

56 CUADERNOS DE CAPEL

Nueva agenda electoral latinoamericana:
logros, oportunidades y desafíos

Varios autores



IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



**NUEVA AGENDA ELECTORAL LATINOAMERICANA:
LOGROS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS**

SERIE
CUADERNOS DE
CAPEL

**Nueva agenda electoral latinoamericana:
logros, oportunidades y desafíos**

IIDH-CAPEL
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
2011

Primera edición
© IIDH-CAPEL, Costa Rica, 2011

Las opiniones expuestas por los autores en los CUADERNOS DE CAPEL, no reflejan necesariamente los puntos de vista del IIDH/CAPEL.

324.9

I59n

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Nueva agenda electoral latinoamericana : logros oportunidades y
desafíos / Instituto Interamericano de Derechos Humanos -- San José,
C.R. : IIDH, 2011. – cuadernos de Capel; no. 56

184 p. : 12x20 cm.

ISBN 978-9968-611-81-7

1. Derecho electoral 2. Participación política 3. Financiamiento de campañas
electorales 4. Proceso electoral 5. Candidaturas

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

José Thompson
Sofía Vincenzi Guilá
Evelyn Fernández
Coordinación académica

Roberto Cuéllar M., José Thompson, Jorge Villarino Marzo, Alejandro Tullio, Gerardo Solís, Fernando Tuesta Soldevilla, Francisco Javier Guerrero Aguirre, Carmen Chacón de Cárcamo, José Alfredo Pérez Duharte, María Elena Tillig Roig, Salvador Romero, Rotsay Rosales, Fernando Giraldo.
Autores

Marisol Molestina Gaviria
Producción editorial, corrección de estilo y diagramación

Producción Editorial-Servicios Especiales - IIDH-
Portada y artes finales

Impresa S.A.
Impresión

Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales -IIDH-

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica

Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955

e-mail: s.especiales2@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación <i>Roberto Cuéllar M. y José Thompson</i>	9
-----------------------------------------------------------------	---

Escrutinio y transmisión de resultados

Regulación de los trámites electorales que integran el acto del escrutinio en el sistema electoral español.....	13
<i>Jorge Villarino Marzo, España</i>	

El recuento provisional de resultados y el derecho a la información electoral: soluciones innovadoras ante desafíos renovados	25
<i>Alejandro Tullio, Argentina</i>	

Transmisión extraoficial de resultados en Panamá.....	41
<i>Gerardo Solís, Panamá</i>	

Institucionalidad y democracia

Financiamiento: oportunidades e inequidades. Caso del Perú	49
<i>Fernando Tuesta Soldevilla, Perú</i>	

Financiamiento y fiscalización de los recursos en el sistema electoral mexicano.....	81
<i>Francisco Javier Guerrero Aguirre, México</i>	

Participación y capacitación electoral	
<i>Carmen Chacón de Cárcamo, Panamá</i>	89
<i>José Alfredo Pérez Duharte, Perú</i>	99
<i>María Elena Tillig Roig, Perú</i>	107

En los orígenes del sistema de partidos boliviano: las tres generaciones partidarias del siglo XX.....	115
<i>Salvador Romero, Bolivia</i>	
Democracia, partidos y procesos electorales en Centroamérica.....	157
<i>Rotsay Rosales, Costa Rica</i>	
Partidos políticos, candidaturas y proceso electoral. Caso de Colombia.....	167
<i>Fernando Giraldo, Colombia</i>	
Reseñas curriculares.....	177

Presentación

A inicios de la década de 1980, la instauración y los procesos de consolidación y mejoramiento de la democracia electoral en la América Latina resultaban incipientes, frágiles y en la mayoría de los países, difíciles de alcanzar o lejanos. En ese contexto de desafíos para la democracia inicia sus labores el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) con el enfoque de derechos políticos y derechos humanos como perspectivas necesarias para el desarrollo democrático. Reconociendo que las elecciones competitivas y legítimas son el núcleo de las reglas del juego democrático, CAPEL se ha desempeñado como Secretaría Ejecutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), de su homóloga para América del Sur (Protocolo de Quito) y de la Unión de Organismos Electorales (UNIORE) cumpliendo con el mandato de revisar permanentemente el estado de salud, la situación o condición de la democracia interamericana.

Después de casi 30 años, continuamos realizando una extensa labor de promoción de espacios de reflexión política, académica y de investigación-capacitación-acción en las Américas. En CAPEL damos seguimiento anualmente a numerosas elecciones presidenciales, municipales, locales, regionales y especiales, así como ejercicios de democracia directa que se han sucedido en una apretada agenda, especialmente durante la última década de inicios del siglo XXI.

Esta dinámica electoral, consolidada y habitual hoy en día en Latinoamérica, era una situación añorada y extraña en nuestros países hace menos de 20 años. A pesar de momentos críticos, que han terminado por acortar el mandato de algunos presidentes, puede decirse que en la actualidad Latinoamérica se manifiesta sólida en materia de democracia electoral. No obstante, subsisten dificultades severas que afectan el fortalecimiento de la democracia en América

Latina y el Caribe y que generan insatisfacción en la población respecto de su sistema político.

Como bien indican Krennerich y Zilla: “más allá de las virtudes técnicas, de la complejidad y modernización del procedimiento electoral visto desde el lado de la oferta, corresponde considerar también el lado de la demanda. Especialmente en el contexto de los países en vías de desarrollo, deben tenerse en cuenta las condiciones en las cuales los ciudadanos se encuentran para hacer uso fáctico de su derecho o bien para cumplir con su obligación de ir a votar y de emitir su voto en términos de igualdad y libertad. Fenómenos como la heterogeneidad y la desigualdad sociales, la existencia de marginados (indigentes) o de grupos no integrados (indígenas) socavan de alguna manera el carácter democrático de las elecciones. No se trata de manipulación fraudulenta de las elecciones mismas, sino de la desigualdad estructural que afecta las posibilidades de participación”¹. El gran reto es lograr una democracia más integral con un sistema político más robusto, representativo y eficaz, donde el fortalecimiento de su institucionalidad integre y se fundamente en aspectos económicos, sociales y de construcción de ciudadanía.

El profuso período electoral que ha vivido la región en los últimos años produjo valiosos elementos de juicio para evaluar aspectos fundamentales de los sistemas democráticos en América Latina, tales como el grado de participación, el abstencionismo, el desempeño de los organismos electorales y el papel de los partidos políticos como espacios de interlocución ciudadana. Actualmente, la agenda electoral latinoamericana es más compleja en sus contenidos, novedosa o renovada con la emergencia de nuevos desafíos y la superación de otros, pero sobre todo, rica en experiencias acumuladas durante treinta años en nuestros países. Ahora es menester atender sin dilación demandas de nuestras sociedades a la democracia, porque nuestras sociedades también han cambiado en su plural y heterogénea

1 Krennerich, Michael, y Claudia Zilla, “Elecciones y contexto político”, en: Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, segunda edición. IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, pág. 45.

composición y situación social, económica y cultural. Por ello, también se impone la adaptación y renovación de la materia electoral y de todos los mecanismos e instituciones de representación y participación política. Este es, justamente, el contenido del Cuaderno 56 de CAPEL; elaborado no como un inventario exhaustivo de todos los nuevos temas que se deben discutir para el fortalecimiento de la democracia electoral en la región, sino como un primer avance en el “estado de la cuestión” que sirva de base para seguir reflexionando e incidiendo en esa agenda y sus retos contemporáneos.

Con esta orientación, esta edición de la serie Cuadernos de CAPEL recoge las discusiones generadas alrededor de dos eventos académicos efectuados en 2010, en Bogotá, Colombia: el foro *Análisis comparado y avances en el tema de escrutinio y transmisión de resultados* (marzo) y el seminario *Elecciones: institucionalidad y democracia* (mayo).

El primero se realizó como una actividad académica paralela a las elecciones al Congreso de la República, Parlamento Andino y consultas de 14 de marzo de 2010. Participaron personas integrantes de la misión de observación y algunos invitados especiales. Se analizaron de manera comparada los avances en el tema de escrutinio y transmisión de resultados en América Latina y España. El foro inició con una explicación por parte del Consejo Nacional Electoral de Colombia acerca de los procedimientos e instrumentos a utilizar en esas elecciones, para luego conocer experiencias recientes y relevantes de Argentina, Costa Rica, España, México y Panamá.

El segundo se realizó en el marco de las elecciones presidenciales de 30 de mayo de 2010. Participaron personas integrantes de la misión de observación internacional, académicas y funcionarias electorales de Bolivia, Colombia, Costa Rica, Perú y Panamá. Durante el encuentro se compartieron experiencias sobre las fuentes de financiamiento de los partidos políticos, y el destino de los gastos y las dinámicas de corrupción y clientelismo que eventualmente generan. Luego se expusieron programas de capacitación orientados a fortalecer el régimen electoral y la democracia participativa, que han promovido cultura política cívica y participación ciudadana. Finalmente se efectuó un análisis de las garantías, seguridad, libertad y participación de los partidos políticos y los candidatos en el proceso

electoral, como indicadores de legitimidad, institucionalidad y calidad de las elecciones.

A primera vista esta diversidad de tópicos puede parecer difusa o inconexa, sin embargo, consideramos su publicación en esta serie reconociendo el carácter sistémico y por lo tanto íntimamente relacionado de cada uno de los elementos constitutivos de los procesos electorales. Cada tema o elemento tiene implicaciones en otros y a su vez, es afectado por ellos. Pero más allá de esta premisa teórica, es evidente que los temas incluidos en esta publicación recogen algunas de las principales preocupaciones que hoy nos presenta el panorama electoral, particularmente el latinoamericano. La ofrecemos a modo de menú y como un aporte para el análisis global de los logros, oportunidades y desafíos de la democracia electoral. Nunca como un modelo rígido de buenas y malas prácticas ni como recetas comprobadas de éxito para ser seguidas o aplicadas mecánicamente. La conformación y ejecución de la agenda electoral latinoamericana incluye más temas y elementos, con distintos grados de urgencia para ser atendidos y con tratamientos particulares disímiles dependiendo de cada uno de nuestros países. Deseamos que este primer panorama de esos elementos contribuya a delinear una nueva agenda electoral regional orientada a resolver los nuevos desafíos de nuestras democracias, al iniciarse ya la segunda década del siglo XXI.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo del IIDH

José Thompson
Director de CAPEL

Regulación de los trámites electorales que integran el acto del escrutinio en el sistema electoral español*

Jorge Villarino Marzo**

Introducción

El procedimiento electoral constituye uno de los elementos vertebrales en el ejercicio del derecho fundamental a la participación política. Se trata, como todo procedimiento, de una sucesión de actos encaminada a convertir la voluntad popular, la voluntad de la ciudadanía, en la representatividad propia de los sistemas democráticos de participación política.

Son muchos los actos que componen ese procedimiento. Así, a título de ejemplo: la inscripción en el censo electoral, la proclamación de las candidaturas, la designación de los representantes de las candidaturas ante la administración electoral, la campaña electoral, etc. Sin embargo, nos vamos a centrar básicamente en un determinado momento de ese procedimiento electoral o, más concretamente, en una sucesión de momentos destinados a un mismo fin: el escrutinio. Se va a hacer, en todo caso, con la legislación electoral española como ejemplo, sin perjuicio de que sus características esenciales sean extrapolables a cualquier país de corte democrático.

* Este texto está basado en la ponencia impartida en el foro *Análisis comparado y avances en el tema de escrutinio y transmisión de resultados*, en el que fui invitado a participar con motivo de la Misión de Observación Electoral en las elecciones legislativas de Colombia de 2010, en la que participó una delegación del Senado español.

El contenido de este artículo, que responde a la ponencia original, es meramente descriptivo de las operaciones de escrutinio conforme a la legislación española. Para profundizar en el análisis y en la doctrina electoral que han ido fijando los órganos de la administración electoral española sobre la materia, ver el compendio de Enrique Arnaldo Alcubilla y Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, "Código electoral", séptima edición. Editorial El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Madrid, España, febrero de 2011.

** Letrado de las Cortes Generales, España.

La operación de escrutinio, o de conversión de los votos obtenidos por una candidatura en escaños, se produce en dos momentos sucesivos, ambos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (en adelante LOREG): el escrutinio en la mesa electoral y el escrutinio general.

Escrutinio en la mesa electoral

En primer lugar, el **escrutinio en la propia mesa electoral**, se encuentra regulado de manera muy detallada en los artículos 95 a 103 de la referida norma. Las notas fundamentales que han de acompañar a esta operación, según el artículo 95.2 LOREG, son las condiciones de continuidad, publicidad y orden, a cuyos efectos el presidente de la mesa electoral conserva sus facultades de autoridad para mantenerlo, autorizándole la ley a expulsar a las personas que de cualquier modo entorpezcan o perturben el desarrollo de la operación de escrutinio.

Esta operación, en todo caso, comienza en el momento en que termina la votación. Es frecuente, en este sentido, que en España concurren elecciones a diferentes cargos en una misma jornada electoral, por lo que la propia ley establece minuciosamente cuál será el orden a seguir en la operación de escrutinio. En concreto, cuando se han celebrado simultáneamente varios procesos electorales el orden de realización de esta operación es el prefijado en el artículo 95.3 LOREG, a saber: en primer lugar, las del Parlamento Europeo; después, las del Congreso de los Diputados; posteriormente, las del Senado; después, las de las entidades locales; a continuación, las de la Asamblea Legislativa autonómica, y, por último, las de los cabildos insulares.

La operación propiamente dicha es sencilla: de acuerdo con el artículo 95.4 LOREG, el presidente va sacando, uno a uno, todos los sobres y extrayendo las correspondientes papeletas, leyendo en voz alta el nombre de la candidatura o de los candidatos votados. Los vocales, interventores y apoderados concurrentes podrán examinar cualquiera de ellas y formular las pertinentes protestas en caso de duda.

En el marco de dicha operación las cuestiones más determinantes son las referidas a la validez de los votos emitidos. En este sentido, la normativa española lleva a cabo una delimitación negativa, esto es, recoge los supuestos en los que el voto ha de ser considerado como nulo. En concreto, el artículo 96 LOREG considera como tales los siguientes: los votos emitidos en sobres o papeletas distintas de los modelos oficiales (si bien la doctrina de la Junta Electoral Central y la jurisprudencia han sido bastante flexibles en la consideración de este extremo), los emitidos sin sobre o conteniendo más de una papeleta, así como las papeletas que contengan tachaduras u otras inscripciones o más candidatos (en el caso del Senado) que los correspondientes a la circunscripción. En definitiva, y aquí radica la clave, son nulos todos aquellos que dificulten el conocimiento de la voluntad real del elector. Esta última causa ha sido la que ha permitido que la doctrina de la Junta Electoral Central en España haya añadido supuestos tales como la nulidad del voto emitido mediante papeleta rota o cortada, o del voto emitido por correo ordinario y no certificado.

Y es que toda cuestión de validez o invalidez de los votos escrutados ha de conjugar por un lado, la promoción de un derecho fundamental como el derecho de sufragio activo; pero por otro lado, sin convertir a la mesa electoral (máxime cuando ésta está compuesta por ciudadanos que colaboran e incluso se puede decir que son parte de la administración electoral) en un órgano que determina a través de un juicio de valor cuál es la verdadera voluntad de un ciudadano cuyo sentido del voto, por las circunstancias que fueren, no está claro.

Distinta naturaleza tienen los denominados votos en blanco. Estos votos son perfectamente válidos y simplemente expresan un sentir del ciudadano contrario a cualquiera de las candidaturas o candidatos propuestos. La LOREG considera como votos en blanco el de los sobres que no contengan papeletas, recogiendo a su vez una norma especial en el caso de las elecciones al Senado en las que, como consecuencia de que las papeletas contienen

todas las candidaturas, se considera voto en blanco aquel que no recoja indicación a favor de ninguno de los candidatos.

Una vez concluido el recuento comienza la fase de cotejo en la propia mesa electoral, es decir, procede confrontar el total de los sobres con el de los votantes que conste que efectivamente hayan ejercido su derecho al voto a lo largo de la jornada electoral. Concluido este trámite, el presidente de la mesa electoral lee los resultados en voz alta, confrontando el total de sobres contabilizado con el de votantes que, si no se corresponden, puede dar lugar a la nulidad de la elección, e interroga a los presentes sobre su conformidad con los mismos; acto seguido se procede a la destrucción de todas las papeletas que no hayan suscitado protestas y que no hayan sido declaradas inválidas (artículo 97 LOREG).

Finalizada esta operación de cotejo, se levanta la denominada acta de escrutinio, que es la vía a través de la cual se cumple con el principio de publicidad y en la que se recogen los siguientes datos: número de electores censados en la mesa electoral, certificaciones censales aportadas, número de votantes, papeletas nulas, votos en blanco y votos obtenidos por cada una de las candidaturas. Dicha acta se publica a la entrada del local electoral y de la misma se distribuye una copia a los representantes de las candidaturas que lo soliciten, así como a un representante de la administración, en este último caso a los solos efectos de facilitar los resultados provisionales de los que éste ha de informar, según el artículo 98 LOREG.

Distinto documento es el que se conoce como acta de la sesión, en el que se consignan todos los datos contenidos en la de escrutinio y, además, cualquier protesta presentada por los representantes de las listas, los miembros de las candidaturas, los apoderados, los interventores y los electores, ya sea sobre la votación o sobre el escrutinio. También se consigna cualquier incidente que se hubiera producido en los locales de votación, y el nombre y apellidos de quienes los hubieran causado. En ambos supuestos, reclamaciones e incidencias, se recoge también la solución o decisión que la mesa, en su caso, hubiere adoptado.

Esta acta de sesión es la que se incorpora al expediente electoral (artículo 99 LOREG) como documento público acreditativo de todos los hechos en él consignados. Se produce, en consecuencia, un desplazamiento de la carga de la prueba a aquel que pretenda lo contrario de lo consignado en ella para cualquier ulterior reclamación que se pudiera dar. De esta acta tienen derecho a recibir copia los representantes de las listas, los miembros de las candidaturas, los apoderados y los interventores.

Tanto el acta de escrutinio como el acta de la sesión han de ir firmadas por los integrantes de la mesa y por los interventores de la misma que lo deseen.

Una vez firmadas las actas, la documentación de la mesa electoral se distribuye en tres sobres:

- a) El primer sobre contendrá lo que se conoce como el expediente electoral, compuesto por los siguientes documentos:
 - el original del acta de constitución de la mesa;
 - el original del acta de la sesión;
 - los documentos a que ésta última haga referencia;
 - y, en particular, la lista numerada de votantes y las papeletas a las que se hubiera negado validez o que hubieran sido objeto de alguna reclamación;
 - la lista del censo electoral utilizada, y
 - las certificaciones censales aportadas.
- b) El segundo y tercer sobre contendrán respectivas copias del acta de constitución de la mesa y del acta de la sesión (artículo 101.2 y 101.3 LOREG).

Todos los sobres van firmados por los miembros de la mesa e interventores, firma que además se realiza de manera cruzada sobre la parte que en su día deba abrirse, de tal modo que pueda observarse que no ha habido ningún tipo de manipulación.

El destino de estos sobres varía en cada caso y es el siguiente:

- El primer sobre, que contiene el expediente electoral propiamente dicho, y el segundo, que es una copia de las actas de constitución de mesa y de escrutinio, son llevados por el presidente de la mesa, acompañado de los vocales e interventores que lo deseen y en todo caso, de la Fuerza Pública (que facilita el desplazamiento) al Juzgado de Primera Instancia o de paz en cuya demarcación esté incardinada la mesa electoral. De nuevo, con la finalidad de garantizar la transparencia del proceso, la ley recoge que el juez correspondiente, previa identificación del presidente de la mesa y, en su caso, de los vocales e interventores que le acompañen, expedirá el correspondiente recibo de la documentación, haciendo expresa mención del día y la hora en que la entrega ha tenido lugar. Una vez recibida la documentación, se produce una separación de los sobres, de tal modo que:
 - cuando termine de recibir el último de los primeros sobres de las mesas que se encuentren en su demarcación judicial, el juez los trasladará personalmente a la Junta Electoral que deba realizar el escrutinio, de nuevo acompañado de la correspondiente garantía de entrega mediante un recibo. Estos sobres le servirán a la Junta Electoral para realizar el denominado escrutinio general;
 - los segundos sobres que haya ido recibiendo en su juzgado serán archivados.
- El tercero de los sobres se entrega al funcionario del servicio de correos, que se personará en la correspondiente mesa electoral para recogerlo, siendo obligado que al menos uno de los vocales permanezca en el local hasta que dicha recepción efectivamente tenga lugar. Al día siguiente de la elección, el servicio de correos trasladará todos los terceros sobres a la Junta Electoral que haya de realizar el escrutinio (artículos 101 y 102 LOREG).

Escrutinio general

En cuanto al **escrutinio general**, que se inicia el tercer día siguiente al de la votación, también se produce en un acto único y público en las juntas electorales competentes, sobre la base de la documentación electoral aportada por las distintas mesas de la circunscripción (artículo 103.1 LOREG). El escrutinio habrá de estar finalizado el sexto día desde la votación (artículo 107.1 LOREG); éste se considera un plazo improrrogable.

A efectos de llevar a cabo esta operación, cada Junta Electoral competente se reúne con los representantes y apoderados de las candidaturas que se presenten en la sede del local donde ejerce sus funciones el secretario de la Junta correspondiente. El primer paso, con la finalidad, una vez más, de mantener las formalidades necesarias, consistirá en extender el acta de constitución de la Junta, que deberá estar firmada por el presidente de la Junta, los vocales y el secretario, así como por los representantes y apoderados de las candidaturas allí presentes, siempre y cuando estén debidamente acreditados.

El grado de detalle de la normativa electoral, propio de la relevancia de un acto de estas características, se pone de manifiesto en las previsiones, incluso horarias, que establece el artículo 104.2 LOREG, que contempla una sucesión de horarios previstos para el comienzo de la reunión de la Junta en función de la concurrencia o no de quórum. Así:

- la sesión se inicia a las diez horas del día fijado para el escrutinio;
- si no concurren la mitad más uno de los miembros de la Junta, se aplaza hasta las doce del mediodía;
- si por cualquier circunstancia tampoco en esta hora puede comenzar la sesión de escrutinio, entonces el presidente de la Junta la convoca de nuevo para el día siguiente, anunciándolo a los presentes y al público, y comunicándolo a la Junta Central. En este último supuesto la reunión comenzará a

la hora que se hubiera convocado con independencia de la concurrencia o no de quórum suficiente.

En cuanto al devenir de la sesión de escrutinio general propiamente dicho, ésta se inicia con la lectura por el secretario de la Junta de las disposiciones legales relativas al acto, procediéndose inmediatamente después, por parte del personal de la Junta y bajo la supervisión de ésta, a la apertura de los sobres que contienen la documentación electoral. En caso de que faltara alguno de los sobres o bien estuviera la documentación incompleta, se recurre al tercero de los sobres que ha sido remitido por el servicio de correos. E incluso, y sin perjuicio de que existen los segundos sobres archivados, cabe la posibilidad de utilizar las copias de las actas presentadas por los representantes de las candidaturas o apoderados, salvo que fueran contradictorias.

La ley prevé que la Junta realice el recuento para el escrutinio general con dos excepciones:

- cuando en alguna mesa hubiera actas dobles y diferenciadas;
- cuando el número de votos que figure en un acta exceda al de los electores que haya en la mesa, según las listas del censo electoral y las certificaciones censales presentadas.

En estos dos supuestos la Junta no hará cómputo de las actas.

A salvo, precisamente, de lo que acabamos de señalar, el artículo 106 LOREG recoge que durante el escrutinio la Junta no puede anular ningún acta ni voto, sino que su labor consiste, exclusivamente, en verificar el recuento y la suma de los votos admitidos en las correspondientes mesas según las actas de las mesas, pudiendo subsanar exclusivamente errores materiales, de hecho o aritméticos, esto es, que no impliquen ningún tipo de valoración.

Está perfectamente tasado el momento en el que debe comenzar la sesión de escrutinio general y, en todo caso, se ha de dar en un acto único. No obstante, por pura lógica, la propia LOREG permite que, transcurridas doce horas de sesión, la Junta

pueda suspender el escrutinio hasta el día siguiente, con el límite antes señalado de que en ningún caso podrá concluir el escrutinio más tarde del sexto día posterior al de las elecciones.

El escrutinio es, por tanto, un acto al que, como han señalado en diversas ocasiones los tribunales españoles, se le atribuye la exclusiva virtualidad de “constatar el resultado global de la elección en la circunscripción”, sin que las juntas electorales tengan capacidad para invalidar o corregir los hechos consignados en la documentación aportada por las mesas, a excepción de la corrección de los simples errores materiales o aritméticos que les permite el citado artículo 106 LOREG.

Finalizada esta operación, la Junta también ha de elaborar dos tipos de actas:

- el acta de la sesión en el que se harán constar todas las incidencias acaecidas durante el escrutinio;
- el acta de escrutinio en cada una de las circunscripciones, de idéntico contenido que la elaborada en el escrutinio de las mesas (artículo 108 LOREG), recoge el número de electores que haya en las mesas según las listas del censo electoral y las certificaciones censales presentadas, así como el número de votantes, de votos obtenidos por cada candidatura, de votos en blanco y de votos nulos.

Ambas actas serán firmadas por el presidente, los vocales y el secretario de la Junta, así como por los representantes y los apoderados generales de las candidaturas que se hubieran acreditado debidamente. Estos, además, dispondrán de un día para presentar las reclamaciones y protestas que solamente podrán referirse a incidencias recogidas en las actas de sesión de las mesas electorales o en el acta de sesión de la Junta Electoral.

De idéntico plazo de un día dispone la Junta Electoral para pronunciarse sobre dichas reclamaciones y protestas, debiendo responder por escrito y comunicarlo de manera inmediata a los representantes y apoderados de las candidaturas, ya que éstas dispondrán de nuevo de un día para interponer un

recurso del que conocerá la Junta Electoral Central, máximo órgano de la denominada administración electoral, previo por tanto a la posibilidad de acudir a los tribunales de justicia. El procedimiento a través del cual se canaliza este último recurso es el siguiente:

- Al día siguiente de presentarse este nuevo recurso, la Junta electoral que haya efectuado el escrutinio general deberá remitir a la Junta Electoral Central, el expediente con su correspondiente informe.
- La resolución que ordene la remisión de la reclamación a la Junta Electoral Central se notificará de manera inmediata a los representantes y apoderados generales de las candidaturas con la finalidad de que puedan comparecer ante la propia Junta Electoral Central al día siguiente.
- La Junta Electoral Central, previa audiencia de las partes por plazo no superior a dos días, resolverá en el plazo de un día, notificando la resolución a las juntas electorales correspondientes de las que hubiera salido la protesta o reclamación.

Proclamación de electos

Al día siguiente a la finalización del escrutinio sin incidencias o, en su caso, resueltas las correspondientes reclamaciones y protestas y sus recursos, la Junta Electoral competente procederá a la proclamación de los candidatos electos, a cuyos efectos se computarán como votos válidos tanto los obtenidos por cada una de las candidaturas como los votos en blanco.

Al igual que las fases anteriores de escrutinio, también la proclamación de electos está rodeada de las correspondientes formalidades. Así, de este acto de proclamación se eleva acta por triplicado (artículo 108.5 LOREG):

- una copia se archivará en la propia Junta Electoral (artículo 108.6 LOREG);

- la segunda se remite a la cámara o corporación elegida correspondiente, y
- la tercera copia se remite a la Junta Electoral Central, que procederá, en un plazo no superior a los 40 días, a su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Estas actas de proclamación estarán suscritas por el presidente y el secretario de la Junta y contendrán la mención expresa de los siguientes datos:

- número de electores que haya en las mesas electorales incardinadas en la circunscripción de la correspondiente Junta Electoral;
- número de votantes;
- número de votos obtenidos por cada candidatura;
- número de votos en blanco;
- número de votos válidos;
- número de votos nulos;
- número de escaños obtenidos por cada candidatura y relación nominal de los electos, y
- protestas o reclamaciones interpuestas ante la Junta electoral, su resolución, el recurso ante la Junta Electoral Central, si lo hubiere, y su correspondiente resolución.

Por último se prevé la entrega de copias certificadas de las mismas a los representantes de las candidaturas que lo soliciten (artículo 108.7 LOREG).

Pero no se agota así el acto de proclamación de electos, pues el artículo 108.8 LOREG exige, para la plena adquisición del cargo, que los candidatos electos juren o prometan el acatamiento a la Constitución española y cumplan los demás requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico. Como estableció el Tribunal Constitucional en tempranas sentencias, esa exigencia no supone una adherencia ideológica al contenido del texto constitucional pero sí un acatamiento entendido como respeto a la misma.

El recuento provisional de resultados y el derecho a la información electoral: soluciones innovadoras ante desafíos renovados*

*Alejandro Tullio***

Ya todos los países valoramos en forma altamente positiva la posibilidad de informar el resultado electoral en el tiempo más breve, aunque sea en forma provisional y previa a la calificación del órgano jurídicamente investido para ello.

Por otro lado, más allá de su nulo valor jurídico, el impacto de la información brindada requiere de la profesionalización creciente de esta operación, un nivel adecuado de sofisticación tecnológica, protocolización de procedimientos y *accountability* en tiempo real de los mismos y de los resultados brindados a la población.

Ya no se puede esgrimir una dicotomía entre celeridad y certeza, desde que los tiempos de los procedimientos más delicados y certeros en los campos más complejos del conocimiento se miden en nanosegundos. Celeridad y certeza no es una contradicción.

En ello consisten los nuevos desafíos. Informar con celeridad, transparencia y controlabilidad en los tiempos que la sociedad de la información y las expectativas públicas lo requieren.

* La presente versión describe la situación previa a la reforma política que modificara la legislación electoral en diciembre de 2009. Sin embargo, en lo específicamente relacionado con las operaciones del recuento provisional no se modifican en forma sustancial.

** Abogado, Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho de la Integración. Director Nacional Electoral desde 2001.

Marco institucional

En términos electorales, Argentina se divide en 24 distritos correspondientes a las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada distrito elige representantes al Senado y a la Cámara de Diputados. El presidente y el vicepresidente se eligen en forma directa en dos vueltas, salvo que en la primera elección una fórmula alcance el 45% de los votos válidos emitidos o el 40% con una diferencia de 10 puntos por encima de aquella que le sigue en número de votos. En caso que ninguna fórmula alcance dichos resultados, las dos más votadas pasan a una segunda vuelta en la que la fórmula que mayor número de votos obtiene se proclama triunfadora.

Los diputados se eligen en listas cerradas y bloqueadas de acuerdo a la cantidad de votantes de cada distrito, entre listas de dos hasta 35 candidatos. Las bancas o escaños se distribuyen mediante el sistema d'Hondt, con un piso de votos equivalente al 2% del padrón del distrito. Los senadores se eligen dos por la mayoría y uno por la minoría, en sistema de fórmulas.

El padrón electoral es de alrededor de 28.000.000 de electores. Se establecen 80.000 mesas en 14.000 recintos de votación.

La forma de manifestar el voto es la elección de una boleta partidaria. Cada fórmula presidencial, lista de senadores y/o lista de diputados se inscribe en sendas boletas identificadas con la denominación, número, símbolos –si los tuviere– de la agrupación política y categoría de cargos a elegir y los nombres de los candidatos propuestos; las distintas categorías están unidas entre si, aunque el elector puede optar por seccionar una categoría y votar por otra candidatura o en blanco. Cada agrupación diseña su boleta, la somete a la aprobación formal de la justicia electoral y tiene la responsabilidad de imprimirla y distribuirla en todas las mesas de votación.

Contamos con 750 entidades partidarias con derecho a participar en las elecciones, tanto en forma individual como formando parte de alianzas electorales¹.

¹ El 40% de ellas integran los denominados partidos nacionales.

Los electores votan colocando las boletas de los cargos correspondientes en un sobre y este dentro de una urna. El recuento de votos se efectúa en la mesa de votación.

Los resultados electorales

Los escrutinios de los votos pueden calificarse como operaciones de valoración y recuento de los medios por los cuales las personas habilitadas para votar ejercen su derecho al sufragio. Esta operación se realiza en la mesa electoral y sus resultados se reflejan, principalmente, en el acta de escrutinio suscrita por las autoridades de mesa.

No es un recuento aritmético puro y simple. En la mesa de votación (unidad primaria del sistema de sufragio y escrutinios), y en forma previa a la operación de sumar, debe agruparse los sobres de votación de electores con identidad impugnada, difiriendo su apertura a la decisión judicial acerca de la identidad del elector; y luego proceder a la apertura y examen de los votos regularmente emitidos para determinar la validez de cada uno y calificarlos en las diferentes categorías que establece la legislación: voto válido, voto nulo, voto en blanco.

Los representantes de los partidos o alianzas, denominados fiscales, pueden oponerse a la calificación que realiza la autoridad de mesa mediante el recurso de la misma, por lo que se establece una nueva categoría posible: los votos recurridos.

Completada la calificación, se sumarán los votos no recurridos para cada categoría y partido y alianza, y se completan los documentos que la ley prevé consignando en ellos los resultados. También se consigna el número de sobres con identidad impugnada y el número de votos cuya calificación fuera recurrida. En ambos casos la resolución de estas circunstancias corresponde a la Justicia Electoral Nacional, la cual efectúa la operación aritmética definitiva.

El resultado final de las elecciones es determinado, consecuentemente, por la Justicia Nacional Electoral, mediante la validación del escrutinio practicado por las autoridades de cada

mesa. Ésta resuelve los reclamos e impugnaciones, de haberlas; recuenta los votos de las mismas, cuando procede, y realiza la suma aritmética de la totalidad de las actas de mesa para consagrar el resultado de la elección y la asignación de cargos en disputa.

Sin embargo el escrutinio judicial o definitivo se inicia 48 horas después de finalizados los comicios, y puede insumir varios días y hasta semanas según el distrito de que se trate.

Por esta razón la práctica, primero, y la legislación hace ya muchos años prevén que en el tiempo más breve posible desde el cierre de los comicios se efectúe el cálculo de resultados con los votos no controvertidos para indicar un resultado provisional que informe a la población y a los actores políticos.

A través de los medios de comunicación y de internet, la población se informa de manera inmediata sobre el resultado general de las elecciones de acuerdo al recuento provisional de resultados que realiza la Dirección Nacional Electoral (DINE) del Ministerio del Interior, al término de la jornada electoral. Si bien esta información no tiene relevancia jurídica ni consagra cargos, se trata de un recuento que cumple la función de responder a la naturaleza político-sociológica del proceso electoral: permitir a la ciudadanía el ejercicio del derecho a la información.

Mediante este procedimiento, contemplado en el Código Nacional Electoral (arts. 105 y 108), los telegramas que contienen los resultados de cada una de las más de 80.000 mesas electorales son transmitidos, ingresados al sistema informático y procesados en el orden en que llegan a cada centro de carga de datos que corresponde por su jurisdicción geográfico electoral.

A partir de las 21:00 horas, lo que coincide con el fin de las restricciones informativas que la ley impone, los datos electorales se difunden en tiempo real. Esto quiere decir que el gobierno, la justicia, los partidos políticos y la ciudadanía acceden a la información de modo simultáneo.

Las operaciones de transmisión de los documentos con los resultados electorales de cada mesa, debidamente suscritos por su autoridades y fiscales actuantes, son controlados en cada etapa por veedores y fiscales informáticos de las agrupaciones políticas, que monitorean el entorno de carga, tienen acceso al estado del procesamiento de cada mesa y sus resultados una vez que están ingresados al sistema, y pueden ver la imagen facsimilar de los telegramas efectivamente cargados.

Las agrupaciones políticas se preparan para la fiscalización y control del escrutinio definitivo con base en la información que surge de los resultados provisionales. De esta manera pueden compararlos con sus propios procedimientos internos de fiscalización y efectuar las reclamaciones que la ley les permite realizar, que sin el auxilio de estos datos sería de casi imposible cumplimiento.

El recuento provisional de resultados es, por tanto, una herramienta que a la vez informa a la ciudadanía, asiste a las agrupaciones políticas en el ejercicio de los recursos procesales y brinda a la justicia electoral un paraguas temporal, para que la ansiedad informativa no distorsione su cometido principal: resolver en un contexto sin presiones los eventuales conflictos que se le planteen.

Si bien el recuento provisional no tiene origen legislativo, esta actividad es fruto de una respuesta de los gobiernos democráticos al derecho de todo individuo a la libertad de expresión que comprende el derecho a buscar, difundir y recibir informaciones. Así lo establece el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hoy parte del Bloque de Constitucionalidad Federal.

Antecedentes del procedimiento de recuento provisional de resultados

Entre 1983 y 1995, el recuento de resultados se realizaba a modo de cascada invertida. Se consolidaban resultados agrupando mesas, circunscripciones, secciones y provincias,

y se transmitían esos resultados consolidados al nivel superior siguiente. Sin recursos informáticos al principio, esta era la única manera de dar resultados en un margen razonable de tiempo. En las elecciones de 1983, por ejemplo, se conoció el resultado electoral en la madrugada.

Este sistema se fue perfeccionando mediante la incorporación progresiva de herramientas de apoyo informático, pero al mantenerse el diseño arquitectónico de la consolidación de los resultados, se elevaban los eventuales costos de transacción: cada operación de consolidación parcial abría una ventana de error o la intervención de múltiples agentes, dejando un espacio para inexactitudes fortuitas o intencionales. El dato final estaba precedido de una cadena demasiado larga de transmisiones y cómputos parciales donde un error se perdía y resultaba no trazable.

En 1995, el Correo Oficial de la República Argentina, encargado de estas operaciones, modificó su sistema de carga de datos. Se diseñó un sistema de carga descentralizada que permitía el ingreso de los datos procedentes de cada una de las mesas de votación, revalorizando el papel del telegrama suscrito por el presidente de mesa. Así, se eliminaron las transacciones y se ganó en exactitud, celeridad, trazabilidad y seguridad.

El recuento en el presente

En Argentina, el diseño y la ejecución del sistema está a cargo de la Dirección Nacional Electoral y su operación se contrata internacionalmente. Esto último se debe a que entendemos que resulta necesario revisar los conceptos, el diseño arquitectónico y renovar el parque tecnológico y las soluciones que se adopten en cada oportunidad electoral.

