección presidencial de 1985, y apareciendo en primer lugar durante muchos meses en las encuestas previas a las elecciones presidenciales de 1990. Pese al respaldo recibido de prácticamente un tercio del electorado, IU nunca se convirtió en un partido político organizado; continuó como un frente electoral de partidos problemáticos e independientes liderados, primero, por Alfonso Barrantes y, luego, por un liderazgo colegiado. No se dividió sólo por razones ideológicas y ambiciones personales, sino también por sus diferentes bases de respaldo. Los partidos más radicales tenían bases más sólidas entre las organizaciones sindicales, campesinas, estudiantiles y otras que controlaban; mientras que los líderes más moderados gozaban de considerable apoyo popular en las encuestas y en las elecciones, pero no tenían el respaldo organizacional con el que sí contaban los radicales. Un creciente número de activistas de IU no eran miembros de ninguno de los partidos que la conformaban, sino independientes en el frente electoral.

Las tensiones entre el ala más moderada y el ala radical de IU fueron exacerbadas por el empeoramiento de la crisis económica, la aparición de Sendero Luminoso y la insurgencia del MRTA, el apoyo de Barrantes a la presidencia de García, y la propia ambivalencia de Barrantes como candidato. Cuando IU intentó convertirse en algo más que sólo un frente electoral y

30. Planas se refiere al ala moderada como la izquierda socialista y al ala radical como la izquierda marxista (2000, 205). Entre otras fuentes sobre la izquierda durante este período tenemos a Lynch, 1999; Roberts, 1999; Tanaka, 1998; y Tuesta Soldevilla, 1995.

organizarse como un partido inscrito, a fines de 1988 y a inicios de 1989, estas diferencias personales e ideológicas de larga data salieron a la luz y condujeron a su división entre dos alianzas electorales. Una alianza mantuvo el nombre de Izquierda Unida, mientras que la otra fue conocida primero como Acuerdo Socialista de Izquierda y, luego, como Izquierda Socialista (IS).³¹

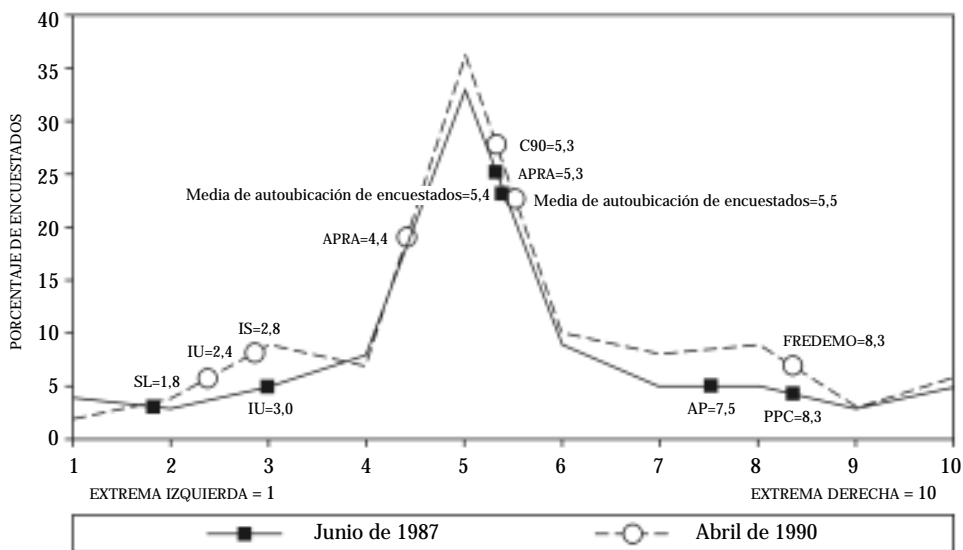
La pública disputa que rondaba al cisma de IU y el hecho mismo del cisma llevó a la izquierda a perder credibilidad como fuerza capaz de gobernar el país. Barrantes encabezó durante los nueve primeros meses de 1988 las encuestas para las elecciones presidenciales de 1990. En junio de 1988, prácticamente el doble de los encuestados creía que Izquierda Unida ganaría la presidencia en 1990, frente a los que pensaban que lo harían el APRA o el FREDEMO. En julio de 1989, tras el cisma, la proporción de la intención de voto favorable a Barrantes había descendido por debajo de 20% y, en enero de 1990, sólo alrededor de 10% de los encuestados planeaban votar por Barrantes (quien para entonces era el candidato de IS). Los que pensaban votar por el candidato presidencial de IU, Henry Pease García, se mantuvieron en menos de 10% durante la mayor parte de la campaña. Con la imagen y las declaraciones de una familia disfuncional que atraviesa un divorcio particularmente incómodo, las facciones que alguna vez habían constituido Izquierda Unida se convirtieron en la izquierda desunida, y con ello convencieron a la mayoría del público que podría haber pensado en votar por ellos de que ninguna de esas organizaciones estaba preparada para gobernar el país en esta coyuntura crítica, y que un voto por cualquiera de ellas sería un voto desperdiciado.³²

Aunque la trayectoria descendente de la izquierda fue resultado básicamente de la política nacional, puede haber sido acelerada por la dislocación ideológica que siguió a la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989. En abril de 1990, los votantes veían incluso a la moderada IS tan a la izquierda del votante promedio como el FREDEMO a la derecha (2,7 y 2,8 puntos, respectivamente —ver gráfico 3 en la página siguiente), y a la IU a una distancia incluso mayor (3,1 puntos).

31. Una explicación interesante de la división de la izquierda puede encontrarse en Cameron, 1994, 77-96.

32. En su estudio sobre cambio de voto en las elecciones de 1990, Dietz halló que «los que mudaron de la izquierda a otro partido con frecuencia mencionaban las divisiones dentro de la izquierda y hacían la ecuación entre un voto por la izquierda y un voto perdido» (1998, 219).

GRÁFICO 3
Autoubicación ideológica y ubicación ideológica de los partidos en Lima,
junio de 1987 y abril de 1990 (%)



Fuente: Apoyo.

De este modo, la izquierda se negó a sí misma la posibilidad de ser una alternativa seria a los fracasados partidos de centro, AP y APRA. Sumando a esto las limitaciones del PPC, el sistema de partidos peruano se había agotado. Todos los grandes partidos o alianzas habían devenido, por su propia responsabilidad, en inelegibles, ya sea demostrando incompetencia y corrupción al ser gobierno (AP y APRA), fracasando en su intento de volverse ideológicamente moderados y socialmente inclusivos (PPC), o dividiéndose antes de las elecciones mientras se mantenían ideológicamente distantes del votante promedio (IU, IS). Ni el auge del sector informal ni los cambios del sistema electoral desempeñaron un papel tan decisivo en el colapso del sistema de partidos peruano como los propios partidos y sus líderes.

6. FRACASO EN EL DESEMPEÑO Y TRIUNFO DE LOS ANTIPARTIDOS

Martín Tanaka (1998, 70) ha lanzado la desafiante idea de que el fracaso de su desempeño fue el núcleo del colapso del sistema de partidos peruano. Sostiene que, tomando como base la posibilidad de la alternancia en el poder, los fracasos de cada uno de los partidos no deberían conducir al colapso

del sistema de partidos como un todo. Según Tanaka, si los partidos del sistema de partidos de la década de 1980 recibieron regularmente un 90% del voto durante la mayor parte de la década, no se puede decir que hayan fracasado en su tarea de representación (71-72).

Yo, por el contrario, sostendría que AP, el APRA, el PPC y la izquierda fallaron individualmente en su tarea de representación y que, colectivamente, esto constituyó el fracaso del sistema de partidos de la década de 1980. Cada uno de estos grupos tenía un núcleo de leales partidarios pero, al cabo de un período de cinco años en el poder, ninguno lograba representar ni remotamente a una mayoría de votantes. No es posible decir que un sistema de partidos está cumpliendo su tarea de representación cuando un promedio cercano a la mitad de los votantes cambia de partido entre una elección y la siguiente. Los extremos índices de volatilidad observados en el caso peruano son, a simple vista, evidencia del fracaso de los partidos en representar a la gente en forma adecuada. Cuando la proporción de votos de un partido cae de manera vertiginosa de una elección a la siguiente, se puede llegar a la conclusión razonable de que no ha logrado representar a quienes lo eligieron. Cuando se llega al punto en el que todos los partidos principales convencen a los votantes de su propia inelegibilidad, la alternancia entre los partidos existentes ya no proporciona una válvula de escape, y es posible concluir que el sistema ha fracasado.

En 1990 Vargas Llosa se ubicaba tan a la derecha que le fue difícil apelar al votante promedio. Los que no lo apoyaban tuvieron dificultades para decidir por quién votar: en enero de 1990, ninguna de las principales alternativas a Vargas Llosa tenía más de alrededor de 10% de la intención de voto en Lima, mientras que el número de votantes indecisos había aumentado a 30%. En medio de esta situación de crisis generalizada y extinción del sistema de partidos ingresó Fujimori, quien —con el apoyo secreto del presidente Alan García— apareció de la nada, se ubicó en el centro y se convirtió en el candidato de los votantes indecisos.³³ El fracaso de los partidos tradicionales durante la década de 1980 creó un vacío político que permitió a un *outsider* antipartidista convertirse en presidente con muy poco respaldo parlamentario. El contraste entre la completa derrota de los partidos tradicionales en la carrera por la presidencia y su continuo control de dos tercios del Legislativo creó una situación madura para la confrontación.

33. Véase Schmidt (1996) para una explicación del apoyo clandestino de Alan García hacia Fujimori antes de la primera vuelta en las elecciones presidenciales de abril de 1990.

Si Fujimori fue inicialmente producto del colapso del respaldo a los partidos de la década de 1980, ya en el gobierno hizo mucho para socavar el apoyo popular hacia éstos y el colapso final del sistema de partidos llegó solo, como consecuencia de su éxito como presidente antipartidista. Desde su elección en 1990 hasta su caída del poder, Fujimori representó al político antipartidista, atacando a los partidos como el origen de todos los males en la política. Su discurso antipartidista, aunado a la palpable corrupción e incompetencia de los partidos de la década anterior y al éxito del propio Fujimori en estabilizar la economía, al crear las condiciones para el crecimiento macroeconómico y al derrotar la insurgencia de Sendero Luminoso, deterioraron la mayor parte de lo que después de 1990 quedaba de apoyo a los partidos de la década anterior.

Las acciones de Fujimori también dividieron a los partidos ya debilitados, configurando el escenario para su colapso total. En cada partido había quienes querían boicotear las elecciones parlamentarias posteriores al golpe de 1992, y otros que consideraban necesario competir en ellas. Lo que llevó a escisiones en todos los principales partidos de oposición y a la formación de nuevos partidos, socavando aún más el sistema de partidos de la década de 1980. Las elecciones de 1995 marcaron su colapso final, colapso confirmado por las elecciones de 2000. En 1995, ninguno de los partidos de la década anterior obtuvo más del 5% de la votación presidencial o 7% del voto parlamentario; en conjunto, lograron sólo 6,7% de la votación presidencial y 15,9% del voto parlamentario.³⁴ Para el año 2000, IU y el PPC habían perdido su acreditación ante el Jurado Nacional de Elecciones, y los únicos partidos de la década anterior que quedaban —APRA y AP—, juntos, pudieron congregarse sólo 1,8% del voto presidencial y 7,5% del voto parlamentario. Los partidos de la década de 1980 habían muerto.

RESURRECCIÓN

Dos clases de resurrección ocurrieron en el año 2001. Por una parte, retornaron conocidos políticos relacionados con el sistema de partidos de la década de 1980. Entre ellos, Alan García (APRA), Lourdes Flores Nano (PPC, UN), y Javier Diez Canseco (IU, UPP), ninguno de los cuales había competido en 2000. En el caso de Flores Nano y Diez Canseco, su retorno se logró mediante

34. Esta medida incluye los votos por los siguientes partidos: APRA, AP, PPC, IU, y FNTC.

vehículos electorales nuevos (UN) o diferentes (UPP). Por otra parte, Alan García volvió del extranjero para conducir a su partido, el APRA, a su mejor ubicación desde que fuera elegido presidente en 1985; lo que marcó la segunda resurrección, no sólo de los políticos tradicionales sino de un partido tradicional.

Más de la mitad de la votación presidencial de la primera vuelta favoreció a los candidatos asociados con los partidos de la década de 1980, obteniendo García 25,8% y Flores Nano 24,3%. García continuó y logró 46,9% del voto de la segunda vuelta, la cual fue ganada por Alejandro Toledo (PP), quien había logrado 36,5% de la votación en la primera vuelta. En las elecciones parlamentarias, el APRA obtuvo 19,7% de los votos y 28 escaños (23,3%); varios políticos de larga trayectoria del PPC también se encontraban entre los diecisiete candidatos de UN (14,2%) que obtuvieron un escaño.

Ni la caída de Fujimori ni la recuperación parcial de los partidos y de los políticos de la década anterior pueden explicarse fácilmente por factores estructurales o institucionales. El sector informal continuó creciendo lentamente tras el colapso de este sistema de partidos, pero nada en ese patrón de crecimiento puede explicar la caída de Fujimori. Tampoco, como hemos visto, hay nada en el sistema electoral que hubiese permitido predecir la recuperación parcial de los partidos y los políticos de la década anterior.

