

## CONSEJO EDITORIAL

SAMUEL ÁBAD

Facultad de Derecho  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
Perú

CRISTÓBAL ALJOVÍN DE LOSADA

Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad Nacional Mayor de San Marcos  
Perú

CARLOS BLANCAS BUSTAMANTE

Facultad de Derecho  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
Perú

JULIO COTLER

Instituto de Estudios Peruanos  
Perú

JUAN FERNANDO JARAMILLO

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

CHARLES D. KENNEY

Departamento de Ciencia Política  
Universidad de Oklahoma  
EE. UU.

CÉSAR LANDA ARROYO

Facultad de Derecho  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
Perú

CARMEN MC EVOY

University of the South  
Sewanee  
EE. UU.

JOSÉ MOLINA

Universidad de Zulia  
Venezuela

DIETER NOHLEN

Universidad de Heidelberg  
Alemania

CATALINA ROMERO

Facultad de Ciencias Sociales  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
Perú

MARTÍN TANAKA

Facultad de Ciencias Sociales  
Pontificia Universidad Católica del Perú  
Perú

DANIEL ZOVATTO

Director Regional para América Latina  
International IDEA  
Costa Rica



# ELECCIONES

Vol. 9, n.º 10, enero-diciembre 2010

ISSN versión impresa 1994-5272

ISSN versión electrónica 1995-6290

DIRECTORA

Magdalena Chú Villanueva

EDITORA

Teresa Watanabe Varas

COORDINADORA

Carlota Casalino Sen

TEMA CENTRAL:

**PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMA DE PARTIDOS  
DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL**

La revista ELECCIONES puede ser descargada a texto completo a través de: <[www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)>

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

**DIALNET**

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

**LATINDEX**

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

**E-LIBRO**

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

**ULRICHWEB.COM**

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

**ADMINISTRACIÓN**

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

Estilo y cuidado de la edición:  
Odín del Pozo

Diseño & Diagramación:  
Erick Ragas

Impresión:  
Tarea Asociación Gráfica Educativa

Periodicidad: anual  
Impreso en el Perú  
Tiraje: 750 ejemplares

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

**SUSCRIPCIÓN**

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

**REVISTA ELECCIONES**

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

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

Todos los artículos remitidos a ELECCIONES serán evaluados por el sistema *peer review*.

## Presentación

*Elecciones*, la revista de la Oficina Nacional de Procesos Electorales llegó a su número 10. Para cualquier revista alcanzar ese número es motivo de gran satisfacción, más aún si se trata de una publicación especializada, como la que editamos. Así, hemos puesto especial énfasis en ofrecer, en esta edición como en las anteriores, artículos de primer nivel tanto por los temas que abordan como por la calidad de sus contenidos.

En ese sentido, y dado que estamos en un período electoral donde se desarrollan entre los años 2010 y 2011 comicios subnacionales, nacionales y supranacionales, hemos dedicado este número a los partidos políticos y al sistema de partidos. Ello porque los partidos políticos —tal como señalan Alcántara y Freidenberg— son indispensables para el funcionamiento de los sistemas políticos democráticos; sirven además para la articulación y agregación de intereses, de legitimación, de socialización, de representación y participación y de formación de una élite dirigente, con mayor o menor intensidad. Es decir, para estos autores y otros académicos no es posible una democracia moderna sin partidos políticos. No obstante, estas organizaciones no son homogéneas, sino que presentan un abanico diverso en función a varios criterios. Aún más, en el ámbito subnacional, se cuenta con organizaciones políticas y movimientos regionales que marcan una impronta local en los procesos políticos que se refleja a su vez durante los procesos electorales subnacionales.

¿Cómo se relacionan los partidos políticos entre sí? ¿Cuáles son los principales cambios que presentan los sistemas de partidos de América Latina? ¿Cuál

es el papel de estas organizaciones en la gobernabilidad democrática? ¿Cuál ha sido la experiencia del financiamiento político en la región? Para responder esas preguntas, la ONPE organizó esta edición de *Elecciones* N.º 10 y recibió el apoyo generoso de académicos renombrados, quienes reflexionan y analizan, desde distintas perspectivas a los partidos políticos y a los sistemas de partidos.

Este número contiene nueve artículos, los que han sido organizados en tres secciones. El tema central en esta ocasión es «Partidos políticos y sistema de partidos desde una perspectiva regional» e incluye cuatro colaboraciones que abordan —desde un enfoque sobre América Latina— algunos temas de suma actualidad, como la profesionalización de la política, el papel de los partidos en la gobernabilidad democrática, la regulación del financiamiento de los partidos políticos y el éxito electoral. El segundo tema es «Sistemas electorales, sistemas de partidos y Derecho electoral: una mirada a otras experiencias» con tres artículos que nos introducen a la realidad árabe e islámica, a comprender el sistema político boliviano y a valorar los medios de prueba durante el contencioso electoral. Finalmente, contamos con dos aportes para el tercer tema, el que ha sido denominado «Partidos políticos y competencia electoral desde una perspectiva histórica» y que nos permite comprender aspectos de la cultura político-electoral del Perú del siglo XIX. En esta oportunidad, para destacar que estamos en el número diez, ofrecemos un índice onomástico correspondiente a los nueve números anteriores.