Desde 1997, y en 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 y 2009, tras ganar los concursos internacionales convocados para la provisión del servicio, la tarea la realiza satisfactoriamente la empresa española INDRA SISTEMAS S.A.

Descripción de la arquitectura del sistema

El sistema de recuento provisional de datos integra funciones logísticas, informáticas y de comunicación.

Los resultados electorales de cada mesa se vuelcan en documentos con idénticos contenidos, aunque distinto destino y función, denominados actas, certificados y telegramas, todos ellos con la firma de las autoridades de mesa y los fiscales de las agrupaciones políticas acreditados en la mesa correspondiente.

Los telegramas son entregados por la autoridad de mesa a agentes del servicio oficial de correos, quienes los llevan a las oficinas electorales del correo para su remisión, física o electrónica, a los centros de intercambio, que son unidades operativas que funcionan en dependencias del correo oficial donde se verifica la procedencia del telegrama desde la oficina electoral que corresponde a la mesa recibida, y se procede a su entrega formal al destinatario, que es el encargado del Centro de Ingreso de Datos de la Dirección Nacional Electoral (CID), documentando tal entrega y cargando la transferencia en un sistema que es monitoreado desde la DINE y por los fiscales informáticos de las agrupaciones políticas.

Recibido y validado el telegrama, la captura de los datos se realiza en los CID.

Cuando los telegramas llegan al CID, se controla que estén debidamente firmados. A continuación se envían a la sala de grabación donde un equipo especializado ingresará por digitación en unas pantallas diseñadas al efecto, los datos de la mesa a la que corresponde el telegrama y sus resultados. Los telegramas ingresados pasan a un segundo ingreso por digitación, efectuado por otro operador aleatoriamente designado, a partir del cual el sistema controla que los datos introducidos en ambas digitaciones no difieran. El proceso de doble carga por digitación se realiza para evitar errores aleatorios de grabación.

Los datos introducidos son validados por el sistema mediante la búsqueda de alguna inconsistencia lógica. El sistema realiza

dos validaciones lógicas de manera que si detecta alguna incoherencia, en la pantalla se marcan con asteriscos los campos que ocasionan el error. También verifica que la mesa ingresada exista realmente en la base de datos y que la suma de los votos válidos más los votos en blanco, impugnados, recurridos y nulos no supere el total de electores inscriptos en dicha mesa.

Los telegramas aceptados ingresan al sistema de procesamiento de resultados y pasan físicamente al proceso de escaneado y archivo, mientras que los telegramas rechazados se envían a la sala de incidencias para su comprobación, calificación y eventual resolución. En caso de rechazo del sistema, el grabador coteja los datos introducidos con los que aparecen en el telegrama. Si se trata de un error de grabación, lo corrige; si no es así, y el problema está en los datos del telegrama, se consigna en el sistema como incidencia definitiva y se procede a su escaneado; a continuación se archivan por separado.

La función del sistema central de proceso es la integración de los datos y la consolidación y tratamiento de los resultados provenientes de las mesas electorales que son correctamente ingresados en los Centros de Ingreso de Datos (CID).

Previamente a la jornada electoral, y una vez recibida toda la información sobre candidaturas, mesas y telegramas, la empresa contratada entrega a la DINE el software del sistema, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 108 del Código Electoral Nacional.

Durante el tiempo en que se desarrolla el recuento provisional de resultados, el Sistema Central mantiene un diálogo continuo con los Sistemas de Captura y de Difusión, recibiendo, procesando y enviando información. El proceso se subdivide en los siguientes pasos:

- inicialización de archivos y emisión del parte “cero”;
- recepción y validación de los envíos con las mesas grabadas desde los CID;
- acumulación de los datos recibidos por Distrito y Sección (Departamento / Municipio);

- generación y envío de los ficheros necesarios para el Sistema de Difusión.

Durante el proceso y desde su inicio, el sistema permite la visualización de los datos grabados en las mesas electorales, en los puestos de fiscalización, para que los fiscales informáticos acreditados por las agrupaciones políticas puedan realizar el seguimiento del procesamiento y de los cómputos.

Como medida de seguridad, y para poder realizar un posterior estudio sobre la actualización de los datos en las mesas electorales, se limita el tipo de usuarios que se conectarán al sistema. Al conectarse se presenta una pantalla de identificación de usuario; a continuación, cada uno de las y los operadores de los dos procesos de digitación y de resolución de incidencias deberá teclear un código, que se les habrá asignado previamente. Esto permite que todas las transacciones de actualización de datos que se realicen en el sistema queden perfectamente identificadas tanto en el momento en que se produjeron, como con el operador que las realizó².

Incidencias

Son incidencias las inconsistencias formales que afectan parcial o totalmente a los telegramas con datos electorales. El personal de incidencias comprueba y califica de acuerdo a las instrucciones de la DINE, si ha lugar, los telegramas rechazados, según las directrices para el tratamiento de incidencias en el proceso de telegramas para el Cómputo Provisorio de Resultados.

Si el telegrama fue entregado en mano no se carga en el sistema y queda como “incidencia definitiva”. Si se ha recibido por fax, el responsable del correo solicitará al centro emisor la repetición de la transmisión del telegrama.

Los telegramas con incidencia en grabación pasan a la sala de incidencias, donde se comprueba que los datos grabados en el sistema sean exactamente iguales a los que figuran en

2 La DINE tiene acceso a la nómina de operadores y sus códigos asignados.

el telegrama. Si no fuera así, se graba tal y como figura en el telegrama. Una vez comprobados los datos, el sistema no admitirá los telegramas cuyo número resultante de la suma de los votos fuere mayor que el número de electores de la mesa.

Los telegramas que no lleguen al CID, sea por la causa que fuere, no tendrán la consideración de incidencia definitiva. En este caso, el delegado de la DINE o de la empresa contratada en el CID en conjunto con el responsable del CID, elaborarán un documento con la identificación de los telegramas no recibidos. Para facilitar esta labor, al solicitar el telegrama con incoherencias el sistema presenta inicialmente los datos grabados marcando con asteriscos aquellos que estén erróneos y mostrando un mensaje con la causa del error. En primer lugar, se comprueba si se trata de un error de tecleo, cotejando los datos que aparecen en la pantalla con los del telegrama. Si el error se encuentra en el telegrama no se procesan los datos, quedando este como incidencia definitiva.

Fiscalización

Los fiscales de las agrupaciones políticas que intervienen en cada CID tendrán la posibilidad de controlar los datos de los telegramas introducidos hasta ese momento en el sistema, en tiempo real. De este modo, mediante una consulta que podrán imprimir, verifican que los datos introducidos en el sistema coincidan con sus certificados de escrutinio. Los fiscales tendrán además, información sobre el desarrollo del escrutinio “situación de las mesas”, proceso que se describe en el siguiente apartado.

Seguimiento del proceso

El reporte de control de grabadores permite llevar un control de la actuación de los grabadores, tanto de captura en primera y segunda digitación, como de operadores de incidencias conectados al sistema.

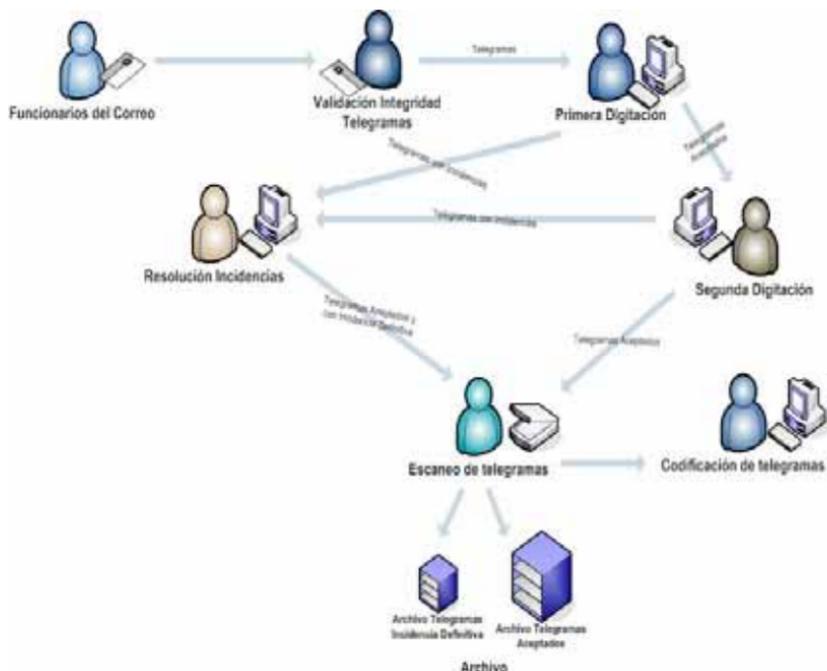
El reporte de situación de las mesas hace posible que se pueda conocer en todo momento el estado en que se encuentra cada mesa electoral y emitir una relación de las mesas que

se encuentran en un estado determinado: escrutada, grabada correctamente por las dos digitaciones, con incidencias, sin grabar.

Periódicamente se transmiten los datos de las mesas procesadas desde cada CID hasta el Centro de Operación y Control, donde se acumulan y se difunden. Esta transmisión se realiza de modo automático, sin interferir el proceso de grabación, lo que permite optimizar el tiempo a emplear en la captura.

Con objeto de poner a disposición de las agrupaciones políticas las imágenes de los telegramas emitidos durante la jornada electoral, cada CID dispone del equipamiento necesario –software y hardware– para realizar la labor de escaneo de telegramas con posterioridad a la finalización del recuento provisional.

Procedimiento de carga de contingencia



En el Centro de Operación y Control situado en Buenos Aires, se instalará un CID alternativo, cuya función será la de sustituir uno o varios CID en el caso de que se produjese alguna emergencia seria que no pudiese ser solucionada mediante los mecanismos de seguridad previstos. Este CID se inicializará con la información introducida en el CID averiado hasta el momento del percance, datos que se encuentran en el ordenador central, continuándose con la introducción de telegramas que se reencaminarán a este nuevo CID.

Sistema de difusión

El sistema de difusión es el encargado de presentar la información de los resultados del recuento provisional, según se vaya produciendo, a los medios de comunicación, organizaciones políticas, autoridades, y público en general presente en el Centro de Difusión, así como a toda la ciudadanía a través de internet. El sistema contempla diferentes niveles de información y formatos de presentación en función de quién es el destinatario. El servicio de difusión en intranet se provee desde el Centro de Difusión, ubicado en el mismo edificio que el Centro de Operación y Control.

Para cubrir los diferentes aspectos de la difusión de los resultados a los distintos tipos de usuarios a los que va dirigida, se contemplan los siguientes desarrollos y suministros:

- aplicación de consulta intranet/internet;
- celulares y PDA;
- repositorio de datos para los medios de comunicación;
- presentación multimedia.

La aplicación de consulta intranet/internet está basada en los estándares para internet del W3C, como HTML, XHTML y CSS; de este modo, se garantiza la mayor compatibilidad posible con la mayoría de entornos y sistemas. Asimismo, se seguirán las directrices del Web Accessibility Initiative (WAI) para ofrecer un diseño accesible llegando al nivel de conformidad "A" de dicho estándar.

Con estas premisas, la aplicación permite, tanto a los usuarios de la intranet del Centro de Difusión como al público en general a través de internet, obtener todos los datos electorales consolidados a nivel de provincia/distrito y de departamento/sección para cada tipo de elección, así como el consolidado total del país para el caso de las elecciones presidenciales.

Las pantallas de gráficos presentan información resumida de las correspondientes páginas de datos. La aplicación permite a los usuarios, a través de los puntos de difusión externa y terminales instalados en el Centro de Difusión, obtener todos los datos electorales, con los siguientes niveles y contenidos:

- Niveles de información:
 - provincia/distrito;
 - departamento/secciones;
 - total del país para elecciones presidenciales.
- Contenidos:
 - hora a la que corresponde la información;
 - mesas totales y escrutadas;
 - electores totales;
 - votantes;
 - porcentaje de mesas escrutadas y porcentaje de votantes;
 - número de cargos a elegir, cuando proceda;
 - votos, porcentaje de votos y cargos por candidatura;
 - número y porcentaje de votos positivos, en blanco, nulos, recurridos, e impugnados.

En las pantallas de gráficos se presenta un resumen con la información más relevante por ámbito geográfico. Se muestra un gráfico de barras en el que se visualizan las cinco primeras candidaturas en porcentaje de votos; la sexta barra representa la acumulación de votos del resto de las formaciones políticas.

En la pantalla de bienvenida se notifica a los usuarios de la necesidad de utilizar navegadores que soporten *frames* y hojas de

estilos, siendo éstos, por otra parte, los navegadores más comunes. Asimismo, se coloca la advertencia legal sobre la naturaleza del Recuento Provisional de Resultados.

El repositorio de ficheros para las y los usuarios autorizados tiene por objeto facilitarles la labor de informar sobre los resultados de los comicios, para lo que se habilita un servicio a través del cual los propios medios obtienen la información de su interés dinámicamente. De esta forma pueden procesarla, adecuándola a las características de composición específicas en función de las necesidades de cada tipo de medio, principalmente prensa escrita y televisiones.

El servicio consiste en la creación de un repositorio de datos, basado en una infraestructura a la que podrán acceder para seleccionar la información deseada. Periódicamente, conforme se vayan actualizando los datos del recuento en internet, se procederá a actualizar los ficheros del repositorio de forma que la información mostrada sea coherente con la almacenada en este repositorio.

Con el objeto de asegurar el nivel de servicio con las máximas garantías de seguridad, se habilitarán unos usuarios y claves predefinidos que permitirán el acceso al sistema para que este autorice la descarga de la información. A las y los usuarios autorizados se les remite el usuario y *password* con los que debe acceder al sistema, así como el identificativo URL del sitio de descarga.

Para garantizar que cualquier medio de información, con independencia de la infraestructura informática de la que disponga, pueda tratar los ficheros descargados, los datos se facilitan en ficheros ASCII con separadores de campo.

Para facilitar a las y los usuarios que lo deseen la realización de estudios de variación en la información, en el repositorio se mantendrá un histórico de todos los ficheros con la hora de actualización de los mismos.

La información, formatos y contenidos que proporciona la aplicación multimedia están dirigidos fundamentalmente al público, tanto a los invitados asistentes al centro de difusión como a los medios de comunicación presentes. Se trata de un sistema orientado a brindar una información de los resultados provisionales en la sala de prensa, a través de pantallas gigantes de video. La información muestra los resultados en los diferentes niveles de agregación de datos del sistema de recuento provisional que tengan lógica de presentación en este formato.

Esta aplicación está completamente integrada en el esquema general de la red de difusión. Los datos se obtienen directamente y en tiempo real desde los servidores y se someten a los mismos mecanismos de seguridad y acceso que se hayan fijado para la red. La difusión multimedia tendrá el carácter de difusión pública. Así mismo, en la última elección se ha incorporado un programa de georreferenciación de los resultados electorales en tiempo real, que permite una visión novedosa de los resultados.

Con los resultados producidos al cierre del proceso de escrutinio se generarán los productos postelectorales, cuyo diseño, presentación, formato externo e interfaz de usuario mantendrán la coherencia necesaria con el resto de los elementos gráficos de este proceso y con las publicaciones electorales anteriores realizadas para la DINE.

La aplicación de consulta de resultados ofrece la información electoral de los resultados provisorios desde el nivel de mesa hasta los consolidados superiores de provincia/distrito y de departamento/sección, y también el total del país en el caso de las elecciones presidenciales. Así, sirve de soporte documental de los resultados que se produzcan y podrá ser puesta a disposición de los partidos políticos y entidades fiscalizadoras para facilitarles la revisión de estos resultados.

Esta aplicación informática es sencilla de instalar y dispondrá de una interfaz de usuario muy simple para consultar e imprimir los resultados electorales.

Con el objeto de permitir la consulta de las imágenes de los telegramas emitidos durante el recuento provisorio, se elaboró también una aplicación en entorno web para la consulta de dichas imágenes. Como ya se explicó anteriormente, los telegramas que se escanean y codifican en cada CID constituyen el origen de estas imágenes, que son transmitidas periódicamente desde los CID al sistema central para su consulta. Básicamente, se desarrolló en un sistema de menús que facilitan la navegación del usuario para encontrar y visualizar la imagen de la mesa que desea consultar.

Conclusión

La difusión preliminar de resultados, en cualquiera de sus formas y más allá de no tener valor jurídico electoral, tiene como finalidad satisfacer las expectativas generales de la población respecto de las elecciones.

En Argentina, el sistema nunca tuvo cuestionamientos pero en las elecciones de 2009 y en la provincia de Buenos Aires, superó la prueba de la paridad electoral de los contendientes, dando resultados razonablemente exactos, en una elección de más de 25.000 mesas y a pesar del estrecho margen que tanto las encuestas como los resultados finales arrojaron.

La disponibilidad pública de datos certeros y seguros es, además de un derecho de la ciudadanía, una medida para asegurar la transparencia y un medio por el cual los partidos políticos pueden ejercer el control sobre el escrutinio definitivo que practica la justicia.

En definitiva, informar sobre los resultados electorales con seguridad y certeza, mediante mecanismos, tecnologías y procedimientos transparentes, es una obligación de los organismos electorales y de los Estados.

Transmisión extraoficial de resultados en Panamá

*Gerardo Solís**

Una elección es el ejercicio cívico a través del cual el electorado de un país procede periódicamente a escoger a sus gobernantes, es decir, a aquellas personas que detentarán el poder público en su representación.

En las sociedades modernas, el evento electoral es de los más importantes por sus lógicas consecuencias, razón por la cual los organismos electorales procuran que sus resultados sean conocidos en el menor tiempo posible —en especial cuando se trata de elegir al encargado del Órgano Ejecutivo—, de forma tal que la ciudadanía y los colectivos políticos puedan evaluar el proceso electoral en su conjunto.

Lo anterior motiva que los organismos electorales elaboren mecanismos para dar a conocer los resultados electorales de forma confiable, a fin de garantizar la seguridad, transparencia y eficacia del torneo; como sabemos, si la divulgación de resultados quedara en manos de terceros, ésta podría distorsionarse y no reflejar la realidad.

Sin embargo, debemos reconocer que para que un organismo electoral pueda divulgar el resultado de una elección es necesario que tenga a su disposición todas las actas de resultados emitidas por las corporaciones electorales instaladas para el evento, y ello está sujeto a la rapidez con que estas actas puedan ser trasladadas desde su lugar de origen. Por simple lógica sabemos que por las condiciones físicas de cada uno de los países, este traslado puede ser simple, empero, en otros será más difícil, demorando en ocasiones varios días.

* Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Panamá.

Ante esta realidad se ha creado la figura de la transmisión extraoficial de resultados, que no es más que la comunicación, vía telefónica o digital, de los resultados de una mesa de votación tan pronto se produzca y que, en principio, coincidirán con el acta que la misma elaborará.

Después de este preámbulo, corresponde referirnos a la experiencia panameña con la transmisión extraoficial de resultados, la cual, con el respeto de los lectores, ha sido motivo de orgullo para el organismo electoral panameño, al punto de convertirse en el ícono referencial regional en cuanto al tema.

Con la reestructuración del Tribunal Electoral en el año 1990, se dio un impulso fuerte para la modernización tecnológica del mismo, incluyendo las fases del proceso electoral que pudieran beneficiarse con el empleo de la tecnología digital, entre las que se encontró la transmisión extraoficial de resultados.

En este sentido, se inició un plan para dicha transmisión utilizando la tecnología existente en el momento en cuanto a medios de comunicación, a saber, radios portátiles, teléfonos y telefax, de forma tal que mediante la instalación de estas herramientas en los centros de votación y la conformación de centros de captación a nivel provincial y nacional, se pudieran comunicar los resultados extraoficiales vía voz desde la mesa de votación hasta el centro de prensa del Tribunal Electoral.

La experiencia inicial con la transmisión extraoficial de resultados se dio en las elecciones parciales de enero de 1991. Sin embargo, la “prueba de fuego” para el Tribunal Electoral fue la elección general del 8 de mayo de 1994, no por ser un evento nacional, sino por ser el primer evento electoral presidencial que debía organizar y ejecutar el reestructurado organismo electoral en una sociedad donde se mantenía vigente la sensación del fraude electoral del año 1989.

Como la historia se encargó de señalar, la elección de 1994 –así como los sucesivos eventos electorales y consultas populares efectuadas por el Tribunal Electoral– fue un éxito rotundo. La transmisión extraoficial de resultados fue efectiva y certera,

pues el país no sólo pudo conocer el resultado de la elección presidencial o del referéndum antes de las 9:00 p.m., sino que, al compararse las cifras de ésta con las que fueron plasmadas en las distintas actas de votación, fueron concordantes, es decir, se logró crear un sistema transparente para la transmisión extraoficial de resultados que llenó las expectativas de la ciudadanía panameña, quienes podían acostarse a dormir el día de las elecciones con la absoluta confianza de que ya sabían quién sería el próximo Presidente de la República, y de que en efecto, los resultados oficiales confirmarían a dicha persona.

De igual manera, el empleo de este sistema eficaz y transparente para la transmisión de resultados extraoficiales con suma celeridad, motivó al Tribunal Electoral a dar a conocer a la ciudadanía en el centro de prensa instalado el día de las elecciones, los resultados de esta transmisión de manera casi inmediata al cierre de las mesas de votación. En el año 2004, comprobada la eficiencia del sistema, se decidió por primera vez dar a conocer de manera simultánea los resultados, es decir, que al momento que estos resultados ingresaban al centro de prensa, eran proyectados en las pantallas ubicadas en éste y en la página web de la institución.

Como hemos indicado, las herramientas utilizadas en dichos eventos fueron los teléfonos fijos, los radios y los telefax. Sin embargo, con la llegada de la telefonía celular a Panamá, y la posterior transmisión de datos vía telefonía móvil, la transmisión extraoficial de resultados electorales adquirió una nueva dimensión y logró superar los propios estándares que en esa materia había impuesto el Tribunal.

Para el proceso electoral de los años 1999 y 2004, la cobertura de telefonía móvil en Panamá era lo bastante amplia como para reemplazar las otras herramientas de comunicación. En los centros de votación donde no se contaba con teléfonos fijos o telefax y, por tanto, donde había que trasladarse hasta el lugar más cercano que contara con ellos, la cobertura de la telefonía móvil permitió transmitir los resultados desde el mismo centro y, por consiguiente, el tiempo con que los resultados eran

conocidos en el centro de prensa disminuyó considerablemente; al punto que para las 7:00 p.m. el Tribunal Electoral procedía a reconocer la victoria del candidato ganador.

Así las cosas, en un lapso de cinco años el Tribunal logró disminuir en dos horas el tiempo para el reconocimiento de la nómina ganadora de la elección presidencial en Panamá, lo que le permitió colocarse a la vanguardia en el tema de la transmisión extraoficial de resultados.

Aproximadamente el 80% de los centros de votación se beneficiaron del ingreso de la telefonía celular, lo que llevó al descarte del uso de los teléfonos fijos y telefax, quedando únicamente el sistema de radio para las áreas de difícil acceso. Estas poco a poco están siendo cubiertas por los sistemas de telefonía móvil.

El reto de mantener este estándar de calidad nos llevó en la pasada elección general a dar un paso adelante en el tema, aprovechando el novísimo sistema de transmisión de datos vía telefonía móvil. De esta manera, la comunicación se da del centro de votación directamente al centro de prensa del Tribunal Electoral, obviándose la etapa previa en los centros de captación regionales.

Hasta el año 2009, el sistema de transmisión extraoficial de resultados estaba diseñado en forma de relevo: el funcionariado electoral transmitía la información del centro de votación a un centro de captación ubicado en la Dirección Regional del Tribunal Electoral, y este centro, a su vez, la retransmitía al centro de prensa para su posterior divulgación a la ciudadanía.

Como hemos indicado, al suprimirse en un 80% (4.602 mesas de un total de 5.682) la comunicación previa al centro de captación, el nuevo sistema permitió que la ciudadanía en general pudiera conocer en tiempo real el escrutinio de cada una de las mesas que utilizaron el sistema, posibilitando que el Tribunal Electoral anunciara en un tiempo record de dos horas, a nivel nacional, el ganador de la elección presidencial.

Ahora bien, ¿cómo funciona este novísimo sistema de transmisión extraoficial de resultados electorales?

La introducción de la transmisión de datos vía telefonía celular permitió la disponibilidad del protocolo de comunicación WAP (Wireless Application Protocol), que facilita que la información viaje como mensaje electrónico, lo cual representa una medida de seguridad alterna para la fidelidad de la transmisión, ya que disminuye la posibilidad de errores en la comunicación en la medida que el funcionariado a cargo no dice de viva voz el resultado. Con el sistema WAP el resultado es plasmado en un archivo que es verificado por un tercero antes de su envío al centro de prensa.

Los distintos centros de votación fueron dotados con teléfonos celulares con capacidad de transmisión de datos vía WAP, en cantidad acorde al número de mesas. Los presidentes de mesa, en compañía de los secretarios, procedían junto al funcionario responsable a transcribir en el sistema los resultados de la votación de la mesa; una vez corroborada su exactitud, el mensaje era transmitido directamente a las computadoras en el centro de prensa, en donde de manera automática eran reflejados en las distintas pantallas y divulgados en internet.

Si bien el sistema parece sencillo, el Tribunal Electoral estableció una serie de parámetros de seguridad destinados a garantizar la certeza y fiabilidad del nuevo sistema en virtud de la magnitud de la tarea que se realizaba, en especial ante la amenaza constante al que todo sistema informático está expuesto: los “hackers”.

En primera instancia, y con el ánimo de garantizar la transparencia del proceso electoral, se adquirieron teléfonos móviles con las proveedoras del servicio, asegurando equidad en la contratación. Una vez en manos del Tribunal Electoral, los teléfonos fueron validados con el sistema de la institución de forma tal que sólo ellos pudieran tener acceso al sistema de transmisión, excluyendo así la posibilidad de que terceros pudieran enviar mensajes.

Otro aspecto fundamental fue que el acceso al sistema de transmisión extraoficial de resultados sólo era permitido en la hora y fecha programada, de forma tal que si el teléfono era extraviado, resultaría inútil cualquier intento de penetrar el sistema para la alteración de la transmisión de los resultados.

En este sentido, también se dotó de contraseña a las unidades para que sólo pudieran ser operadas por las personas autorizadas para ello. Así mismo, los dispositivos fueron programados para recibir datos de las mesas del respectivo centro de votación, lo que aseguraba el ingreso de información necesariamente suministrada por los funcionarios electorales que efectivamente estaban presentes en el lugar, evitando la utilización del sistema para enviar información falsa.

Si se intentaba utilizar el teléfono con una clave falsa, el mismo se bloquearía automáticamente una vez efectuado el tercer intento fallido.

Asimismo, el formato de los mensajes estaba previamente cargado en el sistema —entre otras cosas para que fueran compatibles con el sistema informático del Tribunal Electoral—, de manera que el funcionariado electoral sólo podía ingresar cifras numéricas en los campos correspondientes al número de mesa, los votos válidos, en blanco, nulos y por partidos políticos, que es la información relevante para el caso, minimizándose la posibilidad de errores de transcripción.

La utilización de este sistema nos llevó no sólo a tener los resultados electorales en un tiempo récord, sino a compartir nuevamente con la ciudadanía en general el desenlace del proceso electoral. De esta forma, mesa a mesa el pueblo panameño vivió la expectativa de la carrera electoral; esto se logró mediante la aplicación adecuada de la tecnología en un proceso electoral.

En resumen, la transmisión extraoficial de resultados en la elección general del 3 de mayo de 2009 constituyó un salto cualitativo en esta materia, habida cuenta que representó la aplicación de la tecnología de punta al sistema electoral

panameño, el cual poco a poco ha venido informatizándose, tal y como ocurrió en el año 2004, cuando se permitió a los partidos políticos la presentación de postulaciones a cargo de elección popular vía internet.

La experiencia panameña en la transmisión extraoficial de resultados ha permitido al Tribunal Electoral obtener la confianza de la ciudadanía sobre la calidad del proceso electoral que desarrollamos cada cinco años, en virtud de que existe una certeza de que el sistema empleado reproduce fielmente los resultados que arroja cada mesa a nivel nacional, lo que lleva implícito el reconocimiento de la voluntad popular, que a la postre, es el fin del sistema electoral.

La transmisión extraoficial de resultados es una etapa crucial de toda elección y los organismos electorales debemos apostar a contar con sistemas confiables, seguros y eficaces para el cumplimiento de esta labor. Ese día las pasiones producto de la elección están a flor de piel y corresponde al organismo electoral mantener los ánimos calmados; para ello se debe procurar mantener canales de comunicación seguros con la ciudadanía, y no hay mejor canal que la transmisión de los resultados.

Financiamiento: oportunidades e inequidades. Caso del Perú

*Fernando Tuesta Soldevilla**

El financiamiento de los partidos ha sido siempre la “caja negra” de la política. La historia muestra cómo en la azarosa vida de los partidos, el tema del financiamiento tuvo una importancia especial, aun cuando era un tema de secreto de Estado, circunscrito a la órbita de la dirigencia. Por lo demás, el financiamiento era mayormente generado con las contribuciones de sus miembros y, en algunos casos, algunos negocios menores.

En las dos últimas décadas, los continuos procesos electorales, la mayor competencia y la centralidad de la campaña en los medios, ha hecho que los costos de la actividad política se incrementen sustantivamente. En concreto, las campañas son más frecuentes y costosas. En sentido contrario, las militancias y sus aportes económicos han disminuido en los partidos. Estos, a su vez, han perdido mucho crédito público y son más sensibles a la presión de la opinión pública.

En la región, si las normas específicas sobre los partidos políticos se han multiplicado en las últimas décadas, las referidas al financiamiento son mucho más recientes. Una de ellas, la peruana, tuvo la virtud de discutirse en un plazo extenso e inmediatamente posterior al inicio del período parlamentario 2001-2006. La Ley de Partidos Políticos fue promulgada el 1 de noviembre del 2003. Como toda norma es perfectible, pero su aporte inicial es que incursiona en campos antes intocados de la vida partidaria. Su debilidad ha sido ser sensible a las presiones de la opinión pública, no siempre compañera de las mejores respuestas y soluciones.

* Sociólogo peruano, consultor internacional en temas de elecciones, partidos políticos y opinión pública para varios organismos internacionales

En este contexto, el presente artículo busca ofrecer una visión general de la norma peruana sobre el financiamiento de los partidos políticos y una evaluación de su aplicación reciente.

1. Características principales del sistema de financiamiento peruano

La regulación jurídica de los partidos a través de la Ley de Partidos Políticos (LPP, No. 28094), tiene un diseño institucional que apuesta por un formato de financiamiento mixto. En consecuencia, la norma prevé la posibilidad de que los partidos reciban financiamiento público (directo e indirecto) y privado. Cada una de estas formas tiene una regulación específica orientada a fomentar el fortalecimiento institucional de los partidos y la transparencia en el manejo de los recursos.

En esa dirección –combinación de financiamiento público y privado– se han encaminado la mayoría de países latinoamericanos, que lo han consagrado a nivel normativo, como son los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Tan solo en Venezuela se encuentra prohibido el financiamiento público de la actividad política por mandato de la Constitución.

No obstante lo señalado, en el Perú el financiamiento de los partidos políticos proviene fundamentalmente de aportes privados y el que corresponde al financiamiento público es básicamente indirecto, como veremos más adelante.

Asimismo, la LPP ha determinado la existencia de un organismo fiscalizador o de control de las finanzas partidarias, la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios (GSFP) de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), organismo constitucionalmente autónomo, responsable de manera exclusiva de la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

Al marco normativo señalado se le suma el Reglamento de Financiamiento y Supervisión de Fondos Partidarios, expedido por la ONPE¹. Ambas constituyen el marco legal que se aplicó a las elecciones del 2006, manifestándose serios problemas de vacíos que no permitieron alcanzar el objetivo para el que fueron propuestas.

La LPP, detallista en muchos artículos, lo es de manera particular en la creación de la GSFP, no permitiendo que ésta adecue de la mejor manera una nueva unidad orgánica en su organigrama funcional. Esta ley ha sido reglamentada por la ONPE, donde se establecen normas que regulan la asignación del financiamiento público directo e indirecto, la recepción, registro, límites y prohibiciones del financiamiento privado. Asimismo, el control sobre los gastos financiados con recursos provenientes del financiamiento público y extranjero, de los gastos en campañas electorales, especialmente del gasto en publicidad electoral; de la actuación de la tesorería y el tesorero partidario; del alcance de las obligaciones de información sobre sus cuentas de ingresos y gastos, los procedimientos de verificación y control externos de la actividad económico-financiera del partido, y las infracciones que acarrearán sanción y los procedimientos para imponer dichas sanciones.

2. Un doble financiamiento público

No está de más recordar que tras la modalidad del financiamiento público subyace la idea del fortalecimiento de la institucionalidad de los partidos políticos, además de disminuir la intervención o injerencia de intereses particulares en sus funciones. También se busca promover la equidad en la competencia electoral entre los partidos, al establecer el financiamiento público, en principio, directo como indirecto.

2.1 El discutido financiamiento público directo

En el Perú el financiamiento público directo ha sido –como en otros países– materia de una discusión tan apasionada

¹ Resolución Jefatural No. 060-2005-J-ONPE.

como equivocada. El desprestigio de los partidos políticos y el parlamento, han sido la base de apoyo para quienes se oponen a este aporte financiero, a tal punto que la propia ley estuvo en riesgo de no ser aprobada, por lo que fue votada por partes, correspondiendo la del articulado sobre financiamiento público la que más baja votación favorable tuvo.

Fueron, en gran parte, los medios de comunicación quienes no solo canalizaron la opinión, sino que alentaron la eliminación del financiamiento público. El debate no se tradujo en un intento por conocer de dónde provendrían los fondos, si estos son básicamente privados y que riesgos se contraería si así fuera. El impacto ha sido un financiamiento público de montos pequeños y condicionados al presupuesto.

El financiamiento público directo que el Estado asigna a los partidos, con representación en el Congreso, está dirigido a su funcionamiento permanente, no se financia ningún tipo de campaña electoral, salvo el caso de la franja electoral, en la que el Estado proporciona a los partidos políticos un espacio libre en medios de comunicación públicos durante la campaña electoral, siendo en todo caso financiamiento público, pero indirecto.

Como se recuerda, el financiamiento público directo es la entrega de dinero que hace el Estado a los partidos políticos para que los destinen a determinadas actividades previamente establecidas en su normatividad interna. Entre ellas se encuentran el financiamiento de campañas electorales, funcionamiento partidario, para realizar actividades de capacitación e investigación, entre otras. Tal como lo contempla la ley, el financiamiento público directo se asigna para los gastos ordinarios, capacitación e investigación de los partidos políticos, por lo tanto no se habla específicamente de financiamiento público para procesos de democracia interna. Estas distintas modalidades de financiamiento no son excluyentes, como lo muestran varios países de la región en los que se contempla más de uno. La pregunta es qué cosa se puede financiar y cuándo se financia.

a) Condiciones para acceder al financiamiento

En el Perú el financiamiento público directo lo reconoce el artículo 29, al destinar el Estado el 0,1% de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT)² por cada voto emitido para el Congreso, en la última elección general. La norma peruana se inclina por un financiamiento posterior, es decir, una vez producida la elección. Por ese motivo, el referente para todo cálculo es el resultado de la elección general anterior, como por ejemplo la del 9 de abril de 2006, fecha en la que se llevaron a cabo elecciones para elegir presidente y Congreso de la República. En esa medida, la norma no tiene el propósito de financiar la campaña electoral, sino solventar el funcionamiento posterior del partido político.

Pero la LPP establece además una modalidad restrictiva, pues la condición esencial para acceder a este tipo de financiamiento es que los partidos hayan obtenido representación en el Congreso. Sin embargo, la LPP fue modificada a finales del año 2005, introduciéndose el umbral de representación como mecanismo para acceder al reparto de escaños. La norma indicaba que ingresaban al reparto de escaños aquellos partidos que hayan obtenido 4% del total de los votos válidos al Congreso o 5 escaños. Debido a esta doble posibilidad, tal como lo muestra la Tabla 1, Perú Posible y Restauración Nacional lograron ingresar al Congreso gracias a que superaron el 4%, a pesar que tan solo consiguieron dos escaños cada partido. Hecho significativo, pues con ese número de representantes no pudieron constituir una bancada parlamentaria propia, cuyo número mínimo es de seis miembros³.

² La Unidad Impositiva Tributaria (UIT) es un valor de referencia utilizado en las normas tributarias para determinar los montos de las bases imponibles, deducciones, límites de afectación, etc. Para el año 2006 la UIT es de 3.400 nuevos soles.

³ Para un estudio de las bancadas parlamentarias ver: Campos, Milagros, “Las bancadas parlamentarias”, Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política, PUCP, setiembre de 2009.

Tabla 1. Elecciones al Congreso 2006:
escaños y votos obtenidos

	Escaños	% escaños	Votos válidos	% votos válidos	% votos válidos recalculados
Unión por el Perú (UPP)	45	37,5%	2.274.797	21,1%	24,7%
Partido Aprista Peruano (PAP)	36	30,0%	2.213.623	20,6%	24,1%
Unidad Nacional (UN)	17	14,2%	1.648.717	15,3%	17,9%
Alianza por el Futuro (AF)	13	10,8%	1.408.069	13,1%	15,3%
Frente de Centro (FC)	5	4,2%	760.261	7,1%	8,3%
Perú Posible (PP)	2	1,7%	441.462	4,1%	4,8%
Restauración Nacional (RN)	2	1,7%	432.209	4,0%	4,7%
Otros	0	0%	1.574.185	14,6%	---
TOTAL^(*)	120	100%	10.753.323	100%	100%

(*) Los votos emitidos ascienden a 14.624.880.
Fuente: ONPE.

De un total de 24 partidos⁴ que presentaron candidatos al Congreso de la República, tan solo siete alcanzaron representación parlamentaria y, por lo tanto, se encontraban en condiciones de recibir financiamiento público directo. Al inclinarse la norma por calcular el porcentaje de los votos y no de los escaños –como lo hacen otras normas–, el resultado es que algunos partidos podrían recibir más y otros menos dinero, en la medida en que existe una desproporción entre el porcentaje de los votos obtenidos y el porcentaje de los escaños asignados como consecuencia de nuestro sistema electoral.