Pese al limitado éxito de la economía a partir de 1997, Fujimori mantuvo altos niveles de aprobación en los meses anteriores a las elecciones de 2000 y también en los sucesivos. Ni siquiera los muchos escándalos que rodearon las elecciones de 2000 pudieron erosionar seriamente su popularidad: entre junio de 1999 y setiembre de 2000, los índices de aprobación de Fujimori nunca cayeron por debajo del 45% y, en los cruciales meses electorales de diciembre de 1999 a junio de 2000, sus índices permanecieron por encima de 50%, según Apoyo.

No fue sino hasta la transmisión, el 14 de setiembre de 2000, de un video que mostraba al asesor presidencial Vladimiro Montesinos sobornando a un legislador electo para que se cambiara de partido, que el problema de la corrupción dentro de su régimen recortó el respaldo popular a Fujimori. En octubre su índice de aprobación cayó a 36% y, en noviembre, justo antes de su huida al Japón, su renuncia por fax y su remoción por parte del Congreso, cayó a 24%.³⁵

35. Irónicamente, éste es similar al nivel de respaldo que los antecesores de Fujimori: Belaunde (26%) y García (21%) tuvieron al final de sus mandatos. Es bastante preocupante que el actual titular, Alejandro Toledo, haya tenido un menor nivel de aprobación pública durante gran parte de su gobierno.

La corrupción explica en gran medida el colapso del régimen de Fujimori, pero no explica el resurgimiento de los partidos y de los políticos de la década de 1980 en el año 2001. Parecería lógico que personajes de la oposición fueran recompensados luego de que muchas de sus acusaciones contra la administración de Fujimori demostraran ser válidas. Debemos recordar, sin embargo, que todos los candidatos de oposición que alguna vez parecieron capaces de derrotar a Fujimori, incluyendo Mario Vargas Llosa, Javier Pérez de Cuéllar, Alberto Andrade, Luis Castañeda y Alejandro Toledo, buscaron ubicarse no como representantes del sistema de partidos de la década de 1980 sino como *outsiders*, tal como Fujimori. En el año 2000 no era del todo evidente que los partidos de la década de 1980 y sus líderes se beneficiarían tanto en la secuela de la caída de Fujimori, y fue especialmente sorprendente que al candidato del APRA, García, cuyo nombre se había vuelto sinónimo de incompetencia y corrupción en el gobierno, le fuera tan bien.³⁶

Se requiere de una investigación de mayor profundidad para explicar adecuadamente el inesperado resurgimiento de los partidos y de los políticos tradicionales en el año 2001, pero para nuestro actual propósito basta con señalar que es muy poco probable que los cambios en la división social o en el sistema electoral pudieran haber tenido un papel principal. El parcial renacimiento del sistema de partidos de la década de 1980, así como su anterior defunción, parecen haberse debido mucho más a las acciones de las elites y a las reacciones de la opinión pública que a causas estructurales o institucionales.

36. Quizás el éxito de García tenga algo que ver con el hecho de que durante mucho tiempo el APRA fuera el partido más antiguo y mejor organizado. Ello no obstante, un argumento basado en un profundo sentido de identificación por parte de los simpatizantes del APRA debería explicar por qué este apoyo no fue evidente durante la década previa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVARADO, J. *et al.*

1987 *El mercado laboral urbano y sus interacciones con otros sectores de la economía*. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP).

CAMERON, M.

1994 *Democracy and Authoritarianism in Perú: Political Coalitions and Social Change*. Nueva York: St. Martin's Press.

1997 «Political and economic origins of regime change in Perú: The Eighteenth Brumaire of Alberto Fujimori». En: M. A. Cameron & P. Mauceri (eds.), *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy* (pp. 37-69). University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

CARBONETTO, D., J. HOYLE & M. TUEROS

1988 *Lima: sector informal*. Lima: CEDEP.

CARRIÓN, J.

1998 «Partisan decline and presidential popularity: The politics and economics of representation in Perú». En: K. Von Mettenheim & J. Malloy (eds.), *Deepening Democracy in Latin America* (pp. 55-70). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

COPPEDGE, M.

1998 «The dynamic diversity of Latin American party systems». En: *Party Politics*, 4 (4), pp. 547-568.

COTLER, J.

1994 «Crisis política, *outsiders* y autoritarismo plebiscitario: el fujimorismo». En: J. Cotler (ed.), *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

1995 «Political parties and the problems of democratic consolidation in Perú». En: S. Mainwaring & T. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America* (pp. 323-353). Stanford: Stanford University Press.

DE SOTO, H.

1989 *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Nueva York: Harper & Row.

DIETZ, H.

1987 «Electoral politics in Peru, 1978-1986». En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 28 (4), pp. 139-163.

1998 *Urban Poverty, Political Participation, and the State: Lima 1970-1990*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

DUVERGER, M.

1954 *Political parties*. Londres: Methuen.

1986 «Duverger's law: Forty years later». En: B. Grofman & A. Lijphart (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences* (pp. 69-84). Nueva York: Agathon Press.

FRANCO, C.

1991 «Exploraciones en 'otra modernidad': de la migración a la plebe urbana». En: H. Urbano (ed.), *Modernidad en los Andes* (pp. 189-212). Cusco: Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.

GARCÍA BELAUNDE, V. A.

1986 *Una democracia en transición: las elecciones peruanas de 1985*. Lima: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

GROFMAN, B. & A. LIJPHART (eds.)

1986 *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press.

GROMPONE, R.

1991 *El velero en el viento: política y sociedad en Lima*. Lima: IEP.

GUILLERMOPRIETO, A.

1990 «Letter from Lima». En: *The New Yorker*, 29 de octubre, pp. 116-129. Nueva York.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

1992 *Perú: estadísticas del sector informal*. Lima: INEI.

JONES, M. P.

1995 *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

1999 «Electoral laws and the effective number of candidates in presidential elections». En: *Journal of Politics*, 61 (1), pp. 171-84.

KENNEY, C. D.

1998 «Outsider and anti-party politicians in power: New conceptual strategies and empirical evidence from Perú». En: *Party Politics*, 4 (1), pp. 57-75.

LAAKSO, M. & R. TAAGEPERA

1979 «'Effective' number of parties: A measure with application to West Europe». En: *Comparative Political Studies*, 12 (1), pp. 3-27.

LIPSET, S. M. & S. ROKKAN

1967 «Cleavage structures, party systems, and voter alignments: An introduction». En: S. M. Lipset & S. Rokkan (eds.), *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives* (pp. 1-64). Nueva York: Free Press.

LÓPEZ, S.

1991 *El Dios Mortal: Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas (IDS).

1995 *Perú 1992-1995: partidos, outsiders y poderes fácticos en el golpe y la transición política*. Washington, D. C.: Latin American Studies Association (28-30 de setiembre).

LYNCH, N.

1996 *Del fracaso de los partidos al reino de los independientes*. Lima (mimeo).

1999 *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes, Perú 1980-1992*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

MAINWARING, S.

1999 *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.

MAINWARING, S. & T. SCULLY

1995 «Introduction: Party systems in Latin America». En: S. Mainwaring & T. Scully (eds.), *Building Democratic Institutions: Parties and Party Systems in Latin America* (pp. 1-34). Stanford: Stanford University Press.

MATOS MAR, J.

1985 *Desborde popular y crisis del Estado*. Lima: IEP.

MCCLINTOCK, C.

1989 «Perú: Precarious regimes, authoritarian and democratic». En: L. Diamond, J. J. Linz & S. M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries* (Vol. 4: Latin America, pp. 335-385). Boulder, Col.: Lynne Rienner.

1994 «Presidents, messiahs, and constitutional breakdowns in Perú». En J. J. Linz & A. Valenzuela (eds.), *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (pp. 286-321). Baltimore: Johns Hopkins University Press.

MURAKAMI, Y.

2000 *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia y el comportamiento de los sectores populares de Lima*. Lima: IEP.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

2002 *STAT Working Paper N° 1: ILO compendium of official statistics on employment in the informal sector*. Lima: OIT.

PARODI, J.

1986 *Ser obrero es algo relativo: obreros, clasismo y política*. Lima: IEP.

1993 *Los pobres, la ciudad y la política*. Lima: Centro de Estudios de Democracia (ed.) y Sociedad.

PASQUINO, G.

1994 «Update on Italy: The birth of the Second Republic». En: *Journal of Democracy*, 5 (3), pp. 107-113.

PAYNE, J. M., D. ZOVATTO, F. CARRILLO FLÓREZ & A. ALLAMAND ZAVALA (eds.)

2002 *Democracies in Development Politics and Reform in Latin America*. Washington, D. C.: The Johns Hopkins University Press / The Inter-American Foundation.

PLANAS, P.

1996 «¿Existe un sistema de partidos en el Perú?». En: F. Tuesta Soldevilla (ed.), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996* (pp. 169-201). Lima: Fundación Friedrich Ebert.

2000 *La democracia volátil: movimientos, partidos, líderes políticos y conductas electorales en el Perú contemporáneo*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

PORTES, A. & M. JOHNS

1989 «The polarization of class and space in the contemporary Latin American city». En: L. Canak (ed.), *Lost Promises*. Boulder, Col.: Westview.

PORTES, A. & R. SCHAUFFLER

1996 «Competing perspectives on the Latin American informal sector». En: S. R. Pattanayak (ed.), *Globalization, Urbanization, and the State: Selected Studies on Contemporary Latin America* (pp. 145-177). Londres: University Press of America.

RAE, D.

1967 *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press. (Existe una edición revisada de 1971.)

ROBERTS, K.

1999 *Deepening Democracy? The Modern Left and Social Movements in Chile and Perú*. Stanford: Stanford University Press.

ROBERTS, K. & E. WIBBELS

1999 «Party systems and electoral volatility in Latin America: A test of economic, institutional, and structural explanations». En: *American Political Science Review*, 93 (3), pp. 575-590.

RUBIO, M. & E. BERNALES

1981 *Perú: Constitución y sociedad política*. Lima: Desco.

SALCEDO, J. M.

1990 *Tsunami Fujimori*. Lima: *La República*.

SARTORI, G.

1994 *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. Nueva York: New York University Press.

SCHMIDT, G.

1995 *Preferential Voting in Perú: Origin, Evolution, and Impacts*. Washington, D. C.: Latin American Studies Association.

1996 «Fujimori's 1990 upset victory in Perú: Electoral rules, contingencies, and adaptive strategies. En: *Comparative Politics*, 28 (3), pp. 321-354.

2000 *Accounting for Unexpected Preferences in Electoral Design: The Distrito Único and Preferential Voting in Perú*. Miami: Latin American Studies Association (16-18 de marzo).

SHUGART, M. S. & J. M. CAREY

1992 *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

TAAGEPERA, R. & M. S. SHUGART

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

TANAKA, M.

1998 *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: IEP.

TANTALEÁN ARBULÚ, J.

1996 «¿Liquidación de los partidos? Ideología neoliberal y ciclos políticos en la historia». En: *Socialismo y Participación*, 73, pp. 81-94.

TUESTA SOLDEVILLA, F.

1995 *Sistema de partidos políticos en el Perú, 1978-1995*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

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

WEBB, R. & G. FERNÁNDEZ BACA (eds.)

1995 *Perú 95 en números: Anuario Estadístico*. Lima: Cuánto.

WRIGHT, S. G. & W. H. RIKER

1989 «Plurality and runoff systems and numbers of candidates». En: *Public Choice*, 60 (2), pp. 155-175.

YAMADA, G.

1996 «Urban informal employment and self-employment in developing countries: theory and evidence. En: *Economic Development and Cultural Change*, 44 (2), pp. 289-314.

DERECHO ELECTORAL



Los baños de Chorrillos. Óleo, 1843.

Derecho electoral local: el caso de México

Alfonso Herrera García

1. DUALIDAD NORMATIVA DEL DERECHO ELECTORAL EN MÉXICO: FEDERAL Y LOCAL

Dada la caracterización y estructura del sistema político mexicano, pueden distinguirse dos ámbitos normativos del derecho electoral: el que está dirigido a regular el acceso a los órganos públicos de orden federal, y el que se encuentra orientado a la organización de las autoridades de orden local; es decir, aquellas cuyo ámbito de actuación se ve limitado a los confines jurídico-políticos de cada uno de los 31 estados o entidades federativas que integran, junto con el Distrito Federal, la Federación y el territorio nacional.

Cabe aclarar que la coexistencia de estos dos sistemas electorales, el federal y el local —dentro de éste, como explicaremos más adelante, se consideran también las municipalidades que, a su vez, componen las entidades federativas—, permite, no obstante la analogía de sus instituciones, su sistematización y análisis independiente. Es al segundo de estos sistemas, el del derecho electoral local, al que nos referiremos en este ensayo.

En los últimos años, en términos generales, el derecho electoral en México ha experimentado un desarrollo extraordinario. Si estudiamos las instituciones que la reestructurada nación mexicana se otorgó, a través de su ordenamiento fundacional del 5 de febrero de 1917, para organizar y regular el ingreso a los cargos públicos de elección popular, y las comparamos con los sistemas y reglas consagrados en la actual Constitución, llegaremos a la conclusión irrefutable de que se ha alcanzado un estadio de evolución tan irreversible como prometedor en esta materia.

Las exigencias sociales internas y externas que se han sucedido a lo largo del devenir histórico posrevolucionario mexicano han logrado moldear e

impulsar esquemas de acceso al poder público cada vez más confiables y democráticos, los que, si bien no pueden ser considerados insuperables, sí han conseguido estabilizar el sistema político, al grado que en nuestra época no resulta insólita, ni mucho menos, la sucesión pacífica y civilizada de la titularidad de los cargos públicos sujetos a elección ciudadana.