⁴ Participaron diecinueve partidos y cinco alianzas de partidos. En adelante se hará referencia al proceso electoral del 2006, por tratarse del último proceso electoral general. De la misma manera, todos los cálculos se realizarán sobre la conversión de la moneda del año 2006.

b) El problema del monto y forma de distribución del financiamiento público

Según se indicó arriba, de acuerdo a lo señalado en el artículo 29 de la LPP el Estado debería destinar el 0,1% de la UIT por cada voto emitido. La ley utiliza un término erróneo, pues los votos emitidos constituyen la suma de los votos válidos (los que son dirigidos a los partidos), más los votos nulos y en blanco, no pudiendo compensar económicamente a los partidos con una referencia en la que aparecen votos inválidos (nulos y blancos). En concreto, de acuerdo a los resultados de las elecciones parlamentarias 2006, los votos emitidos sumaron 14.624.880, considerando que el 0,1% de una UIT de aquel año era de S/. 3,4 nuevos soles, el monto a distribuir entre los partidos ascendía a 15.072.179 dólares⁵.

Si, por el contrario, se asume que la LPP al señalar votos emitidos quiere referirse a votos válidos, de acuerdo con la definición (errónea) que se hace en la Ley Orgánica de Elecciones⁶, la cifra sería 10.753.323⁷ votos y por tanto, el monto a distribuir entre los partidos que alcanzaron representación parlamentaria, sería de 11.079.181 dólares. De esta manera, la diferencia entre esta cifra y la anterior es de aproximadamente 4 millones de dólares, siendo la segunda la correcta.

No obstante lo señalado, en abril del 2007 la ONPE definió por vía reglamentaria que los votos emitidos son el resultado de la suma de los votos válidos, más los votos nulos o viciados, más los votos en blanco⁸, y que para determinar el monto total que el Estado debe destinar al financiamiento público directo, con arreglo a lo establecido en la LPP, se multiplicará el número total de votos emitidos para elegir representantes al Congreso por la

⁵ El equivalente a 49.738.192 nuevos soles. En adelante la conversión estará calculada 1 dólar = 3,3 nuevos soles.

⁶ Artículo 287 de la Ley No. 26860, Orgánica de Elecciones.

⁷ De acuerdo a los resultados oficiales de la ONPE los votos en blanco fueron 1.682.728 y los votos nulos 2.188.789, casi una cuarta parte del total de los votos emitidos.

⁸ Artículo 4 del Reglamento modificado por la Resolución Jefatural No. 084-2006-J-ONPE, publicada el 4 abril 2006.

suma equivalente al 0,1% de la UIT del ejercicio presupuestal del año de la elección. Esta es una interpretación literal de la norma, que llevará a compensar económicamente a los partidos por su porcentaje ganado pero, además, a recibir dinero por votos de los partidos que no ingresaron al Congreso más los votos nulos y blancos. De acuerdo a esta disposición, el monto y forma de distribución que la ONPE ha calculado es el siguiente:

Tabla 2. Financiamiento público directo 2007-2011

PP en el Congreso	Resultado electoral		Financiamiento por partido expresado en US \$		
	Votos Congreso	%	40% igual	60% proporción	Total
Unión por el Perú (UPP)	2.274.797	24,78	861.032	2.240.522	3.101.554
Partido Aprista Peruano (PAP)	2.213.623	24,12	861.032	2.180.270	3.041.302
Unidad Nacional (UN)	1.648.717	17,96	861.032	1.623.876	2.484.907
Alianza por el Futuro (AF)	1.408.069	15,34	861.032	1.386.853	2.247.885
Frente de Centro (FC)	760.261	8,28	861.032	748.806	1.609.838
Perú Posible (PP)	441.462	4,81	861.032	434.810	1.295.842
Restauración Nacional (RN)	432.209	4,71	861.032	425.697	1.286.729
Total PP en Congreso	9.179.138	100,00	6.027.223	9.040.835	15.068.058

Fuente: ONPE. El autor ha dolarizado los montos.

Tabla 3. Monto a presupuestar por año 2007-2011

PP en el Congreso	Aporte público - 1/5 por año
Unión por el Perú	620.311
Partido Aprista Peruano	608.260
Unidad Nacional	496.982
Alianza por el Futuro	449.577
Frente de Centro	321.968
Perú Posible	259.168
Restauración Nacional	257.346
Total	3.013.612

Fuente: ONPE. El autor ha dolarizado los montos.

Más allá de ello, la LPP señala que el financiamiento público directo se distribuye asignando de manera igualitaria entre los siete partidos que tienen representación parlamentaria, el 40% del total, es decir, 4.431.672 dólares para cada partido político. El 60% restante se distribuye en forma proporcional a los votos obtenidos por cada uno en la elección de representantes al Congreso.

Finalmente, se puede señalar que la norma peruana se inclina a atender preferentemente al criterio de equidad sobre la eficiencia y desempeño electoral, como se aprecie en la Tabla 4. De esta manera, el partido con más votos, UPP, quintuplica en votos a RN, pero mientras este ha conseguido tan solo dos escaños, la organización que candidateó a Humala logró 45 escaños. Sin embargo, el monto por voto obtenido de RN supera en más del doble a UPP. Es así que se establece una relación inversa, a menos votos obtenidos, mayor el valor del monto asignado por voto.

Tabla 4. Relación entre financiamiento por voto obtenido

Organización política	Financiamiento público directo (US \$)	Votos válidos	Relación entre monto asignado por voto obtenido (US \$)
Unión por el Perú (UPP)	3.101.554	2.274.797	1,36
Partido Aprista Peruano (PAP)	3.041.302	2.213.623	1,37
Unidad Nacional (UN)	2.484.907	1.648.717	1,51
Alianza por el Futuro (AF)	2.247.885	1.408.069	1,60
Frente de Centro (FC)	1.609.838	760.261	2,12
Perú Posible (PP)	1.295.842	441.462	2,94
Restauración Nacional (RN)	1.286.729	432.209	2,98

c) Destino de los fondos

El caso peruano es singular pues es el único país que no destina los fondos del financiamiento público directo a

la campaña electoral y sí al funcionamiento partidario. La LPP señala que los fondos asignados a los partidos deberán ser utilizados exclusivamente en actividades de formación, capacitación e investigación, así como para los gastos de funcionamiento ordinario.

Son consideradas como actividades de formación aquellas que tienen como objetivo fomentar el conocimiento y la asimilación de los programas, propuestas, principios y valores del partido⁹; como actividades de capacitación aquellas dirigidas a los afiliados y simpatizantes que tienen por objeto que estos adquieran habilidades y destrezas para el desempeño de funciones vinculadas a los fines y objetivos del partido político¹⁰; actividades de investigación¹¹ son los trabajos planificados de acopio y análisis sistemático de información, relacionados con fines y objetivos del partido político, cuyos resultados deberán encontrarse a disposición de la ciudadanía. Finalmente, son considerados gastos de funcionamiento ordinario los que se dediquen a costear los bienes y servicios relacionados a las necesidades operativas y administrativas del partido¹².

Sin embargo, vale la pena llamar la atención sobre que la Tercera Disposición Transitoria de la LPP dispone que la distribución de los fondos públicos se aplicará a partir de enero del año 2007 y de manera progresiva, de acuerdo a las previsiones presupuestales. Es decir, los recursos para el financiamiento público directo se encuentran condicionados por la propia norma a la voluntad política del gobierno para asignar el correspondiente presupuesto.

El resultado ha sido que el gobierno del presidente Alan García no ha asignado el presupuesto para el financiamiento

⁹ Artículo 48 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural No. 060-2005-J/ONPE.

¹⁰ Artículo 48 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural No. 060-2005-J/ONPE.

¹¹ Artículo 50 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural No. 060-2005-J/ONPE.

¹² Artículo 46 del Reglamento de Supervisión de Fondos Partidarios, Resolución Jefatural No. 060-2005-J/ONPE.

directo, desde el 2007 en adelante. Por el contrario, se ha opuesto a él y ha convertido esta asignación económica en una ley sin aplicación efectiva. Los partidos políticos han hecho poco para reclamar el dinero, pese a sus necesidades, puesto que la opinión pública rechaza todo lo que tenga que ver con ellos. El resultado ha sido que a poco más de un lustro de aprobada la LPP, en la práctica no existe financiamiento público directo.

2.2 Financiamiento público indirecto

El financiamiento público indirecto permite que el Estado proporcione a los partidos beneficios no dinerarios de distinta naturaleza, pudiendo ser subsidios, apoyo, concesiones o ventajas. La forma más representativa y frecuente de este tipo de financiamiento es el acceso a los medios de comunicación públicos y privados. En algunos casos se presentan también como exoneraciones de impuestos, uso de inmuebles del Estado, entre otros.

La política moderna se encuentra centrada fuertemente en los medios, por lo que los partidos políticos destinan grandes recursos a contratarlos, especialmente a la televisión. Por esa razón, la LPP ha previsto destinar el financiamiento público indirecto al acceso de los partidos a los medios de comunicación. Se establece que este acceso debe de proporcionarse tanto en época no electoral, con el llamado espacio no electoral, como en época electoral, a través de la franja electoral. El Estado compensa –señala la ley– a los medios de comunicación a través de la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espacio radioeléctrico o electromagnético. Volveremos sobre este tema, más adelante.

3. Financiamiento privado

La idea que subyace a este tipo de financiamiento es la posibilidad de que los partidos puedan autosostenerse y por tanto, recibir contribuciones en dinero o en especie, no sólo de sus afiliados o militantes, sino de simpatizantes que quieran aportar recursos.

La posibilidad de recibir aportes no se restringe a aquellos provenientes de personas naturales, sino que se permite el aporte de personas jurídicas. Casi todo el financiamiento de los partidos políticos proviene de fuentes privadas, por esta razón la ley especifica que cada partido político cuente con un tesorero y un área contable, que se encargaran de contabilizar sus fondos y gastos, ordinarios y de campaña. La GSFP supervisa así la información que llega semestralmente de los aportes de los partidos, e información anual de los balances y estados financieros, cada año.

Sin embargo, a lo largo de los años se ha evidenciado que este tipo de financiamiento, sin tratamiento jurídico adecuado, podría tener un efecto pernicioso en el sistema, permitiendo que los partidos políticos representen los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento. No es ajena a esta preocupación la de crear mecanismos para evitar que el dinero obtenido con actividades ilícitas financien a los partidos. Es por estas razones que se introducen límites o prohibiciones a los aportes provenientes de fondos privados.

Lo que siempre ha existido en el Perú es el financiamiento privado, pero con una regulación deficiente y en la práctica no observada por los partidos políticos. Es así que a partir de 1997 la Ley Orgánica de Elecciones incorporó algunas normas orientadas a que el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) recibiera de los partidos políticos proyecciones y rendiciones de cuentas de gastos de campaña. Esta normativa, circunscrita a un solo artículo¹³, no fue observada. El JNE no tenía mecanismos establecidos en la ley para requerir con carácter vinculante esta

¹³ Artículo 183. Dentro de los sesenta (60) días anteriores a las elecciones, las Organizaciones Políticas, Listas Independientes y Alianzas, presentan al JNE la proyección de los fondos que serán invertidos durante el proceso electoral correspondiente, así como su fuente de financiamiento. Dentro de los sesenta (60) días posteriores a la proclamación oficial electoral, los partidos, agrupaciones independientes, alianzas y listas independientes presentan al JNE, con carácter de declaración jurada, la relación de los gastos destinados a la campaña electoral correspondiente, quedando el JNE facultado para efectuar las indagaciones necesarias para establecer la exactitud del movimiento económico correspondiente a dicha campaña.

información ni se contemplaba un régimen de sanciones para aquellos que no observaran lo dispuesto.

Es por ello que con la aprobación y entrada en vigencia de la LPP se ha mostrado un gran avance en el tratamiento de este tema y en crear condiciones para la transparencia de esa información, que era un secreto cuidadosamente guardado por los partidos con los más diversos argumentos. Este último elemento, la transparencia, proporciona la información que permite el fortalecimiento del sistema de partidos y a una ciudadanía fiscalizadora. Sin embargo, como se verá más adelante, el incumplimiento de las normas, no ha sido debidamente acompañado de un adecuado –persuasivo y sancionador– articulado de la LPP.

3.1 Fuentes de financiamiento permitidas: topes

La LPP señala en su artículo 30 que son recursos privados: las cuotas y aportes de los afiliados, los productos de las actividades del partido, los rendimientos del patrimonio, los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la ley, los créditos que concierten, los legados que reciban y, en general, cualquier prestación en dinero o especie que obtengan.

En relación a los ingresos por actividades, estos no deberán exceder de 30 UIT al año en el caso que no se pueda identificar a los aportantes; eso significaba 30.000 dólares en el año 2005 y 30.909 dólares en el 2006. Por otro lado, si bien se ha restringido el aporte de una misma persona natural o jurídica, el límite es alto, en este caso 60 UIT al año. Es decir, una misma persona podría aportar hasta 60.000 dólares en el 2005 y 61.818 dólares en el 2006. Cabe mencionar que estos ingresos, de cualquier fuente, deben estar registrados en los libros de contabilidad.

En cumplimiento de lo dispuesto por la LPP, los partidos políticos han presentado en su gran mayoría la información correspondiente a sus ingresos a partir del año 2005; 31 de los 36 partidos inscritos ofrecieron información financiera, declarando ingresos totales en ese año por 2.237.101 dólares. Sin embargo,

varios de los partidos políticos, especialmente aquellos que no ingresaron al parlamento y, en la práctica, se han disuelto, no presentaron la información correspondiente. No existía en la LPP mecanismo que los obligara a responder a esta obligación legal.

3.2 Fuentes de financiamiento prohibidas

Como ya señalamos, las fuentes de financiamiento prohibidas, así como los límites a los aportes que establece la ley, tienen su origen en tratar de evitar que los partidos políticos representen los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento; así mismo, que el dinero obtenido con actividades ilícitas financie a los partidos.

La LPP ha reducido a tres los aportes prohibidos. Los partidos no pueden recibir aportes de parte de alguna entidad de derecho público o empresa del Estado, de alguna confesión religiosa y de partidos y agencias de gobiernos extranjeros, excepto cuando los aportes estén destinados a formación, capacitación e investigación.

En principio, los candidatos no pueden recibir donación directa de ningún tipo. Pero en el artículo 31 de la ley aparece una excepción que establece que los candidatos pueden recibir, con conocimiento de su partido, aportaciones directas con los límites del artículo 30. Difícilmente un partido no toma conocimiento o le va impedir, por ejemplo, a su candidato presidencial no recibir donaciones directas por un equivalente a 61.818 dólares. Sin embargo, se presume que los aportes no declarados son de fuente prohibida.

A nivel comparado, en la región se han establecido prohibiciones para que los partidos políticos puedan recibir aportes provenientes de fuente privada, que se orientan a impedir o limitar el financiamiento de fuente extranjera, de organizaciones políticas, religiosas o sociales, en algunos casos de personas jurídicas, de contratistas del Estado y aportes anónimos. La idea que subyace a estas prohibiciones es fundamentalmente la transparencia en la información y la imposición de topes para evitar la ingerencia de intereses privados en la política y que en

las decisiones que han de tomar quienes nos gobiernen estén orientadas al pago de favores y no al bienestar de la ciudadanía y al buen gobierno. Una forma de contribución privada que ha sido prohibida por la mayoría de las legislaciones es aquella que proviene de fuente extranjera, los aportes anónimos y de contratistas del Estado.

Finalmente, en el cuadro de la página que sigue podemos apreciar cómo se ha diseñado el sistema de financiamiento en el Perú (Cuadro 1).

4. La verificación y control externo

El diseño de un sistema de financiamiento a los partidos políticos conlleva necesariamente el diseño de un mecanismo de verificación y control externo de la actividad económico-financiera de los partidos. De esta manera, se determina la existencia de un organismo encargado de la tarea de controlar y fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales. En la mayoría de los casos es el organismo electoral (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Venezuela). Hay un solo caso, El Salvador, en que la tarea está encomendada a la Contraloría General de la República. En Costa Rica, Panamá y República Dominicana, la tarea está en manos tanto del organismo electoral como de la Contraloría General de la República. En Argentina la tarea recae en manos de los jueces federales con competencia electoral y en Nicaragua intervienen varias instancias estatales en el proceso (organismos electorales, Contraloría General de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito).

En el Perú, la tarea de verificación y control de las finanzas partidarias es competencia de la ONPE a través de la GSFP¹⁴. Tiene como función realizar la verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos.

¹⁴ Artículo 34 del Reglamento.

Cuadro 1

Privado	Público	
	Directo	Indirecto
<ul style="list-style-type: none"> • Cuotas y aportes en dinero de sus afiliados. • Los productos de las actividades propias del partido político y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio. • Anónimos. • Los ingresos procedentes de otras aportaciones en los términos y condiciones previstos en la presente ley. • Los créditos que concierten. • Los legados que reciban. • Cualquier prestación en dinero o especie que obtengan. 	Presupuesto de la República.	Medios de comunicación privado: porcentaje del canon.
	Recibido por PP que obtienen representación en el Congreso.	Recibido por partidos políticos.
<ul style="list-style-type: none"> • Hasta 30 UIT de aportes anónimos. • Hasta 60 UIT de una misma persona natural o jurídica. 	0,1% de UIT por cada voto emitido para elegir representantes al Congreso.	<ul style="list-style-type: none"> • Franja Electoral: acceso a medios de radiodifusión y televisión de propiedad privada y del Estado. • Espacios de publicidad permanentes en los medios de comunicación del Estado.
<ul style="list-style-type: none"> • Se establecen fuentes de aporte prohibidas, pero sin embargo se permiten fuentes anónimas, por lo que podrían canalizarse las aportaciones de fuentes prohibidas por esa vía. • Se prohíbe que los candidatos reciban donaciones directas de ningún tipo siempre y cuando no cuenten con la autorización de su partido. 	Destino: <ul style="list-style-type: none"> • Formación y capacitación. • Investigación. • Gastos de funcionamiento ordinario. 	Destino: publicidad de sus propuestas, planes.
	Período de distribución: quinquenio posterior a la elección a razón de 1/5 por año.	Franja electoral: desde los 30 días hasta los 2 días anteriores a la realización de elecciones generales.
	Proporción: <ul style="list-style-type: none"> • 40% forma igualitaria entre todos. • 60% forma proporcional a los votos obtenidos. 	Proporción: <ul style="list-style-type: none"> • ½ del tiempo total disponible: igualitaria entre todos PP con candidatos inscritos en el proceso. • ½: proporcional a la representación con la que cuenta cada PP en el Congreso. PP nuevo, recibirá = que el PP que obtuvo la menor asignación.

En el Perú, el Jefe de la ONPE es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) sin la participación de los partidos políticos. Es más, de acuerdo a ley no puede haber pertenecido en los cuatro años anteriores a su postulación a ningún partido político, ni haber ejercido cargos directivos con carácter nacional en los mismos. Tampoco puede haber postulado a cargos de elección popular durante ese mismo período. Se trata, por lo tanto, de una persona que puede (y debe) relacionarse con los partidos de manera neutral e imparcial, para el caso de la supervisión, con la libertad de ejercer su función sin limitaciones que no sean propias de la ley y obrar con independencia. En otras palabras, la política institucional de supervisión de fondos tiene un componente importante de voluntad política, en el sentido de toma de decisiones, como las que exige, por ejemplo, la sanción a los partidos políticos.

4.1 Presentación de informes

A través de los informes, los partidos rinden cuentas económico-financieras de los recursos de fuente privada con los que han contado durante un ejercicio anual. Esta rendición de cuentas es fundamental para la transparencia del origen y destino de los fondos con los que cuentan los partidos.

El desarrollo de las funciones de verificación y control externos de la actividad económico-financiera de los partidos políticos la realiza la GSFP fundamentalmente a través de la verificación de la información presentada por los partidos en los informes de distinta naturaleza que deben presentar de acuerdo a la LPP y su reglamento. Con esa información realiza también el control de los topes establecidos en la norma.

Sin embargo, la LPP tan solo señala la obligación de los partidos de presentar un informe financiero anual y entregar, a pedido de la GSFP, una relación de las aportaciones de fuente privada. Es en el reglamento donde se desarrollan de manera más detallada aspectos relacionados a la presentación de informes y donde se prevé la presentación de informes complementarios y adicionales.

En ese sentido, uno de los aportes fundamentales del reglamento es la exigencia de que la información económico-financiera sea entregada en los formatos que aprueba la GSFP. Este detalle formal es, sin embargo, importante, pues busca la estandarización de la información, que permite un mejor y más fácil procesamiento de la información y su posible inclusión en sistemas de auditoría o control. Facilita, además, la labor de los partidos al momento de entregar su información. Así mismo, puede resultar útil para los necesarios cruces de información interinstitucional mediante la importación o exportación de data homogénea y estandarizada¹⁵.

En el año 2006 fue la primera vez que los partidos políticos entregaron información contable y financiera a un organismo del Estado. En un acto de transparencia cualquier persona pudo acceder a la información consolidada que publicó la ONPE¹⁶ en su página web. Y es que una vez concluido el procedimiento de verificación y control, los informes aprobados se constituyen en públicos, por lo que son puestos por la GSFP de la ONPE a disposición de la ciudadanía en su página web.

a) Informe financiero anual

La LPP señala que los partidos deben presentar de manera obligatoria un informe financiero anual ante la GSFP, en el plazo de 6 meses contados a partir del cierre de cada ejercicio anual¹⁷. Este informe, que es el único que exige la LPP, debe ser presentado el último día útil del mes de junio de cada año¹⁸.

Cabe precisar que este informe se limita a la presentación de los ingresos y gastos por financiamiento privado, en la medida en que el público directo no se implementa hasta ahora.

¹⁵ Ver: <<http://200.48.60.72/partidospolicos/SUPERVISION/materiales.htm>>, disponible a junio de 2011.

¹⁶ Ver: <http://200.48.60.72/partidospolicos/SUPERVISION/AE_AF.htm>, disponible a junio de 2011.

¹⁷ Artículo 34 del Reglamento.

¹⁸ Los partidos que no entregaron el informe 2006, fueron: Frente Independiente Moralizador, Perú Ahora, Justicia Nacional, Renacimiento Andino y Partido Humanista.

La GSFP tiene ocho meses contados desde la recepción de la documentación para pronunciarse sobre la regularidad y adecuación a lo dispuesto en la LPP y aplicará, de ser el caso, las sanciones previstas en la Ley.

De acuerdo a la ley, el régimen tributario aplicable a los partidos políticos es el que la ley establece para las asociaciones. Por ello la información solicitada por el Reglamento en este informe anual, son los estados financieros que cualquier persona jurídica está obligada a llevar como contabilidad completa por la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT)¹⁹. Estos, junto con las notas a estos estados financieros, serán los instrumentos de verificación y control fundamentales de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios.

Cuadro 2. Informe financiero anual

Contenido del informe financiero anual	Información que debe incluirse
Balance general.	Detalle de cada una de sus cuentas.
Estado de ingresos y egresos	<p>Se deben diferenciar las fuentes de financiamiento, privadas y públicas.</p> <ul style="list-style-type: none">• En el caso de ingresos y gastos por financiamiento privado se debe reportar, además, un detalle de aportaciones clasificadas por cada persona natural o jurídica que realizó el aporte y señalando el monto total de aportes que realizó en el año del informe.• El informe de ingresos y egresos con cargo a los fondos del financiamiento público establecido debe estar acompañado de un anexo que indique los saldos no ejecutados de dichos fondos.
Notas a los estados financieros	

¹⁹ La Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) es la institución Pública del Sector que Economía y Finanzas que administra, fiscaliza y recauda los impuestos.

b) Información sobre las aportaciones privadas

Así mismo, la LPP señala que la GSFP puede requerir a los partidos un informe que contenga la relación de las aportaciones provenientes del financiamiento privado que contenga el importe de cada una de ellas y, en su caso, los nombres y direcciones de las personas que los han realizado. Aún cuando Ley ha dejado a criterio de la GSFP de determinar cuándo pedir la relación de aportes privados, el reglamento ha establecido una periodicidad de seis meses para la entrega de esta información, independientemente de que exista un proceso electoral convocado o no.

El reglamento busca dejar definido un plazo de cumplimiento y generar la regularidad de acciones de control interno y organización y registro permanente de los aportes, que permita que los partidos vayan desarrollando prácticas sanas de administración, sin estar sujetos a un pedido repentino de información.

De acuerdo a la información de la GSFP²⁰, no todos los partidos políticos presentan este informe. Es importante el del 2005, año anterior a la elección en donde los partidos hacen gastos para inscribirse. De los 32 partidos con inscripción vigente a diciembre de ese año, 30 cumplieron con presentarlo, Fuerza Nacional y Partido Movimiento Humanista Peruano no presentaron ese informe. Todos los partidos incrementaron sus aportes privados, debido a la proximidad de las elecciones generales de abril de 2006. En este informe se analizan: a) aspectos formales de la presentación, b) análisis de contenido, c) verificación de aportes individuales y d) comparación de ingresos por aportaciones con gastos de propaganda electoral.

En lo que se refiere a los aspectos formales de la presentación, 27 de los 32 partidos políticos cumplieron en presentarlo en la fecha señalada (16 de enero de 2006), posterior a esa fecha tan solo un partido no entregó la información²¹. En este aspecto, el

²⁰ Ver: <<http://200.48.60.72/partidospolicos/inf FINANCIERA/2005/Aporte/2005-AP-COMPARATIVO.pdf>>, disponible a junio de 2011.

²¹ El Movimiento Humanista Peruano.

análisis de la GSFP concluye que “La ONPE se ha dirigido por escrito a los referidos partidos, reiterándoles la obligación de presentar los citados informes, aún en el caso de que no se haya producido ingreso alguno”²².

En el aspecto relativo a la conformidad con los requerimientos, se incluyó la conformidad de lo presentado con lo requerido. Lo destacable en este aspecto es la presentación de los informes en los formatos aprobados por la GSFP, siendo este una herramienta determinante para el análisis de la información.

En el análisis de contenido la GSFP determinó que “no existe ningún aportante de persona natural o jurídica que haya efectuado durante el año 2005 aportaciones mayores a 60 unidades impositivas tributarias, límite establecido por la ley, para aportaciones anuales en efectivo y en especie a un mismo partido político”²³. Sin embargo, llama la atención lo señalado puesto que se trata del análisis de información semestral (1 de julio al 31 de diciembre de 2005), pero no del primer semestre, que sumados podrían ofrecer cifras más cercanas a los límites y topes anuales.

En lo referente a los aportes anónimos, se precisa que se identificó que algunos partidos declararon haber recibido aportes anónimos sin justificación, entre ellos la Agrupación Independiente Sí Cumple, el Partido Justicia Nacional y el Movimiento Nueva Izquierda, dado que las normas vigente sólo permiten el reconocimiento de aportes anónimos, siempre que provengan de actividades de financiamiento proselitista.

Cuando la GSFP realizó la verificación de aportes individuales, tomó una muestra de aportantes con la finalidad de verificar la información relacionada con los aportes. Para tal fin cursó cartas a personas naturales y jurídicas de los 32 partidos. No todos respondieron.

²² Ver: <http://200.48.60.72/partidospoliticos/inf FINANCIERA/2005/segundo_semestre/InformeAnalisis2doSem200551>, disponible a junio de 2011.

²³ *Ibidem*.

Finalmente cuando realizó la comparación entre los ingresos por aportaciones con gastos de propaganda electoral, tomando en consideración el hecho que algunos partidos habían contratado propaganda en el mes de diciembre, contrastó los gastos en los que los partidos habrían podido incurrir tomando “como base el informe presentado por la central de medios sobre publicidad política contratada en el mes de diciembre y las tarifas proporcionadas por los medios de comunicación”²⁴. Con este procedimiento se identificó que en el caso de dos partidos, los ingresos eran aparentemente insuficientes para asumir los gastos de propaganda electoral. Muchos partidos no absolvieron la carta cursada por la ONPE solicitando aclaración. Esto resulta preocupante porque la eficacia del sistema se encuentra casualmente en el cumplimiento de los partidos de las normas y la atención de los requerimientos del órgano fiscalizador.

c) Informes de aportaciones y gastos de campaña electoral

De acuerdo a lo dispuesto por el reglamento, una vez convocado el proceso electoral los partidos deben de presentar informes de aportaciones y gastos de campaña electoral²⁵. Los de aportaciones se presentan bimestralmente y los de gastos luego de sesenta días, contados desde la proclamación de los resultados.

Con relación a los informes bimestrales de aportaciones, 23 de los 24 partidos que participaron en el proceso electoral 2006 presentaron el primer informe. Con relación al segundo informe 19 de 24 cumplieron con presentarlo. En cuando a las alianzas de partidos, cuatro de las cinco presentaron.

Llama la atención que la fujimorista Alianza por el Futuro haya sido la única que no presentó ninguno de los dos informes de aportes de campaña. De los dos partidos que la conforman, Nueva Mayoría tampoco presentó informes y Cambio 90 reportó ingresos por este concepto. Alianza para el Futuro obtuvo

²⁴ Ibidem.

²⁵ Artículo 71.

representación parlamentaria, con trece congresistas y realizó campaña electoral tanto en medios de comunicación y prensa y mediante afiches y paneles. La ONPE consignó este hecho en el resumen de los informes consolidados que publicó. Sin embargo, como organismo electoral supervisor careció de un desempeño más proactivo, haciendo uso de otros mecanismos para conocer aquello que se quiere evadir como información.

Con relación al informe de gastos de campaña, de acuerdo al reglamento este se debe presentar luego de 60 días de proclamados los resultados oficiales. Contrastar el grado de cumplimiento de los partidos y alianzas de partidos con la entrega de este informe, permitió a la ONPE evaluar la consistencia de la información presentada. Delia Ferreira afirma con acierto lo siguiente:

Las rendiciones de cuentas, igualmente, deben reflejar, en forma detallada los gastos de los partidos o candidatos. Tener información sobre lo gastado es una vía indirecta de verificar la veracidad de los datos sobre los ingresos [...] Cuando se establece la obligación de reportar los gastos, se generan incentivos para transparentar mas ingresos, a efectos de que la disparidad de las cifras no sea muy llamativa²⁶.

Otro aspecto importante para un eficiente control externo de las finanzas partidarias es que el órgano encargado de la fiscalización y el control pueda verificar la veracidad y consistencia de la información presentada. Ello no se logra solamente con lo presentado por los partidos, sino que debe estar en la posibilidad de realizar cruces de información con la que poseen otras entidades, como por ejemplo la SUNAT, la Superintendencia de Banca y Seguros, y la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV). Por eso, la ONPE celebró un convenio de colaboración con la Unidad de Inteligencia Financiera, organismo adscrito al Ministerio de Justicia encargado de recibir, analizar, tratar, evaluar y transmitir información para la detección del lavado de activos

²⁶ Ferreira Rubio, Delia, “La rendición de las cuentas partidarias” en: *Elecciones* año 4, No. 5, Perú, pág. 25.

y/o del financiamiento del terrorismo, así como apoyar la implementación por parte de los sujetos obligados del sistema para detectar operaciones sospechosas de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo.

4.2 Sanciones

Para el caso de la rendición de cuentas, la coercibilidad es una de las características de la norma jurídica que consiste en que esta

[...] [N]ecesariamente deberá cumplirse, al margen de la voluntad de los individuos cuyas conductas regula. Para ello se establecen órganos y organismos, los procesos y procedimientos, los agentes y funcionarios que se encargan de aplicarla y hacerla cumplir, aún en contra de la voluntad del sujeto destinatario. Esta capacidad de coerción corresponde al Estado, quien en el ejercicio de una coacción legítima, está facultado para el uso de la fuerza. En nuestro caso, se debe asegurar de manera precisa la coercibilidad de las normas que regulan el financiamiento político. Un efectivo régimen de controles y vigilancia, una autoridad dotada de los recursos necesarios y unos procedimientos claros y sencillos podrían ser los elementos básicos para esta garantía²⁷.

En observancia al principio de legalidad²⁸, la LPP otorga a este organismo electoral la potestad sancionadora administrativa y prevé en su artículo 36 cuales son las conductas que constituyen infracciones a la norma que son pasibles de sanción y cuál es la sanción a imponerse. Estas conductas sancionables administrativamente no pueden ser interpretadas de manera extensiva y el reglamento tan solo puede especificar o graduar lo previsto en la ley y en modo alguno establecer nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente.

Por ello, el reglamento contempla de manera complementaria un procedimiento de señalamiento de inobservancias a las dis-

²⁷ Ulloa Félix, “Aplicación Efectiva de las Normas” en: *Elecciones* año 4, No. 5, Perú, págs. 33-34.

²⁸ Las conductas sancionables y las sanciones deben estar expresamente previstas en la ley.

posiciones legales y reglamentarias por parte de los partidos, estableciendo su difusión para conocimiento de la ciudadanía y de las organizaciones interesadas, contribuyendo así al espíritu de institucionalidad partidaria y transparencia del manejo económico contenido en la Ley²⁹.

a) Pérdida del derecho a percibir financiamiento público directo

Los partidos políticos pierden el derecho al financiamiento público directo cuando incumplen la obligación de presentar la contabilidad detallada de sus ingresos y gastos en el informe financiero anual, de acuerdo a lo establecido en la LPP, el último día útil del mes de junio de cada año. Sin embargo, esta sanción no está vigente debido a que no se ha aplicado la distribución de los fondos públicos según las previsiones presupuestales.

Esta sanción, sin embargo, sólo es aplicable a los partidos o alianzas que han obtenido representación parlamentaria, dado que sólo estos tienen el derecho a acceder a este tipo de financiamiento. Aquellos partidos o alianzas que no se encuentran en este supuesto y no presentan el informe financiero anual no son pasibles de sanción en la práctica.

Para las elecciones generales del 2006, de diecinueve partidos políticos que presentaron listas al Congreso, tan solo cuatro alcanzaron representación parlamentaria³⁰, es decir a quince de ellos no se les aplicó esta sanción. En el caso de las alianzas, de cinco que presentaron listas al Congreso, tres alcanzaron representación parlamentaria, es decir a dos de ellas no se les aplicó la sanción. Podría afirmarse entonces que diecisiete de las organizaciones políticas que participaron en ese proceso electoral no fueron sancionadas.

Definitivamente, esta sanción estaba pensada en un escenario de un sistema de pocos partidos de alcance nacional y con representación parlamentaria. Sin embargo, la modificación

²⁹ Artículos 82 al 84.

³⁰ Partido Aprista Peruano, Perú Posible, Restauración Nacional, Unión por el Perú.

que se hizo a la LPP variando los plazos para la inscripción y la inadecuada interpretación de la norma que realizó el JNE en el sentido de que carecía de facultades para verificar las firmas de los que suscribían como militantes las actas de los comités partidarios, ocasionó la dudosa inscripción de muchos partidos.

b) Multas

Por recibir financiamiento prohibido

Los partidos políticos reciben una multa no menor de diez ni mayor de 50 veces el monto de la contribución recibida, omitida o adulterada, cuando: a) reciben financiamiento de alguna entidad pública o empresa de propiedad o con participación del Estado, b) reciben financiamiento de alguna confesión religiosa, c) reciben financiamiento de partidos políticos o agencias de gobiernos extranjeros y los destinan a actividades distintas a la capacitación, formación o investigación, d) omiten registrar los gastos generados por sus candidatos para financiar sus campañas, e) omiten información de ingresos o gastos en sus informes anuales, f) adulteran información de ingresos o gastos en sus informes anuales, g) se comprueba que existen ingresos que no han sido declarados por el partido, siendo considerados ingresos prohibidos.

Por recibir financiamiento por encima del tope permitido

Los partidos reciben una multa no menor de diez ni mayor de 30 veces el monto de la contribución recibida, cuando: a) se acredite que han recibido de una misma persona natural o jurídica aportes, bajo cualquier modalidad, que en un año superan a las 60 UIT, b) se acrediten ingresos superiores a 30 UIT en un año, sin que se pueda identificar a la persona natural o jurídica que realizó el aporte.

La ONPE está en posibilidad de imponer estas sanciones a los partidos y alianzas de partidos luego de realizar el análisis del primer informe financiero anual. Este debe presentarse el último día útil de junio. La ONPE, por su lado, tiene hasta ocho meses

para realizar la verificación de lo presentado por los partidos y controlar el cumplimiento de topes establecidos en la norma.

En el caso de las alianzas de partidos³¹ que han participado en el último proceso electoral general, y a la luz del tratamiento en materia de financiamiento que le otorga el reglamento, este deja muchos aspectos sin resolver. Si una alianza de partidos accede al financiamiento público directo y se disuelve, queda por determinar quién lo debiera recibir. En el mismo escenario, si el financiamiento es a la alianza de partidos, ¿qué sucede si ella desaparece? ¿A quién se sanciona si la alianza de partidos fuera pasible de una multa?

El reglamento ha señalado cuáles constituyen incumplimientos a la LPP y al mismo reglamento. En esta categoría incluyen a toda no observancia de lo dispuesto con carácter mandatario por estas normas y que no ha sido considerada como materia de infracción a la LPP.

5. Anotaciones finales

Suele considerarse que los grandes males de la representación política deben resolverse a través de mayores normas. Si bien esto no es cierto, tampoco se puede negar que las normas colaboran y permiten mayores grados de institucionalización, particularmente si estas son aplicadas de manera adecuada.

La experiencia peruana muestra que una norma –como la LPP– no debe ser reglamentarista, es decir, no debe contemplar de manera pormenorizada todas las opciones o supuestos que pudieran presentarse. Una ley debe normar aquello que es esencial y fundamental al objetivo que se propone de manera clara y precisa. Es el órgano supervisor el que debe normar vía reglamentaria los aspectos que desarrollen la ley.

³¹ De acuerdo a la LPP, el Registro de Organizaciones Políticas (OROP) del JNE debe cancelar su inscripción cuando concluye el proceso electoral, salvo que sus integrantes decidiesen ampliar su plazo de vigencia y para ello deberán comunicarlo a más tardar dentro de los 30 días naturales posteriores a la conclusión del proceso electoral. En tal supuesto, la alianza tendrá la vigencia que sus integrantes hubiesen decidido o hasta que se convoque al siguiente proceso electoral general.

Un importante componente de una LPP en el aspecto del financiamiento, es la inclusión de disposiciones que abonen a la transparencia en la información, tanto de lo que se asigna o percibe, como del destino de los recursos, sean públicos o privados. Es determinante que sea de conocimiento de la ciudadanía el uso que hacen los partidos de los recursos que perciben por toda fuente.

Debe de tomar en consideración la totalidad de las normas del sistema jurídico que pudieran relacionarse, de manera de ser coherente con el sistema e incorporar en su regulación principios y garantías consustanciales al sistema. Principios como el de legalidad, debido proceso, tipicidad, predictibilidad, celeridad, entre otros, que hagan de la ley una norma aplicable, eficiente y coherente. La coercibilidad es una de las características de la norma jurídica, por lo que deben incluirse sanciones a los incumplimientos a la norma que se consideran sustanciales para alcanzar los objetivos propuestos.

Es recomendable que los partidos cuenten con financiamiento público, ello es uno de los componentes que colaboran en su fortalecimiento institucional. Por otro lado, disminuye la intervención o injerencia de intereses particulares en las funciones partidarias. Para la GSFP no han existido situaciones irregulares o que tengan que ver con escándalos vinculados al financiamiento de los partidos con actividades ilícitas. Si llamaron la atención de los medios y de la opinión pública las acusaciones referidas a supuestos recursos provenientes de Venezuela en el caso del candidato Ollanta Humala, destinados a financiar su campaña política en el 2006. Sin embargo, estas acusaciones no fueron probadas.

El financiamiento público directo debe ser viable para el Estado, por un lado y por otro debe ser asignado a los partidos que cuenten con representatividad, por lo que las condiciones que se establezcan para acceder al financiamiento deben tomar en consideración esta variable. El monto y la forma de distribución son componentes importantes de la ley. Una de las formas de determinar de manera objetiva la representatividad es introducir

variables relacionadas con el nivel de representación alcanzado en elecciones congresales y no por el número de escaños conseguidos, pues hay sistemas electorales distorsionadores.

Las formas de financiamiento público indirecto que se incluyan deben tomar en consideración que se están utilizando recursos del Estado y por ello, deben establecerse mecanismos que permitan la transparencia para el acceso a la información.

Con relación al financiamiento privado, en la medida que esta es una forma que permite el autosostenimiento de los partidos y que ha evidenciado que puede tener un efecto pernicioso en el sistema, permitiendo que los partidos políticos representen los intereses privados o particulares de quienes contribuyen a su sostenimiento, deben introducirse límites (topes) a las aportaciones privadas. Una misma persona natural o jurídica debe poder aportar anualmente a un partido hasta un monto máximo establecido en la norma. El sistema electoral peruano que incorpora el voto preferencial, hace casi imposible el control, pues se trata de un financiamiento a la candidatura de manera directa, que no necesariamente debe ser de conocimiento del partido político.

De otro lado, cuando la norma contemple la posibilidad de constituir alianzas con fines electorales, los aportes que se realicen deben ser a las alianzas y no a los partidos que las integran. La ley debe contemplar con claridad las fuentes de financiamiento que son permitidas y establecer aquellas que no lo son. No es conveniente incluir fórmulas de regulación ambigua o que se presten a una interpretación distinta.

Con relación al organismo supervisor, debe contar con los recursos financieros y humanos que le permitan ser eficiente en el cumplimiento de sus funciones, de otro modo el propio diseño del sistema se debilita y la norma resulta en la práctica inaplicable. Deben establecerse a nivel normativo la obligación de las entidades de brindar información a este organismo a efectos de que pueda realizar cruces de información y verificar la veracidad de la información proporcionada por los partidos.

Ello fortalecerá al propio organismo y creará mayores y mejores condiciones para la transparencia del dinero en la política. Resulta igualmente conveniente el diseño y aprobación por parte de este organismo de formatos que permitan a los partidos la presentación de los diversos informes de manera estandarizada. Facilita la labor de los partidos y del propio organismo, y hace más eficiente el proceso.

Debe establecerse un régimen efectivo de sanciones, de otra manera la norma gradualmente irá perdiendo legitimidad. En la medida que los partidos no se encuentran en una situación de ser sujetos de una sanción ante eventuales incumplimientos, no se sentirán obligados a cumplir con sus preceptos. Las sanciones que se contemplen deben ser efectivas, multas, pérdida de financiamiento público, pérdida de la inscripción, no participación en procesos electorales, etc. Las sanciones declarativas o aquellas consideradas morales no son recomendables dado que su grado de efectividad depende de diversas variables y en la práctica deslegitiman al organismo facultado para imponerlas.

Resulta importante que se establezcan sanciones tanto a aquellos incumplimientos formales como sustantivos. La presentación oportuna de informes es el punto de partida para iniciar un trabajo de supervisión, por ello este es un incumplimiento que debiera ser sancionado de manera drástica. La norma debe establecer requisitos mínimos de control interno que deben ser incorporados por los partidos, que si bien son aspectos de organización interna del partido deben ser coherentes con el diseño del control externo. Estos mecanismos deben permitir orden y transparencia de la contabilidad y además hacer eficiente y viable el control externo.

El actual sistema de financiamiento partidario descrito en la LPP ha incentivado y promovido en los partidos políticos una mayor preocupación por la transparencia en sus movimientos financieros. Existe además en la actualidad la posibilidad de que la ciudadanía esté informada sobre la transparencia en los gastos partidarios y el manejo de sus respectivos fondos. De

esta manera se genera un clima de confianza favorable para los partidos políticos.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel, et al., “La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina”, en: *Boletín Electoral Latinoamericano XXII*, IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1999.
- Bendel, Petra, “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera”, en: Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. IIDH/IFE/TRIFE/Universidad de Heidelberg/Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Casas Zamora, Kevin, Jorge Mario García Laguardia y Daniel Zovatto Garetto, “Dinero, política y elecciones”, en: *Cuadernos de CAPEL 48*, IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 2003.
- Cerdas, Rodolfo, “La crisis de los partidos políticos”, en: *Boletín Electoral Latinoamericano X*, IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1993.
- Del Castillo, Pilar y Daniel Zovatto (editores), *La financiación de la política en Iberoamérica*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.
- Del Castillo, Pilar, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*. Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, Madrid, 1985.
- Ferreira Rubio, Delia, “La rendición de las cuentas partidarias”, en: *Elecciones* año 4, No. 5, ONPE, Lima, 2005.
- Ferreira Rubio, Delia, “Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos”, en: *Boletín Electoral Latinoamericano XIX*, IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.

- Mainwaring, Scott y Timothy Scully, *El sistema de partidos en América Latina. La construcción de instituciones democráticas*. Cieplan, Santiago de Chile, 1996.
- Muñoz, Hugo A., “Financiamiento de los partidos políticos”, en: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 2000.
- “Financiamiento de los procesos electorales”, IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 2000.
- Navas, Xiomara, “La financiación electoral: subvenciones y gastos”, en: Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. IIDH/IFE/TRIFE/Universidad de Heidelberg/Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- “La regulación del financiamiento de los Partidos Políticos y de la Campaña Electoral en América Latina”, en: Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 1993.
- Njaim, Humberto, “Financiamiento de la política”, en: IIDH/CAPEL, *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 2000.
- Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, J. Jesús Orozco y José Thompson (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, segunda edición ampliada. Alianza Universidad No. 267, Madrid, 1994.
- Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Hernández (coordinadores), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. UNAM/IDEA Internacional, México, 2008.

Financiamiento y fiscalización de los recursos en el sistema electoral mexicano*

Francisco Javier Guerrero Aguirre**

Antecedentes

Desde la década de 1970, el sistema electoral mexicano concibió como un derecho de los partidos recibir financiamiento público, es decir, los partidos políticos en México subsisten y trabajan electoralmente, de manera fundamental, a través del financiamiento que les da el Estado mexicano. En este sentido, la evolución del tema marca en buena medida la evolución del derecho electoral mismo y, lo que es más importante, la evolución de la competitividad entre partidos en el sistema electoral mexicano.

En 1996 se introdujo una premisa que modificó profundamente las reglas y la estructura de los recursos: el financiamiento público debía prevalecer sobre el financiamiento privado. Como consecuencia, la tendencia de incrementar el financiamiento partidista, a su encarecimiento, fue acompañada de la tendencia a revisar de manera cada vez más clara el origen, la aplicación y el destino de dichos recursos. Como sucede seguramente en muchas democracias latinoamericanas, existe presión por parte de la opinión pública para que los partidos políticos gasten menos, y para que ese gasto sea fiscalizado de manera más concreta y más clara por parte de la autoridad.

* Este texto está basado en la transcripción de la intervención de Francisco Javier Guerrero Aguirre en el marco del panel *Financiamiento: oportunidades e inequidades*, ofrecida en el marco del Seminario internacional “Elecciones: institucionalidad y democracia”.

** Consejero del Instituto Federal Electoral (IFE), México. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de Kent en Canterbury, Inglaterra, donde también obtuvo el grado de Maestro en Análisis de Conflictos Internacionales. Es licenciado en Derecho por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En los años 2007 y 2008 se llevó a cabo en México una profunda reforma constitucional en materia electoral. Esta reforma tuvo algunos objetivos muy claros para el tema del financiamiento y la fiscalización del sistema de partidos:

1. reducir el financiamiento público de los partidos;
2. evitar al máximo el ingreso de dinero de fuentes ilegales a la política, como el crimen organizado y el narcotráfico;
3. limitar las aportaciones privadas para evitar que las candidaturas o los partidos dependieran de fuentes de financiamiento no públicas;
4. regular incluso las precampañas de los partidos, cosa que es una novedad importante en México;
5. fortalecer los mecanismos de vigilancia, y
6. regular y vigilar el destino de los recursos de los partidos políticos que pierden el registro.

El sistema político mexicano tenía ocho partidos hasta antes de la elección federal del 2009; sin embargo, actualmente son siete partidos los que tienen registro ya que uno de ellos no alcanzó el mínimo necesario para continuar registrado. Esto implicó un proceso de revisión de cuentas, ya que en el pasado no había un mecanismo de rendición de cuentas efectivo ante la desaparición algún partido, problema que irritaba profundamente a la ciudadanía.

La reforma electoral de 2007 y 2008 también introdujo ajustes al sistema de financiamiento para reducir los montos destinados a partidos, a partir de lo cual hay algunas consideraciones novedosas. Primero, la fórmula para el financiamiento público se hizo más simple. Se acotó el financiamiento privado al que pueden acceder los partidos y, quizá la más importante que ha tenido un efecto, en mi opinión, fundacional: se prohibió la compra de *spots* en medios electrónicos por parte de los partidos políticos. Hoy en México, los partidos políticos no pueden adquirir con recursos propios *spots* en televisión y en radio. Por

otro lado, se disminuyeron los topes de campaña y se elevó a rango constitucional la prohibición para hacer aportaciones a los partidos políticos a través de campañas pagadas por terceros en radio y televisión. En otras palabras, los partidos políticos no sólo no pueden adquirir *spots*, tampoco pueden hacerlo terceros a nombre de ellos. También se crea una instancia autónoma y técnica que es otra institución fundacional: la Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Esta es una unidad técnica de alta especialización que se encarga de hacer los procesos de revisión del financiamiento. Por último, y muy importante, se elimina el secreto bancario, fiduciario y fiscal, algo que tiene el potencial de cambiar sustantivamente la manera en que se revisan los gastos de los partidos.

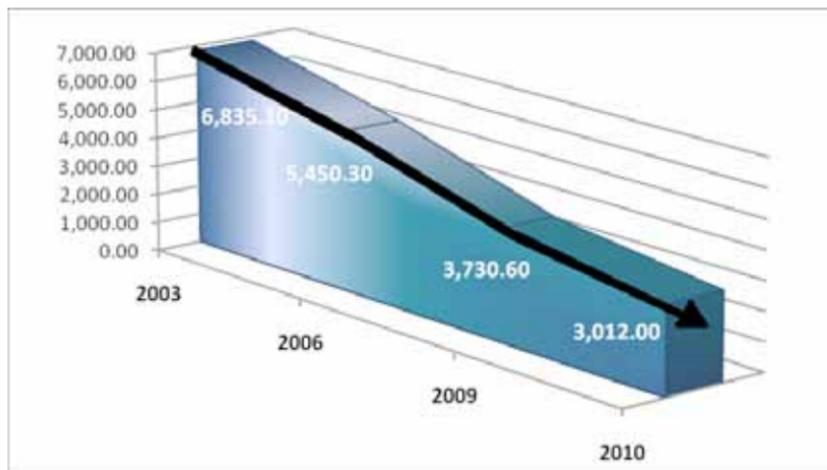
Financiamiento público de los partidos políticos

¿Cómo funciona el financiamiento público de los partidos? Las prerrogativas en materia de financiamiento público están establecidas en el artículo 41 de la Constitución, que dice:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos y sus campañas debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Es decir, el mecanismo de financiamiento está orientado a que el Estado mexicano pueda apoyar a los partidos con los recursos, a efecto de que no queden sujetos a intereses particulares.

El financiamiento público para los partidos que mantengan su registro después de cada elección se compondrá de las ministraciones destinadas para sostener varios tipos de financiamiento. El financiamiento público ordinario, es decir, el del funcionamiento de los partidos, independientemente de que se esté desarrollando o no un proceso electoral; el financiamiento público por cada campaña, y el financiamiento por actividades específicas, además de mecanismos de financiamiento privado, que también están considerados en la ley.



Como se puede apreciar en el gráfico, con la reciente reforma se ha logrado la reducción del financiamiento público en todos sus elementos: en el ordinario, en el de campaña y en el de actividades específicas. De ahí la disminución, tan importante, de 6.835 a 3.012 millones de pesos mexicanos en el año 2010, que responde a la petición reiterada de la ciudadanía.

El financiamiento público ordinario se obtiene multiplicando el total de personas inscritas en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. Esto se reparte de la siguiente manera: 30% de manera igualitaria entre los partidos y 70% de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección inmediata anterior de diputados federales. Es decir, los rendimientos financieros que obtienen los partidos dependen, por un lado, de su pertenencia al sistema de partidos y, por otro, del *performance* de la acción electoral que tengan.

Ahora bien, el Instituto Federal Electoral (IFE) sólo organiza la elección presidencial y las elecciones de senadurías y diputaciones; los partidos, además, están en competencia en todos los procesos locales, en las 32 entidades federativas. Del financiamiento por campaña, el 50% debe dirigirse a actividades

ordinarias, cuando se trata de elecciones federales, y el 30% a actividades ordinarias, cuando son solamente elecciones federales intermedias, es decir, para diputaciones federales.

Existe un financiamiento etiquetado en la ley que se refiere a las actividades específicas. Se trata de dinero que debe destinarse a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y tareas de carácter editorial. También se calcula a partir del 30% de financiamiento para actividades extraordinarias, que se reparte de manera igualitaria, y 70% de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección anterior.

El conjunto de factores hasta aquí descritos ha impactado a la baja el monto global. Sin embargo, hay otro componente igualmente significativo que incide en la misma dirección y es otra parte fundamental de la reforma constitucional, que es la reducción de los tiempos de campaña. En la elección presidencial del 2006 la campaña presidencial duró 161 días, mientras en el 2009 la campaña legislativa duró sólo 60 días, es decir, el Estado mexicano ha estado trabajando para hacer que las campañas sean más cortas, cosa que también se refleja en un gasto menor para los contribuyentes.

El financiamiento privado también se desdobra en varios componentes. Por un lado, está el financiamiento por militancia, que se refiere a las cuotas por afiliación, las aportaciones de candidaturas y de las organizaciones vinculadas a los partidos. Por otro lado, está el financiamiento por simpatizantes, que es cualquier aportación a los partidos en dinero o especie. La Constitución pone límites a los recursos privados al determinar el tope máximo que tendrán las aportaciones de simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente para cada partido el 10% del tope de gastos establecido en la última campaña presidencial. La intención de esta medida es no permitir que el capital se apodere de los partidos políticos y que sus aportaciones sean de acuerdo a lo que establece la ley.

Existe, además, una prohibición para comprar *spots* promocionales que ha tenido algunas consecuencias. Antes de la

reforma se consideraba como derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempo en radio y televisión para difundir mensajes con fines electorales. No obstante, a partir de 2008 los partidos políticos no pueden comprar con el financiamiento que reciben ningún tipo de *spot* en radio y televisión. El acceso a la radio y televisión se reconceptualiza y se vuelve una prerrogativa de los partidos utilizable sólo a través de los tiempos del Estado, de los cuales el IFE es el administrador. Cualquier mensaje de radio y televisión que pase en las pantallas o en los radios mexicanos tiene que pasar necesariamente por la administración del Instituto Federal Electoral.

Define la Constitución y la ley que ningún partido, precandidatura o candidatura por sí misma o a través de un tercero, podrá contratar o adquirir tiempo en cualquier modalidad en radio y televisión. Este fue el nudo importante que se tuvo que desatar para la reconciliación política de México después de la competida elección de 2006, año en el que el gasto por este rubro ascendió a 1.678,60 millones de pesos mexicanos aproximadamente. En 2009 no hubo gasto alguno por este concepto.

Fiscalización y rendición de cuentas de los partidos políticos

Antes de la reforma electoral, la fiscalización era una tarea asignada a la extinta Comisión de Fiscalización de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE. Este órgano estaba integrado por consejeros electorales, quienes dirigían y supervisaban el desarrollo de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para luego someter los resultados a la consideración del Consejo General. Típicamente, la fiscalización consistía en realizar auditorías de ingresos y gastos de los partidos a partir de los informes que ellos mismos presentaban o bien, a partir de diversas quejas por el uso, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos.

¿Cómo ha ido cambiando la trayectoria de la fiscalización en México?

1. A partir de 1993 los partidos políticos tienen la obligación de rendir informes, de contar con regulaciones para el financiamiento privado y de imponer topes a los gastos de campaña.
2. De 1998 data el primer reglamento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos.
3. Entre 2002-2006 se dan cambios a ese primer reglamento.
4. 2007-2008: reformas a la Constitución y al Código Federal Electoral, creándose la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Esta absorbe las tareas de la antigua Comisión de Fiscalización y asume otras muy novedosas. Cuenta con autonomía de gestión dentro del IFE.

La Unidad de Fiscalización tiene a su cargo varias funciones. Presenta al Consejo General los reglamentos en materia de fiscalización, así como los procedimientos relativos al desahogo de quejas. También recibe y revisa los informes que deben presentar los partidos políticos y otras entidades sujetas a fiscalización e instruye los procedimientos administrativos. Expide normas generales en materia de contabilidad y registro de operaciones de los partidos políticos. Insta los procedimientos de liquidación de partidos que pierdan su registro. Requiere personas físicas y morales relacionadas con las operaciones que realicen los partidos políticos, cuando se trate de uso, origen y destino de recursos.

La reforma electoral también aumentó las obligaciones de rendición de cuentas de los partidos políticos, es decir, están más fiscalizados que nunca antes en la historia de México. Desde el año 2008 la unidad de fiscalización no sólo revisa informes anuales y de campaña, también obliga a los institutos políticos a presentar informes trimestrales en ejercicios no electorales, informes de precampaña para cada una de las precandidaturas a cargos de elección popular, así como un reporte de gastos de procesos internos y selección de candidatos. Los partidos políticos mexicanos sí deben tener unidades internas de tesorería, de fiscalización, porque son severamente revisados por el IFE y el no cumplimiento de las disposiciones de financia-

miento y fiscalización les puede traer multas cuantiosas que luego impactan el ejercicio electoral que tienen. Esta práctica de fiscalización no tiene precedente en el sistema electoral mexicano.

La democracia y sus instrumentos implican siempre un compromiso de las instancias y las agencias involucradas. Si no hay corresponsabilidad entre partidos, autoridad electoral y ciudadanía para el proceso de fiscalización, es difícil actuar. Si esta cooperación social e institucional se mantiene y se refuerza, las elecciones por venir bajo el nuevo esquema de financiamiento, comunicación y regulación estarán cabalmente aseguradas. Como se señaló, la consecuencia inmediata del cambio de fórmula a partir de la reforma para determinar el monto de financiamientos fue una reducción significativa del gasto destinado a los partidos. En el caso mexicano, uno de los motores de esta reforma electoral ha sido que los partidos políticos gasten menos y que la democracia sea más efectiva. El hecho de que el acceso a la radio y la televisión ocurra ya exclusivamente en los tiempos del Estado, la reducción del tope máximo de los gastos de campaña y la regulación del gasto en el período de precampañas, en conjunto han provocado una reducción muy importante en la necesidad de implicar recursos durante la competencia electoral.

Finalmente, y como una consecuencia de esta reforma, el IFE vivió uno de los desafíos más importantes: amplió el universo de los sujetos regulados. El IFE vigila con mayor cuidado a estos sujetos y ha incluido múltiples actores a las disposiciones y obligaciones electorales, que ahora pasan por un mecanismo mucho más efectivo de fiscalización y de revisión de cuentas.

Participación y capacitación electoral*

*Carmen Chacón de Cárcamo***

Compartiré con ustedes mi experiencia de veinte años de trabajo en nuestra institución, el Tribunal Electoral de Panamá, al frente de la Unidad de Capacitación Electoral. Nuestra labor empieza después de la difícil situación que vivió el país en dictadura y que con la invasión de los Estados Unidos, trajo consigo la reestructuración de nuestro organismo electoral.

Hasta ese momento no había experiencia de capacitación dentro de la estructura del Tribunal Electoral, es por eso que se crea una subcomisión de Capacitación, en el mes de octubre de 1990, con la responsabilidad de capacitar a los miembros de mesa y de junta que actuarían en las corporaciones electorales, en las elecciones parciales de enero de 1991. Para este proceso electoral sólo se convocó a elecciones en algunas circunscripciones electorales para escoger algunas autoridades, debido a que por las situaciones irregulares que se dieron en las elecciones de mayo del 1989, no se pudo obtener resultados claros en algunas de las actas de mesas de votación.

En este proceso electoral nuestra institución recibió la asesoría del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a través de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), en diversas áreas, incluyendo la nuestra, lo que contribuyó a que cumpliéramos con la responsabilidad de realizar este primer proceso electoral en democracia.

Producto del éxito logrado en ese ejercicio electoral de 1991, y como resultado de la recomendación que realizó CAPEL,

* Este texto está basado en la transcripción de la conferencia ofrecida en el marco del Seminario internacional “Elecciones: institucionalidad y democracia”.

** Panamá, Jefa del Departamento de Capacitación de Funcionarios Electorales del Tribunal Electoral de Panamá.

se crea en septiembre de 1991, mediante Sala de Acuerdos, el Departamento de Capacitación.

Desde sus inicios visualizamos la necesidad de fomentar un sistema de capacitación integral que no sólo estuviese dirigido al funcionariado que participa en los eventos electorales, sino también con proyección en el campo de la educación a la ciudadanía.

Fijando como principio básico que la democracia es un sistema de gobierno, un estilo de vida y una cultura política, las acciones de nuestra Unidad han sido orientadas a que la ciudadanía de nuestro país crezca en el ejercicio para la vida en democracia, por lo que se requiere que se le dé relevancia a los procesos electorales y en educarse y educar para aprender a vivir en democracia.

La Unidad de Capacitación Electoral tiene como compromiso promover permanentemente la educación ciudadana para fortalecer la democracia, así como la responsabilidad de realizar eventos electorales transparentes y ajustados a las normas electorales.

La democracia como sistema de gobierno y forma de vida requiere que todos estemos debidamente informados, con una clara y segura conciencia ciudadana que nos permita reconocer y exigir nuestros derechos, respetando los derechos de los demás y cumpliendo responsablemente con nuestros deberes, así como también actuar con sentido crítico y participativo para su fortalecimiento.

A partir de estas premisas se diseñan dos grandes programas: el de Capacitación Electoral y el de Educación a la Ciudadanía.

La capacitación electoral es nuestra razón de ser como organismo electoral; nuestro ideal es hacer cada día mejor las cosas para ir en busca de la excelencia, sobre todo ante el compromiso que tenemos con la ciudadanía de que los procesos electorales sean organizados y de respetar su voluntad, emitida

a través del voto. Y esto sólo se logra a través de la realización de procesos sistemáticos de formación y capacitación.

Los procesos electorales no se pueden improvisar y deben realizarse de la mejor forma, técnicamente y de acuerdo con los preceptos legales. Por eso formamos y capacitamos a todo el personal que, de una u otra forma, tiene una participación en la organización, administración y ejecución de los procesos electorales.

Para hacer nuestro trabajo de manera sistemática, eficiente y efectiva, diseñamos un Plan Nacional de Capacitación en el que se incluyen todas las acciones formativas, se diseñan programaciones analíticas para cada seminario, estableciendo objetivos y contenidos, y se fijan estrategias metodológicas que garanticen resultados rápidos, veraces y transparentes.

Las actividades de capacitación están diseñadas con un enfoque constructivista, con metodología participativa, mediante el principio de horizontalidad y flexibilidad, con un tratamiento andragógico que promueve un aprendizaje significativo. Para ello formamos un equipo de facilitadores, quienes multiplican los conocimientos.

El plan de capacitación va dirigido a todos las y los funcionarios electorales que cumplen responsabilidades dentro del proceso electoral, incluyendo a los partidos políticos y a la ciudadanía.

También se capacita al personal de apoyo que colabora en el proceso electoral, como son los estamentos de la Policía Nacional y el Cuerpo de Bomberos.

Se ofrece educación a la ciudadanía en general, incluyendo a las y los funcionarios de las instituciones públicas y de las empresas privadas, orientándolos sobre el proceso de votación, sobre cómo emitir el voto y sobre los criterios que como ciudadanos debemos utilizar para elegir nuestras autoridades.

Los seminarios talleres se constituyen en una vivencia real de lo que es el proceso electoral, con actividades prácticas.

Para mejorar nuestras acciones de capacitación, evaluamos constantemente el resultado de cada uno de los eventos electorales, analizando nuestras debilidades y fortalezas.

Después del proceso electoral del 2004, se realizó un análisis de las regiones donde se reportó una mayor cantidad de votos nulos, porque en las elecciones generales del 2009 se dedicó un mayor esfuerzo a esas comunidades con miras a que ese porcentaje disminuyera, en el entendido de que la nulidad del voto pudiera ser producto de no saber utilizar correctamente las boletas de votación.

En cuanto al personal que integra las corporaciones electorales, son reclutados voluntariamente, pero se realiza una preselección del personal que va a participar con base en perfiles establecidos.

Para ello se convoca a la ciudadanía a que participe como jurados de las mesas de votación y como integrantes de las juntas de escrutinios, dando prioridad a las y los ciudadanos que tienen experiencia electoral y cuyo desempeño en procesos electorales anteriores haya sido evaluado satisfactoriamente.

Esta información se obtiene del registro que se lleva de cada ciudadano que participa en los procesos electorales, cuya información y evaluación del desempeño se registra en una base de datos.

Para participar en el proceso electoral, las y los candidatos tienen que recibir un día completo de seminario, en el que son sometidos a una prueba escrita de conocimientos que deben aprobar con base en una puntuación establecida. Luego de haber sido capacitados, se les asigna en el cargo que deben desempeñar en la mesa de votación a través de un sistema de evaluación en el que se consideran las competencias demostradas en los talleres de capacitación.

También se ha promovido la participación de la ciudadanía a través de la figura de los **delegados electorales**, traída de la hermana República de Costa Rica, quienes actúan como

amigables comedores en los conflictos que encuentren en el desempeño de sus funciones.

Son colaboradores *ad honorem* que se constituyen en un cuerpo de apoyo al sistema electoral, al servicio de los partidos políticos y de la ciudadanía, comprometidos con el proceso de democratización. Son ciudadanos sin afiliación política.

Buscamos la participación de los jóvenes y de la sociedad civil en general, no sólo como parte de las corporaciones electorales, sino como miembros de mesa o de junta. Es por eso que hemos incorporado la participación de los jóvenes en los procesos electorales mediante el Programa de Educación Cívica Electoral que realizamos en los colegios, oficiales y particulares. En él promovemos la figura del **promotor electoral**, con estudiantes que han recibido los conocimientos que este programa ofrece, ya que los mismos están incorporados en la currícula educativa a través de un convenio suscrito con el Ministerio de Educación.

Los promotores electorales son estudiantes de escuelas secundarias, que estén en el undécimo o duodécimo grado y que no hayan cumplido los dieciocho años. Su función en los centros de votación es la de orientar a las y los electores, ubicándolos en su mesa de votación y apoyando a las personas de la tercera edad y con discapacidad. Esta función la cumplen en su centro educativo.

Para el desempeño de estas funciones se les imparte seminarios sobre el proceso electoral, así como también sobre primeros auxilios, atención a los adultos mayores y atención al cliente. Se les reconoce esta labor cívica como parte de la labor social en el cumplimiento de las exigencias académicas para obtener su diploma.

Con la educación a la ciudadanía que impartimos en el contexto de los procesos electorales pretendemos que el electorado tenga un mayor conocimiento y discernimiento para la emisión del voto.

Nos avocamos también a la tarea de educación y motivación al electorado a través de los medios de comunicación social y con el trabajo directo en jornadas de sensibilización en las comunidades, instituciones gubernamentales, empresa privada, asociaciones, gremios y sindicatos, entre otros.

Hacemos especial empeño en las y los jóvenes que van a emitir el voto por primera vez. Para ello impartimos capacitación a quienes van a cumplir dieciocho años de edad, en sus colegios. También se les brindan facilidades para que realicen su trámite de cédula, antes de que el Padrón Electoral cierre. Para ello, se les ofrece el servicio de solicitud de cédula y fotografía durante la jornada de capacitación.

Entre las campañas publicitarias que nuestra institución realiza en los medios de comunicación, orientadas a la participación ciudadana en el proceso electoral, tenemos:

- motivando a la emisión del voto;
- inclusión en el Padrón Electoral;
- motivación para la participación como jurados de mesas;
- promoción de la práctica de los valores;
- torneos deportivos entre los jóvenes, para promover la participación en los procesos electorales;
- participación en las ferias nacionales e internacionales.

Programa de Educación Cívica Electoral

El orgullo de todos los que integramos esta Unidad de Capacitación Electoral es la ejecución de este Programa, el cual realizamos en conjunto con el Ministerio de Educación mediante un convenio suscrito desde 1995, para la formación de una cultura democrática en las y los futuros ciudadanos de nuestro país.

El programa se diseñó con diez subprogramas que incluye dos grandes componentes: la educación formal y la educación informal.

El objetivo de este programa es fortalecer la conciencia cívica y ética de la ciudadanía para la práctica permanente de los valores políticos, promoviendo el surgimiento de una verdadera cultura democrática desde la más temprana edad, y así garantizar la participación activa de todos las y los ciudadanos en la vida política del país.

En la educación formal, el programa está dirigido a la población estudiantil, a nivel de la educación básica general, educación media y educación superior.

El convenio que da inicio a este programa se firma entre el Tribunal Electoral y el Ministerio de Educación en 1995, es decir, que ya cumplió quince años de ejecución.

En el 2009, se reafirma esta relación de trabajo conjunto con el Ministerio de Educación, ratificándose a través de otro convenio que compila los avances que se han dado en estos años de trabajo, y se fijan nuevas metas para la implementación de otras estrategias y actividades que fortalecen la educación cívica electoral en el sistema educativo.

El Programa de Educación Cívica Electoral se inició en el sistema educativo como un plan piloto. En el primer año se realizó en una escuela piloto, hasta llegar a 125 centros educativos, validándose el programa en el 2001 cuando se incorporan los contenidos del programa en la currícula educativa, en el nivel de la Educación Básica General.

Al dejar de ser un plan piloto e incorporarse los contenidos del programa en la currícula educativa, a nivel del país, creciendo así la población estudiantil beneficiada, se necesitó fijar nuevas estrategias, ya que como institución no contábamos con el recurso humano suficiente para capacitar a las y los docentes responsables de desarrollar los contenidos del programa en el aula de clase, por lo que debíamos recurrir a profesores que de manera cívica colaboraran con la institución.

Se trabajó intensamente en la motivación del personal docente debidamente capacitado y que hubiese desarrollado

los contenidos del programa con sus estudiantes para que se incorporaran como facilitadores, apoyándonos en la formación de los docentes.

Los docentes reciben una capacitación de 40 horas sobre el uso de los seis módulos del programa, a fin de que desarrollen esos contenidos en el aula de clase.

Los módulos del Programa de Educación Cívica Electoral:

- Módulo 1: Educando para la vida en democracia;
- Módulo 2: La democracia, valores y principios que la sustentan;
- Módulo 3: Evolución de la democracia en Panamá;
- Módulo 4.: Organización política del Estado panameño y los criterios electorales para escoger sus autoridades;
- Módulo 5: Derechos y deberes de hombres y mujeres;
- Módulo 6: La fiesta electoral.

A las y los docentes que reciben los seminarios se les otorga un punto y, con el aval del Ministerio de Educación, se les reconoce para efectos de concurso de cátedra.

En nuestra Unidad se elaboran los materiales de apoyo para impartir las capacitaciones a docentes, incluyendo los seis módulos de Educación Cívica Electoral para uso del docente en el aula de clase.

Además, se realizan concursos de redacción, dibujo y pintura con el fin de que lo que el estudiantado ha aprendido en el aula lo proyecte en estos concursos, por lo que su lema se fundamenta en los objetivos y contenidos del Programa de Educación Cívica Electoral.

Como parte del convenio con el Ministerio de Educación se ha establecido desde el año 2010, la Semana de la Educación Cívica Electoral en la cuarta semana del mes de abril. Ésta se realiza a nivel nacional en los colegios oficiales y particulares. Es una actividad que permite la participación de todos los

colegios a través de diversas actividades en las que se evidencian los conceptos aprendidos. Entre las múltiples actividades que realizan está la fiesta electoral para escoger sus autoridades estudiantiles, como son los gobiernos estudiantiles y la comunidad educativa, así como la realización de desfiles en la comunidad, concursos de oratoria, dibujo y pintura, caminatas, conferencias y debates estudiantiles, entre otros.

También dedicamos esfuerzos para la educación cívica en el área no formal mediante de los partidos políticos, grupos organizados, asociaciones, sindicatos y gremios, funcionariado electoral y ciudadanía en general.

Para ello realizamos asesoría en el desarrollo de los procesos electorales internos de organizaciones, asociaciones, gremios y sindicatos, con el fin de que elijan a sus directivos democráticamente y a modo de que sus procesos electorales estén acordes al sistema electoral panameño. La idea es igualmente que la ciudadanía adquiera experiencias como integrantes de las corporaciones electorales para que, conociendo el proceso electoral, posteriormente se recluten y se incorporen como miembros de las mesas de votación.

El personal que labora para la Unidad de Capacitación Electoral tiene muchos años de integrar el equipo y ha demostrado vocación de servicio y estar plenamente convencido de que la labor que se desarrolla tiene un efecto multiplicador y de plena efectividad en la creación y fortalecimiento de la conciencia ciudadana.

Seleccionamos cuidadosamente a nuestro personal, creamos instrumentos de evaluación periódica para medir su actuación y realizar a tiempo los correctivos necesarios.

Realizamos programas de capacitación para que se comprenda y valore la importancia del trabajo en equipo. Supervisamos cada una de las actividades de capacitación para garantizar que la información sea homogénea, y para que se desarrollen los mismos contenidos y actividades de aprendizaje.

Realizamos laboratorios vivenciales con el equipo de capacitadores para evaluar y garantizar que hay un dominio total de los contenidos que se imparten.

La evaluación del equipo de capacitadores es permanente. Ellas y ellos son evaluados en una etapa intermedia y final, lo que nos permite hacer correctivos y crear nuevos instrumentos de evaluación para identificar las debilidades para que sean superadas en futuros eventos electorales.

Participación y capacitación electoral*

*José Alfredo Pérez Duharte***

Para empezar, considero necesario hacer una breve pero fundamental introducción que permite explicar porqué los órganos electorales se han dedicado al tema de la educación y la capacitación electoral. Se trata de los factores que afectan la participación electoral en nuestros países, que a nuestro entender son:

- La cultura política, pues la particular tradición electoral de cada país es un tema fundamental.
- El nivel educativo de la población. Son muy distintos los niveles educativos que han conseguido países como Costa Rica, Uruguay, Chile, Argentina, a los que se vienen logrando en Perú, Ecuador y Bolivia, por ejemplo.
- El tipo de sistema electoral.
- El voto obligatorio, elemento clave para entender el desarrollo del voto en nuestros países. Es aproximadamente a partir de la primera mitad del siglo XX que se comienza a consolidar el proceso de democratización de la organización del voto, que se consolida luego con el voto de la mujer –alrededor de 1950– y luego con el derecho al voto de los analfabetos en 1970, como promedio regional.
- La jornada electoral: uno o varios días, laborables o no.
- El acceso a los centros de votación.
- El uso de tecnologías.

* Este texto está basado en la transcripción de la conferencia ofrecida en el marco del Seminario internacional “Elecciones: institucionalidad y democracia”.

** Ex Director de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones.

- El sistema de partidos: número, legitimidad, institucionalidad, entre otros.
- Factores actitudinales: interés o desinterés en la política, disponibilidad de información, confianza en las instituciones (imparcialidad, eficiencia).
- Campañas de información y comunicación de los organismos electorales (en colaboración con los partidos y la sociedad civil).

Si bien en América Latina la disminución de la participación electoral es una tendencia, se puede decir que no constituye un patrón o regla general. En algunos países ha disminuido –Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela–, mientras que en otros ha aumentado –Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Perú y República Dominicana. Sin embargo, la participación electoral como porcentaje de la población sigue siendo baja, especialmente si se consideran el voto obligatorio y la estructura demográfica de los países.

La Tabla 1 muestra la evolución de la participación electoral en América Latina. Como se puede observar, los países con mayor participación son Uruguay, con un 89,62% en el 2004 y un 89,86% en el 2009. Le siguen Perú (88,70%), Bolivia (84,50% en 2005 y 88,35% en 2009) y Chile (87,67% en 2005 y 89% en el 2010). A partir de estos datos, se podría pensar que existe una vinculación entre el nivel de participación y la implementación del voto obligatorio. Esto podría considerarse evidente en aquellos países donde no sólo existe el voto obligatorio, sino que donde además hay una multa y esa multa se respeta, como son los casos de Uruguay y Perú. Sin embargo, no se puede considerar que esta sea una tendencia porque, por ejemplo, en Argentina, donde hay voto obligatorio y hay multa, la participación en el 2007 fue del 61%. En todo caso, la tendencia es en general a la baja.