La evolución del sistema electoral mexicano se inscribe en el proceso de transición democrática cuyos productos, si bien nacieron circunscritos a las cuestiones de organización y calificación de las elecciones, a partir de la década de 1990 se ven reflejados en otros ámbitos del sistema jurídico-político. Este hecho ha propiciado desde entonces un prolongado debate acerca de la necesidad de una reforma integral del Estado mexicano, que tendría que verificarse, como sostiene cierto sector de la doctrina, con una reforma integral a la Constitución vigente, cuyos moldes ya no responden a las nuevas exigencias planteadas por dicho proceso de transición.¹

En tanto se mantiene vigente esta discusión, las entidades federativas no han sido extrañas a los avances logrados por la transición democrática, quizá como respuesta a la vorágine de las transformaciones que, en materia político-electoral, ha experimentado el ente federal. Los sistemas locales impecantes han visto modificadas sus reglas fundamentales a través de los ajustes que desde el texto de la Constitución política federal se han verificado en la materia en tiempos recientes. Debido a la caracterización constitucional de la federalización política mexicana, gran parte de las disposiciones que rigen el sistema electoral federal rigen también los de los estados. Sin embargo, existen reglas privativas de éstos que, desde su concepción constituyente, han sufrido numerosas modificaciones sustanciales. Es al panorama informativo, descriptivo y sintético de estas reglas y a su evolución en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 a las que nos referiremos a continuación.²

1. Acerca de la necesidad de que el proceso de transición democrática en México desemboque en un reajuste sistémico del ordenamiento constitucional, véase Serna de la Garza, 1998, 18-22. Sobre la reforma integral de la Constitución mexicana destacan las interesantes proposiciones estructurales de Cárdenas Gracia, 2002; Covián Andrade, 2002 (en particular 738-790); y Carbonell, 2002.

2. Cabe advertir que deliberadamente hemos excluido el análisis de las bases constitucionales del sistema político-electoral del Distrito Federal «entidad política sede de los Poderes federales y capital del país», en razón de que, por su especialidad, rebasaría los límites que nos hemos trazado en este trabajo.

2. DIVISIÓN DEL PODER PÚBLICO Y SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el país es una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, pero unidos todos en una Federación (art. 40º). La libertad y la soberanía de las entidades federativas no son ilimitadas, ni poseen independencia institucional, sino que son matizadas por el propio pacto federal en diversos preceptos, razón por la que, en realidad, deben ser concebidas como una garantía de autonomía de competencias en el ámbito de sus particulares órdenes jurídicos.

Los lineamientos genéricos derivados de la Carta Magna federal, dirigidos al encuadramiento del ejercicio del poder público en los estados, pueden ser implícitos y negativos —al instituirse las competencias federal y municipal, de lo que se obtiene su competencia residual, y al establecerse prohibiciones a dicho ejercicio—; o bien explícitos y positivos —al consagrarse, en forma expresa, principios y atribuciones obligatorios. Así, las constituciones individuales de cada estado no pueden contravenir lo establecido por la federal (art. 41º, primer párrafo), debiéndose *dividir* en ellas el poder público para su ejercicio —en forma análoga a lo que se prevé para la Federación—, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 116º, preludio). Además, los ordenamientos constitucionales locales deben considerar que las atribuciones no conferidas por la Constitución general de la República a los poderes federales se entienden reservadas a los de los estados (art. 124º), pero cuidando que, al mismo tiempo, no se adjudiquen a las autoridades estatales las atribuciones que expresamente se encuentran conferidas a los municipios (que la Carta federal define en el art. 115º).³

La calidad de suprema de una constitución estatal no está consagrada en ningún precepto de la Carta federal, en el que pudiera fundamentarse su primacía jerárquica en el ordenamiento jurídico local. La supremacía de una constitución estatal constituye un atributo que le es inherente a su propia

3. De esta manera, el ámbito de competencia de los estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los municipios. Al respecto, véase la tesis: P. J. 81/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: «Controversia constitucional. Distribución de competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios», en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (SJC), nov. época, t. VIII, diciembre de 1998, 788.

naturaleza,⁴ por lo que todo el sistema normativo imperante en un estado le debe obediencia, a semejanza de lo que sucede en el sistema piramidal del derecho federal.⁵ En consecuencia, la supremacía de la constitución local implica el imperativo de que sus disposiciones no puedan ser contrariadas por las leyes secundarias, o cualquiera otra norma de carácter general con validez estadual.

En virtud del principio de autonomía que disciplina la existencia de las entidades federativas, no existe impedimento alguno para que el legislador local exceda el texto del federal, siempre y cuando no lo contradiga. Del pacto federal no pueden derivarse sino exigencias mínimas, las que, merced a las facultades residuales que asisten a las autoridades estatales, pueden verse ampliadas y pormenorizadas en favor de una mayor protección de los derechos o una mejor definición de su organización política.

La relevancia de estas previsiones se traduce en que el arreglo constitucional y legal de la normatividad electoral de las entidades federativas, si bien debe observar inexorablemente los cauces de la Constitución federal, para la validez de la operación y funcionamiento de las instituciones y procedimientos que rigen el sistema electoral en sus respectivas demarcaciones jurídico-políticas, también debe ser tomada como parámetro o referencia básica a partir de la cual puede ampliarse y hacerse eficiente el ejercicio y la protección de las garantías⁶ electorales que se pormenorizarán en el derecho constitucional y legal de los estados.

Se debe mencionar que la renovada cultura jurídica que actualmente se vive en México exige, en especial en materia de derechos y libertades fundamentales —debido a la proliferación de instrumentos internacionales e interamericanos reconocidos, suscritos y ratificados durante los últimos años—, la reconfiguración de su marco normativo. Con este interés, el reconocimiento de los derechos político-electorales no se agota en el orden impuesto por el sistema jurídico interno (federal, local y municipal), sino que

4. Véase Arteaga Nava, 1999, 552.

5. En este mismo sentido se expresa Gámiz Parral (2000, 276).

6. Debido a que la locución «garantía» admite diversas acepciones, es preciso señalar que en este ensayo no nos referiremos a su connotación de instrumento jurídico por el que se efectivizan y salvaguardan derechos a los que se dirige su tutela, sino a su noción equivalente a derechos y principios consagrados en la ley fundamental frente a la obligación correlativa del Estado de protegerlos por propio mandato constitucional.

es preciso considerar su dimensión internacional que expande y acrecienta su esfera de protección. Lo que cobra especial trascendencia debido a la interpretación que de la jerarquía normativa de los tratados, consagrada en el artículo 133º de la Constitución federal, ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en época reciente, que ubica a los tratados internacionales en un nivel jerárquico inmediatamente inferior a la Constitución, pero en un nivel superior a las leyes de orden federal y local.⁷

Del análisis de la fuerza normativa de los ordenamientos se desprende que la supremacía de las constituciones locales se ve condicionada no sólo por la Carta federal, sino también por los tratados internacionales que, acordes con ella, hayan sido acogidos por el orden jurídico nacional a través de los canales constitucionales establecidos.⁸

3. DERECHO ELECTORAL LOCAL EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Se ha dicho que el Derecho Electoral es la parte más importante del Derecho Constitucional, toda vez que:

...es con apego al mismo que se deben resolver los problemas en torno a la legitimación del Estado y de los poderes públicos, por ser éstos los órganos de expresión necesaria y continua del mismo, así como los problemas relacionados con la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales responsables de organizar las elecciones.⁹

Las bases normativas que impone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al derecho electoral local no se encuentran en un solo artículo, sección o capítulo específico. La dispersión de los preceptos de los

7. Véase tesis aislada P. LXXVII/99 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: «Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal», en SJG, nov. época, t. X, noviembre de 1999, 46. Resulta también ilustrativa para el tema que nos ocupa la tesis aislada 1ª XVI/2001 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia: «Supremacía constitucional y orden jerárquico normativo, principios de. Interpretación del artículo 133 constitucional que los contiene», en SJG, nov. época, t. XIII, marzo de 2001, 113.

8. El artículo 133º dispone que la Constitución federal, las leyes del mismo orden y los tratados internacionales que se encuentren de acuerdo con la propia Constitución, «celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión»; pero también que «los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados».

9. Patiño Camarena, 2000, 653.

que se desprenden esas bases no resulta gratuita si atendemos a la necesaria vinculación que el régimen electoral local y municipal debe guardar con muchas de las instituciones del régimen electoral federal, configurándose así, con los tres órdenes, el sistema normativo integral del sistema electoral mexicano.¹⁰

Son numerosos los contenidos político-electorales de la Constitución federal presentes en el derecho electoral de los estados. Aquí hemos procurado comentar sólo las reglas que inciden directa y especialmente en el ámbito local, dejando de lado aquellas que, si bien le son aplicables, no lo son de manera exclusiva.¹¹

No obstante la dispersión normativo-constitucional del derecho electoral local, su piedra angular la encontramos ubicada en el artículo 116º, en el que se determinan los lineamientos fundamentales de la división del poder público de los estados, al definirse sus competencias, atribuciones y aspectos orgánicos básicos. Las reglas contenidas en este precepto deben entenderse a

10. Como ya hemos dicho, el marco normativo de los derechos político-electorales se amplía con las disposiciones de los instrumentos internacionales que en la materia ha reconocido el Estado mexicano. De entre estas disposiciones podemos destacar: el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de asuntos públicos y de acceder a las funciones públicas; el derecho a elecciones auténticas, periódicas, libres, justas y populares; el derecho al voto universal, igual, libre y secreto; y el derecho a ser elegible o elegido (véanse artículos 21º de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 25º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 7º de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; 5º, inciso c, de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; xx de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 23º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 4º, inciso j, de la Convención Americana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; y 3º de la Carta Democrática Interamericana).

11. Como ejemplos de estas disposiciones constitucionales se pueden señalar: el deber ciudadano de desempeñar los cargos ediles y los de elección popular, directa o indirecta (art. 5º, párrafo cuarto); la libertad de expresión (art. 6º); el derecho de petición en materia política (art. 8º); el derecho de asociación y reunión en materia política (art. 9º); prohibición a los extranjeros a participar en los asuntos políticos (art. 33º); la calidad jurídica de ciudadano de la República (art. 34º); los derechos de los ciudadanos a votar, ser votado, asociarse para participar en asuntos políticos y ejercer el derecho de petición en materia política (art. 35º); las obligaciones de los ciudadanos a votar y a desempeñar los cargos de elección popular para los que hubieren sido elegidos (art. 36º); la suspensión de las prerrogativas ciudadanas por falta de cumplimiento de las obligaciones aludidas (art. 38º); la consagración constitucional, finalidad y prerrogativas de los partidos políticos (art. 41º); la base constitucional del Tribunal Electoral, como órgano integrante del Poder Judicial de la Federación, última instancia jurisdiccional en materia electoral «excepto en la impugnación de la inconstitucionalidad de leyes que compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación» (art. 94º); los derechos de los ministros de culto religioso a votar, y las prohibiciones de ser votados, desempeñar cargos públicos, asociarse o reunirse con fines políticos, y realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, asociación o partido político alguno (art. 130º). Cfr. Ibarra Flores, 1999a, 28-32, y 1999b, 24-29; así como Oviedo de la Vega y Oviedo Zúñiga, 1998, 1-41.

la luz de una interpretación enunciativa, y no limitativa, por lo que se trata, como hemos dicho, de características mínimas, mas no de estándares máximos de regulación.

El actual texto del artículo 116º, en su contenido fundamental, es producto de la trascendente reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 17 de marzo de 1987.¹² Al adquirir su redacción fundamental por virtud de esta reforma, se constituyó en uno de los preceptos constitucionales fundamentales del sistema federal, disponiéndose, por primera vez en la Constitución, la obligatoriedad para las entidades federativas de adoptar, en su estructura política interna, el principio de división de poderes. Aun cuando, al momento de concretarse esta reforma, todas las constituciones locales ya establecían este principio¹³ fundamental del Estado democrático de derecho, su constitucionalización consolidó la forma de la organización jurídico-política de los entes federados.

En la Constitución original de 1917, el artículo 116º tenía un solo párrafo en el que se preveía la posibilidad del arreglo de límites entre las entidades federativas a través de convenios amistosos.¹⁴ Las cuestiones electorales aplicables a los estados se encontraban establecidas, en su ínfima versión original, en el artículo 115º, que era el que resguardaba los dispositivos del derecho constitucional estadual.

Sin embargo, no fue sino con la reforma constitucional publicada en el DOF el 22 de agosto de 1996, que fueron introducidas —en la fracción IV— las garantías constitucionales en materia electoral local, las que redundaron en una evidente homologación con las normas electorales que rigen a nivel federal.¹⁵ Esta reforma constitucional fue extraordinariamente importante para la confección del actual sistema electoral de los estados de la República, pues la gran mayoría de los preceptos constitucionales que lo caracterizan partieron de ese decreto y mantienen vigencia en la actualidad.

12. Una bien lograda sistematización de las reformas y adiciones que han sufrido los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su texto original de 5 de febrero de 1917 a la fecha, se encuentra en Márquez Rábago, 2002, 389-739. Véase también Márquez Rábago, 2003.

13. Véase Cárdenas Gracia, 2003, 257.

14. En la actualidad el texto íntegro de esta disposición se encuentra en el artículo 46º, al que se trasladó con la reforma de 17 de marzo de 1987, sustituyendo al anterior que disponía que «Los Estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites, las arreglarán o solucionarán en los términos que establece esta Constitución».

15. Para una explicación de esta influencia véase De la Peza Muñozcano, 1997.

4. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL EN LOS ÁMBITOS ESTATAL Y MUNICIPAL

Un primer aspecto de las normas constitucionales federales en el marco jurídico electoral estatal lo encontramos en las obligaciones que señalan a los ciudadanos mexicanos en los ámbitos estatal y municipal. Dispone la Carta federal (art. 34º) que se adquiere la condición de ciudadano de la República cuando se reúnen los siguientes requisitos: tener la calidad de mexicano,¹⁶ haber cumplido 18 años, y tener un modo honesto de vivir.

La Constitución prevé —en dos fracciones del artículo 36º que se han mantenido desde la redacción de 1917— que es obligación del ciudadano desempeñar: los cargos de elección popular de los estados (fracción IV), y los cargos municipales del municipio donde resida, así como las funciones electorales que le sean encomendadas (fracción V). La falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de estas obligaciones (art. 38º, fracción I) acarreará como sanción la suspensión de los derechos o prerrogativas de los ciudadanos, hasta por el término de un año, sin perjuicio de las diversas penas que por su actualización se señalen legalmente.

La inoperatividad práctica de esta suspensión de los derechos ciudadanos, debido a las causas mencionadas, nos lleva a apoyar la opinión de que esa sanción debe desaparecer. Quizás estos preceptos pudieron ser explicables en un contexto social en el que la incipiente participación política podría provocar riesgos de inestabilidad o ilegitimidad de las instituciones de gobierno. En la actualidad, la previsión de sanciones por la falta de cumplimiento de los deberes ciudadanos, dentro de los que se encuentran los que tienen que ver directamente con el ámbito local que hemos mencionado, resulta anacrónica e innecesaria. Esta consideración se justifica en el estadio de evolución de la cultura y las instituciones democráticas al que ha llegado nuestra sociedad.

5. ELECCIÓN DE GOBERNADOR DEL ESTADO

La Constitución General de la República establece las pautas básicas que rigen el sistema electoral de los gobernadores de los estados. En la fracción

16. La nacionalidad mexicana puede obtenerse por dos vías: por nacimiento o por naturalización (art. 30º de la Constitución federal).

III del artículo 115º de la Constitución de 1917 se concentraron diversas reglas electorales de carácter local. Como consecuencia natural del contexto revolucionario que le dio origen, desde el texto original (segundo párrafo) se consagró el principio de no reelección para los gobernadores,¹⁷ y un plazo en la duración de sus encargos no mayor a los cuatro años.¹⁸ Asimismo, se determinó que sólo podrían aspirar a ese alto mandato los ciudadanos mexicanos por nacimiento y nativos del estado de que se tratara, o con vecindad en éste no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección (sexto párrafo).

También desde la Constitución de 1917 se previó la circunstancia extraordinaria de desaparición de los poderes constitucionales de un estado, cuya declaración compete al Senado de la República (art. 76º, fracción V), que hace imperiosa la designación de un gobernador provisional. El procedimiento, ante un escenario tan excepcional, consiste en la presentación de una terna de candidatos por el presidente de la República ante el Senado, que designará al gobernador provisional con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes o, en su receso, por la Comisión Permanente. El gobernador provisional así designado convocará a la elección de gobernador constitucional, de acuerdo con la Constitución y las leyes del Estado de que se trate, y no podrá, desde luego, participar en ella. Es de destacarse que todo este procedimiento, por disposición de la Carta federal, tiene el carácter de supletorio, pues no procede si la Constitución estadual prevé la situación y el procedimiento que tenga que seguirse en su actualización.

Con la importante reforma constitucional publicada en el DOF el 29 de abril de 1933, que añadió varios párrafos a la fracción III, se estableció que la elección de los gobernadores sería directa, en los términos que determinaren las leyes electorales de cada entidad federativa, disposición que se mantiene en el actual artículo 116º constitucional (fracción I, segundo párrafo). A esa misma reforma se debe la precisión normativa que prohíbe, de manera absoluta y

17. Un estudio puntual de los antecedentes históricos y de la justificación de la vigencia del principio de no reelección en México se encuentra en Carpizo, 1999b.

18. La máxima revolucionaria de la no reelección no se pensó, en el texto constituyente, como aplicable a los servidores públicos municipales. No fue sino hasta la reforma constitucional publicada en el DOF el 29 de abril de 1933 que este principio se hace extensivo al ámbito municipal. Para el texto original del artículo 115º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos véanse Tena Ramírez, 1973, 926-927; y Márquez Rábago, 2002, 658-659.

relativa, la reelección para el cargo de gobernador. Quedó desde ese entonces establecido que los gobernadores elegidos mediante votación popular, en forma ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y bajo ningún motivo podrán volver a ocupar el cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o simples encargados del despacho. Empero, tratándose de ciudadanos que hubieren accedido a la titularidad del Ejecutivo estatal como gobernador sustituto, interino, provisional, suplente o designado para concluir un período, no podrán, desde luego, postular en el período inmediato. De ello se desprende la consideración de que sí lo podrán hacer en otro período posterior, siempre que, para el caso del interino, provisional o suplente de faltas temporales, no hayan sustituido al titular en los dos últimos años de su mandato.¹⁹ Esta última prohibición resulta apropiada porque el sustituto obtendría una ventaja frente a sus opositores en una elección, sobre todo debido a que el ejercicio tan inmediato del poder lo haría fácilmente identificable entre los electores, además de todas las ventajas que ese ejercicio tan reciente puede otorgar durante todo el procedimiento electoral.

Lo que buscaron las adiciones y reformas al artículo 115º de la Constitución de 1933 fue, fundamentalmente, pormenorizar para los gobernadores (pues ya existía una regla general desde 1917), y hacer extensivo para los diputados locales así como para los miembros de los ayuntamientos, el principio de no reelección que constituyó la bandera fundamental de la gesta revolucionaria de 1910 contra la funesta dictadura porfiriana de más de tres décadas que la precedió.

Una de las más importantes reformas al régimen jurídico-político de los gobernadores ha sido la reforma publicada en el DOF el 8 de enero de 1943 que dispuso que durarían en el cargo seis años en lugar de cuatro, superando la previsión original del constituyente de 1917.

El sistema electoral que caracteriza la elección de los gobernadores de los estados de la República mexicana, como se advierte en las disposiciones

19. Así lo ha interpretado el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P. J. 7/2003: «Gobernador interino, provisional o sustituto del estado de Veracruz. Al disponer el artículo 12 del Código Electoral en cuestión que los ciudadanos que hayan ocupado ese cargo en ningún caso podrán volver a desempeñarlo, transgrede el artículo 116, fracción I, de la Constitución federal (decreto 301 publicado el catorce de octubre de dos mil dos en la *Gaceta Oficial del Estado*», en SJG, nov. época, t. XVIII, marzo de 2003, 1106. Esta tesis emanó de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 33/2002 y su acumulada 34/2002.

que hemos descrito, es el de mayoría relativa. Ello quiere decir que, en la contienda electoral respectiva, resulta vencedor aquel candidato que logre acumular a su favor el mayor número de votos, aun cuando el porcentaje de mayoría que se alcance no represente la mitad de los votantes, mínimo que se exige en un sistema electoral de mayoría absoluta. Esto significa que basta que un candidato obtenga más de un voto frente a su más cercano opositor para erigirse en gobernador de un estado.

6. ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA LEGISLATURA LOCAL

Las directrices para la elección de los integrantes de las legislaturas locales fueron incorporadas en la fracción III del artículo 115^o en el texto de 1917. El cuarto párrafo estableció que el número de representantes en las legislaturas de los estados sería proporcional al de habitantes de cada uno de éstos, pero que, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podría ser menor de quince diputados propietarios. Mediante la reforma constitucional publicada en el DOF el 20 de agosto de 1928, este sistema cambia para establecer parámetros mínimos diferenciados en la asignación —explicable por su diverso crecimiento poblacional frente a la heterogénea extensión territorial de los estados— que aún rigen la conformación de los parlamentos estatales. Se estableció que el número de diputados de una legislatura local no podría ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegara a los cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población excediera los cuatrocientos mil pero no rebasara los ochocientos mil habitantes; y de once en aquellos con un número de habitantes mayor a ochocientos mil.

Con el DOF de 29 de abril de 1933, como hemos dicho, sobrevino la reforma —paralela a la que pormenorizó la máxima de no reelección para los gobernadores que les era aplicable desde 1917— de prohibición de la reelección inmediata para los diputados a la legislatura local, la que también permanece en vigor. Como aconteció para el caso del gobernador, quedó establecido que los diputados suplentes se encuentran habilitados para ser elegidos para el período inmediato con la calidad de propietarios, siempre que no hubieren ejercido el cargo. Por su parte, se dispuso que los diputados propietarios no podrían ser elegidos para el período inmediato con el carácter de suplentes. Cabe mencionar que la previsión de diputados propietarios y sus correspondientes suplentes se estableció desde la Constitución de 1917,

que señaló que cada distrito electoral de los estados nombraría un ciudadano para cada una de las dos categorías.²⁰

El sistema de elecciones de los legisladores locales permanecería incólume en el texto constitucional hasta que la gran reforma político-electoral de 1977 alcanzara la regulación de las entidades federativas y de sus municipios por decreto publicado en el DOF el 6 de diciembre de ese año,²¹ la que implicó la modificación de diecisiete artículos de la Constitución política federal.²² Como consecuencia de esta reforma, reflejo de la que experimentó el régimen electoral federal, se instituyó el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales. A este sistema electoral mixto se le ha llegado a denominar como «dominante mayoritario, atemperado por el principio de representación proporcional».²³

Dieter Nohlen sostiene que la representación de mayoría, tradicionalmente, es «aquel sistema en el que se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa)», mientras que la representación proporcional es «aquel sistema en el que la representación política refleja, si es posible exactamente, la distribución de los sufragios entre los partidos».²⁴ Su simbiosis configura sistemas electorales mixtos. La incorporación paulatina del sistema electoral mixto, que en los últimos años han experimentado las legislaturas de los estados, ha permitido el acceso de un número importante de legisladores de oposición y, en consecuencia, también la conformación pluripartidista de las cámaras de diputados locales.

7. GARANTÍAS Y PRINCIPIOS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES Y EN LA FUNCIÓN ELECTORAL LOCALES

La Carta Magna federal dispone que los procedimientos electorales por medio de los cuales se elige al gobernador del estado, a los diputados al Congreso local, así como a los presidentes municipales, síndicos y regidores de los

20. Véase quinto párrafo de la fracción III del artículo 115º de la Constitución de 1917.

21. Profundas reflexiones en torno a esta trascendente reforma se encuentran en Tena Ramírez, 2003, 581-643. Véase también Carpizo, 1999a.

22. Cfr. Soto Flores, 1995, 229.

23. Fix-Zamudio y Valencia Carmona, 2001, 597 y 620.

24. Nohlen, 2002, 86.

ayuntamientos, deben verificarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (art. 116º, fracción IV, inciso a).²⁵

Se denomina *sufragio* al «derecho público subjetivo de naturaleza política que consiste en el derecho que tienen los ciudadanos de elegir, ser elegidos y participar en la organización y actividad del poder del Estado». ²⁶ A través del sufragio los ciudadanos coadyuvan, como miembros de la comunidad, a la conformación del Estado y, en consecuencia, a la integración funcional de toda la sociedad política,²⁷ incluida la establecida en las demarcaciones estatales y municipales.

El que el derecho público subjetivo que implica el sufragio deba ser *universal* significa que le asiste a toda persona perteneciente a la comunidad política, sea estatal o municipal, siempre que reúna, por supuesto, los requisitos constitucionales y legales exigidos para alcanzar y mantener la condición de ciudadano. El sufragio debe ser *libre* en el sentido que debe ser una manifestación de la voluntad personalísima del votante, no sujeta a coacción o presión externa de ninguna clase. El sufragio debe ser *secreto* por lo que no es permisible disposición normativa alguna que obligue al sufragante a externar el sentido de su elección, garantizándose que la preferencia electoral quede en el exclusivo conocimiento del titular del derecho. Finalmente, el sufragio es *directo* debido a que no es permitido que éste se emita por tercera persona; se trata de un derecho personal e intransferible.

La función electoral debe realizarse con base en cinco principios constitucionales básicos: legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia (art. 116º, fracción IV, inciso b).²⁸ Estos principios son, desde luego, atribuibles a cualquiera persona pública o privada, incluidos los partidos políticos con los que directamente interactúa el órgano estatal al que se

25. Estas características del sufragio en el derecho electoral local resultan una feliz extrapolación de las que se encontraban previstas para el federal. Véase artículo 41º, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

26. Dalla Vía, 2003, 62.

27. Ver Arnaldo Alcubilla, 2000, t. II, 1206.

28. Estas máximas fueron trasladadas, en forma encomiable, desde el orden jurídico electoral federal al local. Véase artículo 41º, fracción III, párrafo primero, *in fine*, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

encomienda la organización y calificación de las elecciones,²⁹ que es al que corresponde velar, en primera instancia, por que estas máximas se efectivicen.