Tabla 1. Participación electoral en América Latina

País	Participación en la última elección presidencial (%)	Elecciones recientes (%)	Voto obligatorio
Perú	88,70 (2006)		Sí
Bolivia	84,50 (2005)	88,35 (2009)	Sí
Chile	87,67 (2005)	89,00 (2010)	Sí
Brasil	83,25 (2006)		Sí
Ecuador	72,20 (2006)	75,28 (2009)	Sí
Venezuela	74,88 (2006)	69,92 (2009)	Sí
Nicaragua	78,00 (2006)		No
Costa Rica	65,20 (2006)	67,30 (2010)	Sí
México	58,57 (2006)		Sí
Honduras	55,08 (2005)	61,00 (2009)	Sí
Colombia	45,04 (2006)	45,43 (2010)	No
Uruguay	89,62 (2004)	89,86 (2009)	Sí
República Dominicana	72,00 (2004)	72,10 (2010)	Sí
El Salvador	67,30 (2004)	62,92 (2009)	Sí
Paraguay	50,00 (2003)	66,00 (2008)	Sí
Panamá	76,88 (2004)	73,97 (2009)	Sí
Argentina	71,00 (2007)		Sí
Guatemala	49,00 (2007)		Sí

Elaboración propia con datos proporcionados por el Informe Latinobarómetro 2009 y de los distintos órganos electorales en América Latina.

Lo esencial para la comprensión del fenómeno no son las diferencias nacionales o regionales, sino el significado y la importancia de las elecciones y de la participación política de la ciudadanía en la nueva democracia. El tema de la educación es aquí particularmente relevante, ya que se trata de procesos muchos más largos, mucho más profundos y mucho más a largo plazo. En este contexto, la tendencia de disminución de la participación electoral es combatida a partir de los esfuerzos que se realizan para educar a la ciudadanía, lo que implica involucrar a los actores políticos en esta tarea, entre ellos a los órganos electorales.

Algunos de los organismos electorales de la región se han involucrado muy activamente en este proceso, sobre todo en aquellos países donde el sistema educativo formal ha sido incapaz de afrontar este reto porque sus posibilidades de acción se han visto rebasadas por otro tipo de cuestiones, tales como los programas de alfabetización, escolarización y capacitación de maestros, entre otros. Además, los organismos electorales son los principales interesados en que la ciudadanía no sólo tenga libertad e independencia para votar, sino también en que lo haga en las mejores condiciones de información posibles. Este planteamiento se ve reforzado en la práctica: en América Latina, se ha hecho necesaria la aparición de organismos electorales autónomos e independientes del Ejecutivo, con una tendencia a la permanencia. En ese contexto, es frecuente la atribución de funciones que no son estrictamente electorales o que sólo incidentalmente tienen que ver con el proceso electoral, entre los que tiene un papel fundamental el tema de la educación cívica ciudadana.

La educación o capacitación a la persona votante es sólo un componente popular pero limitado de la educación cívica, vinculada al acto mismo de votar. La educación cívica ciudadana es educación para la democracia. Comprende la tarea de educar a la ciudadanía para que se haga responsable de sus obligaciones dentro de un Estado democrático, ejerciendo así sus derechos como seres humanos libres. Entre otras cosas, ésta implica la transmisión de valores.

Pero los programas de educación ciudadana adolecen de ciertas restricciones y limitaciones:

- la falta de recursos –presupuesto, infraestructura, personal, etc.–, por la que la mayoría de veces resultan siendo experiencias piloto;
- la temporalidad y eventualidad de las acciones;
- la falta de sostenibilidad de los programas;
- la falta de un diagnóstico previo;

- las dificultades operativas y logísticas;
- no se garantiza que las capacitaciones sean replicadas por las personas beneficiadas;
- muchas veces los mecanismos de seguimiento y monitoreo son escasos o insuficientes;
- la alta rotación del funcionariado electoral y la falta de coherencia interna y de un plan de largo plazo;
- la falta de una política o plan institucional que supere las gestiones de turno;
- las dificultades con el público objetivo, frente a sociedades mayormente desinteresadas en este tipo de tareas;
- no se han utilizado adecuada y suficientemente los recursos tecnológicos;
- la falta de impacto en el corto plazo. Los resultados sólo pueden ser apreciados a mediano o largo plazo;
- la falta de legislación que respalde la materia.

Aunque no en todos los países de la región se dan todas estas situaciones, esta lista afecta de alguna manera a casi todos. Ahora bien, ¿cuáles son los elementos para diseñar y ejecutar un programa permanente de educación o capacitación electoral?:

- la continua y periódica realización de elecciones en nuestros países;
- el nivel educativo del país;
- la multiculturalidad;
- el respeto a las normas legales;
- una política institucional prioritaria y sostenida en el tiempo;
- el vínculo con las organizaciones políticas y demás actores políticos (alianzas);
- una buena definición de cobertura y alcance;
- la capacitación interna y sus contenidos;

- la creación de escuelas o institutos especializados.

En cuanto a este último punto, vale recalcar que la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones fue la primera que se creó en nuestra región. Ella se sustenta en una filosofía y una línea de pensamiento basada en varios criterios. Por un lado, no es posible una democracia sin demócratas. Las personas no nacen siendo demócratas. Se necesita una ciudadanía preparada, informada y motivada para intervenir en el destino de su sociedad, para lo cual se deben adquirir habilidades, conocimientos y competencias. Por otro lado, los contenidos académicos deben estar enmarcados en el pensamiento académico liderado por autores como Giovanni Sartori, Robert Dahl, Dieter Nohlen, entre otros, e instituciones como IDEA Internacional y CAPEL. Por último, la existencia de una situación de necesidad: llenar un vacío.

La Escuela tiene en funcionamiento cuatro programas: programa de formación en democracia; programa de estudios avanzados; escuelas especializadas y de investigación, y la publicación de las investigaciones.

El principal logro del programa de formación en democracia ha sido introducir el curso de derecho electoral en las universidades del Perú. Hace tres años, y salvo algunas excepciones, en las universidades no se dictaba este curso, no existía un sílabo que se dedicara a explicar si la democracia es mejor y por qué es mejor; a analizar las particularidades del voto voluntario y el voto obligatorio; a pensar en si es mejor la bicameralidad o la unicameralidad. La Escuela surge en buena medida para llenar este tipo de vacíos.

El producto emblemático del programa de estudios avanzados es el Máster en Gobernabilidad y Procesos Electorales, en el que no solamente interviene alumnado del Perú, sino ya contamos con alumnos y alumnas del Ecuador y Argentina.

Dentro del programa de escuelas especializadas se hace trabajo independiente con nuevos actores del proceso político de nuestros países, como son los jóvenes y las mujeres.

Destacan dos temas del programa de publicación de investigaciones académicas: la elaboración de la colección editorial *Cuadernos para el Diálogo*, elaborada con la colaboración del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de España, y la elaboración, edición y publicación de libros internacionales, tales como *Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina* y *La conquista del poder, elecciones y campañas presidenciales en América Latina*.

Como cierre a esta ponencia voy a dar dos ejemplos sobre el diseño y la ejecución de una campaña de información y motivación para propiciar la participación de la ciudadanía en los procesos electorales: la campaña por un voto informado y el tema del *Infogob* (Observatorio de Gobernabilidad).

Para llevar adelante estas iniciativas se realizó un diagnóstico sobre la percepción que tiene la ciudadanía del sistema electoral. El Perú ocupa el último lugar en Latinoamérica en considerar que el voto personal hará una diferencia para el futuro. El 22% de peruanos está insatisfecho con la democracia; el 8% no confía en el Congreso de la República; el 62% de limeños están desinteresados en la política; el 47% de peruanos es apolítico; el 6,8% confía en los partidos; el 24,8% de electores del sector socioeconómico E –marginal– decide su voto el mismo día, es decir, sin haber hecho una reflexión previa. Además, la falta de transparencia y apertura de información relevante por parte de las candidaturas y los partidos políticos genera desconfianza en todo el sistema político.

Por su parte, *Voto informado* es una iniciativa del Jurado Nacional de Elecciones que busca promover la acción en colectivo para que la ciudadanía reflexione y emita un voto responsable, cuyos objetivos son:

- lograr un compromiso con los partidos políticos, con los medios de comunicación y la sociedad civil a través del llamado *pacto ético*, y
- contribuir a mejorar la calidad de las elecciones y conseguir una actitud responsable de la ciudadanía. Aquí intervienen la

sociedad civil, los medios de comunicación y la ciudadanía en general.

La idea fundamental es difundir las hojas de vida de las candidaturas y los planes de gobierno. Hasta la elección del 2006 en el Perú no era una obligación que la o el candidato presentara su hoja de vida. Hoy es diferente.

En este proceso, cada entidad tiene su función. La del organismo electoral es promover las actividades y publicar las hojas de vida y planes de gobierno en internet, impulsando esta campaña en todo el Perú. La sociedad civil, a través de redes e internet, promueve eventos internos y externos, y produce material informativo. Los medios de comunicación fundamentalmente realizan la labor de difundir el compromiso de emitir un voto informado, promover la fiscalización ciudadana de las hojas de vida de las candidaturas, y difundir y analizar los planes de gobierno. Además, se han identificado distintos colaboradores, como empresas estatales y privadas, el Poder Judicial en labor conjunta con la ONPE, y las universidades.

Infogob es un observatorio de gobernabilidad, una herramienta en internet que es la base de nuestra campaña de información a la ciudadanía. Mediante esta iniciativa se observa al político y a la localidad. Por ejemplo, en este sitio de internet se encuentra la información sobre Alan García, su historial, su hoja de vida – datos personales, formación, experiencia laboral en el ámbito privado, los cargos que ha ocupado dentro de su partido. Si buscamos a Ollanta Humala podemos además ver su plan de gobierno.

También está disponible un mapa del Perú donde se puede ver, por ejemplo, Arequipa, quiénes son las autoridades, los lugares e información de cada persona, la historia, etc. Esto nos ha ayudado mucho con el tema de la información y está accesible a cualquier persona.

Participación y capacitación electoral*

*María Elena Tillit Roig***

Quiero empezar mi exposición hablando de democracia. Muchas personas estamos convencidas de que la única manera de vivir es en democracia, de que es un sistema de vida, una forma de ver el mundo. Pero es siempre conveniente que recordemos y llevemos dentro de nosotros lo que en realidad la democracia implica. Es importante tener presente cómo debemos ir guiando el proceso que conlleva actuar en democracia, pues este nos conduce a consecuencias de las que debemos ser corresponsables. Esto significa reconocer que la democracia compromete valores. En expresiones de la democracia como, por ejemplo, “proceso electoral”, encontramos formas de concretar estos valores. No se trata simplemente de enunciados.

Un valor no es otra cosa que una abstracción, una interpretación, una representación del mundo que nos circunda. A partir de esa base cada uno de nuestros países encuentra sus propias particularidades. Cada uno de los países a los que representamos implica una forma de vida y una manera diferente de interpretar los valores. Estos son aspectos estructurales que deben marcar nuestra vida cotidiana en cada uno de sus aspectos, en cada momento, en cada decisión tomada. En otras palabras, los valores son transversales al cotidiano accionar. Por ejemplo, en nuestro centro laboral no hacemos otra cosa que llevar ese compromiso a la función que desarrollamos. Así, la libertad, la participación y el diálogo generan condiciones estructurales que favorecen la decisión en beneficio del grupo. La justicia, el pluralismo, la solidaridad, la tolerancia, nos diferencian de

* Este texto está basado en la transcripción de la ponencia ofrecida en el marco del Seminario internacional “Elecciones: institucionalidad y democracia”.

** Perú, Asesora de la Jefatura Nacional, Subgerente, Coordinadora y Capacitadora en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

regímenes autoritarios a favor de la búsqueda de consensos, del bien común. Sin pretender ser exhaustiva, hay al menos cuatro valores que suponen aceptar las ideas y opiniones diferentes a las propias: el respeto mutuo, la libre expresión, la comunicación y la humildad.

La democracia supone un conjunto de valores:



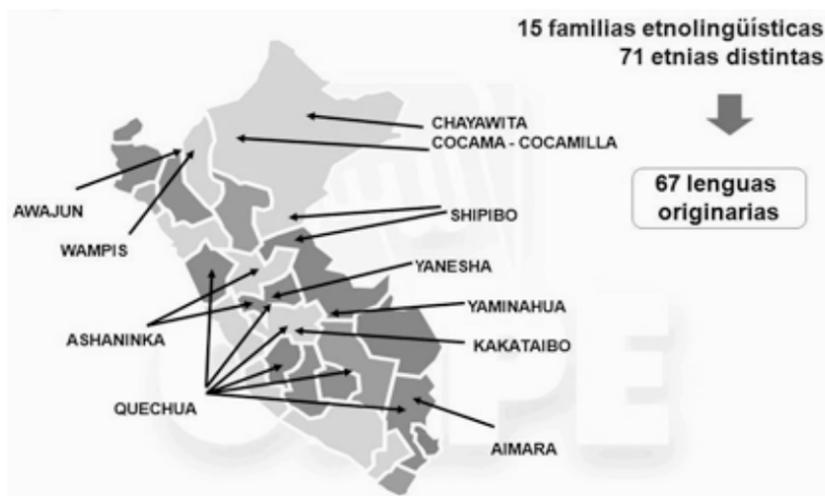
Dificultades de los programas para la capacitación electoral en el Perú

El Perú se caracteriza por las diferencias culturales que se presentan en su territorio, lo que dificulta la organización de programas de capacitación electoral. No es lo mismo capacitar a las etnias en lenguas amazónicas, que capacitar en quechua –en sus seis o siete variantes– o en aimara en la zona del altiplano. Tampoco podemos aplicar el mismo programa a las zonas de la costa. Ciertamente, los contenidos y procedimientos son los mismos, pero el esfuerzo de creatividad tiene que alejarnos de la estandarización, respetando la pluralidad cultural.

El mapa que sigue es muy ilustrativo de la diversidad cultural en el Perú. Existen quince familias etnolingüísticas, 75 etnias diferentes que hablan en 67 lenguas originarias. Entre otras

cosas, esta diversidad requiere de la elaboración de materiales con pertinencia cultural, lo que resulta muy complejo en una realidad como esta.

Perú. Diversidad cultural:



Una segunda dificultad es la débil formación cívica de las personas a capacitar, que está ligada a la eliminación, hace alrededor de 30 años, del curso de educación cívica de los programas de educación escolar.

En tercer lugar, existe un serio problema de accesibilidad a las circunscripciones, por problemas de infraestructura, carreteras y medios de comunicación, entre otros. El Perú es un país muy extenso, con serias dificultades para llegar al electorado. El personal de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) tiene en ocasiones que caminar por periodos largos, hasta de 14 horas, subir cumbres, atravesar ríos. En procesos electorales de gran envergadura se llega a movilizar a 24.000 personas en todo el país. A esto se suma la dispersión poblacional, sobre todo en la zona selvática.

Existen también limitaciones tecnológicas. No en todas las localidades hay internet. Esto supone que los programas

que estén orientados en esa línea tienen que ser también muy concretos, porque las características tecnológicas hacen que la información no llegue con la rapidez deseada.

La pobreza y la exclusión social también afectan la participación electoral, así como el machismo. Se ha presentado el caso, por ejemplo, del esposo que se presenta a la mesa de sufragio con el documento de identidad de la esposa, a votar por ella porque ella está en la chacra o cuidando a los hijos e hijas. No se pueden penar estos casos, como lo indica la Ley Orgánica de Elecciones, como usurpación de identidad, porque ahí hay un problema de percepción cultural, de cómo me asumo dentro del esquema occidental. Poco a poco y caso por caso se van acotando estos problemas.

¿Cuáles han sido los alcances del programa de capacitación? Son básicamente tres: la interculturalidad, el género y la inclusión. En cuanto a interculturalidad, se reivindica la identidad étnica y cultural, y, mediante este proceso, se construye la ciudadanía a través del aprendizaje electoral. Se subraya la dimensión técnica de la democracia: cómo se debe votar; si se es miembro de mesa, cómo se debe manejar el material electoral; cómo se hace el escrutinio.

En cuanto al género, se enfatiza en la mujer del área rural y urbano-marginal para propiciar su incorporación a la vida pública de su comunidad. Ciertamente hay leyes que en apariencia favorecen la democracia, pero no es así. La cuota de género no se cumple, los partidos no la cumplen. Es un enunciado, casi letra muerta. Entonces, existen programas para favorecer la participación de la mujer en instancias decisorias públicas de su comunidad.

Finalmente, la inclusión, la no segregación de las y los ciudadanos para recuperarlos. En el Perú aún queda mucho por desarrollar en el tema de materiales adecuados para miembros de mesa de sufragio iletrados, por ejemplo. Tenemos que desarrollar una serie de estrategias para que estas personas entiendan el material de la mejor forma y no se violente la voluntad popular.

Elementos del programa permanente de capacitación electoral

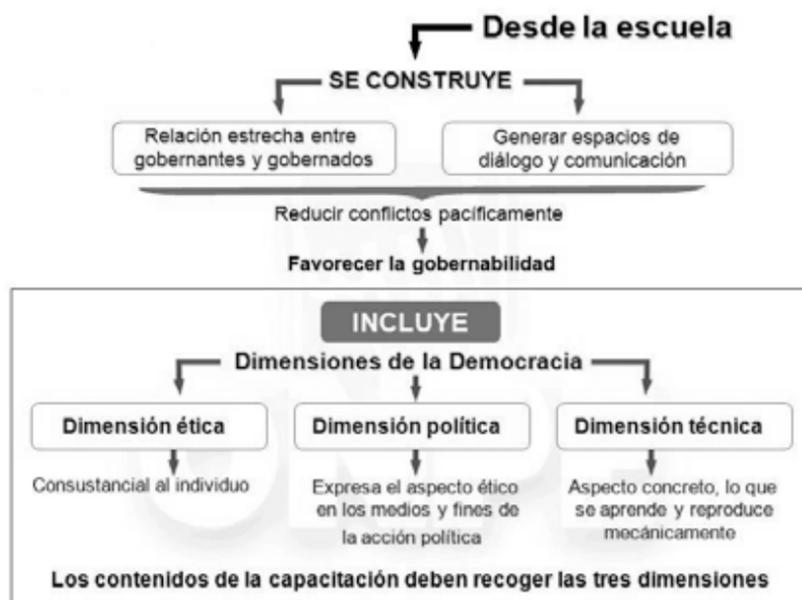
Como dice Fernando Savater, la construcción de la ciudadanía es una tarea pedagógica. No solamente se trata de procedimientos y contenidos, se trata de enseñar, de ser generosos con consejos, con contenidos comprensibles. La pedagogía implica dos aspectos, el aprendizaje político y el aprendizaje social. A través de estos dos aspectos se construye un imaginario social y político que debe llevarnos a fomentar la participación ciudadana. En ese sentido se debe trabajar en diferentes ámbitos: la familia, la escuela, los medios de comunicación, las organizaciones políticas, entre otros.

Para construir este compromiso de ciudadanía entramos en los colegios, tanto en el nivel primario como en el nivel secundario, apoyando las elecciones de alcaldes escolares. Como el estudiantado elabora su plataforma con ayuda de las y los docentes, a ellos también los capacitamos como maestros asesores. Así, las y los estudiantes eligen, entran en el juego democrático de elegir y de ser elegidos. También de esta manera se interesan en la transparencia de los valores, interpretan, acogen las características de lo que les circunda. A través de este ejercicio, que también es un espacio lúdico, estas y estos jóvenes y niños eligen a sus autoridades y respetan los resultados electorales, aprendiendo, por ejemplo, sobre tolerancia.

Pero para abordar correctamente un proceso de capacitación se debe primero hacer un diagnóstico que recoja sugerencias y apreciaciones, e identifique cuáles son las necesidades. Este proceso empieza con la formulación de objetivos, que parte de la identificación del comportamiento electoral que se espera alcanzar. El fin último es lograr el voto consciente e informado.

Luego siguen:

- la identificación del sujeto de estudio y sus características, pues hay que adecuar los procesos de aprendizaje a la población a la que se dirigen;



- el diseño de estrategias dirigidas a desarrollar las actividades necesarias para lograr los efectos y resultados deseados: conocimientos, habilidades y destrezas;
- la evaluación, que es un aspecto fundamental en todo programa, en todo proyecto para poder establecer medidas correctivas. Mediante ella se verifica el cumplimiento de los objetivos y se identifican las distorsiones.

Información electoral para difusión por medios de comunicación de masas

En un país como el Perú, en las áreas rurales la relación debe ser cara a cara y la difusión por escrito. Entonces, los medios de comunicación pueden ayudar fomentado este vínculo estrecho que hay entre educación y comunicación al servicio de la ciudadanía. Lo esencial a rescatar es que no se debe estandarizar la información, porque no es eficaz como campaña de comunicación y educación. El mensaje tiene que ser dirigido, adaptado a cada grupo meta.



Finalmente es necesario reafirmar que el ámbito electoral, en democracia, no es el único espacio de participación ciudadana, pero es activo. Involucra a la ciudadanía. La convierte en elemento partícipe de su propia historia personal y de la historia colectiva de su sociedad. Le da un rostro a la democracia, una identidad. Fomenta la tolerancia y la inclusión. Le otorga carácter. Las elecciones en democracia son, hasta hoy, la forma más perfecta de participación en términos igualitarios.

En los orígenes del sistema de partidos boliviano: las tres generaciones partidarias del siglo XX

*Salvador Romero Ballivián**

Introducción

Sólo desde finales del siglo XX la historia de los partidos políticos bolivianos se identifica con la creación de organizaciones sometidas a minuciosos procedimientos verificados por un organismo electoral, asistencia a cordiales debates entre candidatos, disputas electorales resueltas en marcos institucionales previsibles. Durante la mayor parte de ese siglo, los partidos nacieron en condiciones harto diferentes: unos en el exilio, otros en la clandestinidad, algunos proponiendo la revolución, los demás sin temores a involucrarse en la aventura del golpe de Estado. Los partidos son hijos de sus tiempos, los moldea la coyuntura en la que nacen y luego ellos mismos contribuyen a definir los cursos de la historia.

Este artículo busca ofrecer una mirada de conjunto y de carácter histórico, sociológico y político sobre la formación del sistema de partidos boliviano. Analiza cómo surgieron las tres generaciones de partidos del siglo XX, excluyendo la fase liberal, cuyo gobierno comienza en las postrimerías del siglo XIX (1899-1920) y cuya filosofía se enraíza en la época decimonónica, así como la republicana que fue la principal rama disidente del liberalismo (1920-1935). La primera generación nace luego de la Guerra del Chaco (1932-1935), la segunda se desarrolla en los años setenta, en tanto que la última surge en el final del siglo XX. El texto privilegia el estudio de las condiciones de nacimiento de las generaciones partidarias más que la evolución o las especificidades de los partidos. La revisión de los partidos

* Boliviano, Doctor en Sociología Política por el Instituto de Estudios Políticos de París.

no es exhaustiva pues el objetivo es, más bien, centrarse en la dinámica de la formación del sistema partidario.

Antes de ingresar en el análisis del caso boliviano, se expondrán de manera somera algunas bases teóricas para comprender la génesis de las generaciones de partidos. En su clásica obra sobre los partidos, Maurice Duverger observaba que aunque la competencia política no se reduce al bipartidismo, muchas veces puede distinguirse un dualismo de tendencias y que las soluciones intermedias tienden a adherirse a una u otra corriente¹. Al mismo tiempo, afirmaba que las oposiciones dualistas entrecruzadas pueden provocar el nacimiento de un sistema multipartidista, con aún más facilidad si las reglas de juego son proporcionales. Esta intuición fue explotada en los trabajos de Seymour M. Lipset y Stein Rokkan y después en los de Daniel-Louis Seiler, que propusieron un enfoque multidimensional para explicar el nacimiento de formaciones políticas a partir de cuatro líneas de fractura dependientes a su turno de dos revoluciones: la nacional y la industrial².

La revolución nacional, vale decir el proceso de construcción de un Estado central fuerte, dueño del monopolio de la violencia legítima, para retomar la expresión de Max Weber, del cobro de los impuestos de acuerdo con Norbert Elias y de la instrucción en una alta cultura, según Ernest Gellner³, crea dos conflictos. El primero opone el centro edificador de una cultura nacional estándar a las poblaciones periféricas, entendiéndose por ello el hecho de que presentan rasgos culturales, religiosos o lingüísticos distintos de los dominantes en el nuevo poder o por su situación desfavorecida en el nuevo Estado. El segundo enfrenta al Estado con los privilegios corporativos o patrimoniales de la Iglesia católica (la situación tiende a diferir en los países protestantes, donde la Iglesia y el Estado pueden establecer alianzas sólidas o,

¹ Duverger, Maurice, *Les partis politiques*. Seuil, París, 1992, págs. 381-557.

² Lipset, Seymour M., y Stein Rokkan, "Cleavage Structure, Party System and Voters Alignments" en: Lipset, Seymour M., *Consensus and Conflicts*. Transaction, Nueva Jersey, 1990; Daniel-Louis Seiler, *Les partis politiques en Occident*. Ellipses, París, 2003.

³ Gellner, Ernest, *Naciones y nacionalismo*. Alianza, México, 1988.

por el contrario, donde predomina la multiplicidad de cultos). La defensa de estos cuatro polos da lugar a cuatro tipos de partidos: los nacionalistas favorables al Estado centralizado y promotor de la homogeneidad; las formaciones regionalistas, federalistas o representativas de las culturas minoritarias que les resisten; las organizaciones defensoras de la Iglesia, su doctrina o sus valores y, por último, los partidos que privilegian una concepción laica de la vida política, social y económica.

A estas oposiciones se suman las dos funcionales nacidas de la revolución industrial que dio lugar al crecimiento urbano y al proletariado. Dos líneas de conflicto surgen. Una opone los intereses del mundo rural, desplazado y debilitado frente a las exigencias de la ciudad y la industria. La otra, más difundida, enfrenta a los obreros, los asalariados, los grupos desposeídos, contra la burguesía. Estos polos dan lugar a los partidos agrarios que no tienen un contrapeso específico en partidos de sesgo “urbano”, a las organizaciones conservadoras próximas a la burguesía y a los partidos socialistas (el lugar de los partidos comunistas genera un debate entre quienes consideran que son sólo una variante de las corrientes socialistas y los que los señalan como una categoría aparte dentro de esta tipología).

Los principios de estos modelos explicativos ayudan a comprender el surgimiento de partidos en Bolivia aunque por supuesto no pueden aplicarse de manera mecánica, en parte porque en América Latina los conflictos sociales, étnicos o regionales no siempre se han reflejado de manera cabal en los sistemas de partidos⁴. Salvando esa observación de talla, esos trabajos brindan la hipótesis de que una profunda tensión, un conflicto de magnitud en el proceso de cambio de una sociedad donde el juego político se canaliza a través de procesos electorales, puede dar lugar al nacimiento de partidos, política y socialmente relevantes, capaces de implantarse en el electorado y en los grupos sociales, tejer lazos privilegiados con ciertos sectores, perdurar en el tiempo y estructurar un sistema de partidos.

⁴ Mainwaring, Scott, *Rethinking Party System in the Third Wave of Democratization*. Stanford U. P., Stanford, 1999.

La contraposición de intereses y de visiones sobre la manera de enfrentar esa crisis, esos graves dilemas, esos problemas mayores, constituye el substrato sobre el cual nacen los partidos, frecuentemente con ideologías diferentes. Las generaciones de partidos no se reemplazan las unas a las otras aunque la aparición de una nueva línea de ruptura social, económica o política coloque en aprietos a una organización que ve desplazadas sus preocupaciones del escenario político: la única manera de sobrevivir cuando las preguntas centrales han cambiado es actualizando los temas fundadores u ocupando un espacio en las nuevas vertientes del debate. Por cierto, un partido puede quedar atravesado por fracturas ajenas a las que le dieron origen o apropiarse de temas inexistentes en el momento de su creación.

Prolegómenos a la primera generación

Con la fundación de las repúblicas, América Latina proclamó la soberanía popular como principio de legitimación del poder e hizo de las elecciones el instrumento de asignación del poder pero, a la vez, fue infiel a su propio ideario, alimentando su historia con golpes de Estado, guerras civiles, rebeliones, elecciones fraudulentas. En esas décadas primeras y hasta entrada la segunda mitad del siglo XIX, a pesar de los comicios, la política no se organizó alrededor de partidos, inexistentes u opacados por el caudillismo, heredado en parte de la descomposición del Estado español, por la prolongada guerra que socavó las bases de una administración civil regular, la debilidad consiguiente de las autoridades centrales y la concentración del poder social. Ante la fragilidad institucional, surge el caudillo, bárbaro o letrado, para recuperar los términos del historiador Alcides Arguedas, aunque sea posible rastrear las tendencias caudillistas en raíces aún más hondas. Se encarama o se mantiene en el poder aquel que controla el poder militar, anuda las más sólidas redes de lealtad personal y reprime a sus adversarios.

Luego de la Guerra del Pacífico contra Chile (1879), a la par que se consolidaba un empresariado minero dedicado a la

explotación y la exportación de la plata, se formó en Bolivia el primer sistema partidario dotado de estabilidad, de carácter bipartidista, alrededor del partido conservador y del liberal. Nacido en Europa, ese esquema se difundió en América Latina durante la segunda mitad del siglo XIX. Ambas corrientes se dividieron sobre la política que debía tenerse ante Chile: buscar un acuerdo, como proponían los conservadores, o proseguir la guerra junto con el Perú, como instaban los liberales. A esa oposición se añadieron otras, que expresaban visiones diferentes de la sociedad como el lugar que debía ocupar la Iglesia, la actitud hacia nuevas corrientes de pensamiento como el positivismo o inclusive rivalidades regionales. Hubo también elementos compartidos: ambos apostaban por la primacía del poder civil y la exclusión de los militares del Poder Ejecutivo, la creación de un Estado moderno y centralizado, la inserción en el mercado internacional a través de la exportación de materias primas y un juego político apegado a ciertas normas⁵. Entre esos principios destacaba la celebración de elecciones periódicas aunque restringidas a las categorías más favorecidas, como era común en los países europeos y americanos donde se votaba, y poco abiertas a la alternancia en el poder. El sistema político era, desde ese punto de vista, poco competitivo.

El sistema bipartidista sobrevivió al derrocamiento del Partido Conservador en la denominada “guerra federal” (1899) pues las alas disidentes del liberalismo y los restos del conservadurismo fundaron el Partido Republicano para oponerse al Partido Liberal encabezado por el presidente Ismael Montes (1904-1909; 1913-1917)⁶. Sin embargo, como señaló Alain Rouquié, esta construcción institucional de las “repúblicas oligárquicas” latinoamericanas comenzó a resquebrajarse en la década de 1920 cuando crecieron las demandas para ampliar el juego político⁷.

⁵ Malloy, James, *Bolivia: la revolución inconclusa*. CERES, Cochabamba, 1989, págs. 15-95.

⁶ Para un estudio del Partido Republicano y de su fundador Daniel Salamanca, cf. Alvástegui, David, *Salamanca* (4 volúmenes, 1957-1970).

⁷ Rouquié, Alain, *Amérique Latine* (introduction à l'Extrême-Occident). Seuil, Paris, 1987.

Ferrovianos, mineros y algunos sectores artesanales organizaron los primeros sindicatos que exigieron derechos sociales y políticos; aparecieron las ideas, los líderes y los protopartidos socialistas⁸, con un vigor superior al que era dable esperar atendiendo el escaso desarrollo industrial del país⁹; inspirados por la reforma de Córdoba, Argentina, los universitarios irrumpieron con nuevas propuestas mientras que la creación del Partido Nacionalista a cargo del presidente Hernando Siles (1925-1930) abrió espacio para jóvenes intelectuales ajenos al liberalismo clásico.

La primera generación: el debate sobre la construcción de una sociedad posliberal

Las evoluciones descritas recuerdan los procesos conocidos por otras repúblicas latinoamericanas en las primeras décadas del siglo XX. El peso de los acontecimientos internacionales no debe subestimarse: las transformaciones mundiales impactaron en las ideas, las creencias, las prácticas y los comportamientos de los actores políticos bolivianos.

De todos esos eventos debe rescatarse primero el triunfo de la revolución soviética en 1917. Ella impuso el primer régimen moderno alternativo a la democracia “formal” o “burguesa”, se presentó como el primer gobierno de los trabajadores de la historia, constituyó la promesa de un mundo más justo y fraterno, aceleró la difusión del pensamiento marxista y favoreció la organización de formaciones comunistas en todo el mundo, acorde con la vocación universal del proyecto revolucionario soviético. Como lo apuntó Eric Hobsbawm, para millones de jóvenes “la Revolución de Octubre representaba la esperanza del mundo”¹⁰. Después, la crisis económica de 1929 representó, por sus alcances globales, un duro golpe para el capitalismo:

⁸ Lorini, Irma, *El movimiento socialista “embrionario” en Bolivia 1920-1939*. Amigos del libro, La Paz, Bolivia, 1994, págs. 152-198.

⁹ di Tella, Torcuato S., *Historia de los partidos políticos en América Latina*. Fondo de cultura económica, Buenos Aires, 1993, pág. 60.

¹⁰ Hobsbawm, Eric, *Años interesantes*. Crítica, Buenos Aires, Argentina, 2003, pág. 62.

frente al alza del desempleo, la contracción de la economía y la reducción del comercio internacional, se criticó la idea de un mercado capaz de alcanzar por sí mismo la prosperidad, más aún dado que de los grandes países sólo la Unión Soviética parecía sortear indemne a la crisis y además industrializar una sociedad fundamentalmente agraria con planes centralizados. Se impuso la convicción de que el Estado debía ser un actor económico y social de primer orden, ya sea mediante el control completo de la economía, como en el modelo comunista, o a través de intervenciones complementarias a la de los agentes privados, de acuerdo con los postulados de la teoría y práctica keynesiana. En 1933, la llegada al poder en Alemania de Adolfo Hitler ganó simpatías en los círculos desilusionados por el ritmo cansino de la democracia y sus pequeños acomodos: si bien el nazismo exaltaba la superioridad de la raza aria, el modelo de una intensa y permanente movilización popular dirigida por un Estado autoritario, jerarquizado, anticomunista, capaz de imponer su voluntad a la sociedad, sedujo más allá de Alemania. Finalmente, en América Latina surgieron corrientes políticas que hicieron del nacionalismo y de la justicia social su principal bandera, y desearon fortalecer al Estado como rector de la sociedad y principal impulsor de la modernización. La revolución mexicana y su Constitución social junto con la fundación del APRA en Perú, constituyeron los puntos salientes de la puesta en marcha de un modelo nacional-popular latinoamericano, a menudo autoritario pero social y políticamente incluyente y flexible¹¹.

Todos estos procesos convergieron en la misma dirección: a escala mundial pusieron a la defensiva al liberalismo político y económico. El primero, encarnado por la democracia, pareció acorralado y perdió terreno ante modelos autoritarios o totalitarios. Éstos afirmaban haber cerrado el ciclo y superado al régimen representativo, y se diferenciaban del absolutismo tradicional por su unipartidismo, que correspondía a una socie-

¹¹ Gómez Tagle, Silvia, "Las elecciones del 2 de julio en la consolidación del pluralismo mexicano", en: Cheresky, Isidoro, *Elecciones presidenciales y giro político en América Latina*. Manantial, Buenos Aires, 2007, pág. 150-151.

dad modernizada y politizada¹². El segundo, el libre juego del capitalismo, pareció menos eficaz que el Estado para promover el desarrollo económico y asegurar el bienestar social de la población.

En Bolivia, el liberalismo también ingresó en crisis. Sobre la base común descrita, siguió una trayectoria particular ligada a los efectos de la Guerra del Chaco (1932-1935). Sus efectos fueron considerables pues como la I Guerra Mundial para los países europeos, ella tuvo un carácter “democrático” e “industrial” afectando a todos los grupos sociales y dejando un saldo elevadamente trágico de víctimas¹³. Aunque el sistema político permanecía restringido, el Estado movilizó a todos los hombres, exaltó a los combatientes en nombre de la nación y ésta fue vencida. La frustración preparó un terreno fértil para mensajes democráticos, socialistas, nacionalistas y radicales. El fracaso militar enterró un armazón partidario y una estructura institucional que en otros países, como Colombia, se mantuvo por acuerdos internos, ofreciendo concesiones a las nuevas fuerzas o, por el contrario, reprimiéndolas con dureza: en Bolivia, las nuevas fuerzas eliminaron a los partidos prebélicos. La derrota reveló las insuficiencias del orden establecido, de orientación liberal.

La guerra engendró en los combatientes el sentimiento de que la estructura del país, caracterizada por la concentración del poder económico, la estrechez del juego sociopolítico, las restricciones para las organizaciones proletarias, el aislamiento del campesinado sometido a dominaciones arcaicas, el desigual desarrollo regional, requería profundas transformaciones¹⁴. La manera cómo resolver las limitaciones de la sociedad liberal constituyó la cuestión central alrededor de la cual se formó la primera generación de partidos del siglo XX.

¹² Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza, Madrid, 2005, págs. 69-74.

¹³ Cf. Furet, François, *Le passé d'une illusion* (essai sur l'idée communiste au XXème siècle). Laffont, París, 1995, págs. 52-57.

¹⁴ Para una visión de conjunto de las sensibilidades políticas de la época, cf. Klein, Herbert, *Orígenes de la revolución nacional boliviana*. Juventud, La Paz, 1968.

Por supuesto, la formación de una generación partidaria no es inmediata: los líderes de las que serán las nuevas formaciones prueban distintas fórmulas, los grandes debates toman cierto tiempo en cristalizarse, los partidos existentes intentan acomodarse a las nuevas exigencias. Es casi una década que cubre el tiempo de instalación de una generación partidaria. Además, la historia tiende a retener sólo los nombres de los partidos y de los líderes exitosos, relegando al olvido los intentos que quedaron a medio camino o los dirigentes que no se afianzaron en el plano nacional.

Incluso en el caso de la primera generación, los primeros ensayos de quiebre con el régimen liberal no provinieron de los civiles, aún desorganizados y tanteando sobre cuál era la mejor manera de participar, sino de los militares. Si bien carecían de una orientación única y definida nítidamente, los gobiernos del “socialismo militar” de David Toro y Germán Busch (1936-1939) marcaron la ruptura inicial con el liberalismo. Se alzó el tono contra los empresarios mineros, se nacionalizó la industria petrolera, se creó Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y en 1938, durante el gobierno de Germán Busch, se convocó a la Asamblea Constituyente. Abierta con un tono de ruptura con el liberalismo¹⁵, en ella participaron políticos que luego jugarían un papel importante en la fundación de la primera generación de partidos. En su seno se discutió sobre la reforma agraria o el sufragio universal y aunque no se adoptaron esos elementos, la nueva Constitución se abrió al constitucionalismo social que fijó la matriz constitucional del país hasta principios del siglo XXI. Los jóvenes civiles no desdeñaron colaborar con los regímenes militares, pero al final decidieron crear sus propios instrumentos políticos que respondiesen cabalmente a sus aspiraciones y evitasen el vaivén de las decisiones militares.