La *legalidad* incide en que la función electoral estadual debe ceñir su marco de actuación a la normatividad constitucional y legal que regula su organización, atribuciones, funcionamiento y competencia. La *imparcialidad* obliga al órgano responsable de organizar las elecciones a que su funcionamiento no sea tendencioso, aprovechado, favorable o preferente hacia alguno de los actores políticos. La *objetividad* significa que el instituto o consejo electoral local debe basar su actuación en hechos debidamente demostrados y admitidos de manera tangible, sin que quepa la posibilidad de que sus miembros actúen con base en impulsos o apreciaciones subjetivas.³⁰ El principio de *certeza* consiste en «dotar de facultades expresas a las autoridades locales, de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que la actuación de las autoridades electorales está sujeta».³¹ Por último, el de *independencia* es un principio que significa que la función electoral estará exenta de injerencias de cualquier tipo que pretenda ejercer algún ente u órgano público o privado.

Estos principios fueron establecidos en atención a la naturaleza y a las características que deben poseer las autoridades electorales como responsables del desarrollo de procesos electorales confiables y transparentes. Corresponde al legislador local no sólo incluir en sus normas las disposiciones necesarias para que las autoridades electorales se rijan por dichos principios

29. Así, por ejemplo, cualquier clase de colaboración de los órganos electorales para con los partidos políticos, fuera de los cauces de la equidad, habrá de reputarse contrario a los principios de imparcialidad e independencia, como se evidencia con la tesis de jurisprudencia P. J. 88/2001 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: «Instituto Electoral del Estado de Morelos. Los artículos 58 bis, 59, inciso j) y 77, fracción IX, del código electoral de esa entidad federativa, que la facultan para colaborar con los partidos políticos en el desarrollo de los procesos internos de selección de sus dirigentes y candidatos, violan los principios rectores del artículo 116 de la Constitución federal», en SJG, nov. época, t. XIV, julio de 2001, 695. Esta tesis derivó de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 14/2000 y sus acumuladas 15/2000, 16/2000, 17/2000, 18/2000, 20/2000 y 21/2000.

30. Véase Del Castillo del Valle, 2003, 99.

31. Tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. J. 60/2001: «Materia electoral. Principios rectores. En las constituciones y leyes de los estados debe garantizarse, entre otros, el de certeza en el desempeño de la función electoral», en SJG, nov. época, t. XIII, abril de 2001, 752. Esta tesis se desprende de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001.

en el ejercicio de sus funciones, sino también prever las normas suficientes para que éstos rijan su estructuración o conformación orgánica.³²

8. GARANTÍA DE AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL EN MATERIA ELECTORAL LOCAL

La Carta federal ordena que las constituciones y las leyes electorales de las entidades garanticen que las autoridades a las que les sea encomendada la organización de las elecciones, así como los tribunales instituidos para resolver los procesos jurisdiccionales respectivos, gocen de autonomía funcional e independencia en la emisión de sus decisiones y resoluciones (art. 116º, fracción IV, inciso c).

Esta autonomía del órgano electoral debe entenderse que comprende cuatro ámbitos fundamentales en los que se manifiesta: el político, el financiero, el jurídico y el administrativo.³³ Por virtud de la autonomía política, el órgano electoral debe funcionar de manera independiente, sin sujeción a algún otro, amén de que las leyes que lo rigen deben reconocerle su carácter de máxima autoridad en la materia. Merced a la autonomía financiera se le debe garantizar su independencia desde el punto de vista económico, al reconocérsele las atribuciones de elaborar, aprobar y ejercer, por sí mismo, su presupuesto. La autonomía jurídica consiste en la atribución del órgano electoral para autodeterminarse, es decir, para ejercer su facultad reglamentaria a efecto de regular su operación y funcionamiento. Por último, la autonomía administrativa quiere decir que habrán de estar facultados para «establecer los parámetros de organización interna del mismo».³⁴

La función pública de organización de las elecciones corresponde, en los estados de la República, a organismos autónomos permanentes que reciben distintas denominaciones: instituto, consejo o comisión.

32. Al respecto, consúltese la tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. J. 1/2003: «Autoridades electorales estatales. Su actuación y conformación orgánica se rigen por los principios establecidos en el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos», en SJG, nov. época, t. XVII, febrero de 2003. Esta tesis derivó de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 27/2002.

33. Véase Hernández, 2003, 84-85.

34. *L. cit.*

Por otra parte, la tipificación jurídica de los tribunales electorales de los estados es homogénea. En la actualidad existen catorce tribunales electorales en las entidades federativas que se encuentran incorporados al Poder Judicial estatal (43,75%), diecisiete que tienen la naturaleza de órganos constitucionales autónomos (53,12%, incluyendo el del Distrito Federal) y uno, el de Yucatán, que tiene una naturaleza mixta (3,12%).³⁵

9. GARANTÍA DE LA PREVISIÓN DE UN SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL LOCAL

Institucionalización del sistema de medios de impugnación

Para nadie es desconocido que la cuestión contenciosa electoral de gran parte de la vida política independiente de México se caracterizó por su encomienda a autoridades del orden administrativo y legislativo, a través de sistemas de cuestionable independencia e imparcialidad como lo fue la autocalificación.³⁶

No es sino hasta la década de 1980, en 1986, cuando por primera vez se instituye un órgano jurisdiccional competente para dirimir y resolver las disputas originadas por la impugnación de actos de naturaleza electoral, con la institucionalización del Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuyas resoluciones se limitaban a ser de carácter declarativo, pues era al órgano legislativo al que, en instancia definitiva, le correspondía resolver las impugnaciones. Con la desaparición de la autocalificación de elecciones (1993) se propicia la consolidación del sistema judicial de impugnación electoral y se sientan las bases para la instauración de las reglas de justicia electoral que rigen en la actualidad.

Con la reforma electoral promulgada el 22 de agosto de 1996 se registra un nuevo avance en cuanto a justicia constitucional electoral se refiere, trascendente para las entidades federativas, al incorporarse el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, y al establecerse un renovado sistema de medios de impugnación en esta materia que tuvo repercusión directa en los procedimientos jurídicos que cuestionaban las resoluciones de las autoridades electorales del orden estatal.

35. *Ibid.*, 89-90. Para un apunte sobre el tema véase Girón López, 1999, 1101-1109.

36. Una nota puntual de la evolución de la calificación de las elecciones en México, hasta el año de 1993, se encuentra en Barquín Álvarez, 1994.

El régimen normativo del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal queda instituido en el artículo 99º constitucional, el que, antes de la reforma de 1996, acogía cuestiones relacionadas con las renunciaciones y licencias de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.³⁷

Constituye una garantía constitucional del derecho electoral local la previsión de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y las resoluciones que se produzcan en materia electoral se sujeten, invariablemente, a los principios de legalidad (art. 116º, fracción IV, inciso d) y de constitucionalidad (art. 99º, fracción IV).³⁸ Este último principio le corresponde conocer, en exclusiva, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como recién lo ha aclarado su Tribunal Pleno a propósito de la resolución de la contradicción de tesis 2/2000.³⁹ Con esta interpretación quedó establecido que la única manera en la que el Tribunal Electoral podrá realizar la interpretación de un precepto constitucional será cuando ello no signifique una contrastación de la regularidad de una ley electoral frente a la Constitución, atribución que corresponde privativamente a la Suprema Corte de Justicia, a través de la presentación del proceso de acción de inconstitucionalidad,⁴⁰ única vía para impugnar la contradicción de leyes electorales frente a la Constitución.⁴¹ Esta disposición no ha estado tampoco exenta de crítica doctrinal porque, al ser la acción de inconstitucionalidad la única vía de impugnación de las leyes de esta naturaleza, y al encontrarse delimitado el grupo de potenciales órganos con legitimación procesal suficiente para presentar la acción: «se deja sin

37. Cfr. Márquez Rábago, 2002, 599.

38. Esta dualidad del control jurisdiccional en materia electoral permite la clasificación de la justicia electoral en constitucional (integrada por la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y el juicio de revisión constitucional electoral), y de legalidad (en la que se ubican los recursos de revisión, apelación, reconsideración, el juicio de inconformidad y el juicio para dirimir los conflictos laborales de los empleados de las instituciones electorales). Véase Morales-Paulín, 2002, 61.

39. Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación P. J. 23/2002: «Carece de competencia para pronunciarse sobre inconstitucionalidad de leyes», en SJG, nov. época, t. XV, junio de 2002, 82.

40. En un interesante análisis argumentativo en contra del sentido de esta resolución, el doctor José Ramón Cossío Díaz, actual ministro de la Suprema Corte de Justicia, sostuvo que la corte: «sencillamente, acrecentó su monopolio interpretativo sobre la Constitución, suprimiendo las funciones que en esa materia se le habían asignado al Tribunal Electoral por el órgano reformador de la Constitución» (Cossío Díaz, 2002, 36). Otro apunte agudo y crítico respecto de este asunto puede verse en Bigné Guerra, 2003, 39-43.

41. Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia P. J. 25/2002: «Leyes electorales. La única vía para impugnarlas es la acción de inconstitucionalidad», en SJG, nov. época, t. XV, junio de 2002, 81. Esta tesis emanó del estudio de la trascendente contradicción de tesis 2/2000-PL.

medios de defensa a los ciudadanos y gobernados a quienes se aplican dichas leyes electorales»,⁴² privilegiándose a los partidos políticos sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Juicio de revisión constitucional electoral

Merced al principio de impugnación que rige los sistemas procesales, el orden jurídico electoral local trasciende al orden federal a través de un juicio de revisión constitucional, del que puede afirmarse que constituye la institucionalización de una suerte de *amparo casación* en materia electoral.⁴³

Corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su calidad de máximo órgano jurisdiccional especializado en la materia, a través de su Sala Superior, el conocimiento y resolución definitiva e incuestionable del juicio de revisión constitucional electoral. Este medio de impugnación tiene por objeto el estudio de los agravios ocasionados por los actos o resoluciones que, con el carácter de definitivos y firmes, hayan sido emitidos por las autoridades de las entidades federativas competentes para organizar y calificar las elecciones (institutos o consejos estatales electorales), o para resolver las controversias que surjan durante éstas (tribunales electorales estatales), que se estimen violatorios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de las elecciones de gobernadores, de diputados locales y de ayuntamientos. Los partidos políticos son quienes pueden promover este juicio.⁴⁴

El juicio sólo es procedente cuando la reparación que se solicite sea posible dentro de los plazos electorales, tanto desde el punto de vista material como jurídico, y sea, además, factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios que hayan resultado elegidos.

A propósito de los plazos, constituye una garantía del sistema de impugnación electoral que éstos sean «convenientes» para el desarrollo de todas las

42. Reyes Reyes, 2000, 167.

43. Cfr. Láynez Potisek, 1997, 196.

44. Consúltense los artículos 99º, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189º, fracción I, inciso e, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3.2º, inciso e, y 86º a 93º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

instancias impugnativas, tomando en consideración el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales (art. 116º, fracción IV, inciso e).

El juicio de revisión constitucional electoral responde a la caracterización del federalismo judicial electoral que existe en el sistema jurídico mexicano. Se trata de un auténtico proceso jurisdiccional de control de constitucionalidad de naturaleza electoral, que llega a ventilarse una vez agotados los medios jurídicos de defensa ante los tribunales locales; a semejanza de lo que sucede con la impugnación de sentencias definitivas que, en controversias de cualquier otra materia, se actualiza con la promoción de un juicio de amparo directo.⁴⁵

Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral

Con la paradigmática reforma judicial de 31 de diciembre de 1994,⁴⁶ aparece en la escena del, en ese entonces, incipiente sistema de control de la constitucionalidad mexicano el proceso de acción de inconstitucionalidad,⁴⁷ que, en su concepción primitiva, no era procedente en contra de actos de materia electoral. Más adelante, al sufrir el artículo 105º constitucional, en su fracción II, su única reforma hasta la fecha desde su transformación en 1994 (publicada el 22 de agosto de 1996), se introdujo un inciso *f*, para establecer que los partidos políticos con registro estatal, a través de sus respectivas dirigencias, se encuentran legitimados para presentar estas acciones exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la cámara legislativa del estado,⁴⁸ y en única instancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴⁹

45. Véase Láynez Potisek, 1997, 197.

46. Resultan ilustrativos para el análisis de esta reforma los estudios de Soberanes Fernández, 1995; Fix Fierro, 1996, y Carpizo, 2000.

47. Los aspectos procesales de la acción de inconstitucionalidad pueden estudiarse en Arteaga Nava, 1997; Baltazar Robles, 2002; Brage Camazano, 2000; Castro, 2001; y, Reyes Reyes, 2000.

48. Esta legitimación que les asiste para impugnar las leyes electorales locales «en exclusiva» a los partidos políticos con registro estatal, ha sido duramente criticada (entre muchas otras cuestiones relacionadas con la regulación constitucional y legal de las acciones de inconstitucionalidad) por Miguel Covián Andrade (2001, 310-312). No obstante esta aparente exclusividad, la Suprema Corte de Justicia ha admitido la legitimación procesal de las minorías parlamentarias para impugnar normas electorales, como ocurrió, por ejemplo, con la acción de inconstitucionalidad 9/1997, que fue presentada por ocho de los veinticuatro diputados de la legislatura del estado de Chihuahua contra reformas y adiciones a la Ley Electoral del Estado (SG, nov. época, t. VII, enero de 1998, 778 y ss.). Cfr. Melgar Adalid, 1999, 84.