En el transcurso de este proceso se produjo un cuadro típico: los partidos denominados por los recién llegados como

¹⁵ Barragán, Rossana, “Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates”, en: Barragán, Rossana, y José Luis Roca, *Regiones y poder constituyente en Bolivia*. PNUD, La Paz, 2005, págs. 359-371.

“tradicionales”, es decir aquellos que ya ocupaban el escenario se debilitan, pierden apoyo social, intentan unirse, superando sus antiguas rencillas, para defenderse ante la ofensiva de las nuevas organizaciones. Aquello sucedió con los partidos Liberal y Republicano, que además perdieron a sus principales figuras en muy corto tiempo (I. Montes murió en 1933, D. Salamanca en 1935, J. L. Tejada en 1938, B. Saavedra en 1939, H. Siles en 1942) sin lograr reemplazarlas de manera exitosa en un contexto que les era adverso. Parte de la dificultad para asegurar un buen relevo es que los jóvenes más dinámicos y talentosos se comprometen con los nuevos proyectos y se apartan de las formaciones tradicionales. Para la elección de 1940, liberales y republicanos establecieron la concordancia que postuló a la presidencia al general Enrique Peñaranda, mostrando que en sus propias filas ya no contaban con líderes descollantes, capaces de imponerse. La primera batalla se da entre esas organizaciones “tradicionales” y las recientemente creadas (en la presidencial de 1940, el rival de Peñaranda fue el catedrático marxista José A. Arze, jefe y candidato del Partido de la Izquierda Revolucionaria, PIR).

La propuesta de conservar el modelo hasta entonces aplicado o las tímidas concesiones al espíritu del tiempo (por ejemplo, los republicanos llamaron a su organización el Partido de la Unión Republicana y Socialista) alejó progresivamente del liberalismo y del republicanismo a sus bases políticas y sociales, aunque todavía pudieron cosechar victorias electorales. En efecto, los grupos intermedios urbanos se decepcionaron con el estancamiento socioeconómico de la preguerra, con las insuficiencias de las élites durante el conflicto bélico, y aceptaron los vientos renovadores. Se convirtieron junto con los mineros en uno de los principales terrenos de proselitismo de los nuevos partidos que comulgaron en una retórica de regeneración nacional y de justicia social, mientras que ciertas tesis de la izquierda radical, como la reforma agraria o la nacionalización de las minas exigidas por Tristán Marof, extendieron su audiencia. La crisis de la sociedad liberal introdujo en el campo

de lo posible ideas que quizá no habrían abandonado círculos reducidos y aislados sin el impacto de la derrota.

El debate sobre cómo dejar atrás la sociedad liberal dio lugar a dos respuestas: la marxista y la nacionalista. La primera fue defendida por dos organizaciones. Por un lado, el Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR, 1940¹⁶), en el cual convergieron intelectuales marxistas, universitarios y sindicalistas, bajo la batuta de José A. Arze y de su colaborador Ricardo Anaya. Por otro lado, el Partido Obrero Revolucionario (POR, 1938), fundado por José Aguirre G. y cuadros universitarios, tras la muerte de este líder en un accidente automovilístico, pasó a ser dirigido por Guillermo Lora, que se concentró en el proletariado minero. Ambos partidos adoptaron, asimismo, modelos organizativos de partidos comunistas, con la estructura de células y la expulsión para los disidentes de la línea central.

En paralelo se desarrolló una corriente nacionalista, promovida por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR, 1942), en el cual se reagruparon jóvenes intelectuales y políticos, varios provenientes de élites provinciales: Víctor Paz, Hernán Siles, Wálter Guevara, Juan Lechín, Carlos Montenegro, Augusto Céspedes, Ñuflo Chávez entre otros¹⁷. También en esa vertiente se fundó Falange Socialista Boliviana (FSB, 1937) bajo la jefatura de Óscar Únzaga de la Vega, con una presencia de jóvenes políticos antimarxistas, muchos de ellos católicos.

La primera respuesta fue posible gracias a los cambios del contexto internacional que impulsaron las ideas marxistas. Independiente de las divergencias entre la línea moscovita, adoptada por el PIR, y la trotskista, asumida por el POR, las corrientes marxistas postularon una ruptura radical con

¹⁶ Las fechas de fundación de los partidos de la primera generación divergen según las fuentes pues en la tensa evolución política posterior a la Guerra del Chaco, una misma organización podía ser “fundada” varias veces, en el exilio, en el exterior y en el país, con unos dirigentes o con otros; además, a menudo un partido era el fruto de la convergencia de grupos hasta entonces autónomos. Para los fines de este trabajo, el dato exacto de la fundación es secundario.

¹⁷ Para una historia del MNR “desde adentro” y con voz militante, Antezana, Luis, *Historia secreta del MNR*. Juventud, La Paz, 1984-1992, (9 volúmenes).

el sistema liberal, fruto de la lucha de clases, planteando la instauración revolucionaria de una sociedad comunista. Ni la economía de mercado ni la democracia representativa figuraban como horizonte de estas organizaciones aunque, siguiendo la dialéctica marxista, se aceptasen fases intermedias antes de alcanzar el objetivo final.

El POR buscó convertirse en la vanguardia del proletariado, que a su vez debía imponer su dictadura. Trabajó intensamente con los mineros que a pesar de su peso demográfico relativamente reducido se encontraban en el corazón de las actividades económicas estratégicas del país, lo que les brindó una fuerte influencia política. Su mayor éxito fue la adopción por parte de la recién fundada Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB) de la tesis de Pulacayo redactada por su jefe G. Lora (1946) y que se convirtió en el documento más famoso del sindicalismo boliviano¹⁸. Por su parte, las propuestas del PIR, la reforma agraria, la nacionalización de las minas y del ferrocarril, la planificación de las principales actividades económicas y la extensión del voto, sedujeron al movimiento obrero y ganaron espacio en capas medias, confirmando, al mismo tiempo, el hondo malestar con la situación de la posguerra. En sus primeros años, el PIR hizo campaña con temas que se plasmaron en la revolución de 1952 pero cuya aplicación tradujo el espíritu de la corriente nacionalista.

Para el ala nacionalista de la primera generación, el compromiso con el régimen representativo era débil, como demostró la participación del MNR en el golpe de Estado de Gualberto Villarroel que derrocó al gobierno constitucional del general Peñaranda y manifiestas las dudas sobre las virtudes de una economía basada únicamente en la libre empresa, encarnada por los “barones del estaño” que controlaban las principales minas. Sin embargo, el ánimo de ruptura era menor que en las corrientes marxistas: la ambición pasaba más bien por corregir las estructuras tradicionales del país. Para este propósito, el

¹⁸ Lazarte, Jorge, “Tesis de Pulacayu”, en: Barnadas, Josep (director), *Diccionario histórico boliviano*. Grupo de estudios históricos, Sucre, 2002, págs. 1001-1002).

MNR buscó una amplia alianza de clases que incluyese a los campesinos y los obreros bajo la conducción de la clase media; esa alianza era concebida como la de la “nación” contra la “antinación” o “rosca” que agrupaba a los “barones del estaño”, los latifundistas y los pequeños sectores de la administración estatal que respondían a los intereses de este sector y del “imperialismo”. Si el MNR adoptó al inicio un tono elitista, estatista y reformador, pronto se inclinó por fórmulas más radicales debido a la convergencia de dos grandes factores. Por un lado, comprendió que las iniciativas gubernamentales impuestas desde arriba podían durar poco por la reacción de las élites tradicionales, como probó el asesinato y derrocamiento de Villarroel (1946). Para dotarse de una base más firme, se acercó a los trabajadores con una propuesta de cambio más enérgica. Por otro lado, el movimiento obrero, en particular minero, comprendió que la orientación de los gobiernos, aunque todos fuesen calificados como “burgueses” por los marxistas, tenía efectos muy diferentes sobre su calidad de vida y el respeto de sus derechos. Entonces, para mejorar sus condiciones de vida buscó un aliado político: el MNR¹⁹.

Tras ser despojado de su triunfo en la presidencial de 1951, el MNR preparó su llegada a través del golpe de Estado pero el curso de los eventos, con la participación de mineros, obreros, policías y la derrota del ejército, tomó un rumbo revolucionario (1952). Con la conquista revolucionaria del poder, el MNR zanjó el debate de la primera generación de partidos: moldeó una sociedad distinta de la construida por el liberalismo, creó un Estado diferente y asumió un papel “hegemónico” en el sistema de partidos. El MNR necesita ser comprendido en un contexto más vasto, como una ilustración de los movimientos nacional-populares que constituyeron la expresión política más significativa de América Latina durante más de medio siglo²⁰.

¹⁹ Malloy, James, *La revolución inconclusa...* págs. 117-198.

²⁰ Touraine, Alain, *La parole et le sang (politique et société en Amérique Latine)*. Jacob, París, 1988.

En efecto, el proyecto y las acciones gubernamentales del MNR se inscriben en un modelo que se caracterizó por el esfuerzo de incorporar las fuerzas y las demandas sociales dentro de un Estado que las controle, por ejemplo, organizando y tutelando los sindicatos campesinos u otorgando el sufragio universal pero encuadrando su práctica. Asimismo, este modelo suele incluir medidas de justicia social, siendo sin duda la más importante la reforma agraria en las tierras altas, o la defensa de los intereses populares ilustrada en la aprobación de leyes de seguridad social. También incluye políticas desarrollistas, por ejemplo, con la multiplicación de las industrias públicas y el apoyo a la “burguesía nacional”, creadoras de un Estado que permita superar las contradicciones y riesgos de fractura de la sociedad, y la búsqueda de la integración nacional (por ejemplo a través de la construcción del camino Cochabamba-Santa Cruz). La revolución de 1952 fue considerada a la vez obra de la nación movilizadora y el punto de creación de esa misma nación: de ahí la importancia de la alfabetización en español, la exaltación del mestizaje para asegurar la homogeneidad nacional y la recuperación de las culturas precolombinas.

Los regímenes nacional-populares conducen con frecuencia a la coexistencia de objetivos modernizadores y nacionalistas y a una ausencia de fronteras firmes entre el Estado, el sistema político dominado por un partido hegemónico y las fuerzas sociales. Las gestiones de Víctor Paz y de Hernán Siles, que cubren el período 1952-1964, ilustraron ampliamente este modelo que en Bolivia adquirió un aspecto original por la profundidad de los cambios que dejó la nacionalización de las minas, la reforma agraria, el sufragio universal, la difusión del español y la extensión de un sindicalismo unificado, muy influido aunque no enteramente dependiente del MNR.

La segunda generación: el debate sobre el país posrevolucionario

Los partidos de la primera generación dominaron el escenario político desde mediados de la década de 1940 hasta la apertura

democrática a finales de los setenta, cuando se reanudaron los procesos electorales luego del período militar que comenzó en 1964. Impusieron los temas del debate político y social, acorralaron a liberales y republicanos que desaparecieron tras la revolución de 1952. La oposición a ese proceso ya no fue dirigida ni encarnada por los líderes de esos partidos, que venían en declive desde el final de la Guerra del Chaco, vieron exiliadas a sus planas mayores, carecían de bases en los grupos que accedieron al sufragio universal y no se encontraban preparados para actuar en una sociedad movilizada.

Para el momento revolucionario, también el PIR había desaparecido como fuerza política relevante, desacreditado por su alianza con las fuerzas conservadoras para derrocar al gobierno progresista de Villarroel, reproduciendo en el plano local la coalición entre norteamericanos y soviéticos contra los países del Eje al considerar que Villarroel y el MNR tenían inclinaciones pro-nazis. El partido fue abandonado por su ala más joven, que fundó el Partido Comunista Boliviano (PCB) en vísperas de la revolución de 1952: la militancia se dispersó y terminó cubriendo un muy amplio espectro de opciones políticas. Por su parte, el POR no logró extender su audiencia más allá de los núcleos activos del sindicalismo minero y de reducidos círculos intelectuales; aún más, la táctica seguida por muchos de sus cuadros del “entrismo” en el MNR victorioso lo privó de importantes líderes al tiempo que fortalecía al ala izquierda del nuevo partido gobernante²¹. Pese a ello, su papel en las jornadas revolucionarias de 1952 y después en otros momentos de extrema agitación, como la Asamblea Popular durante el gobierno de Juan J. Torres (1969-1970), le otorgan un papel singular en la historia del trotskismo internacional: dejando de lado el caso de Sri Lanka, ningún partido de esa línea tuvo tanta influencia en la historia política de su país como el POR en Bolivia, aunque el alcance de su poder terminó siendo más aparente que real²².

²¹ Dunkerley, James, *Rebelión en las venas*. Quipus, La Paz, 1987, pág. 78.

²² Alexander, Robert J., *International Trotskyism 1929-1985: A Documented Analysis of the Movement*. Duke U. P., 1991.

Después del triunfo revolucionario quedaron frente a frente únicamente los dos partidos nacionalistas, el MNR y FSB, que en lugar de colaborar se opusieron con tenacidad: mientras el primero dirigía la revolución política y social el segundo procuraba frenarla o revertirla, denunciando el peligro comunista que implicarían las medidas. En una dinámica dramática, los intentos de FSB por deponer al MNR a través de golpes de Estado o de acciones desestabilizadoras tuvieron su contrapartida en la dura represión a los falangistas que culminó con la muerte, en circunstancias no esclarecidas, del jefe de FSB, Únzaga de la Vega (1959).

Con su triunfo y la amplitud de las transformaciones, probablemente nada hubiese impedido que se convirtiese en un partido “único”, pero el MNR se mantuvo en los marcos conceptuales de la democracia liberal²³. Cuando impuso el sufragio universal, destinándolo para la elección directa de la presidencia de la República y convocó a elecciones al cabo de los cuatro años de gestión de V. Paz, definió el curso de la revolución. En efecto, decidió establecer su legitimidad en la elección menoscabada de 1951 y desdeñó fundar su origen en el triunfo revolucionario conseguido en las calles. De esta manera, ancló a la Bolivia revolucionaria en los principios de la democracia representativa, en los cuales la competencia por el poder se dirime a través de elecciones disputadas por partidos independientes los unos de los otros.

Pero al mismo tiempo, por la fuerza de los hechos y su propia vocación de poder, el MNR encaja en la categoría de “partido hegemónico pragmático”, vale decir un partido que en las elecciones “tiene que ganar de todas formas”²⁴, pues posee un férreo control institucional, las fronteras entre el partido y el Estado son porosas, el disenso tiene restricciones, la competitividad de los comicios es limitada y con ella, la volatilidad de las preferencias reflejada en los datos oficiales.

²³ Malloy, James, *La revolución inconclusa...* págs. 221-222.

²⁴ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos...* pág. 288.

Por lo tanto, las decisiones sobre cómo cambiar las estructuras liberales no se produjeron como fruto de un debate entre las organizaciones de la primera generación con los partidarios del antiguo orden, tampoco como producto de una discusión o un conflicto entre los partidos nuevos: se dio en el seno del MNR. Si algunas medidas eran objeto de un amplio consenso, como la nacionalización de las minas, otras dieron lugar a cerradas disputas, como la reforma agraria, alentada por el ala izquierda con el apoyo de la recién creada Central Obrera Boliviana (COB, 1952) que reagrupaba a todos los sindicatos, y resistida por el sector de derecha. Con milicias obrero-campesinas armadas, el ejército vencido y un ambiente de efervescencia revolucionaria, el ala derecha quedó inicialmente a la defensiva pero luego el sector de izquierda fue contenido con el acercamiento del régimen a los Estados Unidos, la vigilancia sobre el sindicalismo minero, que nunca llegó a ser controlado por completo, y la necesidad de aplicar medidas para controlar la inflación (plan Eder en el gobierno de Siles, 1956). Triunfó finalmente un enfoque desarrollista, proseguido por los gobiernos militares a partir de 1964.

Sin embargo no fue la rispidez de las discusiones sobre las líneas a seguir que debilitó al MNR, sino las rivalidades por el liderazgo que primero multiplicaron las facciones y luego las rupturas²⁵. La primera escisión relevante la produjo W. Guevara, que vio frustradas sus ambiciones de ser el candidato presidencial en 1960 y fundó el Partido Revolucionario Auténtico (PRA, originalmente denominado MNR-Auténtico, MNR-A). En los comicios de 1960, Guevara desplazó a FSB como segunda fuerza política. Las orientaciones del segundo gobierno de V. Paz, poco dispuestas a las concesiones con el movimiento obrero, así como su decisión de buscar la reelección en 1964, alejaron a su vicepresidente y máximo dirigente de la COB, J. Lechín, fundador del Partido Revolucionario de la Izquierda Nacional (PRIN) y a H. Siles que organizó más tarde el MNR-Izquierda (MNRI), reagrupando a los colaboradores de su presidencia y a la segunda generación del partido, que recién

²⁵ Cf. Lavaud, Jean Pierre, *El embrollo boliviano*. Hisbol, La Paz, 1998.

accedía a puestos relevantes cuando se produjo el derrocamiento del MNR. La reelección del MNR en 1964 se consiguió en un ambiente de pérdida de legitimidad, con un partido fracturado y cuyas divisiones se extendieron al sindicalismo campesino, distanciado del sindicalismo minero, cada vez más resistido por las clases medias urbanas que habían pagado los costos de la revolución y que ya en los comicios de 1956 mostraron su simpatía por FSB²⁶. Esas condiciones facilitaron el derrocamiento del recién reelegido V. Paz por parte de su vicepresidente, el general René Barrientos (1964): V. Paz creyó que la inclusión de los militares en su esquema de gobierno lo protegería de las acciones de la multiforme oposición... Bolivia se añadió a la larga lista de países latinoamericanos gobernados por militares en los años sesenta.

Como sucedió con la primera generación, la segunda también quedó marcada por las transformaciones internacionales. Entre los principales eventos destaca la Guerra Fría, que opuso los Estados Unidos a la Unión Soviética desde el final de la II Guerra Mundial. La mayoría de los países y de los partidos se alineó con uno de los dos países, de concepciones ideológicas contrapuestas. En América Latina, esa rivalidad se agudizó después del triunfo de Fidel Castro en Cuba (1959), que estableció el primer régimen comunista de la región, con una fuerte repercusión en amplios sectores de la juventud latinoamericana e incluso de más allá, que admiró una epopeya dirigida por un líder mezcla “de Prometeo y de David”²⁷. Aunque su impacto en asuntos políticos fue menos inmediato, directo y automático, las rebeliones estudiantiles de 1968 en Europa continental o Norteamérica constituyeron un aliciente para que la juventud universitaria de otros países se involucre en política, a menudo promoviendo nuevas ideas que desafiaban el orden establecido, en economía (con una crítica al capitalismo, por razones económicas o culturales), cultura (cuestionando formas de dominio autoritarias o tradicionales así como el estilo de vida convencional de la burguesía), política (con la

²⁶ Klein, Herbert S., *Historia general de Bolivia*. Juventud, La Paz, 1987, págs. 288-289.

²⁷ Debray, Régis, *Alabados sean nuestros señores*. Plaza y Janés, Barcelona, España, 1999, pág. 111.

denuncia de los límites de la democracia representativa) o en el área del saber, al amparo de nuevas concepciones en sociología, antropología, etc. Estas tensiones tuvieron repercusiones directas e importantes para la política en muchos Estados, en los cuales se desarrollaron guerrillas, a menudo adscritas a alguna de las variantes del comunismo, o golpes de Estado conservadores. Ni siquiera los partidos escaparon a esas tensiones: en las organizaciones latinoamericanas, las alas radicales cobraban fuerza o se desprendían fracciones disconformes con la moderación de las direcciones²⁸. Significativas escisiones quebraron a los partidos comunistas –con desprendimientos maoístas–, a los demócrata-cristianos –como sucedió con el alejamiento de alas jóvenes como en El Salvador– o a los nacionalistas – como ocurrió con los montoneros, que rompieron con el justicialismo argentino. Sin embargo, la Guerra Fría no impidió que la economía mundial conociese casi tres décadas de ininterrumpido crecimiento, con una confianza en el papel del sector público en asuntos socioeconómicos: el Estado de bienestar se convirtió en una aspiración y corriente la propiedad estatal de las empresas. Por su parte, la Iglesia católica lanzó una profunda renovación. Con el Concilio Vaticano II (1962-1965) se modernizó para adaptarse a los tiempos y en su seno se impuso un compromiso con opciones de justicia social y con los pobres. Esa preferencia encontró un extenso eco en América Latina, donde se desarrolló una de las concepciones radicales de esta inclinación gracias a la “Teología de la liberación”.

La segunda generación nació en ese clima de paroxismo político y social, interno y externo. El triunfo de la revolución cubana despertó la expectativa de tener regímenes comunistas en América, alentó la radicalización de formaciones ya existentes y dio legitimidad a la opción guerrillera o a la insurrección armada de las masas (como propusieron corrientes del naciente Movimiento de la Izquierda Revolucionaria). En contrapartida, los norteamericanos apostaron por gobiernos militares conservadores para prevenir la extensión comunista. Ese ambiente externo se tradujo en Bolivia en las cortas y fracasadas

²⁸ di Tella, Torcuato S., *Los partidos políticos en América Latina...* págs. 201-244.

guerrillas de Ñancahuazú, dirigida por Ernesto Ché Guevara y Teoponte, protagonizadas por jóvenes militantes marxistas y cristianos que se radicalizaron “hasta abrazar la lucha armada como el único medio de oposición política”²⁹. Asimismo, se vivió en el desbordado gobierno de Juan José Torres (1970-1971), apoyado y a la vez criticado por la izquierda radical, y la represión que siguió la instalación del régimen de Hugo Banzer, respaldado por los empresarios, los Estados Unidos y, en su fase inicial, por el MNR y FSB (1971-1978). A principios de los años 1970, la mayoría de los actores políticos compartía una visión que justificaba el uso de la fuerza y de la violencia para decidir el destino del poder³⁰. Cada campo se convenció de que el adversario debía ser reprimido, descartando cualquier convivencia bajo los principios de la tolerancia o el pluralismo. Los proyectos globales de transformación y de redistribución del poder político y económico agravaron la intensidad de la oposición durante el gobierno autoritario de Banzer y complicaron la transición, pues los partidos desconfiaban de los pactos y acuerdos con sus adversarios.

Si la primera generación partidaria nació para responder a la crisis de la sociedad liberal, la segunda aceptó las líneas maestras impuestas por los gobiernos del MNR y debatió sobre el curso que debía seguir el país, remodelado por la revolución de 1952. En efecto, ninguna organización cuestionó el principio de la nacionalización de las minas, la reforma agraria, el sufragio universal o la alfabetización, aunque sí criticaron la forma cómo se llevaron adelante esos procesos y propusieron nuevos rumbos. No hubo movimientos reaccionarios que propugnasen un retorno al estado previo. La segunda generación de partidos del siglo XX situó sus ideas y sus prácticas en un cuadro posrevolucionario: reflexionó sobre el país construido por la revolución, considerada a la vez un acontecimiento que sentó nuevas bases y un momento pasado. La hora llegó para criticar, profundizar o modernizar la tarea comenzada en 1952.

²⁹ Rodríguez, Gustavo, *Teoponte: la otra guerrilla guevarista en Bolivia*. Kipus, Cochabamba, Bolivia, 2006, pág. 294.

³⁰ Chávez, Omar, y Susana Peñaranda de del Granado, *El MIR entre el pasado y el presente*. Gráficas Latina, La Paz, 1992, págs. 11-70.

La revolución de 1952 formuló promesas generosas, enarboló los valores de la igualdad, la justicia social, la liberación nacional y el progreso. Quedó atrapada, al igual que la mayoría de las revoluciones, en la tensión entre su movimiento y sus principios, su dinamismo y su legitimidad, su inspiración y su deseo de institucionalizarse; también, como la Revolución francesa, erigió a la revolución menos en el paso de un mundo al otro que en una cultura política indisociable de la democracia³¹. La segunda generación de partidos le exigió cuentas por la brecha entre el ideal y la realidad, por el incumplimiento de las promesas. Desde la izquierda, la juzgaron insuficiente e incompleta, aún distante de la nación libre y justa, del hombre auténticamente liberado. El katarismo denunció la ilusión del mejoramiento de la condición campesina: el hombre del campo, señaló, quedó atrapado por otros mecanismos de control orquestados por un poder político asentado en las ciudades. Aunque se hizo discreta por temor a una nueva oleada de cambios, la derecha ofreció un crecimiento acelerado sobre la base de un extenso sector público, manejado con parámetros técnicos, un vigoroso sector privado y pocas concesiones a los sindicatos.

Si cada generación comparte rasgos comunes, que corresponden al espíritu del tiempo que viven, el acento se coloca sobre todo en las respuestas divergentes para los mismos problemas. Ya se esbozaron las tres corrientes que componen la segunda generación. En la izquierda se consolidaron dos formaciones que encontraron inspiración en las nuevas lecturas del marxismo, dirigidas por una pléyade de jóvenes intelectuales, muchos de ellos formados en el exterior en la década de los sesenta (lo que constituía una significativa novedad en el país e hizo aún más directo el impacto de los cambios internacionales).

El Partido Socialista (PS, 1971) fundado por Marcelo Quiroga Santa Cruz y Guillermo Aponte, reunió a intelectuales socialistas provenientes de sectores favorecidos, y algunos líderes sindicales³² (en la apertura democrática, Quiroga Santa Cruz y

³¹ Furet, Francois, *Le passé d'une illusion...* págs. 17-48.

³² Cf. Romero Ballivián, Salvador, *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009*. FUNDAPPAC, La Paz, 2009.

Aponte divergieron y el primero organizó el PS-1 que alcanzó la mayor notoriedad, la posteridad más fuerte y tras su asesinato en el golpe de Estado de 1980, se convirtió en uno de los iconos de la democracia boliviana). El Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR, 1971) agrupó igualmente a intelectuales marxistas, pero su columna vertebral la ofreció la radicalizada juventud demócrata cristiana, que rompió con un partido juzgado conservador y timorato y abrazó una justicia social de inspiración cristiana. Zanjadas sus primeras disensiones, quedó bajo la conducción de Jaime Paz, Antonio Aranibar y Oscar Eíd. Para estos partidos, el destino de Bolivia pasaba por la modernización que implicaba la centralización de las decisiones en un Estado planificador, la urbanización, la industrialización y la consiguiente formación de un proletariado disciplinado, militante, combativo. El horizonte era socialista, superando la fase del nacionalismo-revolucionario, controlado por una clase media ligada a la burguesía: en palabras de René Zavaleta, ya distanciado del MNR, en el proyecto de 1952 “por debajo de una presentación etapista de la revolución, exornada con cierta jerga marxista, se revelaban finalidades históricas que eran específicamente burguesas”³³. En línea con esos diagnósticos, el PS proclamó que el “pueblo boliviano no tiene otra posibilidad de desarrollo histórico hacia adelante que no sea socialista ni otra vía que no sea la revolución”. A principios de la transición democrática, luego de no pocos conflictos internos, el MIR se distanció de las tesis más socialistas para reconocer la influencia del nacionalismo revolucionario en la formación de la Bolivia contemporánea y apostó a lograr un “entronque histórico”.

La derecha asumió el balance del gobierno autoritario de Banzer y, en la apertura democrática, se consolidó alrededor de Acción Democrática Nacionalista (ADN, 1979) que reunió a los cuadros que acompañaron a Banzer (Guillermo Fortún, Franz Ondarza, Mario Rolón y otros). El partido se inscribió en las líneas trabajadas en el septenio autoritario. Su programa desarrollista de crecimiento económico ordenado y rápido,

³³ Zavaleta, René, *El poder dual en América Latina*. Siglo XXI, México, 1974, pág. 81.

desprovisto de cualquier utopía revolucionaria, reivindicaba paradójicamente una filiación con la revolución de 1952 pero sin sus componentes de movilización popular, sospechosa de guiarse por el marxismo. El Estado ocupaba un lugar central y su gestión gerencial de la sociedad debía ampliar las clases medias urbanas, consolidar el impulso de las regiones orientales y fortalecer el empresariado, que muchas veces podía tener lazos estrechos con el sector público.

A contramano, el katarismo, que tomó su nombre de Tupac Katari, el líder que se sublevó contra el poder español a finales del siglo XVIII en las tierras altas, se distinguió de la izquierda y de la derecha porque en nombre de los valores colectivos de las comunidades indígenas, puso en tela de juicio el espíritu modernizador del proyecto que dirigió el MNR. Su originalidad radica en la reprobación que hizo el documento fundador de la corriente, el Manifiesto de Tiawanacu (1973), del “falso desarrollismo que se importa desde afuera”³⁴. El katarismo tuvo dos caras. Por un lado, contribuyó a destruir prácticas políticas de corte tradicional al luchar y lograr un sindicalismo campesino independiente de la tutela estatal reagrupado en la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB) y al mismo tiempo se perfiló como un movimiento de defensa frente a los embates de las ideas modernizadoras, atacando al individualismo, percibido como disolvente de una mítica historia comunitaria, por ello criticó la distribución individual de la tierra. Por otro lado, muchos de sus cuadros pertenecieron a la primera generación de campesinos o hijos de campesinos que accedieron a estudios superiores, pero a la vez defendieron los privilegios de las organizaciones ancestrales frente a la autonomía creciente de los individuos.

El katarismo también puede comprenderse a la luz de la teoría de Lipset y Rokkan, como una reacción cultural de la periferia frente a la pretensión del Estado de construir una nación homogénea con la alfabetización en español y la exaltación del mestizaje, en el cual debían fundirse las identidades particulares,

³⁴ Cf. Hurtado, Javier, *El katarismo*. Hisbol, La Paz, 1986, pág. 303.

lo que socavaba las bases de la cultura de lengua aymara y, en menor grado, quechua (en Santa Cruz también se produjo una resistencia contra el “Centro” pero bajo otros principios, más regionalistas, con un carácter menos partidario que “cívico” y cultural, con un énfasis en la impronta cultural española³⁵. Hasta iniciado el siglo XXI esa corriente no generó ningún partido relevante, pues el Movimiento Federalista Democrático de Carlos Valverde B. fracasó en su única presentación electoral, en 1993).

Si bien todo el katarismo compartió las mismas bases electorales, compuestas por un electorado campesino del altiplano y de inmigrantes urbanos recién asentados en las ciudades andinas, no fue homogéneo. Por lo menos pueden distinguirse dos líneas: una consideró que además de problemas culturales, Bolivia sufre graves dificultades socioeconómicas; otra estimó que la cuestión racial predomina sobre cualquier otra variable. A la primera pertenece el Movimiento Revolucionario Tupac Katari (MRTK, del cual luego se desprendió el MRTK-Liberación de Genaro Flores y de Víctor Hugo Cárdenas), dispuesto a encontrar acuerdos con la izquierda para encarar los problemas de pobreza y desigualdad. A la segunda, el Movimiento Indio Tupac Katari (MITKA), cuyos dirigentes Luciano Tapia y Constantino Lima, desestimaron cualquier entendimiento pues afirmaron que la lucha era entre “blancos” e “indios”, no entre la izquierda y la derecha, nociones europeas. Inscrita en esta corriente está la fundación del Movimiento Indígena Pachacuti (MIP, 2000) a cargo de Felipe Quispe, candidato a diputado por el MITKA en las elecciones de la transición y máximo dirigente de la CSUTCB a principios del siglo XXI.

A pesar de que ciertas fracciones del katarismo se reconocieron con dificultad en ella, la segunda generación modificó las líneas de oposición e impuso la confrontación izquierda-derecha como cuadro principal para interpretar y ordenar el juego político. Los nuevos partidos de izquierda asumieron explícitamente su etiqueta y descalificaron a los líderes y

³⁵ Dabdoub, Carlos, “La autonomía y la autodeterminación de la Nación cambia” en: *Opiniones y Análisis*, No. 64, 2003 pág. 58.

organizaciones considerados de “derecha”; las formaciones acusadas de constituir la “derecha” nunca reivindicaron esa etiqueta, tendieron a denominarse “nacionalistas” e identificar a la izquierda con el extremismo. La polarización durante los gobiernos de Torres y de Banzer derivó en un enfrentamiento que diferenció de manera nítida a los dos campos. Esta fractura, solidificada a lo largo de los años setenta, dejó sentir su influencia durante el retorno a la democracia.

Esta línea era importante pero nunca alcanzó a convertirse en la organizadora de una nueva generación, ni siquiera en la rígida frontera que separó, por ejemplo, al sistema partidario chileno en dos bloques, la Concertación que reagrupó a los opositores a Pinochet y la derecha, ligada con el régimen militar. Sin duda, esa trayectoria divergente se explica porque en Bolivia el gobierno militar trabajó durante casi la mitad de su existencia con los dos partidos más grandes del período precedente (MNR-FSB), por un nivel de represión más bajo que evitó que los enfrentamientos posteriores tengan en la dictadura un ineludible punto de debate, por una duración menor y finalmente porque si bien ADN podía reivindicar la acción gubernamental de Banzer de entrada aceptó el cuadro democrático e insistió en que el golpe de Estado había depuesto a otro gobierno de facto y que se justificaba por las condiciones de extrema polarización de aquella época.

Como lo hizo la primera generación, los nuevos partidos expresaron su voluntad de romper con las formaciones “tradicionales”, acusadas de concentrar los vicios de la política y los males del país mientras que ellos se presentaron como el aire fresco de la renovación. Sin embargo, mientras que la primera terminó por eliminar a los partidos de raigambre liberal, la segunda no consiguió arrinconar a las organizaciones de la primera generación, en especial al MNR. En el retorno a la democracia, cuando ya se afianzaba la segunda generación, este partido contaba aún con los líderes más conocidos, una estructura presente en todo el territorio nacional, ocupado con comandos territoriales y funcionales, como el “partido de masas” más estructurado de la historia boliviana y con una

concepción nacional revolucionaria que guardaba una masiva aceptación popular³⁶.

Por supuesto, ello no disminuyó la intensidad de la batalla. En la izquierda, el PS y el MIR intentaron ocupar un espacio que estimaban vacío. Menospreciaron a los partidos marxistas de antiguo cuño, como el POR, el PCB o sus ramas disidentes, como los maoístas dirigidos por Óscar Zamora. Los consideraron débiles e incapaces para los proyectos revolucionarios y descalificaron al MNR, considerando que ya se había alineado con la derecha y el imperialismo al colaborar con el golpe de Estado de Banzer. Juzgaron disponibles las casillas de izquierda del escenario político. Por su parte, ADN decidió ocupar el espacio conservador de FSB, aprovechando que el gobierno de Banzer cooptó a numerosos cuadros falangistas, que el electorado encontró en el nuevo partido una opción más viable y que FSB no había logrado reemplazar con éxito el liderazgo de Únzaga. En efecto, si el sucesor Mario Gutiérrez mantuvo al partido relativamente unido, no consiguió consolidarse: fue candidato presidencial en 1960 pero no en 1966, cuando el partido ofreció la candidatura al general Bernardino Bilbao, y en el retorno a la democracia acompañó como vicepresidente al general René Bernal. Finalmente, en nombre de valores culturales ignorados o despreciados, el katarismo buscó distender la fidelidad del campesinado altiplánico con el MNR, acusado de desvirtuar la reforma agraria y el sufragio universal; avanzó más allá, al descalificar a todos los grupos políticos, estimando que ninguno representó los intereses o los valores del campesinado.

En línea con lo señalado, la segunda generación quiso responder a los procesos de modernización del país, facilitados por la revolución de 1952. El MIR, el PS y ADN creyeron que los partidos anteriores perdieron la capacidad para responder a los nuevos desafíos, en particular las expectativas de los consolidados y ampliados grupos urbanos medios que llegaban con mayores niveles de formación escolar y ambiciones,

³⁶ Cf. Zavaleta, René, "Las masas en noviembre", en: Zavaleta, René (compilador), *Bolivia hoy*. Siglo XXI, México, 1983, pág. 11-59.

convencidos de la posibilidad y la utilidad de la planificación tecnocrática y la gestión gerencial de la vida social. Los discursos partidarios insistieron en el progreso basado en la competencia técnica, el recurso a la ciencia y el conocimiento. El desarrollo se conseguiría con un poder central firme, cuadros bien formados, capaces de usar racional y eficientemente los recursos del país, promoviendo la industrialización. De manera lógica, el reclutamiento de los dirigentes y de los apoyos sociales se dio principalmente en sectores urbanos: en las primeras elecciones, consiguieron el voto urbano en tanto que las ramas del movimientismo se disputaron el voto rural³⁷. El katarismo también reflejó la modernización, esta vez en su vertiente rural. Tras la reforma agraria, la alfabetización, el sufragio universal, el mejoramiento de los caminos, los campesinos se encontraron mejor integrados en la vida nacional, con autonomía socioeconómica, y con una nueva elite, con estudios escolares y universitarios, familiarizada con la vida urbana pero aún víctima de prejuicios. La lucha por el sindicalismo independiente y el mejoramiento de las condiciones de vida en el respeto de las tradiciones constituyeron las prioridades del katarismo.

La proliferación de partidos durante la transición democrática

Cuando en el contexto de la tercera ola democratizadora, los militares convocaron a elecciones en 1978, después de doce años sin comicios presidenciales, el retorno a los procesos electorales quedó marcado por la proliferación de partidos de todas las tendencias: decenas de organizaciones obtuvieron el reconocimiento de su personalidad jurídica en un trámite desprovisto de requisitos exigentes³⁸. Para los comicios de 1979, 53 partidos se encontraban habilitados. Con excepción de ADN –partido incluido en la segunda generación– ninguna formación creada en la etapa 1978-1980 sobrevivió al asentamiento de la

³⁷ Romero Ballivián, Salvador, *Geografía electoral de Bolivia*. Fundemos, La Paz, 2003.