49. Véanse los artículos 99º, párrafo primero; 104º, fracción IV, y 105º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º de la «Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución»; y 10º, fracción I, y 184º de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

También quedó preceptuado (art. 105º, fracción II, penúltimo párrafo) que las leyes electorales locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos con noventa días de antelación al inicio del procedimiento electoral en que vayan a aplicarse, y que durante este procedimiento no podrán realizarse «modificaciones legales fundamentales». Este plazo de noventa días tiene la finalidad de permitir que, antes de que se inicie el procedimiento de la elección, en primer lugar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice y resuelva la impugnación constitucional y, en segundo lugar, el órgano legislativo competente pueda, en su caso, corregir la anomalía.⁵⁰

Debe destacarse que, según las reglas desprendidas de la «Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional», la acción de inconstitucionalidad en materia electoral recibe una regulación especial, distinta de la que existe para el proceso que no reviste esta materia. Esta circunstancia se evidencia, por ejemplo, en los términos que la ley prevé para el desarrollo de las etapas procesales, que son más breves que los que rigen en el proceso constitucional ordinario.

10. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ÁMBITO LOCAL

Como consecuencia de que se han constituido en vehículos insustituibles de acceso al ejercicio del poder público, los partidos políticos han sido objeto de numerosos estudios doctrinales.⁵¹ Tal como informa Hans-Rudolf Horn, en la actualidad «no puede entenderse una sociedad pluralista y democrática sin la existencia de partidos, que actúan como cuerpos intermedios, que crean las condiciones concretas a través de las cuales las diferentes fuerzas sociales se expresan y acceden al poder».⁵²

La idea de la necesaria constitucionalización de los partidos políticos en México se concretó, en definitiva, con la reforma política de 1977.⁵³ Una de

50. Véase Láynez Potisek, 1997, 192.

51. Para un pionero y clásico estudio sistemático de los partidos políticos consúltese a Maurice Duverger (1972).

52. Horn, 1988, 1078.

53. Un estudio pormenorizado de la situación de los partidos políticos en México entre la época constituyente de 1917 y la reforma política de 1977 es el de Daniel Moreno (1977).

las ideas pioneras acerca de esta institucionalización se debió a los aportes que, sobre el contexto de la racionalización del poder, produjo el ilustre jurista Hans Kelsen.⁵⁴

Nos adherimos a la definición que de partido político formula el doctor Jorge Fernández Ruiz:

Es la agrupación permanente de una porción de la población, vinculada por ciertos principios y programas, derivados de su interpretación del papel que corresponde a los depositarios del poder público y a los diversos segmentos sociales en el desarrollo socioeconómico del Estado, con miras a hacerse de dicho poder para, en ejercicio del mismo, poner en práctica los principios y programas que postula.⁵⁵

Entre las características esenciales de un partido político están el ser una organización durable, estructuralmente completa, con voluntad deliberada de ejercer directamente el poder y buscar el apoyo popular para el cumplimiento de ese propósito, y contar con una independencia orgánica y funcional respecto del Estado.⁵⁶

En los procedimientos electorales de las entidades federativas pueden observarse tres garantías constitucionales fundamentales a favor de los partidos políticos: a) la de los partidos políticos nacionales para participar en las elecciones locales; b) la relativa al financiamiento público (que se consagra paralelamente a la obligación de transparencia de los gastos ocasionados por su ejercicio); y, c) la referente al acceso equitativo a los medios de comunicación.

Garantía de los partidos políticos nacionales para participar en los procedimientos de elección locales

A los partidos políticos nacionales (art. 41º, fracción I, de la Carta federal) les asiste el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.⁵⁷

54. Cfr. Horn, 1988, 1076-1078.

55. Fernández Ruiz, 2003a, 90.

56. Véase De Andrea Sánchez, 2002, 64.

57. Esta disposición fue introducida desde el momento mismo de constitucionalización de los partidos políticos debido a la llamada reforma política publicada en el DOF el 6 de julio de 1977.

Asimismo, pueden contender en estas elecciones los partidos políticos estatales, es decir, los que hubieren obtenido su registro ante la autoridad estatal electoral, circunscripción a la cual se limitará ese derecho de participación.

Garantía de financiamiento público y deber de transparencia en gastos de campaña

Uno de los grandes temas del derecho electoral mexicano en la actualidad es el relativo al régimen de financiamiento de los partidos políticos. La doctrina ha llegado a señalar, inclusive, la violación del régimen constitucional de las contribuciones en relación con los recursos que del erario público se destinan a los partidos.⁵⁸

No obstante esta aseveración, desde el propio texto constitucional se establece (art. 116º, fracción IV, inciso f) que a los partidos políticos se les reconoce el derecho de percibir del erario público los recursos económicos que les sean suficientes para el cumplimiento de sus fines. Al mismo tiempo, se les impone la obligación correlativa de que las erogaciones que realicen con motivo de la actividad propia de su naturaleza sean transparentes (art. 116º, fracción IV, inciso h).

Garantía de acceso a los medios de comunicación

Los partidos políticos tienen derecho a transmitir en los medios de comunicación masiva —radio y televisión, principalmente— sus idearios, programas y plataformas políticas, para ofrecerlos a los potenciales votantes y, finalmente, convencerlos para que opten por la propuesta que a través de esos medios se somete a su consideración. Esta prerrogativa resulta sustancial por la importancia que han adquirido los medios de comunicación masiva en los últimos años, sobre todo la televisión abierta, que se ha convertido en el instrumento estratégico de divulgación y difusión del que se valen los partidos políticos para atraer el voto ciudadano a su favor.

58. Para el maestro emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Ignacio Burgoa Orihuela, el que una parte de los gastos públicos de la Federación se destine al financiamiento público de los partidos políticos «viola el principio de justicia tributaria, pues las contribuciones públicas deben destinarse a los gastos de la Federación, de los Estados o de los municipios [según lo dispone el artículo 31º, fracción IV, de la Constitución federal], y no para el sostenimiento de entidades distintas, como son los partidos políticos» (el añadido es nuestro, véase Burgoa O., 2001, 553).

Un aspecto importante de esta prerrogativa es el acceso con equidad, es decir, que su ejercicio se confiera en condiciones idénticas para todos los partidos, tanto en los órganos públicos de divulgación como en los privados. Lo que con esto se pretende es que se garantice la igualdad en el ejercicio de este derecho, de manera tal que el procedimiento electoral no sea tendencioso hacia alguna de las partes en la contienda política de que se trate.⁵⁹

11. DERECHO PENAL ELECTORAL LOCAL

El inciso *i* de la fracción IV del artículo 116^o constituye la base constitucional del derecho penal electoral local. En él se dispone que las constituciones de los estados y las leyes electorales deberán garantizar la tipificación de delitos y de faltas electorales, así como las sanciones a las que, por su comisión, se hagan acreedores quienes incurran en unos u otras.⁶⁰

Son delitos electorales «aquellas acciones u omisiones que, de una u otra forma, atentan contra los principios de objetividad, transparencia, igualdad y libertad, que han de regir un sistema electoral democrático».⁶¹ Su tipificación, a cargo de los órganos legislativos estatales, puede verificarse en un capítulo especial en los códigos procesales penales, o como apéndice en las leyes o códigos electorales de los estados. Las cámaras legislativas de los estados pueden inspirarse, para la regulación de las conductas delictivas en materia electoral, en los modelos ofrecidos por la legislación federal, pero también están autorizadas, en ejercicio de su competencia constitucional autónoma, para tipificar nuevas conductas delictivas.⁶²

Regularmente, entre otras conductas, se consideran delitos electorales en el ordenamiento jurídico estatal los siguientes: que, actualizado un impedimento para ejercer el voto, se vote; que al momento de ejercer el voto el ciudadano se presente armado; que un ciudadano vote más de una vez; que se sustraiga, altere o destruya un documento electoral; que se obligue a un ciudadano, por cualquier medio, a emitir su voto a favor de determinado

59. Cfr. Del Castillo del Valle, 2003, 189.

60. Sobre esta materia véanse Dosamantes Terán, 2003; Zamora Jiménez, 2000; Islas de González Mariscal, 2000; Reyes Tayabas, 2000; y González de la Vega, 1997.

61. Fernández Segado, 2000, 332.

62. Cfr. Del Castillo del Valle, 2003, 199.

candidato; que se haya aceptado la postulación a un cargo de elección popular a sabiendas de que no se reúnen los requisitos mínimos de elegibilidad; que, sin tener la calidad de funcionario de casilla, la persona se ostente como tal; que se obstaculice el desarrollo normal del procedimiento de elección; que se viole, de cualquier manera, el derecho de voto secreto; que un funcionario, al que la ley le reconoce fe pública, certifique hechos falsos, o se niegue a dar fe de los actos en que debe intervenir conforme a la ley; que un ministro de culto religioso, por cualquier medio, induzca al electorado a votar a favor o en contra de determinado candidato.⁶³

12. BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ELECTORAL MUNICIPAL

No podemos concluir estos apuntes sin aludir, así sea en forma sucinta, al marco constitucional del derecho electoral de los municipios, por cuanto constituyen la «base de la división territorial y de la organización política y administrativa» de los estados de la República (art. 115º, primer párrafo).⁶⁴

En nuestros días, el municipio es una institución que se ha fortalecido como objeto autónomo de estudio del derecho constitucional y administrativo federal,⁶⁵ inclusive con un mayor grado de autonomía de la que ha podido conquistar el derecho estatal.

Las principales reglas electorales de los municipios se encuentran en las fracciones I y VIII del artículo 115º constitucional, sin soslayar los contenidos de la fracción IV del artículo 116º en lo que resulten aplicables a este ámbito.

En el texto primitivo del artículo 115º de la Constitución federal se previó que los estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, instituyéndose al municipio como la base de su división territorial y organización política y administrativa. Sin

63. *Ibid.*, 199-201.

64. Un estudio importante en relación con la situación del derecho electoral de los municipios, hasta antes de las reformas de 1996, es el de López Chavarría (1994).

65. En la actualidad existe en México un importante bagaje de obras que se ocupan, con el debido rigor sistemático, de esta disciplina jurídica; entre ellas pueden mencionarse las siguientes: Valencia Carmona, 2002 y 2003; Fernández Ruiz, 2003b; Quintana Roldán, 2002; Robles Martínez, 2002; y, Rendón Huerta, 1998.

embargo, este texto no proveyó mayor normativa para las cuestiones electorales municipales, pues sólo dispuso, en la fracción I, que cada municipio sería *administrado*⁶⁶ por un ayuntamiento de elección popular directa.

No fue sino con el decreto publicado en el DOF el 29 de abril de 1933 cuando se introducen ciertos principios rectores de derecho electoral municipal. Al añadirse un segundo párrafo a la mencionada fracción I, se constitucionalizó el, hasta esa fecha, vigente principio de no reelección inmediata para los funcionarios públicos de los ayuntamientos: presidentes municipales, regidores y síndicos elegidos en votación popular directa. Al mismo tiempo, desde entonces se dispone que las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, llegaran a desempeñar las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, tampoco podrán ser elegidas para el período inmediato. Además, también se cerró la posibilidad de que estos funcionarios pudieran llegar a postularse con el carácter de suplentes para la elección inmediata posterior. En cambio, para la hipótesis de los funcionarios municipales suplentes, las consecuencias son distintas: siempre que no hayan llegado nunca a estar en ejercicio, éstos se encuentran, desde luego, autorizados para postular como propietarios para el período inmediato.

El 12 de febrero de 1947 se publica en el DOF que en las elecciones municipales participarían las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, tanto con el derecho de votar cuanto con el de ser elegidas para ocupar posiciones públicas. Esta reforma, más que apreciarse como una concesión encomiable para el fortalecimiento de la vida democrática, significó un consreñimiento de la participación política de la mujer, pues se limitó únicamente al ámbito municipal. Es por esta razón que la efímera vigencia de esta disposición terminó con su derogación seis años más tarde, en el DOF el 17 de octubre de 1953, cuando quedó estipulada, en definitiva, la igualdad jurídica y política del varón y la mujer, al reconocerse desde entonces que uno y otra «previa reunión de los requisitos constitucionales de nacionalidad mexicana, edad mínima de 18 años y un modo honesto de vivir», son ciudadanos

66. Posteriormente, con la reforma publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1999, se sustituyó la locución «administrado» por la de «gobernado», para adjetivar la función que tiene el ayuntamiento en la institución municipal. Un sector de la doctrina ve en esta modificación la superación de la concepción gerencial del municipio, que lo entendía como una mera forma de descentralización administrativa, al reconocérsele, con este vocablo, como una verdadera instancia autónoma de gobierno, como un ente desde cuyo seno también se ejerce el poder político, a la manera en que éste se despliega en los estados y en la Federación.

de la República. Posteriormente, esta condición jurídica se enaltece cuando se incorpora al texto constitucional que «el varón y la mujer son iguales ante la ley» (art. 4º), gracias a la reforma publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1974.

Un paso importante en la democratización de los ayuntamientos lo constituyó la reforma política de 1977. A ella se debe la consagración del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos que, en el texto incorporado por el decreto respectivo, era limitado al de aquellos municipios cuya población excediera los trescientos mil habitantes.⁶⁷

Con la gran reforma al artículo 115º constitucional del DOF de 3 de febrero de 1983, se añaden tres párrafos a la fracción I para prever la suspensión y la desaparición de los ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros. Respecto de todos estos mecanismos, se incorporó a la Constitución federal que, para que procedan, se debe alcanzar el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de las legislaturas locales.

Con la misma reforma de 1983 quedó establecido que, en la hipótesis de que se declare desaparecido un ayuntamiento, sea por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros, las legislaturas locales se encargarán de designar entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los períodos de los que se trate. Más tarde, con la no menos trascendente reforma publicada en el DOF el 23 de diciembre de 1999, se complementa el precepto al establecer que esos concejos municipales estarán integrados por el número de miembros legalmente establecido, quienes, además, deberán acreditar los mismos requisitos de elegibilidad que se exigen para los regidores.

Esta misma reforma de 1999 trajo consigo (al modificarse el art. 115º, fracción I, primer párrafo) la previsión expresa de que los ayuntamientos quedarían integrados por un presidente municipal y por el número de regidores y síndicos que la ley respectiva determinare.

El sistema electoral mixto que institucionaliza la Constitución federal para los municipios, ha propiciado que, en la actualidad, al igual que lo que sucede

67. Un muy ilustrativo estudio de la situación actual de los sistemas electorales de los municipios mexicanos, en relación con la forma en que ha operado el principio de representación proporcional, es el de Acedo (2003).

con los congresos locales, se presente un alto grado de pluralismo político. Resulta previsible que en el futuro este sistema siga fomentando la alternancia y la convivencia de las distintas fuerzas políticas en la titularidad de los cargos públicos adscritos a los ayuntamientos mexicanos.

13. CONSIDERACIONES FINALES

De la muy apretada panorámica que hemos pretendido ofrecer con este ensayo, podemos afirmar que, si bien se han sucedido a lo largo de la vida política mexicana posrevolucionaria trascendentes avances, falta todavía un largo trecho por recorrer en la evolución de los sistemas e instituciones del derecho electoral local. Si atendemos la tendencia histórica reciente de que el orden jurídico electoral estadual ha venido actualizándose bajo la inspiración del derecho electoral del orden federal, impulsado desde el mismo texto constitucional, es de esperarse que se produzcan grandes transformaciones en un futuro próximo, sobre todo para recoger las insistentes demandas sociales de mejores sistemas de rendición de cuentas, transparencia en el manejo de los recursos públicos que se destinan al sostenimiento de los partidos políticos, otorgamiento de mayores facultades de fiscalización a los órganos electorales, necesaria regulación de las precampañas, reducción de costos de las campañas, conveniencia de permitir el voto de los mexicanos residentes en el extranjero,⁶⁸ nuevas formas de postulación y acceso a los cargos públicos y, en general, más pormenorizados sistemas de elección.

A las propuestas oficiales deben sumarse atendibles proposiciones elaboradas en los foros académicos. Dentro de las que interesan a los fines de este ensayo puede citarse la que formula la transformación de la actual Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 'Sala Electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación' y la conversión de las salas regionales del mismo tribunal en 'Tribunales Regionales Electorales', a los que correspondería el conocimiento y resolución de los juicios de revisión constitucional electoral que se interpongan en contra de los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante éstos en las entidades federativas.⁶⁹ En relación con este tema, incluso se ha

68. Sobre este tema consúltense Carpizo y Valadés, 2002; y Patiño Camarena, 1998.

69. Véase Terrazas Salgado y Delgado Estévez, 2002 (especialmente páginas 717-723).

llegado a proponer la desaparición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para dar paso a una 'Suprema Corte Electoral'.⁷⁰

Al momento en que escribo estas líneas, diversas propuestas de reforma, de grandes alcances, están siendo discutidas en el seno de las cámaras en el Congreso de la Unión con las que, si bien están orientadas a una transformación de la normativa constitucional y legal del sistema electoral federal, los ordenamientos locales se verán inmediatamente involucrados por los fenómenos de transposición y adecuación de las instituciones. El panorama no resulta menos que esperanzador en el camino hacia la consolidación del proceso de transición democrática de las instituciones políticas mexicanas.

70. Así se pronunció recientemente el acreditado doctor José Barragán Barragán en el Foro sobre Derecho Electoral en Conmemoración del V Aniversario del Tribunal Electoral del Distrito Federal (véase Flores, 2004, 3-C).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACEDO, Blanca

2003 «Los sistemas electorales municipales en México: la incorporación del principio de representación proporcional». En: J. Martínez Uriarte & A. Díaz Cayeros (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México* (pp. 279-344). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa / Centro de Investigación para el Desarrollo.

ARNALDO ALCUBILLA, Enrique

2000 «Sufragio». En: *Diccionario Electoral* (t. II). San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Agencia Española de Cooperación Internacional.

ARTEAGA NAVA, Elisur

1997 *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Corte. El caso Tabasco y otros*. México, D. F.: Monte Alto (tercera ed.).

1999 *Tratado de derecho constitucional* (vol. 2, lib. III: Derecho Constitucional Estatal). México, D. F.: Oxford University Press.

BALTAZAR ROBLES, Germán Eduardo

2002 *Controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad*. México, D. F.: Ángel Editor.

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel

1994 «La calificación de las elecciones en México». En: *Las reformas de 1994 a la Constitución y legislación en materia electoral* (pp. 43-51). México, D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) / Corte de Constitucionalidad de Guatemala / Procurador de Derechos Humanos de Guatemala.

BEGNÉ GUERRA, Alberto

2003 *Democracia y control de constitucionalidad. Los derechos político-electorales del ciudadano y el acceso a la justicia*. México, D. F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

BRAGE CAMAZANO, Joaquín

2000 *La acción de inconstitucionalidad*. México, D. F.: UNAM (segunda ed.).

BURGOA O., Ignacio

2001 *Derecho constitucional mexicano*. México, D. F.: Porrúa (14ª ed.).

CARBONELL, Miguel

2002 *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*. México, D. F.: UNAM.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime F.

1996 *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México, D. F.: UNAM.

2003 «Artículo 116. Comentario». En: M. Carbonell (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada* (t. IV: Artículos 94-122). México, D. F.: Porrúa / UNAM (17ª ed.).

CARPIZO, Jorge

1999a «XV. La reforma política mexicana de 1977». En: J. Carpizo, *Estudios constitucionales* (pp. 351-405). México, D. F.: Porrúa / UNAM (séptima ed.).

1999b «XXIII. El principio de no-reelección en México». En: J. Carpizo, *Estudios constitucionales* (pp. 519-531). México, D. F.: Porrúa / UNAM (séptima ed.).

2000 «Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción constitucional, del 31 de diciembre de 1994». En: J. Carpizo, *Nuevos estudios constitucionales* (pp. 181-222). México, D. F.: Porrúa / UNAM.

CARPIZO, Jorge & Diego VALADÉS

2002 *El voto de los mexicanos en el extranjero*. México, D. F.: Porrúa.

CASTRO, Juventino V.

2001 *El artículo 105 constitucional*. México, D. F.: Porrúa (cuarta ed.).

COSSÍO DÍAZ, José Ramón

2002 «El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia». En: *Este País. Tendencias y Opiniones*, 138, octubre, 35-39. México, D. F.

COVIÁN ANDRADE, Miguel

2001 *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, México, D. F.: Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional.

2002 *Teoría constitucional*. México, D. F.: Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional.

DALLA VÍA, Alberto Ricardo

2003 «El régimen electoral y los partidos políticos». En: A. M. Hernández & D. Valadés (coords.), *Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías* (pp. 55-69). México, D. F.: UNAM.

DE ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José

2002 *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México, D. F.: UNAM.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto

2003 *Derecho electoral mexicano*. México, D. F.: Centro Universitario Allende.

DE LA PEZA MUÑOZCANO, José Luis

1997 «La reforma federal en materia electoral y su impacto en las legislaturas locales». En: H. Fix-Fierro & J. R. Jiménez Gómez (coords.), *Revista Ameinape. La Administración de Justicia en México*, 3, enero-junio, 17-25. México, D. F.

DOSAMANTES TERÁN, Jesús Alfredo

2003 *Manual de la jornada y los delitos electorales*. México, D. F.: Porrúa.

DUVERGER, Maurice

1972 *Los partidos políticos* [Traducción de Julieta Campos y Enrique González Pedrero]. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (FCE).

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge

2003a *Poder legislativo*. México, D. F.: Porrúa / UNAM.

2003b *Régimen jurídico municipal en México*. México, D. F.: Porrúa.
(coord.)

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco

2000 «Delitos electorales». En: *Diccionario Electoral* (t. I). San José de Costa Rica: IIDH / Agencia Española de Cooperación Internacional.

FIX FIERRO, Héctor

1996 «La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994». En: *Reforma constitucional en México y Argentina* (pp. 41-57). México, D. F.: UNAM / Corte de Constitucionalidad de Guatemala.

FIX-ZAMUDIO, Héctor & Salvador VALENCIA CARMONA

2001 *Derecho constitucional mexicano y comparado*. México, D. F.: Porrúa (segunda ed.).

FLORES, José Luis

2004 «Buscan cerrar vacíos con Suprema Corte electoral». En: *El Universal*, 23 de marzo, 3-C. México, D. F.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N.

2000 *Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas*. México, D. F.: UNAM (segunda ed.).

GIRÓN LÓPEZ, Ma. del Carmen

1999 «Autonomía e independencia de los tribunales electorales de los Estados». En: J. J. Orozco Henríquez (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral* (t. III, pp. 1101-1109). México, D. F.: UNAM.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René

1997 *Derecho penal electoral*. México, D. F.: Porrúa.

HERNÁNDEZ, María del Pilar

2003 «Autonomía de los órganos electorales». En: *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, 1, enero-junio, 79-90. México, D. F.

HORN, Hans-Rudolf

1988 «Justicia constitucional y consenso básico. Reflexiones comparativas sobre desarrollo constitucionales mexicanos y alemanes». En: *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas* (t. II: Derecho Comparado). México, D. F.: UNAM.

IBARRA FLORES, Román

1999a *Derecho electoral guerrerense*. Chilpancingo: Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri, Congreso del Estado de Guerrero / Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero.

1999b *Los medios de defensa legal en materia político-electoral en Guerrero*. Chilpancingo: Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.

ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga

2000 *Análisis lógico semántico de los tipos en materia electoral y de Registro Nacional de Ciudadanos*. México, D. F.: Porrúa.

LÁYNEZ POTISEK, Javier

1997 «El control constitucional en materia político-electoral en México». En: *La actualidad de la defensa de la Constitución* (pp. 187-200). México, D. F.: UNAM / Suprema Corte de Justicia de la Nación.

LÓPEZ CHAVARRÍA, José Luis

1994 *Las elecciones municipales en México (estudio jurídico-político)*. México, D. F.: UNAM.

MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R.

2002 *Evolución constitucional mexicana*. México, D. F.: Porrúa.

2003 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus reformas y adiciones*. México, D. F.: Porrúa.

MELGAR ADALID, Mario

1999 *La justicia electoral*. México, D. F.: UNAM.

MORALES-PAULÍN, Carlos A.

2002 *Justicia constitucional*. México, D. F.: Porrúa.

MORENO, Daniel

1977 *Los partidos políticos del México contemporáneo. 1916-1977*. México, D. F.: B. Costa-Amic.

NOHLEN, Dieter

2002 «Sistemas electorales». En: F. Berlín Valenzuela (coord.), *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional* (pp. 83-100). México, D. F.: Porrúa.

OVIEDO DE LA VEGA, Andrés & Juan Ignacio OVIEDO ZÚÑIGA

1998 *Legislación electoral mexicana comentada*. México, D. F.: Oxford University Press.

PATIÑO CAMARENA, Javier

1998 *El voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, México, D. F.: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

2000 *Nuevo derecho electoral mexicano*. México, D. F.: Editorial Constitucionalista / Instituto Federal Electoral.

QUINTANA ROLDÁN, Carlos F.

2002 *Derecho municipal*. México D. F.: Porrúa (sexta ed.).

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita

1998 *Derecho municipal*. México D. F.: Porrúa (segunda ed.).

REYES REYES, Pablo Enrique

2000 *La acción de inconstitucionalidad*. México, D. F.: Oxford University Press.

REYES TAYABAS, Jorge

2000 *Puntualizaciones sobre delitos electorales en la legislación federal y en la del Distrito Federal*. México, D. F.: Tribunal Electoral del Distrito Federal.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo

2002 *El municipio*. México, D. F.: Porrúa (quinta ed.).

SERNA DE LA GARZA, José María

1998 *La reforma del Estado en América Latina: los casos de Brasil, Argentina y México*. México, D. F.: UNAM.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis

1995 «La reforma judicial federal mexicana de 1994». En: *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca* (pp. 397-416). México, D. F.: UNAM.

SOTO FLORES, Armando

1995 «El derecho constitucional electoral de 1917-1996». En: *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 203-204, septiembre-diciembre. México, D. F.

TENA RAMÍREZ, Felipe

1973 *Leyes fundamentales de México. 1808-1973*. México, D. F.: Porrúa (quinta ed.).

2003 *Derecho constitucional mexicano*. México, D. F.: Porrúa (35ª ed.).

TERRAZAS SALGADO, Rodolfo & José Francisco DELGADO ESTÉVEZ

2002 «Propuesta de reforma constitucional para la consolidación de la justicia electoral en México». En: J. Vega Gómez & E. Corzo Sosa (coords.), *Instrumentos de tutela y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 693-729). México, D. F.: UNAM.

VALENCIA CARMONA, Salvador

2002 «Derecho municipal». En: *Enciclopedia Jurídica Mexicana* (t. XI). México, D. F.: Porrúa / UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

2003 *Derecho municipal*. México, D. F.: Porrúa.

ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo

2000 *Delitos electorales*. México, D. F.: Ángel Editor.

MUNDO ELECTORAL



Escena en el puente de piedra. Óleo, 1844.

2004: LOS PROCESOS ELECTORALES DE URUGUAY Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

*Ronny Cáceres
Martín Monsalve*

URUGUAY

Izquierda logra Presidencia y dominio en el Parlamento

El 31 de octubre pasado será recordado como una fecha histórica en la política uruguaya pues, luego de 170 años de historia electoral, un candidato de izquierda: Tabaré Vázquez, logra hacerse de la presidencia, interrumpiendo así el predominio de los partidos Blanco y Colorado desde la vuelta a la civilidad iniciada en marzo de 1985.

A este hito también se suma el premio a la constancia de una agrupación como la Coalición Encuentro Progresista – Frente Amplio, que logra consolidar su posición como primera fuerza política uruguaya, después de 33 años de intentos fallidos y a dos semanas de la muerte de su fundador, el general Liber Seregni.

Demora en los resultados

La espera fue tensa, más aún cuando era preciso saber si habría una segunda vuelta. Empero, ya para el 6 de noviembre las cifras de la Corte Electoral estaban claras. La dupla de Tabaré Vázquez y Rodolfo Nin Novoa (Partido Encuentro Progresista – Frente Amplio) logró alcanzar el 50,45% de los votos, llegando así a la primera magistratura.



BBC/AP

Mutitud celebra frente al cuartel de campaña frentista la noche de la elección.

En segundo y tercer lugar, pero lejos, se ubicaron Sergio Larrañaga y Sergio Abreu, candidatos del oficialista Partido Nacional, con 34,30%, y Guillermo Stirling y Tabaré Viera del Partido Colorado, que obtuvieron el 10,36% de los sufragios.

Finalmente, los restantes partidos en contienda, el Independiente, el Partido de los Trabajadores, el Intransigente, el Partido Liberal y la Unión Cívica, juntos alcanzaron un 2,53% que los obligará a meditar.

Bajo ausentismo y bajo voto nulo

Siempre según lo publicado por la corte, del total de 2.488.004 ciudadanos habilitados para sufragar, concurrieron 2.229.611, configurando un 10% de ausentismo electoral.

Las cifras son bajas también en cuanto a votos nulos y en blanco, que representan un 1,39 y un 0,96%, respectivamente.

Frenteampelistas ganan también en el Parlamento

La contienda de octubre también modificó significativamente la correlación de fuerzas en el Parlamento. Según estima el diario *El País*, la izquierda también habría conseguido la mayoría en ambas cámaras, algo que no se producía en Uruguay desde 1966.

Aun cuando faltan ajustar algunas cifras, en el Senado e incluyendo al vicepresidente Nin Novoa, el MP - FA tendría 17

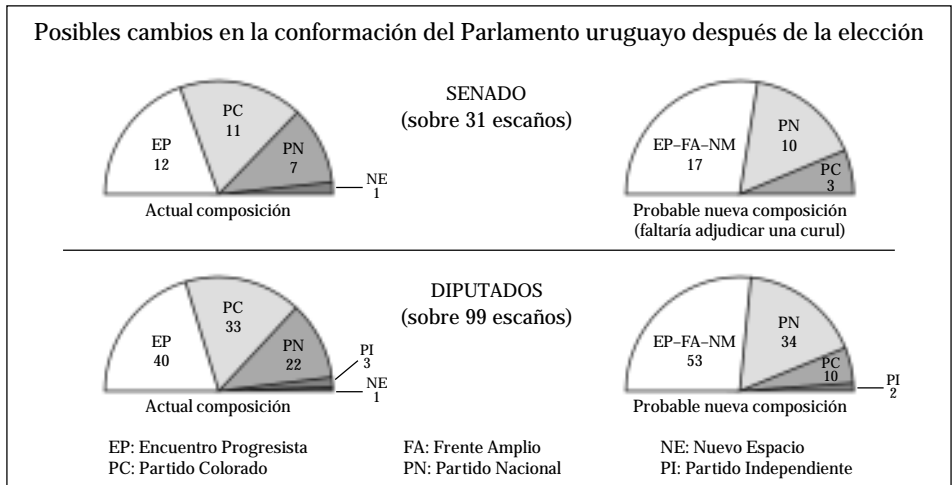


EL PAÍS DIGITAL

Tabaré Vázquez saluda desde un balcón del Hotel Presidente, la noche de la elección.

de los 31 integrantes y, en Diputados, al menos 53 bancas de las 99 establecidas.

El Partido Nacional, por su parte, sumó diez senadores incluyendo a los candidatos Larrañaga y Abreu; y, en cuanto a los Colorados, según *El País*, son seguras las bancas para el presidente Jorge Batlle y para el ex mandatario Julio Sanguinetti.



ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Claro triunfo republicano: el presidente George W. Bush es reelegido

El 2 de noviembre de 2004 se llevaron a cabo en los Estados Unidos de América las elecciones generales para elegir presidente y vicepresidente, 34 senadores, 435 miembros de la Cámara de Representantes y 11 gobernadores estatales. Asimismo, en 34 estados se sometieron a votación 162 propuestas legislativas elaboradas tanto por los órganos legislativos estatales como por iniciativa de los ciudadanos. El resultado de las elecciones favoreció en forma clara al Partido Republicano que retuvo la presidencia y la mayoría en ambas cámaras legislativas.

Sistema electoral y elecciones presidenciales

Luego de una polémica campaña electoral, el candidato del Partido Republicano, George W. Bush, resultó reelegido como presidente de los Estados Unidos de América. El presidente Bush obtuvo

286 votos electorales, mientras que el candidato del Partido Demócrata, John Kerry, consiguió sólo 252 votos.

El sistema electoral de los EE. UU. establece que un candidato gana la presidencia cuando obtiene por lo menos 270 de los votos del Colegio Electoral. Este organismo está compuesto por 538 delegados que representan a cada uno de los cincuenta estados de la Unión Americana. A cada estado se le asigna un grupo de entre 3 y 55 delegados que serán adjudicados, en su conjunto, al candidato que haya obtenido la mayoría de los votos en cada estado. Ese número de votos electorales de cada estado es igual a la combinación del número de senadores y representantes que el estado tenga en el Congreso. Cada estado tiene dos senadores, mientras que el número de representantes está basado en el tamaño



de la población. Los estados de Nebraska y Maine tienen reglas diferentes por las cuales sus votos electorales pueden ser divididos entre los candidatos, de acuerdo a la votación alcanzada por éstos.

Un amplio dominio republicano

En las elecciones del 2 de noviembre se renovó un tercio del Senado y la totalidad de la Cámara de Representantes. Como resultado de las elecciones, el Partido Republicano amplió el número de sus congresistas en ambas cámaras (54 en el Senado y 230 en la Cámara de Representantes) consolidando así su control sobre el Congreso. Respecto a los gobernadores estatales, la elección también favoreció a los republicanos que ahora cuentan con 28 de los cincuenta gobernadores.

Un elevado número de votantes y el voto electrónico

El elevado número de votantes y de utilización del voto electrónico fueron dos de las novedades del proceso electoral de 2004. El voto en los EE. UU. es facultativo y se requiere de una inscripción previa para ejercer este derecho. El porcentaje de votantes en las elecciones del 2 de noviembre (60%) fue el más alto en la historia política de los EE. UU., desde las elecciones de 1964.

El sistema del voto electrónico fue utilizado con éxito por el 29% de los electores. Bajo este sistema, el ciudadano elige su opción en una pantalla electrónica

SENADO		
Año	2002	2004
Republicanos	51	54
Demócratas	48	44
Otros	1	1

CÁMARA DE REPRESENTANTES		
Año	2002	2004
Republicanos	229	230
Demócratas	205	201
Otros	1	1

GOBERNADORES		
Año	2002	2004
Republicanos	28	28
Demócratas	11	21

o presionando un botón en la máquina. Los votos se almacenaron en cada máquina y se contaron en cada colegio electoral, que envió sus resultados a las oficinas centrales de recuento. Sin embargo, el sistema de votación más utilizado, según datos de la Comisión Electoral Federal, siguió siendo el de lectura óptica, en el 34,9% del electorado. Cada votante relleno sus opciones en los óvalos de una papeleta que se recuenta electrónicamente mediante un escáner.

A diferencia de las elecciones presidenciales de 2000, esta vez no se presentaron incidentes o irregularidades con los sistemas de votación y el resultado de la votación dio como claro ganador al presidente George W. Bush del Partido Republicano.

De los autores

Delia Ferreira Rubio

Argentina. Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Codirectora del Centro de Estudios para Políticas Públicas Aplicadas (CEPPA) y profesora del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad del CEMA (Centro de Estudios Macroeconómicos de la Argentina).

Especialista en temas institucionales. Participó en el Seminario Internacional Ética Parlamentaria y Democracia organizado por la Comisión de Ética del Congreso de la República del Perú en junio de 2003. También intervino en el Seminario sobre la Reforma Política organizado por el Ministerio del Interior y la Vicepresidencia de la Nación Argentina en Rosario el 19 de abril de 2000. Es autora del libro *El derecho a la intimidad* (Buenos Aires: Universidad, 1992); y compiladora de la obra *Financiamiento de partidos políticos* (Buenos Aires: CIEDLA / Konrad Adenauer, 1997).

Omar Handabaka

Peruano. Con estudios de Letras y Ciencias Administrativas en la PUCP y magíster en Ciencias Políticas de la Universidad de Münster, Alemania. Ha colaborado con el Parlamento del Land Renania del Norte, Westfalia, y ha sido asesor parlamentario del Partido Unión Demócrata Cristiana en la Comisión de Europa del Parlamento alemán y en las propuestas para la reforma del Federalismo en Alemania. También ha colaborado con la Fundación Konrad Adenauer en la sección Formación Política y Política Comunal.

Alfonso Herrera García

Mexicano. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero (UAG), con estudios en la Especialización en Derecho Constitucional y Administrativo por la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad

Nacional Autónoma de México (UNAM), y en Justicia Constitucional por el Instituto de Derecho Público Comparado de la Universidad Carlos III de Madrid. Profesor de Derecho Administrativo en el Segundo Curso de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Es miembro del Instituto de Derecho Administrativo Iberoamericano, del Colegio Nacional de Profesores de Derecho Procesal, A. C., y del Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C. Secretario de Asuntos Institucionales del Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional y del Consejo Editorial de la *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*. Secretario de Juzgado adscrito a la Secretaría Técnico Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Juan Fernando Jaramillo Pérez

Colombiano. Es magistrado auxiliar de la Corte Constitucional de su país. Profesor de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia y profesor de la Especialización en Derecho Constitucional del Postgrado de la Universidad Nacional de Colombia.

Charles D. Kenney

Estadounidense. Es bachiller, magíster y doctor por la Universidad de Notre Dame. Especialista en los temas de política comparada, política de América Latina, democratización y teoría democrática, relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, partidos políticos, sistemas electorales y violencia política. Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Oklahoma.

Es autor del libro *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004). Estudiante del proceso político peruano y latinoamericano, su tesis fue sobre nuestro país: *Institutionalized instability? Questions for Democracy from Peru, 1980-1992*.

Carlos Reyna Izaguirre

Peruano. Licenciado en Ciencias Sociales por la PUCP, magíster en Sociología Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Tiene a su cargo la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios y, por encargo, la dirección del Centro de Investigación Electoral de ONPE. Es coordinador de la Diplomatura en Gestión de Procesos Electorales que dicta la UNMSM en convenio con ONPE. Ha integrado diversas misiones de observación electoral en América Latina. Es autor de diversas publicaciones sobre temas políticos, sociales y electorales.

Juan Rial

Uruguayo. Especialista en Ciencia Política. Ha trabajado durante diez años como coordinador de Relaciones Cívico-Militares en el Proyecto de América Latina con la participación de la American University y Peitho. Asesor de varias organizaciones internacionales incluyendo Naciones Unidas, Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) e IDEA Internacional. Es autor de diversas publicaciones sobre temas de política latinoamericana.

Fernando Tuesta Soldevilla

Peruano. Licenciado y magíster en Sociología por la PUCP y profesor en la Maestría de Ciencias Políticas de la misma universidad, con estudios concluidos de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg, Alemania. Autor de artículos y libros sobre democracia, partidos políticos y temas electorales. Desde el 7 de diciembre de 2000 es jefe nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú. Ha formado parte de misiones de observación electoral en varios procesos electorales en América Latina.

Ha sido investigador de la Universidad de Lima (1995-2000), de la PUCP (1989), del Centro de Estudios de Democracia y Sociedad (CEDYS) (1987-1989), del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) (1985-1986) y de DESCO (1980-1984). Autor de numerosas publicaciones sobre temas electorales del Perú y de América Latina.

Eduardo Valdés Escoffery

Panameño. Inició sus estudios universitarios en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad Javeriana en Bogotá, Colombia, y los concluyó en la Universidad de Panamá en 1964. Luego estudió una Maestría en Economía en El Colegio de México.

Ha cursado especializaciones en la Universidad de Buffalo, en el Banco Interamericano de Desarrollo y en el Instituto Brookings de Washington, D. C.. En la actualidad es magistrado presidente del Tribunal Electoral de Panamá, institución a la que está vinculado desde 1990. Ha participado como observador en múltiples procesos electorales en América Latina y ha sido expositor sobre temas electorales en EE. UU. y en diversos países de la región latinoamericana.