³⁸ Cf. Céspedes, Marcelo, *Los bolivianos, ¿estamos maduros para la democracia?* Khana Cruz, La Paz, 1982, págs. 63-69.

democracia representativa o dejó una huella relevante en la historia política del país. Este período no alcanzó para poner en el tapete un nuevo debate. En efecto, la democratización era considerada el retorno a una tradición que, aunque imperfecta, era propia del país, pero no por ello valorada: en varias corrientes políticas, en especial de izquierda, predominaba una concepción instrumental de la democracia, concebida como un paso para alcanzar las verdaderas metas, mientras que en numerosos sectores de la derecha, se la miraba con recelo por el temor al desborde³⁹.

Por lo tanto, el debate central seguía siendo el curso que correspondía adoptar una vez que ya se encontraban consolidadas todas las medidas de la revolución de 1952. La multiplicación de partidos generó inquietud, aunque suele ser un rasgo frecuente de las democracias renacientes después de una prolongada represión⁴⁰. La liberalización del régimen de Banzer impulsó, en un ambiente de renovada tolerancia, el florecimiento de todos los matices de la paleta política.

La multiplicación de los partidos al concluir la década de 1970 se explicó por la descomposición del MNR luego de 1964, en menor medida por la desagregación de FSB y por la creación de formaciones de izquierda, ya sean nuevas o escindidas de los troncos trotskistas y prosoviéticos. La caída del gobierno de V. Paz y la dispersión del liderazgo movimientista fueron propicias para la creación de pequeñas capillas alrededor de dirigentes medios o regionales (Rubén Julio, Jorge Alderete, Luís Sandoval M., etc.) que se sumaron a las grandes rupturas protagonizadas antes por H. Siles, W. Guevara o J. Lechín. La compleja relación de los falangistas con los gobiernos militares, entre el apoyo y la oposición moderada, tampoco contribuyó a la cohesión partidaria: en 1979 existían las facciones de Gastón Moreira, Enrique Riveros, Mario Gutiérrez. La fundación de uno de esos partidos rara vez tenía como fin la participación directa en la elección,

³⁹ Peñaranda, Martha, *Vida, ritmos y tiempos de ADN*. Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, 2004, págs. 45-48.

⁴⁰ Couffignal, Georges, "A quoi sert de voter en Amérique Latine?", en: Couffignal, Georges (director), *Réinventer la démocratie*. PFNSP, París, 1992, pág. 35.

servía más bien para mejorar la posición negociadora en el armado de las grandes coaliciones que se dieron en el retorno a la democracia. Para muchos dirigentes medios, afirmar ser dirigentes nacionales de una sigla constituía un instrumento de negociación más eficaz para ingresar en las listas parlamentarias que presentarse de manera individual. La izquierda no escapó a la fragmentación: por desavenencias ideológicas o conflictos de liderazgo, del trotskismo surgieron múltiples formaciones, todas pequeñas; el comunismo de línea soviética sufrió las disidencias del maoísmo; la “izquierda nacional”, a medio camino entre el marxismo y la herencia de 1952, contaba con numerosas expresiones. Como la ausencia de elecciones desde 1966 impedía conocer el peso verdadero de cada uno de los grupos –en el mejor de los casos existían suposiciones con algún fundamento y en general sólo especulaciones–, la multiplicación de partidos se encontró facilitada.

El “laberinto político”, para retomar la fórmula de Raúl Rivadeneira que hizo el largo inventario de las creaciones partidarias de ese período, no debe ocultar que ello no derivó en una multiplicación de las candidaturas presidenciales en igual proporción. En la fase 1978-1985, en independencia del número de partidos registrados ante la Corte Electoral, las candidaturas presidenciales oscilaron entre 9 y 18 – el récord, debido sobre todo a la descomposición de la UDP tras su fracasada gestión gubernamental. La atomización partidaria tampoco entrabó la concentración del voto en tres candidaturas: en 1979 y 1980, la Unión Democrática y Popular (UDP, amplia coalición de izquierda que reunió al MNRI, el MIR, el PCB y grupos menores) el MNR y ADN atrajeron entre 2/3 y 3/4 de los sufragios emitidos.

Con la progresiva consolidación de la democracia y el establecimiento de disposiciones reguladoras de la vida de los partidos para estructurar mejor el sistema de partidos (requisito de presentar firmas equivalentes al 2% de los votos válidos emitidos en la última elección para lograr la personalidad jurídica; barrera de 3% para acceder a diputaciones plurinominales y conservar

la personalidad jurídica; obligación de devolver el costo de la impresión de la papeleta si no se obtiene 2% de los votos para conservar la sigla; financiamiento público, etc.), desaparecieron las formaciones menos representativas, obligadas a fundirse o aliarse en conjuntos políticos más vastos a menos que prefiriesen la desaparición en una última carrera electoral. En 2005, el número de partidos y agrupaciones ciudadanas de alcance nacional sólo llegaba a 16.

La tercera generación de partidos: hija del rediseño del Estado

La década de 1980 correspondió a un momento de profundos cambios en el mundo y en Bolivia. En efecto, luego de tres décadas de sostenido crecimiento económico mundial, el shock petrolero de 1973 quebró la dinámica. La primera reacción de los gobiernos europeos o norteamericanos fue aplicar las fórmulas keynesianas que tan buenos logros dieron en el pasado, pero esta vez los resultados decepcionaron. Ante ellos, rehicieron su aparición en la primera línea del escenario intelectual las ideas económicas liberales para plantear que la reducción del Estado y la iniciativa privada relanzarían el crecimiento. En 1979 y 1980 llegaron al gobierno inglés y estadounidense respectivamente Margaret Thatcher y Ronald Reagan con la bandera del liberalismo económico, la privatización y la apertura comercial, invirtiendo casi medio siglo de confianza en el Estado. Proclamaron que había que reducir la participación del Estado en las actividades socioeconómicas y cuando ella fuese indispensable era mejor que se diese de un modo subsidiario: inclusive muchos gobiernos de izquierda de la época tomaron sus distancias con el marxismo o el “colectivismo”⁴¹. La crisis petrolera de 1973 no tuvo únicamente impacto en las ideas, también generó un considerable flujo de recursos hacia las naciones petroleras que creó una importante liquidez que puso créditos fáciles a disposición de numerosos países en vías de desarrollo. Como la mayor parte de América Latina, Bolivia se endeudó a lo largo de la década de 1970. Al

⁴¹ Johnson, Paul, *Tiempos modernos*. Vergara, Buenos Aires, 1993, págs. 744-745.

mismo tiempo, las condiciones políticas cambiaron. Si en el “siglo XX corto”⁴², extendido desde la I Guerra Mundial hasta el derrumbe de la Unión Soviética, la democracia compitió con otros regímenes por la legitimidad política, tras la caída del muro de Berlín en 1989 quedó como el único sistema aceptable. Los gobiernos no democráticos perdieron legitimidad en la sociedad internacional.

Por lo tanto, el liberalismo económico y, sobre todo, el político cerraron el siglo XX en posición ventajosa. En este sentido, Francis Fukuyama habló del “final de la Historia”. Su éxito estuvo acompañado del triunfo del multiculturalismo, una sensibilidad que se desplegó desde Canadá y exaltó la diversidad de culturas en la sociedad, criticó los intentos por homogeneizar a las poblaciones, afirmó la igual dignidad de todas las culturas. Se colocó a tono con el postmodernismo. Como ocurrió con las generaciones anteriores, este conjunto de ideas y de creencias influyó sobre las convicciones y las prácticas de los políticos bolivianos.

En Bolivia, las evoluciones políticas, sociales y económicas se sucedieron a un ritmo vertiginoso desde el retorno a la democracia. El primer gobierno democrático, dirigido por la UDP, agobiado por la carga de la deuda externa, enfrentó una grave crisis económica cuya principal manifestación, la hiperinflación, alcanzó niveles raras veces vistos en tiempos de paz. El deterioro económico estuvo acompañado de constantes desórdenes sociales, de una gobernabilidad afectada por las divisiones de la UDP y la posición minoritaria de este frente en el Congreso. La descomposición pareció señalar el final del modelo elaborado por la revolución de 1952: el Estado demostró deficiencias para administrar las empresas públicas, que en su mayoría exhibieron números rojos, las organizaciones sociales ya no deseaban permanecer bajo tutela estatal, la hegemonía de un partido sobre el sistema político resultaba imposible. Los términos del debate que animó a la segunda generación se alteraron de manera profunda en un tiempo muy corto.

⁴² Hobsbawm, Erick, *Historia del siglo XX*. Crítica, Barcelona, 1998.

La crisis del modelo nacional revolucionario pudo haber dado lugar al surgimiento de una nueva generación de partidos que se hubiese articulado alrededor del debate de cómo reorganizar la relación entre el Estado, la sociedad, los ciudadanos. Sin embargo, hubo poco tiempo para ello: la elección de 1985 dio una amplia victoria a los partidos de la oposición, ADN y MNR, que establecieron el “Pacto por la democracia”, gracias al cual el cuarto y último gobierno de V. Paz sostuvo un severo, a la vez que exitoso, plan de control de la inflación. El decreto supremo 21060, pieza maestra de ese plan, constituyó la base para un profundo rediseño del Estado en todos los campos. Como numerosos países de América Latina y de Europa oriental, Bolivia debió ejecutar de manera simultánea una doble reforma: económica y política, ambas de inspiración liberal⁴³.

En efecto, durante la administración de V. Paz y en la de sus sucesores, se redujo la participación del Estado en la economía, lo que pudo implicar el cierre de las minas públicas (gobierno de V. Paz, 1985), la privatización de las compañías pequeñas o medianas (gobierno de J. Paz, 1989) o la capitalización de las mayores empresas estatales con la participación de empresas extranjeras (gobierno de G. Sánchez de Lozada, 1993). La desconfianza con el Estado central también pasó por un proceso de descentralización, importante hacia los municipios (Ley de Participación Popular, 1994), de envergadura menor hacia las prefecturas departamentales. Esa descentralización de recursos y competencias hacia el ámbito regional también satisfizo parte de las exigencias del regionalismo, uno de los movimientos sociales más relevantes de la historia del país, en particular de las zonas orientales⁴⁴. Alejado de una intervención directa en cuestiones económicas, el Estado central también dejó márgenes amplios para un juego libre de la sociedad.

En política, se abandonó progresivamente la concepción de la democracia que tenía la revolución de 1952 en la cual el carácter

⁴³ Przeworsky, Adam, *Democracy and the Market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge U. P., Cambridge, UK, 1991.

⁴⁴ Cf. Roca, José Luis, *Fisonomía del regionalismo boliviano*. Plural, La Paz, 1999.

democrático de un gobierno se definía por el tipo de políticas públicas que adoptase: cuánto más favorables fuesen las medidas para los sectores populares o para el fortalecimiento del Estado, más democrático era considerado, con prescindencia de criterios ligados al ejercicio pleno de las libertades, al respeto del voto, las garantías para los opositores. Al finalizar el siglo XX, se impuso progresivamente una visión más procedimental de la democracia, como un conjunto de reglas para la alternancia pacífica en el poder, más allá del carácter de las medidas que adoptase un gobierno al aceptar que valores igualmente deseables puedan contraponerse⁴⁵. La limpieza de los comicios se convirtió en una prioridad y, como en el resto de América Latina, mejoró la calidad, la transparencia y la eficiencia de las elecciones⁴⁶. La construcción de instituciones confiables se convirtió en uno de los mayores desafíos en el campo político. Esa concepción, dominante después del derrumbe del sistema soviético, exigía reglas equitativas para todos los actores, árbitros encargados de hacerlas cumplir, derechos y garantías individuales respetados. Por lo tanto, la democracia se entendía, sobre todo, en términos electorales: existía en la medida que hubiesen elecciones regulares, limpias, competitivas, que reflejasen la existencia de las otras condiciones indispensables de un régimen representativo, como la libertad de asociación, de expresión, de inclusión de todos los adultos, de equilibrio y contrapeso de poderes⁴⁷. De manera simultánea, la competitividad del sistema político y la fragmentación del voto –en parte favorecidas por las reglas electorales proporcionales–, condujeron al final de los gobiernos monocolors de la fase liberal, republicana o movimientista, para ceder el paso a gobiernos de coalición que imprimieron el sello de la “democracia pactada” boliviana⁴⁸.

⁴⁵ Cf. Romero Ballivián, Salvador, “Medio siglo de historia del organismo electoral de Bolivia”, en: *América Latina hoy* (51), abril de 2009, págs. 84-85.

⁴⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina*. PNUD, Lima, 2004, pág. 75.

⁴⁷ Cf. Dahl, Robert, *La democracia (una guía para los ciudadanos)*. Taurus, Madrid, 1998.

⁴⁸ Mayorga, René A., “Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia”, en: Murillo, Gabriel (editor), *Hacia la consolidación democrática andina*. Universidad de los Andes, Bogotá, 1993, págs. 15-79.

Finalmente, el Estado abandonó el esfuerzo de la revolución de 1952 para construir una nación homogénea de mestizos. Con la reforma constitucional de 1994, que incluyó el carácter “multiétnico” del país, proclamó el multiculturalismo de la nación boliviana, valoró la diversidad de culturas existentes y aceptó que la educación incluyese perspectivas interculturales.

Fueron partidos ya existentes, provenientes de la primera y de la segunda generación, los que llevaron adelante esta profunda remodelación de la sociedad y del Estado. Para ello, dejaron de lado sus líneas anteriores. El MNR rompió con el nacionalismo revolucionario para identificarse con un proyecto de corte más liberal, en economía, favorable al sector empresarial, la inversión extranjera, la regulación más que la planificación económica, centrado en las exportaciones; en política, atento al papel de las instituciones y las normas. En el trayecto superó uno de los retos más difíciles de los partidos bolivianos, reemplazar el liderazgo de su jefe y fundador, V. Paz. Gonzalo Sánchez de Lozada se convirtió en el sucesor y desarrolló un estilo propio. ADN, siempre bajo la conducción de Banzer, se desligó de su visión proclive al capitalismo de Estado para impulsar igualmente una corriente liberal. Por último, el MIR continuó con su muda ideológica: en la transición a la democracia había descartado las vías socialistas para el “entronque histórico” con la revolución de 1952, a finales de la década de 1980 insistió en el componente social dentro de la economía de mercado.

La tercera generación se formó alrededor de ese Estado en vías de recomposición. No se creó ninguna organización para defender el nuevo proyecto, de aquello se encargaron los partidos que a su vez recibieron el mote de “tradicionales”, siguiendo con la costumbre vigente desde la primera generación de partidos. En primer lugar se señalarán los rasgos comunes y después las diferencias entre las alas que componen esta generación.

Para la tercera generación, la democracia representativa constituyó una evidencia: no concibió la llegada al poder sino a través de la vía electoral. Se trató de una ruptura fuerte con

el pasado boliviano. En la primera y en la segunda generación, la elección constituía apenas uno de los medios para alcanzar el gobierno, útil si se presentaba la ocasión, dudoso dado el carácter poco transparente de los comicios, pálida frente a la gloria de la revolución. El MNR llegó al poder gracias a una revolución y le dio a esa acción credenciales de nobleza, aunque también insistió en que ella corregía la injusticia del desconocimiento de su triunfo electoral del año previo. Para las formaciones marxistas de las dos primeras generaciones, la revolución representaba la opción más legítima. El otro recurso era el tradicional golpe de Estado, con el cual estuvieron asociados el MNR en varias oportunidades, FSB que lo intentó en muchas ocasiones contra el MNR, ADN de una manera indirecta pues su jefe y fundador ejerció la presidencia gracias a un golpe de Estado... La revolución representaba un horizonte para corrientes de izquierda, el golpe de Estado constituía la tentación para las formaciones de derecha. En cambio, la tercera generación fue la primera que nació en un contexto democrático e inscribió sus acciones en ese marco. Se trataba, por lo tanto, de una respuesta a la evolución nacional y también al cambio de escenario mundial: desde 1989 no había modelo alternativo a la democracia y América Latina se esforzó para apartarse de su tradición golpista. Si la democracia se enraizó, no siempre los gobiernos lograron afianzarse, y en varias oportunidades los presidentes se convirtieron en los “fusibles” de las crisis⁴⁹. Bolivia lo ilustró en tres oportunidades entre 1982 y 2005.

El segundo rasgo compartido provino de la dependencia de la figura de los jefes fundadores. Si es frecuente, y sin duda correcto, subrayar el caudillismo de la cultura política boliviana o latinoamericana⁵⁰, en la primera y segunda generación, la situación habitual fue la competencia de varios hombres por el liderazgo de sus organizaciones y recién al cabo de algunos años se terminó decantando una jefatura indiscutible. Hasta

⁴⁹ Cf. Pérez-Liñán, Aníbal, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Fondo de cultura económica, México, 2009.

⁵⁰ Mansilla, H. C. F., *Tradición autoritaria y modernización imitativa*. Caraspas-Plural, La Paz, 1997, págs. 137-150.

en la presidencial de 1951, Víctor Paz sintió las dudas de algunos de sus conmlitones con su candidatura presidencial; en el MIR, el liderazgo de Jaime Paz enfrentó reiterados y duros cuestionamientos a su conducta “personalista”⁵¹; en el movimiento katarista resultaron comunes las disputas por el liderazgo.

En cambio, en la tercera generación, el partido se creó alrededor de una personalidad que tenía, de entrada, el control de toda la organización, pues su poder no provenía de una paciente lucha por apropiarse del aparato sino de una fuente externa: la popularidad en los medios de comunicación de Carlos Palenque en el caso de CONDEPA, la conseguida en la gestión municipal por Manfred Reyes Villa en NFR, la fortuna de Max Fernández en UCS, etc. El poder partidario estaba centralizado y cualquier disidencia llevaba a la exclusión⁵²; aún más, todas las escisiones fracasaron: las varias disidencias de CONDEPA o UCS no mellaron el caudal electoral, no fracturaron el aparato partidario de manera importante ni lograron crear partidos duraderos, ni siquiera fugazmente importantes, a diferencia de los quiebres provocados en la primera generación por H. Siles, W. Guevara o J. Lechín en el MNR o por los jóvenes comunistas del PIR; en la segunda generación por A. Aranibar y otros en el MIR, fundadores del Movimiento Bolivia Libre (MBL).

Estas características agravaron el de por sí difícil reto de reemplazar a los jefes: CONDEPA y UCS entraron rápidamente en crisis después del fallecimiento de sus fundadores⁵³. También dio un carácter familiar a los partidos en cuestión: las organizaciones fueron “heredadas” por los hijos de los fundadores en los casos de CONDEPA y de UCS —en este último caso, por dos hijos, Johnny y Roberto Fernández que pronto

⁵¹ Chávez, Omar, Susana Peñaranda y Jaime Paz, *Zamora: un político de raza*. Design, La Paz, 1997, págs. 120-121.

⁵² Alenda, Stéphanie, “CONDEPA y UCS, ¿fin del populismo?”, en: *Opiniones y Análisis* (57), 2002, págs. 106-111.

⁵³ Romero Ballivián, Salvador, “CONDEPA y UCS: el declive del neopopulismo boliviano”, en: *Revista de ciencia política de la Universidad de Chile*, 2003, págs. 88-97.

se distanciaron—, las esposas jugaron papeles de primer orden, como demostró el ejemplo de Mónica Medina en CONDEPA, alcaldesa de La Paz, y hasta Erick Reyes Villa, hermano del jefe, ocupó la secretaría ejecutiva del NFR.

Por último, esta generación de partidos no se adecuó a la idea espontánea de que ella corresponde a una nueva generación en el sentido biológico. Los partidos fundados después de la Guerra del Chaco fueron creados por treintañeros con escasa trayectoria política que en el mejor de los casos ocuparon puestos administrativos en gobiernos anteriores. Algo parecido puede afirmarse, con excepción de ADN, de los partidos de la segunda generación, organizados por jóvenes que comenzaban su vida política, sin experiencia en cargos públicos. Se trató de movimientos generacionales, lo que también explica que la actividad de esos políticos pudiese extenderse sobre tres, cuatro y hasta cinco décadas. En cambio, en la tercera generación, los partidos tuvieron un origen distinto, se conformaron alrededor de liderazgos ya consolidados, de personalidades que tenían por sí mismas un significativo caudal electoral pero que carecían de una estructura partidaria. No había tiempo para que los jóvenes armaran el partido o exploraran las mejores tácticas: Palenque, Fernández o Reyes Villa recurrieron a políticos ya experimentados, con trayectoria en otros partidos en los cuales ascendieron hasta la tercera o segunda fila. Fueron partidos nuevos pero no implicaron un personal nuevo.

Los partidos de la tercera generación nacieron en un ambiente democrático y se colocaron como respuesta a dos de las grandes transformaciones impulsadas desde el viraje liberal de 1985: el predominio de la economía liberal y la descentralización del Estado. En reacción a la primera y para canalizar la insatisfacción de sectores populares que se sintieron vulnerables por el retiro del Estado, la lenta disminución de la pobreza y la persistencia de las desigualdades, se fundaron Conciencia de Patria (CONDEPA, 1988), de Carlos Palenque, Mónica Medina y Remedios Loza, y

Unidad Cívica de Solidaridad (UCS, 1989) de Max Fernández⁵⁴. Como fruto de la segunda y con el propósito de alcanzar o administrar el poder local, surgieron Nueva Fuerza Republicana (NFR, 1996) de Manfred Reyes Villa, el Movimiento Sin Miedo (MSM, 1999) de Juan del Granado, aunque este partido constituye también un desgajamiento del MBL (ese movimiento se acentuó a principios del siglo XXI, pero ese período excede el estudio de las tres generaciones del siglo XX). Por último, si se deja de lado el origen formal del partido, escisión del tronco falangista, el Movimiento Al Socialismo (MAS, denominado inicialmente MAS-Unzaguista), como expresión del movimiento cocalero y del campesinado de Cochabamba, cabalga sobre ambos movimientos. Denunció el imperialismo, el capitalismo, las orientaciones liberales y construyó su poder desde los ambientes locales y más particularmente rurales⁵⁵. En simbiosis con los sindicatos campesinos ganó desde 1995 las alcaldías rurales de Cochabamba⁵⁶ y a partir de 1997 las diputaciones uninominales, incluyendo la circunscripción 27 del trópico, donde Evo Morales se impuso sin discusión.

Si las dos primeras generaciones se preguntaron cómo cambiar una situación estabilizada aunque sometida a tensiones (la sociedad liberal o la posrevolucionaria), la tercera reaccionó ante un cuadro en movimiento permanente, que no había definido todavía todos sus rasgos y en la cual la iniciativa pertenecía a los promotores del cambio, ¡que eran los partidos acusados de ser “tradicionales”! Por lo tanto, les costó definir si debían proponer el cambio de un modelo aún en construcción o más bien sugerir cambios en el modelo. Sus ideas y sus prácticas reflejaron esa hesitación.

⁵⁴ Para una visión de conjunto sobre ambos partidos, Mayorga, Fernando, *Neopopulismo y democracia: compadres y padrinos en la democracia boliviana, 1988-1999*. CESU-Plural, La Paz, 2002.

⁵⁵ Zuazo, Moira, *¿Cómo nació el MAS? La ruralización de la política en Bolivia*. ILDIS – F. Ebert, La Paz, Bolivia, 2009.

⁵⁶ Calla, Ricardo, y Hernando Calla, *Partidos políticos y municipios*. ILDIS, La Paz, 1996, págs. 42-49.

En el campo económico, los nuevos partidos criticaron las preferencias por la economía de mercado. La aplicación del liberalismo provocó al menos dos consecuencias sobre las cuales prosperaron los nuevos partidos. Por un lado, la economía debilitó su capacidad para integrar a los sectores populares y se extendió un amplio sector informal: los empleos, incluso en las áreas modernas como la industria, se volvieron precarios y los trabajadores tendieron a definirse cada vez menos en función de su identidad laboral⁵⁷. En paralelo, gracias al comercio y los servicios, pero con la misma marcada informalidad, prosperó una burguesía de origen popular. Por otro lado, se perdió confianza en el progreso, la modernidad, la universalidad de las capacidades tecnocráticas que animó a la segunda generación de partidos y que tuvo legitimidad durante la expansión económica de las décadas de 1960-1970. CONDEPA y UCS apoyaron a los sectores populares con paliativos puntuales que permitieron superar dificultades urgentes, pero se refirieron poco a proyectos de cambio completo de la sociedad como antes ofrecieron las formaciones marxistas. Ante las promesas incumplidas del progreso económico, los nuevos actores sociales –como los vendedores informales–, independientes del proletariado organizado, se acercaron a partidos que se dirigieron a ellos de manera específica, ofreciéndoles respuestas concretas para necesidades tangibles aunque limitadas. A las identidades profesionales privilegiadas por la segunda generación, sucedieron identidades más culturales, la exaltación de tradiciones populares y “cholas” (mestizas) que prometieron una integración social que la economía ya no permitía.

La descentralización del Estado introdujo una novedad en la política boliviana: la aparición de partidos organizados desde la arena local. Hasta la última década del siglo XX, ningún liderazgo nacional provino del terreno municipal o departamental, lo que se explica por los limitados recursos y atribuciones que tenían las alcaldías o las prefecturas y, sobre

⁵⁷ Cf. Lucano, Daniel, “Constitución actual de la subjetividad de las identidades en obreros fabriles”, Tesis de licenciatura en sociología, Universidad Mayor de San Andrés, 2009, 147 págs.

todo, por la ausencia de la legitimidad democrática que otorga el voto. En cambio, cuando los municipios recibieron fondos, adquirieron nuevas competencias y tuvieron sus autoridades elegidas por sufragio universal, la figura cambió: los alcaldes más exitosos de las ciudades grandes se proyectaron hacia la competencia nacional o dirigentes nacionales prefirieron pasar por una gestión municipal para reaparecer fortalecidos en el campo nacional o con mayor autonomía con respecto a las direcciones centrales de sus partidos. El caso más célebre fue NFR, el partido fundado por el alcalde de Cochabamba Manfred Reyes Villa (1993-2000): en 1997 el partido se alió a ADN obteniendo importantes cuotas parlamentarias y en 2002 ocupó el tercer lugar en la presidencial.

Hasta el final del siglo XX, los partidos de la tercera generación no consiguieron desplazar del gobierno a los partidos provenientes de las generaciones anteriores ni alterar de manera importante las pautas de las políticas públicas. Cuando estallaron los conflictos sociales de abril de 2000, que marcaron el inicio de una nueva etapa que modificó fuertemente las bases de la política y descompuso el sistema partidario, varios partidos nuevos ya tenían el mote de “tradicionales”, se encontraban en declive y no consiguieron dejar su huella en las políticas públicas, aunque sí en la forma de hacer política en Bolivia. Se abrió el nuevo siglo y con él llegaba una profunda remodelación del sistema de partidos.

Conclusión: ¿entre un siglo XX ya desaparecido y un siglo XXI aún en gestación?

Los primeros años del siglo XXI pudieron dar la impresión de una permanencia de las generaciones partidarias del siglo XX con la victoria del MNR en la presidencial de 2002, confirmando como el partido que más comicios generales ha ganado en la historia boliviana. Sin embargo, la situación cambió de manera drástica en muy corto tiempo, junto con la caótica evolución de la coyuntura política: en 2003 Sánchez de Lozada renunció y su salida del gobierno se interpretó como el

final de un ciclo que él simbolizó alrededor de la “democracia pactada” y el liberalismo económico; en 2005 su vicepresidente y sucesor Carlos Mesa también dimitió, asediado por la presión de los movimientos populares de tierras altas y las exigencias autonómicas de las tierras bajas.

En esas condiciones, la segunda presidencial del siglo XXI, en 2005, tuvo un rostro muy diferente⁵⁸. El MNR que había sido ganador o segundo en las presidenciales desde 1979 cayó al cuarto lugar. El MIR y ADN, que habían competido solos o en alianza en todas las carreras desde el retorno a la democracia, no figuraron en la papeleta. UCS tampoco se presentó, ni CONDEPA que había perdido su registro. Como el mote de “tradicional” era demasiado duro para cargar, el expresidente Jorge Quiroga, jefe de ADN, aspiró a la presidencia de la República con Podemos, una improvisada coalición que dio cabida a numerosos cuadros de ADN, del MIR y del MNR, logrando el segundo puesto; Jaime Paz, fundador del MIR, se replegó a Tarija donde compitió por la prefectura de Tarija al frente de una agrupación ciudadana; Manfred Reyes Villa se presentó para la prefectura de Cochabamba sin la sigla de NFR y vistió la camiseta de una agrupación ciudadana. Para la presidencial de 2009, Podemos ya no se presentó, tampoco el MNR, ausente de una elección general por primera vez en más de seis décadas, ni ADN y UCS, completamente marginalizados, ni el MIR, NFR y el MBL, que perdieron entretanto sus personalidades jurídicas.

El escenario ha quedado dominado por el MAS, ganador de todas las consultas entre 2004 y 2010, con mayoría absoluta a partir de la presidencial de 2005. Su origen formal lo emparenta con la primera generación, su verdadero origen social y político lo sitúa en la tercera generación, pero ambas referencias son insuficientes desde que Evo Morales asumió la presidencia de la República. Su victoria produjo una profunda transformación del escenario boliviano. En política, la democracia representativa y procedimental se juzgó demasiado estrecha frente a un modelo

⁵⁸ Romero Ballivián, Salvador, *El tablero reordenado*. Corte Nacional Electoral, La Paz, Bolivia, 2007.

que exaltó las virtudes de formas democráticas directas, comunitarias, fuertemente articuladas alrededor de la figura presidencial, no necesariamente asentadas en los partidos, las instituciones, las normas, los contrapesos de poderes. En economía, se procedió al desmantelamiento de un modelo basado en el libre juego del mercado, la inversión extranjera y las exportaciones para devolver al Estado un papel protagónico a través de nacionalizaciones y limitar los márgenes de acción del empresariado. En el plano institucional, la descentralización del Estado ha proseguido su camino, con la creación de autonomías departamentales, la elección de gobernadores y asambleas departamentales, que tendrían que reconfiguran las relaciones de poder dentro del Estado, pero cuyas potencialidades se encuentran limitadas por la vocación centralizadora del gobierno del MAS. Por último, en el campo social y cultural, el multiculturalismo moderado cedió ante un intenso proceso de reconstrucción de identidades étnicas, con una clara exaltación de la matriz indígena, que constituye igualmente una reivindicación del campo popular contra las élites.

Los cambios son acelerados e intensos, la coyuntura polarizada: se trata de un ambiente propicio para generar un gran debate sobre el destino del país, lo que siempre se ha asociado con la formación de una generación de partidos. Sin embargo, la tensa contraposición de tesis y antítesis todavía no se ha canalizado a través de organizaciones partidarias, de viejo o nuevo cuño, en la medida que el MAS ha adquirido una posición dominante, con rasgos hegemónicos, en un desestructurado sistema de partidos. El debate tampoco ha cristalizado en la emergencia de una nueva generación de partidos, la primera del siglo XXI.

Democracia, partidos y procesos electorales en Centroamérica

Rotsay Rosales V.*

Los procesos de cambio en las últimas décadas han afectado a las instituciones de la democracia representativa y en particular a los partidos políticos, tradicionalmente emblemáticos de este tipo de gobierno. Los cambios más importantes se refieren a su funcionalidad, legitimidad y representatividad. La situación actual es calificada como crítica o decisiva. Este artículo comparte –en general– esas apreciaciones teóricas y empíricas, así como la “terapia” que indica que los cambios conllevan retos que deberían ser asumidos y solventados por los partidos políticos.

Estas entidades son aún indispensables para la formación de gobiernos en democracia, pero ya no son las exclusivas instancias de mediación, movilización, socialización política y representación de intereses en las sociedades contemporáneas. O siguen la peligrosa ruta de deslegitimación, disfunción y virtual desaparición o se adaptan – evolucionan y superan la crisis. Empero, valga aclarar o subrayar, la supuesta crisis debe ser un punto de partida (no de llegada) para mejorar los sistemas democráticos, al menos en su ámbito mínimo procedimental, que es justamente los procesos electorales.

La situación actual y la superación de desafíos o evolución exitosa deben entenderse a la luz de transformaciones globales, aunque con efectos particularizados para cada región o sociedad. Por eso son fundamentales los elementos de juicio proporcionados por los estudios comparados. No como un modelo inflexible o recetario, sino como un referente de conocimiento y eventual adaptación¹.

* Político costarricense. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

¹ Badie, Bertrand y Guy Hermet, *Política comparada*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, págs. 15 - 58. Munck, G. y R. Snyder, “El pasado,

Expondré brevemente algunas consideraciones de la situación de los partidos políticos y la democracia electoral en Centroamérica que, a modo de tendencias y generalizaciones falseables, espero que sean de utilidad para los propósitos de este seminario.

Democracia, transparencia e institucionalización internas

La prognosis de qué, cómo y cuánto deberían cambiar los partidos políticos reposiciona y potencia los estudios de su “vida interna” y su análisis como organizaciones. Estos enfoques propugnan los valores democráticos de mayor pluralismo e inclusión y rendición de cuentas, de modo que sean asumidos como retos ineludibles que deben afrontar e incorporar los partidos y, en esta perspectiva, incluyen la institucionalización, la democratización y la transparencia internas partidarias².

El marco conceptual que sirve de fundamento para estos enfoques y perspectivas se ha constituido formando una línea argumental que puede resumirse en los siguientes enunciados:

1. El supuesto –no exento de polémica– de la instauración del régimen democrático en la mayoría de los países de América Latina.
2. La emergencia de modelos de democracia (analíticos y estratégicos; descriptivos y prescriptivos) integrativos o inclusivos, que pretenden superar los antagonismos de las vertientes clásicas y de las variantes contemporáneas.
3. El énfasis normativo del monitoreo y evaluación de los procesos de consolidación y profundización democrática, cuya pregunta fundamental a dilucidar parece resumirse en la interrogante ¿cómo hacer más democrática a la democracia?

presente y futuro de la política comparada. Entrevistas a Robert Dahl, Juan Linz, Adam Przeworski y David Laitin”, en: *Política y Gobierno*, Vol. XII, No. 1. CIDE, México D.F, primer semestre de 2005.

² Rosales Valladares, Rotsay, “Los estudios de los partidos políticos en América Latina: un estado de la cuestión de los enfoques al interno de los partidos”, en: *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. VI, No. 1. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, julio 2009, págs 113-142.

4. El criterio o posición –tampoco pacífica ni unánime– que considera que una de las formas de profundizar –mejorar– y consolidar la democracia, consiste en “democratizar” la mayor cantidad de ámbitos y dimensiones (instituciones, procedimientos, procesos, estructuras) de la sociedad y el Estado, incluyendo la promoción de una cultura cívico-política que mantenga niveles de apoyo y legitimidad significativos para el régimen.
5. Las implicaciones específicamente institucionales de democratización que tienen los modelos integrativos para los países latinoamericanos. Enfoques que consideran a los partidos políticos como “objetos” centrales o instituciones emblemáticas del régimen democrático representativo, confrontadas actualmente por “crisis de legitimidad” y retos que deben entenderse a la luz de las transformaciones contemporáneas de las sociedades en el mundo, la política y la democracia.
6. Lo anterior supone también, como es evidente, la articulación entre institucionalidad y cultura política para que la reforma o profundización sea “exitosa”³.

Diversos estudios de investigación aplicada en la región revelan hallazgos importantes al respecto. A continuación resumo los derivados del proyecto Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina⁴ (y su plan estratégico), ejecutado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral⁵.

³ Rosales Valladares, Rotsay, *Los partidos políticos: institucionalización, democratización y transparencia*. Editorial Educatex, San José, Costa Rica, 2009, págs. 120-121.

⁴ IIDH/CAPEL, “Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica: avances y tareas pendientes. Informe regional”. IIDH, San José, Costa Rica, 2004. IIDH/CAPEL, “Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos”. IIDH, San José, Costa Rica, 2006. IIDH/CAPEL, *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. La nueva generación de desafíos para la democracia*. IIDH/CAPEL/USAID/Norwegian Ministry of Foreign Affairs, San José, Costa Rica, 2006. Rosales Valladares, Rotsay y Ricardo Valverde, *Democratización de los partidos políticos en Bolivia, Chile y República. Hacia el fortalecimiento y de los Partidos Políticos en América Latina*. IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 2006.

⁵ IIDH/CAPEL, “Plan estratégico. Fortalecimiento de Partidos Políticos en América Latina 2006-2010”. USAID/ASDI/IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica, 2007.

1. La institucionalización, la democratización y la rendición de cuentas y transparencia internas son ejes de trabajo relevantes, impostergables, necesarios y estratégicos para las dirigencias de los partidos políticos en América Central. Se considera que mejorar estas áreas incrementaría su legitimidad social. No obstante, las mismas dirigencias reconocen que los esfuerzos por avanzar en el fortalecimiento de dichas áreas son esporádicos, nunca permanentes y más nominales o formales que efectivos en la práctica.
2. Las reformas organizativas o institucionales y las disposiciones internas estatutarias tendentes a ampliar la institucionalización, democratización y transparencia internas de los partidos políticos en Centroamérica, están condicionadas (influidas, inducidas, compelidas, “promovidas”) por las disposiciones normativas derivadas del ordenamiento jurídico nacional o suprapartidario. Las “reglas del juego” sí impactan e inciden en lo que en “la práctica” ha sucedido, acontece actualmente y puede suceder a futuro en esas tres dimensiones. A pesar de su relativa autonomía organizacional, los partidos políticos en Centroamérica son afectados –permanecen o cambian, se organizan y reaccionan– por y con las reglas del juego.
3. Es evidente que estos temas alimentan la polémica sobre el principio de la autorregulación partidaria. ¿Hasta dónde intervenir en la vida interna, autoorganización o autodeterminación de la voluntad de los partidos políticos? Seguramente las respuestas diferirán según quien responda. Es previsible que la mayoría de los integrantes de los partidos defiendan la posición de mínima imposición externa, al menos hasta que se sientan afectados...
4. En la actualidad las y los ciudadanos centroamericanos muestran un interés mayor y demandan de los partidos políticos avanzar en inclusión, pluralismo y rendición de cuentas. La presión ciudadana (de “el pueblo”, de las “organizaciones sociales”, de la sociedad civil, etc.) ha contribuido a posicionar estos temas, recientemente, en

las agendas partidarias. Así mismo, con frecuencia las dirigencias partidarias mencionan el papel de presión “externa” que mantienen los medios de comunicación colectiva. Esta conclusión, sin embargo, debe acotarse con las aclaraciones que al respecto hacen las dirigencias. Para ellas, los partidos políticos han tomado decisiones y ejecutado acciones para democratizarse y para mejorar en la transparencia interna como producto también de la voluntad política de autotransformación o reforma.

5. El análisis de la cultura política intrapartidaria es también importante por lo que revela en sentido contrario. En nuestra subregión prevalecen en los partidos políticos normas, prácticas y actitudes que provocan retrasos u obstáculos para los avances en institucionalización, democracia y transparencia internas. Los objetivos que se logren alcanzar en estos tres temas dependen en gran medida del trabajo que se haga en la formación –educación, capacitación– política y partidaria. Se estima como necesario y urgente (más allá de instrumentos, mecanismos y normas jurídicas) la conformación de una “nueva cultura” que supere situaciones y conductas contraproducentes para mejorar la democracia y transparencia, pero no obstante, muy arraigadas como costumbres.

Más importante que comprobar que difícilmente hay correspondencia entre cultura política e instituciones en las democracias modernas (ya publicado y publicitado *ad nauseam*), es de interés politológico mostrar la existencia de conductas y mecanismos informales internos que tienen una influencia decisiva en el cambio u orden político y que actúan como dispositivos de una relativamente amplia autonomía organizativa y de actuación partidaria.

En este aspecto, la categoría conceptual de la lógica de lo adecuado –proveniente del nuevo institucionalismo⁶– es una explicación apropiada para entender porqué, si bien el entorno

⁶ Peters, B. Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Editorial Gedisa S. A., Barcelona, 2003.

afecta la dinámica y procesos internos de todos los partidos, su nivel o grado de “afectación” varía de acuerdo con las características propias (formales e informales) de cada partido político. Tomando en cuenta este elemento analítico es posible superar el simplismo explicativo de ciertas corrientes de corte racionalista o de mecánica reingeniería política.

6. En relación con esta dimensión interna de la situación de los partidos políticos en Centroamérica, ¿qué importancia tiene para ellos que el proceso de competencia electoral democrática sea transparente y equitativo? A mi juicio, ha de ser importante para los partidos en la medida en que sus esfuerzos de reforma interna (mejoramiento, modernización) para captar partidarios y votantes se potencien con un entorno de competencia confluyente y no de obstáculo. Además, es importante en la medida en que los resultados sean tanto favorables en términos electorales como legítimos, claros y aceptados por todos. De este modo es posible facilitar también el ejercicio de gobierno, la formulación y ejecución de políticas públicas, las funciones de control político-oposición y el cumplimiento de objetivos o promesas de campaña mediante acuerdos negociados con la oposición. En fin, es previsible que los partidos políticos apoyen reformas internas en tanto vean resultados positivos para la gobernabilidad.

La financiación de la política electoral y los partidos

A continuación mostraré alguna información sucinta sobre la financiación de las campañas y partidos políticos en Centroamérica⁷. Utilizo este tema a modo de ejemplo para ilustrar el marco regulatorio de la competencia electoral en nuestra subregión,

⁷ Los datos y la información cualitativa de esta sección se fundamenta en el estudio de Rotsay Rosales Valladares preparado para el Programa de las Naciones Unidas Sede Panamá: “Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Panamá”, en: *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*. Capítulo 4. Panamá: Tribunal Electoral y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD, Panamá, 2010.

pues en la relación dinero-política-democracia no todo es “malo” – “pernicioso” ni “perverso”; de hecho, la reforma política en América Latina ha realizado buenos esfuerzos para ordenar y regular esa relación, de modo que el sistema democrático sea el que controle al dinero y no éste al sistema.

En general y en perspectiva del desarrollo humano, un buen sistema de financiamiento debería: a) promover la equidad en la competencia; b) facilitar la participación y el empoderamiento de los grupos de la población habitualmente excluidos de los procesos de toma de decisiones, y c) contribuir a la distribución social de los recursos sin que se comprometa el ejercicio del gobierno por el “pago de favores”. Con esta orientación han procurado reformar sus marcos jurídicos electorales varios países latinoamericanos y, en particular, los centroamericanos. Aunque actualmente quedan muchas mejoras por hacer, es importante destacar a continuación algunos avances en la regulación formal de algunos subtemas específicos del financiamiento.

1. En la mayoría de los países latinoamericanos se brinda a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatal o privados –o a ambos–, aunque hay un claro predominio de otorgar esta facilidad en los medios de comunicación del Estado, como es el caso panameño con el SERTV. Algunos países como Brasil, Chile y más recientemente México, han legislado para prohibir la compra privada de espacios políticos. El argumento a favor de estas medidas consiste en la necesidad de equilibrar la balanza de la competencia electoral (búsqueda de mayor equidad) y evitar el poder excesivo de los medios de comunicación, sobre todo en la época actual en que la mayoría de las campañas se desarrollan mediante el uso intensivo de la televisión⁸.
2. La mayoría de los países latinoamericanos establece restricciones sobre el origen de las contribuciones privadas y al monto máximo permitido o “tope”. Con respecto al origen,

⁸ Regulaciones de esta clase no han estado exentas de polémica, al señalarse que van en contra de la libertad de información. Al respecto, es interesante la discusión que se ha dado en México a partir de la reforma electoral de 2007.

la tendencia predominante es prohibir las donaciones de fuentes extranjeras (78% de los países), anónimas (61%) y de contratistas del Estado (56%). La mayoría prohíben las donaciones anónimas y las extranjeras. Sin embargo, casos como Panamá y Costa Rica recientemente se separan de las tendencias regionales en las restricciones a los montos de las donaciones, pues no establecen límites.

3. El régimen de sanciones en la mayoría de países de América Latina establece dos tipos principales de penas. El 89% de los países establecen sanciones pecuniarias y el 56% administrativas ante la violación a la normativa en materia de financiamiento. Pocos países han incorporado sanciones penales dirigidas a tesoreros y candidatos de los partidos, aunque ya hay algunos avances en ese campo en Costa Rica, Colombia, Ecuador, México, entre otros. Este tema refiere indefectiblemente al de la impunidad y enciende una luz de advertencia sobre la necesidad de tener sanciones efectivas que realmente disuadan a los partidos de cometer infracciones en materia de financiamiento.

Las sanciones pecuniarias generalmente implican un escaso costo para los partidos, mientras que las posibilidades de perder el cargo o recibir sanciones penales son más disuasivas.

Conclusión

Definitivamente hay muchos otros temas relacionados con el vínculo partidos-equidad-transparencia en la competencia electoral en Centroamérica. Tal es el caso del papel de los organismos electorales en la difusión de valores cívico-democráticos. Sin embargo, en virtud del espacio y tiempo asignado para la exposición de este documento, concluyo retomando una reflexión sobre los partidos políticos y sus esfuerzos internos por fortalecerse, mejorar y evolucionar, al menos en democracia y transparencia internas.

Tal y como consignan varias publicaciones y opiniones especializadas, aún no se ha logrado producir suficiente eviden-

cia empírica para afirmar, categóricamente, que con mayor institucionalización, más democratización y más transparencia en los partidos políticos, se mejora su funcionalidad. Tampoco es evidente que con esos atributos se logren éxitos electorales. Tanto las producciones académicas como las percepciones de las dirigencias consultadas en Centroamérica advierten que las acciones tendentes a generar “más democracia y transparencia internas” en los partidos no deben sobredimensionarse ni considerarse como panacea que resolverá todos sus problemas actuales. Estos son temas a valorar como opción por los partidos políticos en situaciones o procesos críticos o decisivos como los contemporáneos. No hay “recetas únicas” y los balances entre las tres variables, reiteramos, no son uniformes para todos los partidos políticos. Entonces, ¿por qué se considera importante o útil para los partidos mejorar o ampliar su institucionalización, democratización y transparencia internas?

La institucionalización, democratización y transparencia internas pueden ser consideradas como moda, axioma e incluso, áreas de interés de actores y fuentes de cooperación internacionales; pero son fundamentalmente presupuestos normativos, pertenecientes al ámbito de lo “deseable” en el funcionamiento democrático de las instituciones de representación política. No obstante, es importante destacar que la mayoría de las personas dirigentes consultadas coinciden con los indicios teóricos que hacen presumible la hipótesis de que los avances que logren alcanzar los partidos políticos en las tres variables estudiadas contribuiría a “mejorar” la representatividad, la percepción de amplitud y pluralismo en la articulación de intereses, la claridad y legalidad en los procesos de toma de decisiones y en la gestión pública y, consecuentemente, beneficiar su legitimidad social, que es justamente uno de los principales elementos de la crisis actual.

Al menos para los casos centroamericanos en las últimas dos décadas los partidos políticos han pasado por procesos de autocrítica y reflexión que, en no pocas ocasiones, han conducido a tímidas reformas internas. Se podría afirmar sin exageración

que estos procesos han transitado de la “autoflagelación” a la “supervivencia” que le confiere el marco legal vigente. Quizás ahora las reformas partidarias se deban concentrar en la búsqueda de una nueva “relevancia” social⁹. Más allá de sus labores de formación y operatividad de gobiernos y la generación de resultados en las políticas públicas, los partidos políticos deberían constituirse en otras de las instancias relevantes en nuestras sociedades para la constitución de identidad o identificación cívica, donde la inclusión, el pluralismo y la transparencia parecieran ser requisitos o atributos indispensables de la calidad y sostenibilidad democráticas.

Otras referencias

Badie, Bertrand y Guy Hermet, *Política comparada*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Zovatto, Daniel (coordinador), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas /Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional, México D. F, 2006.

⁹ Rosales Valladares, Rotsay, *Los partidos políticos: institucionalización, democratización y transparencia...*

Partidos políticos, candidaturas y proceso electoral. Caso de Colombia*

*Fernando Giraldo***

La aceptación de las condiciones, las garantías y los resultados electorales es de alguna manera indicación de la legitimidad y calidad de unas elecciones. Esto nos remite forzosamente al tema del fortalecimiento y la modernización de los partidos, al papel de esos partidos, a su adaptación a los cambios y diversidades políticas actuales, y a los procesos y campañas electorales. Pensamos en particular en la democracia colombiana, en la informalidad que todavía cunde en su sistema político, muy a pesar de sus fortalezas institucionales. Esa informalidad hace de las leyes electorales algo insuficiente, y a veces la vigencia y aplicación de dichas leyes es marginal en la competencia política por el poder.

Existe un nivel de interdependencia entre el sistema electoral y de partidos y el contexto político de cada país. Es de interés de los partidos que el proceso electoral sea transparente y equitativo. Es pertinente reconocer que los partidos están tentados a buscar en la equidad el favorecimiento de sus intereses. No se puede pretender otra cosa y, además, es muy legítimo. Los partidos, al fin y al cabo, no sólo intervienen en el proceso electoral a través de los testigos electorales y de sus representantes legales, sino que es necesario que reconozcan el proceso electoral en su totalidad –y no reducido al período de campaña electoral– para que intervengan oportuna y debidamente en el ámbito de su conveniencia.

* Transcripción de la ponencia presentada en el marco del Seminario internacional *Elecciones, institucionalidad y democracia*, Bogotá, Colombia, 30 de mayo de 2010.

** Politólogo colombiano con experiencia académica y profesional en asuntos electorales y reforma política.

Los partidos, como la representación, la responsabilidad y la capacidad, son los factores para establecer legitimidad, estabilidad y equilibrio de la gobernabilidad. Confluyen en el proceso electoral buscando la promoción de una voluntad ciudadana que debe ser proyectada en la elaboración futura de políticas públicas. Es lo que uno espera con la participación de la ciudadanía. Entonces, debería existir una especie de guía sobre las condiciones de equidad en la contienda, en la colaboración con la organización y la administración del proceso electoral, especialmente en lo que tiene que ver con la educación del electorado, la capacitación de las personas responsables de los partidos, especialmente de los testigos electorales, y con la inclusión de los partidos en organismos que tratan temas como las encuestas, la Organización Electoral, el registro y el censo. De esta manera se acotarían todos estos elementos.

Al respecto se presentan algunas consideraciones obligadas, ya que relacionar los partidos con el proceso electoral es un asunto cuyo alcance está condicionado por una serie de elementos. El primero, sobre los partidos y el sistema de partidos. En Colombia el sistema de partidos es en realidad un sistema de aparatos políticos y electorales. Está integrado por partidos y movimientos que no se distinguen los unos de los otros, y por organizaciones sociales no políticas que postulan candidatos a cargos de elección popular, aquello que en Bolivia llaman **agrupaciones ciudadanas** y que aquí llamamos **grupos significativos de ciudadanos**.

El funcionamiento de los partidos y de los otros actores políticos y su vinculación con el proceso electoral dependen en buena medida de la estructura del sistema electoral. A su vez, el sistema electoral tiene inconsistencias y disfuncionalidades frente a muchos temas sobre los que hay varias reglas de juego, quedando al arbitrio y a la decisión de cada actor, lo cual es permitido por la ley. No existen reglas únicas en todos los elementos o componentes políticos del sistema electoral, reglas que dependen, por supuesto, de la relación de los partidos con éste, y de su buena voluntad y responsabilidad política. Vale la

pena señalar que no existen partidos territoriales, que existen partidos de mayorías nacionales ideológicas, partidos étnicos y, como antes lo mencioné, los grupos significativos de ciudadanos, figura que ha sido creada de acuerdo a la Constitución para garantizar a la ciudadanía que no se identifica o no se reconoce en los partidos políticos, el derecho a hacerse elegir. Esto quiere decir que no fueron creados para que los partidos o los dirigentes de los partidos los utilicen como una estrategia para llegar al poder, pues para eso tienen la personería jurídica. Su propósito es el de lograr una cierta equidad en la competencia electoral.

El segundo elemento se relaciona con la estructura del sistema electoral, que incluye varios elementos que sólo enunciamos:

- El primer tema se refiere a la relación con el proceso electoral mismo, que va mucho más allá de la simple emisión del sistema electoral. La democratización de los partidos en Colombia se ha reducido básicamente a la realización de consultas populares, abiertas ante la participación de toda la ciudadanía y de otros partidos distintos a aquel que hace la consulta. Estas son optativas: algunos utilizan otros medios sustitutos o equivalentes para la elección de sus candidaturas. Además, está el voto preferente, cuyo impacto en la vida del proceso electoral colombiano ha sido grande, para bien y para mal. Está también el asunto del voto en blanco, cuyo valor legal y utilidad política se incrementaron con la reforma del 2003, permitiendo que cuando en una elección la mayoría absoluta de los votos es en blanco, se repiten las elecciones. La reforma del año 2009 debería permitir que se repitiesen las elecciones cuando la mayoría es simple, es decir, si el voto en blanco es mayoría con respecto a todas las otras candidaturas. Esto tiene un impacto muy fuerte en lo que se refiere a la relación de las candidaturas de los partidos con el proceso electoral y su resultado. Sin embargo, la redacción de la norma y la interpretación del Consejo Nacional Electoral ha permitido mantener la validez del voto en blanco cuando la mayoría es absoluta.

- Por otro lado está la militancia única. En la Constitución de Colombia se señala que existe militancia en los casos de personas vinculadas a partidos con personería jurídica (se desconoce jurídicamente la militancia en otros casos). En otras palabras, se reconoce de hecho la múltiple militancia con organizaciones políticas que no tengan personería jurídica. Esto tiene implicaciones en las postulaciones de candidaturas y afecta el proceso electoral.
- También está el tema del registro electoral. En Colombia no existe una coordinación interinstitucional electoral permanente, más allá de la Organización Electoral. No hay una dirección de partidos en el Consejo Nacional Electoral, ni de militantes en el Registro Nacional Público.

Como un tercer punto quiero mencionar la necesidad de evaluar la capacidad electoral de los partidos. Es necesario acentuar una cultura política democrática electoral, porque en Colombia está siendo merodeada crecientemente por el fraude y el mantenimiento de las múltiples y justificadas irregularidades.

El cuarto es la función electoral de las organizaciones políticas, que en Colombia está afectada por dos hechos que se pueden destacar. Por un lado, continúa internamente en los partidos una excesiva y radical atomización de la oferta política, a pesar del esfuerzo por el fortalecimiento del sistema de partidos y de su agrupamiento en pocas unidades – en el 2003 teníamos 74 partidos con personería jurídica; hoy tenemos doce gracias a la reforma. Por otro lado, continúa una exacerbada personalización de la política como consecuencia de lo anterior. Esto afecta la oferta electoral. El control ilegal y nocivo sobre el financiamiento, la publicidad y el acceso a los medios de comunicación produce profundas e insuperables inequidades en la competencia electoral, a pesar de que el voto preferente pretende hacer competitivo el proceso electoral.

El quinto y último punto es que, paradójicamente, en Colombia se ha dado una depuración y fortalecimiento de los partidos, al menos desde el punto de vista cuantitativo. Pero,

existe una creciente sustitución o reemplazo de hecho de los partidos por otros actores sociales y políticos. Este punto tiene que ver con el hecho de que hoy debemos redefinir qué entendemos por partidos políticos en términos de lo que es su objetivo fundamental, la lucha por el poder, y lo que son sus funciones, las más importantes: mediar entre la sociedad y el Estado, ser mecanismos de participación, representar intereses sociales expresados políticamente, y surtir de una u otra manera de técnicos, dirigentes y líderes al Estado y al gobierno.

En Colombia, las divergencias con el proceso electoral están relacionadas con el conflicto interno. El sistema electoral colombiano nunca se pudo ajustar al conflicto político; aún hoy, en que se está intentando salir de él, el sistema no se ha podido ajustar a esa nueva realidad. No se ha incorporado o facilitado la apertura política allí donde el sistema electoral, reflejado en el sistema local de partidos, se expresaba antidemocráticamente y de manera ilegal y por la fuerza.

En relación con la Organización Electoral, esas divergencias se expresan en el nombramiento de funcionarios no residentes en los departamentos y en las ciudades de más de 100.000 cédulas vigentes, que es de naturaleza bicéfala. El carácter delegatario que tiene la Organización Electoral y la intervención directa de los partidos en la conformación del Consejo Nacional Electoral inciden en la relación de los partidos con el proceso electoral, en su manejo, en su vigilancia y seguimiento. Además, los partidos siguen siendo muy divergentes en relación con las normas electorales, en el sentido de que el Código Electoral de 1986 –anterior a la Constitución de 1991, a las reformas políticas de 2003 y de 2009– no responde a los principios que están consagrados en esos dos sistemas electorales y de partidos. También, estas divergencias están relacionadas con los delitos electorales por fraude.

Finalmente, la vinculación de los partidos a la administración electoral no es completa ni convergente, aunque es necesario precisar que no siempre es pertinente o indispensable la participación de los partidos en la organización y gestión del proceso

electoral. En algunas etapas y actividades del proceso electoral si es importante la confluencia de las organizaciones políticas, como en el proceso de educación democrática de la ciudadanía, en la medida que se distinga la capacitación electoral de la educación democrática masiva y permanente del electorado, y en la colaboración con las autoridades electorales.

Es pertinente mencionar también algunos de los problemas del proceso electoral que se vinculan directamente con la relación que podría establecerse con los partidos. Hay unos elementos de distinción entre la importancia de los partidos con respecto a los movimientos, a pesar de que se entrega finalmente una personería jurídica a los grupos significativos de ciudadanos. Así, se entra en terreno delicado, pues es válido preguntarse hasta dónde todo se debe constitucionalizar, ante el peligro de acabar con la autonomía de los partidos políticos. Ese es un gran riesgo y es un debate que está planteado. Yo me inclino por poca regulación y constitucionalización. No obstante, hay que reclamarle a los partidos por la falta de comportamientos democráticos, de transparencia institucional, dado que no puede ser que las organizaciones que pretenden dirigir la democracia en la sociedad sean en su funcionamiento profundamente anti-democráticas y verticales en sus decisiones internas, en la definición de sus programas políticos, en la escogencia de sus autoridades de gobierno y de sus candidaturas.

Entonces, podemos proponer la convergencia de los partidos con el sistema del proceso electoral de la siguiente manera. No hay suficiente claridad en los procedimientos de reclutamiento y sobre su utilidad para los procesos de regulación de las organizaciones políticas, aunque hay unos procesos muy claros de registro. Tampoco en la construcción de una cultura política democrática más fuerte, de aceptación de resultados electorales, campo en el que los colombianos tenemos muchos problemas. Finalmente, por parte de muchas dirigencias políticas hay una utilización de la figura de los grupos significativos de ciudadanos.

Otro elemento a resaltar es que existen circunscripciones especiales étnicas. La forma como esto ha funcionado en Colombia, tanto en el Senado como en la Cámara, ha provocado problemas que han sido resueltos sólo parcialmente. La presentación de candidaturas por los partidos nacionales había estado en pie de igualdad frente a los partidos étnicos, que era el espíritu de esas circunscripciones especiales étnicas, y esos eran partidos que postulaban candidatos en la circunscripción ordinaria, pero también lo podían hacer en las étnicas, según el caso. Usaban para el caso de la Cámara, tres votos: uno ordinario territorial, uno indígena y uno afrodescendiente, excluyentes; y para el Senado dos, bajo la circunscripción ordinaria nacional del Senado y bajo la especial indígena. Así, a veces el mismo partido se encontraba con dos votos en la misma tarjeta y eso producía, en no pocos casos, una anulación de votos.

Es también válido señalar que no existe un manual sobre inscripción de candidaturas, es decir, que oriente a los partidos nuevos y contenga medidas específicas para la nominación de candidaturas.

En el caso de Colombia, una de las principales prácticas que debe ser eliminada es el soborno constante al que se somete al electorado, en todo tipo de campaña, desde las locales hasta las presidenciales. La ley señala un tope máximo de recursos económicos para hacerse elegir a un cargo de representaciones. Los estudios más optimistas, que son muy subjetivos y con pocas evidencias, señalan que a pesar de que el tope máximo para las elecciones legislativas pasó a ser de 675 millones de pesos por candidato al Senado —que es un monto equivalente a unos 300 mil dólares—, la media en general para obtener una curul en el Senado es de 3.750 millones de pesos.

El último punto que vale la pena mencionar es el de los principales mecanismos para involucrar a los partidos en el proceso electoral.

- La necesidad de que los partidos y los movimientos políticos participen mucho más de cerca en el debate y el consenso

sobre las reglas de juego reales que se aplican, sobre todo en un país donde faltan normas y leyes que regulen los proyectos constitucionales.

- En el tema de los testigos electorales, que es uno de los mecanismos donde más se relacionan los partidos en el proceso electoral, deberían existir perfiles mínimos, pues no están suficientemente definidos. Es necesario sobre todo que se eduque a los testigos electorales para que representen los intereses del partido sin entorpecer el proceso electoral.
- Deberían existir delegados a diferentes organismos de instancias electorales que son de interés de los partidos. En Colombia prácticamente no existen. Se trata de los centros de educación, el censo electoral y el registro electoral. La idea es que los partidos vayan más allá de participar en la escogencia de su ubicación en la tarjeta electoral. Es esencial constituir una comisión de representantes de los partidos para comunicarse con la autoridad electoral sobre asuntos referidos a las elecciones.

Un tema muy sensible en Colombia es la rendición de cuentas económicas de los gastos de los partidos en las campañas electorales. Me refiero a las resoluciones del Consejo Nacional Electoral definiendo un monto respectivo para una determinada elección. Por ejemplo, para el Senado de la República se establece individualmente por candidatura al interior de la lista; pero quien tiene que responder por la contabilidad es el partido cuando el voto es preferente. El partido tiene que consolidar los informes de cada candidatura, pero no puede verificar si la forma cómo se procura los recursos cada candidatura es lo suficientemente transparente y respetuosa de la ley en una lista que puede llegar a ser hasta de 100 personas.

Sobre el tema de las consultas, que, a mi modo de ver, deberían de ser obligadas para todos los partidos, en Colombia se hizo una consulta para escoger candidaturas de unos partidos el 30 de setiembre del 2009; el 14 de marzo del 2010 se dan otras para el mismo evento electoral presidencial, coincidiendo en el segundo

caso con unas elecciones legislativas. Esto tiene implicaciones, pues ningún partido puede participar en el proceso electoral dos veces. Los colombianos participaron en el proceso de selección de candidaturas en primarias, que técnicamente son un adelanto parcial de las elecciones; pero quien votó el 30 de septiembre de 2009 en consulta abierta, quedó nuevamente habilitado el 14 de marzo de 2010. Así, se rompe el principio constitucional de un voto por persona en el marco de un proceso electoral.

No queremos dejar de señalar la responsabilidad que deben tener los partidos con las potenciales inhabilidades de las candidaturas para ocupar cargos, que debe ser mucho más importante que la responsabilidad de la o el candidato en sí mismo. Se trata de que respondan ante el sistema político por la selección de las candidaturas. No olvidemos que cuando un partido escoge una candidatura para la gobernación de un departamento o para la alcaldía de una ciudad, no escogen al último militante que ha llegado al partido sino a una persona que ha hecho carrera política. El partido sabe lo que ha hecho esa persona, sabe qué tipo de contratos ha tenido con el Estado, por ejemplo.

Finalizamos señalando la necesidad de fortalecer esa relación con el proceso electoral, pues ella debe superar la reclamación de condiciones, garantías y seguridad. Los partidos y candidaturas deben comprometerse en facilitar el éxito del proceso electoral y responder por esa participación.

Bibliografía

Acto Legislativo 01 de 2003.

Acto Legislativo 01 de 2009.

Caisa Consulting, *Índice de partidos y candidatos*. Madrid, España, 1998.

Colomer M., Josep, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Gedisa, Madrid, España, 2004.

- Fernández Ssegado, Francisco, “La representatividad de los sistemas electorales”, en: IIDH-CAPEL, *Cuadernos de CAPEL* No. 37. IIDH, San José, Costa Rica, 1994.
- Giraldo, Fernando, “Reflexiones sobre las nuevas reglas electorales en Colombia. Elecciones 2006-2007”, en: *Debate Político* No. 7. FKA, Bogotá, Colombia, 2005.
- Giraldo Fernando (director), Claudia Dangond y Omar Peña, *Diagnóstico y prospectivas del sistema electoral colombiano*. Procuraduría General de la Nación, Imprenta Nacional, Bogotá, Colombia, 2009.
- IDEA Internacional/IFE, *Manual para el diseño de sistemas electorales de Idea Internacional*. IDEA- IFE, México, 2000.
- Jordan, Fernando, “Gestión de las reformas y desarrollo institucional electoral”, en: *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano*, Tomo I. DAE/ONU, Editora Guadalupe, Bogotá, Colombia, 2005.
- Ministerio del Interior, “Sobre la reforma política en Colombia”, Informe de la Consultoría Internacional, Universidad de Georgetown, Bogotá, Colombia, 1999.
- Tuesta Soldevilla, Fernando, “Introducción”, en: *Simposio sobre reforma electoral. Memoria*. IFES/USAID, Lima, Perú, 1996.

Reseñas curriculares

Chacón de Cárcamo, Carmen

Panameña. Licenciada en Trabajo Social, Universidad de Panamá. Desde 1991 a la fecha es Jefa del Departamento de Capacitación de Funcionarios Electorales del Tribunal Electoral de Panamá, responsable de la planificación, ejecución y evaluación del Programa de Capacitación de Funcionarios Electorales, a nivel nacional. Es responsable de la planificación, diseño, organización, ejecución, supervisión y evaluación del Programa de Educación Cívica Electoral. Fue fundadora de la Organización Civitas Panamá, organización no gubernamental. A nivel internacional se ha desempeñado como consultora de CAPEL en el área de Capacitación Electoral y Educación Ciudadana, participando en proyectos de asesoría técnica, a los organismos electorales de Guatemala, Ecuador, Colombia, República Dominicana, Perú, Nicaragua, Bolivia y El Salvador.

Cuéllar M., Roberto

Salvadoreño. Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Fue Director de la oficina de ayuda legal del Arzobispado de San Salvador, en la administración del Arzobispo D. Óscar Arnulfo Romero. Hizo estudios de Psicología y de Derecho en las universidades Nacional y Católica de El Salvador y de especialización en México. Investigador visitante en la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard. Cofundador del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P. y miembro fundador del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador. Fue asesor especial del Consejo Mundial de Iglesias y de la Secretaría General de la ONU para los procesos de paz en Centroamérica. Ex presidente de la Conferencia Interamericana de Amnesty International “Defensores de Derechos Humanos” (Bogotá, 1996). Con más de veinte años de experiencia profesional en diversos programas del

sistema interamericano y en IIDH, en cuya organización dirigió las áreas de Sociedad Civil e Investigación y Desarrollo y los programas especiales del IIDH en Cuba y Guatemala.

Giraldo García, Fernando

Colombiano. Politólogo, con maestría y doctorado en ciencias políticas. Investigador, consultor y asesor sobre temas de reformas políticas, procesos electorales y partidos políticos. Profesor de las universidades Javeriana, Del Norte y Sergio Arboleda de Colombia. Actualmente es investigador y docente de las universidades Católica de Colombia y Salerno de Italia. Autor de varios textos y artículos sobre temas electorales.

Guerrero Aguirre, Francisco Javier

Es licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), así como Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de Kent, en el Reino Unido, donde también obtuvo el grado de Maestro en Análisis de Conflictos Internacionales. Ha colaborado en diversas áreas de la Administración Pública Federal de México, tales como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Ministerio del Trabajo y la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. También ha colaborado en el Congreso de su país, ocupando diversos cargos, incluyendo el de Coordinador de Asesores del Presidente del Senado de la República durante la LVIII y la LIX Legislaturas.

En el ámbito académico destaca su papel como Fundador y Coordinador del Doctorado en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo y de la Maestría en Economía y Gobierno, ambos programas de la Universidad Anáhuac México Norte. También ha impartido cátedra en materia de políticas públicas, asuntos internacionales, gobierno, y democracia y transición política, en diversas universidades. Autor de varias publicaciones y articulista en diarios de circulación nacional incluyendo *Reforma*, *El Economista*, *El Financiero*, *Milenio*, así como en publicaciones especializadas. Participó como analista político en el programa *Desde las cámaras-bajo la lupa* de la emisora televisiva Proyecto 40. Actualmente es

Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral, es Presidente de la Comisión de Organización Electoral del Consejo General y también preside el Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información. Además integra la Comisión del Registro Federal de Electores del Consejo General y la Comisión para la revisión del anteproyecto de las Políticas y Programas Generales 2011 del Instituto Federal Electoral, entre otras actividades.

Pérez Duharte, José Alfredo

Abogado titulado por la Universidad de Lima, Magister en Cooperación Internacional por la Universidad Complutense de Madrid, España. Doctorando en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, España. Ex Director de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones del Perú y experto internacional en temas electorales. Actualmente se desempeña en el cargo de Director Académico de la Academia de la Magistratura del Perú. Dicta cursos vinculados a la democracia, la gobernabilidad, la administración pública y temas electorales afines tanto en el Perú como en el extranjero.

Romero Ballivián, Salvador

Boliviano. Obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Entre los principales cargos que desempeñó están la vicepresidencia y la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia; la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz y la coordinación nacional de la Fundación boliviana para la capacitación democrática. Dicta clases en diferentes grados en las principales universidades de Bolivia. Ha realizado investigaciones para numerosas organizaciones internacionales (OEA, IDEA, PNUD, etc.). Actualmente es director del NDI en Honduras.

Entre sus principales libros figuran: “Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009” (2009), “Atlas electoral latinoamericano” (2007, compilador); “Geografía electoral de Bolivia” (2003, tres ediciones); “Participación y abstención electoral en Bolivia” (2003,

coautor); “Reformas, conflictos y consensos” (1999). Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de una quincena de países de América Latina y Europa; ha dictado conferencias en casi veinte países y participado como observador o asesor de misiones internacionales de observación electoral en más de una docena de procesos electorales en América Latina.

Rosales Valladares, Rotsay

Politólogo centroamericano nacido en Costa Rica (1969). Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Profesor de la Universidad de Costa Rica desde 1996. Conferencista y profesor invitado en las universidades de Salamanca, Santiago de Compostela y Pública de Navarra. Asesor de la Presidencia de la República de Costa Rica (1996-1998), asesor parlamentario (1998-2004) y capacitador en la Contraloría General de la República. Consultor de IIDH/CAPEL en diversos proyectos y actividades desde 1998. Ha sido consultor y gerente académico del Programa Observatorio de la Democracia coordinado por Estudios para el Futuro y auspiciado por la Organización de Estados Americanos (OEA). También ha sido investigador del Proyecto Estado de la Región en Desarrollo Humano, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y consultor de organismos internacionales como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, Costa Rica y Panamá. Es coautor de tres libros y autor de diversos artículos académicos.

Solís Díaz, Gerardo Felipe

Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas egresado de la Universidad Santa María La Antigua de la ciudad de Panamá en 1984. Obtuvo una Maestría en Leyes en la Southern Methodist University de Texas (USA) en el año 1986, y ha participado en cursos de la ciencia del polígrafo en la International Academy of Polygraph en Fort Lauderdale, USA, en el año 2000. Se ha desempeñado como abogado en los sectores privado y público, ocupando en este último cargos de

jerarquía dentro de la estructura estatal. Fue miembro de la firma Solís, Endara, Delgado & Guevara durante la década de los 1990, y ejerció cargos en la Procuraduría General de la Nación y la Zona Libre de Colón. A partir del año 1994, ejerció cargos como Director Ejecutivo del Fondo de Emergencia Social y Ministro de Vivienda, y encargado de la cartera de Educación en el año 1998. A partir del año 1999 ejerció el cargo de Fiscal General Electoral hasta su designación como Magistrado del Tribunal Electoral por parte de la Corte Suprema de Justicia en el año 2006. Actualmente es Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Panamá.

Thompson, José

Abogado y profesor universitario costarricense, especializado en Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica, Università degli Studi, Perugia, Italia), es actualmente y desde el año 2000 el Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa especializado para la promoción de la democracia, los derechos políticos y las elecciones, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), instituto con el cual se ha vinculado en diversas formas a lo largo de 24 años. Cuenta, también, con experiencia en el servicio exterior de su país en el periodo 1994-1998, como Ministro Consejero y Cónsul General en la Embajada de Costa Rica ante los Estados Unidos de América, culminando como Encargado de Negocios a.i. de esa sede diplomática (1997-1998). Tiene consolidada trayectoria como docente universitario en temas de Derecho Internacional, al servir como profesor titular de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica desde 1984 y hasta la fecha, con rango actualmente de Catedrático Mayor. Es autor de artículos, libros e investigaciones especializadas en temas de justicia, democracia, sistemas electorales, derechos humanos y derecho internacional.

Tillit Roig, María Elena

Licenciada en Sociología y Egresada de la Maestría en Historia de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Mantiene

experiencia en la organización descentralizada de procesos electorales a nivel nacional en los cargos de Asesora de la Jefatura Nacional, Subgerente, Coordinadora y Capacitadora en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE). Se ha desempeñado como docente en las asignaturas de Sociología, Ciencia Política, Realidad Nacional, Antropología Social, Introducción a la Filosofía y Medicina Tradicional. Tiene una especialidad en *coaching*, manejo de conflictos y técnicas de negociación.

Tuesta Soldevilla, Fernando

Doctor en Ciencias Sociales con mención en Sociología, en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Magister en Sociología, Licenciado en Sociología y Bachiller en Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Estudios concluidos de doctorado en Ciencia Política, en la Ruprecht-Karl-Universität Heidelberg (Institut für Politische Wissenschaft). Del 2000 al 2004, fue Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), dirigiendo ocho procesos electorales. Ha realizado consultorías para el Centro Carter, CAPEL, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), la Unidad de Promoción a la Democracia (UPD) de la OEA, el Parlamento Andino, IDEA Internacional, la Friedrich Ebert Stiftung (FES), la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) y para varias instituciones y empresas peruanas. Es asesor de la Comisión de Constitución del Congreso de la República. Se ha desempeñado como Profesor en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), la Universidad de Lima, la Universidad del Pacífico y de la Academia Diplomática del Perú. Actualmente es director del Instituto de Opinión Pública de la PUCP y Coordinador del Diploma de Estudios Parlamentarios de la Maestría en Ciencia Política de la PUCP.

Tullio, Alejandro

Abogado (Lomas de Zamora, 1989), Diploma en Altos Estudios Internacionales (Madrid, 1992). Desde 2001 es Director Nacional Electoral de la República Argentina. Es profesor regular de “Derecho de la integración” en la Universidad de Buenos Aires, profesor

“Derecho e instituciones electorales” y miembro del Consejo Académico de la Maestría en análisis, derecho y gestión electoral de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de General San Martín. Fue Presidente del Colegio de Abogados de Lomas de Zamora y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora.

Entre sus libros publicados se encuentran “Financiamiento de los partidos políticos. Comentarios a la nueva jurisprudencia y legislación”, Lomas de Zamora, 2002; “Crear un partido político”, Buenos Aires, 2002; “Los límites de la justicia global derechos humanos y relaciones internacionales en el siglo XXI”, Buenos Aires, 2003 y “Las elecciones nacionales en Argentina”, Buenos Aires, 2008. Ha prologado libros jurídicos, participado en obras colectivas y publicado artículos de su especialidad en revistas del país y del exterior, y en periódicos. Ha participado como observador y experto internacional en misiones de asistencia técnica y de observación electoral de la OEA, CAPEL y MERCOSUR, en numerosas oportunidades. Es miembro fundador del Grupo Electoral de la UNASUR.

Villarino Marzo, Jorge

Es Letrado de las Cortes Generales y actualmente está destinado como Director de Presupuestos y Contratación del Senado de España. Desde finales de 2007 hasta principios de 2011 fue Director de Relaciones Internacionales de esa misma institución. En virtud de este último destino, participó en diversas observaciones electorales internacionales en países como República Dominicana, El Salvador, Bolivia y Colombia.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2010-2014)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

Margaret E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
Line Bareiro
Lloyd G. Barnett
César Barros Leal
Allan Brewer-Carías
Marco Tulio Bruni-Celli
Antônio A. Cançado Trindade
Gisèle Côté-Harper
Mariano Fiallos Oyanguren
Héctor Fix-Zamudio
Robert K. Goldman
Claudio Grossman
María Elena Martínez
Juan E. Méndez
Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari
Máximo Pacheco
Mónica Pinto
Hernán Salgado Pesantes
Wendy Singh

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Dinah Shelton
José de Jesús Orozco Henríquez
Rodrigo Escobar Gil
Felipe González
Paulo Sérgio Pinheiro
Luz Patricia Mejía
María Silvia Guillén

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Diego García Sayán
Leonardo A. Franco
Manuel E. Ventura Robles
Margarette May Macaulay
Rhadys Abreu Blondet
Alberto Pérez Pérez
Eduardo Vio Grossi

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.