La primera colaboración de la sección central corresponde a Manuel Alcántara, del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, quien aborda el tema de la profesionalización en su artículo titulado «Partidos políticos en América Latina: hacia una profesionalización de calidad». En éste, el autor apuesta por el importante papel de los partidos políticos en la calidad de la democracia, lo cual conduce a valorar la profesionalización de calidad, para lo que propone un conjunto de criterios. El segundo aporte lleva por título «Los partidos políticos y la gobernabilidad democrática en América Latina» y corresponde a Flavia Freidenberg, del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Se trata de una reflexión sobre el comportamiento de los partidos políticos en América Latina respecto a la gobernabilidad democrática; de esta manera, analiza los problemas que enfrentan los partidos, las características de la competencia en la que participan, así como la manera como

desarrollan sus tareas de gobierno. El tercer artículo ha sido escrito conjuntamente por Kevin Casas (del Brookings Institution de Washington) y Daniel Zovatto (Director Regional para América Latina de Idea Internacional). El título es «Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regularización del financiamiento político en América Latina», y aborda el indispensable pero espinoso tema del financiamiento político a la luz de la experiencia de América Latina, el riesgo y las dificultades que conlleva el dinero en la política. Los autores desarrollan, además, una interesante reflexión sobre cómo ha sido la regulación y los problemas que se han experimentado en la región sobre este aspecto, por lo que concluyen en un conjunto de sugerencias y recomendaciones prácticas y realistas, siempre en la apuesta de que este tipo de regulación y sus prácticas son fundamentales para el sistema democrático. El cuarto aporte pertenece a Lina María Cabezas y se titula «Éxito electoral de los partidos políticos en la región andina 1990-2005». A partir del estudio del rendimiento electoral obtenido por los partidos políticos de Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela, la autora propone una herramienta de medición para comprender el comportamiento de estas organizaciones, que incluye el ámbito nacional y subnacional.

La segunda sección titulada «Sistemas electorales, sistemas de partidos y Derecho electoral: una mirada a otras experiencias» está integrada por tres colaboraciones. La primera corresponde a Dieter Nohlen, cuyo artículo tiene por título «Introducción a los sistemas electorales de los países árabes e islámicos». Acercarnos al conocimiento inicial de los sistemas electorales en esa región es un excelente ejercicio para recordar que las elecciones no siempre se desarrollan en un marco competitivo o democrático. Así las elecciones autoritarias tienen otros fines y otras funciones. La segunda colaboración es de Salvador Romero Ballivián y lleva por título «En los orígenes del sistema de partidos boliviano: las tres generaciones partidarias del siglo XX». Con este artículo nos ofrece una clasificación de la formación de los partidos bolivianos del siglo XX. Cada una de las tres generaciones es analizada a la luz del contexto político correspondiente, lo que nos permite comprender una realidad tan dinámica y compleja como es la política boliviana. El tercer aporte es «Jurisprudencia sobre la prueba en el Derecho Electoral federal mexicano» escrito al alimón por Carlos Báez Silva y David Cienfuegos Salgado. En este trabajo los autores desarrollan los principios aplicables en materia de pruebas en el ámbito electoral, así como los medios de prueba reconocidos. Igualmente, analizan los

tipos de prueba documental, los tipos de prueba técnica, la prueba pericial y la prueba por presunciones. Luego desarrollan la instrumental de actuaciones, las pruebas supervenientes, la valoración probatoria, para concluir con las diligencias en pos de un mejor proveer.

En el caso de la tercera sección, «Partidos políticos y competencia electoral desde una perspectiva histórica», se incluye las colaboraciones de Cristóbal Aljovín de Losada y de Ulrich Mücke con los artículos «El imaginario político en torno a las elecciones: Perú 1808-1870» y «Burguesía, Congreso y Elecciones. El Partido Civil antes de la Guerra con Chile», respectivamente. Ambos artículos son particularmente interesantes. En el primero de ellos, Aljovín de Losada analiza el imaginario político en torno a las elecciones del siglo XIX a partir de las prácticas electorales y el lenguaje utilizado en ese entonces. Así, el análisis de conceptos como “partido”, “igualdad”, “soberanía”, “ciudadano”, “virtud”, entre otros, nos permite comprender mejor ese momento de transición que se inicia con la crisis del régimen español, y la construcción del Estado-nación y de la ciudadanía en nuestro país. Respecto al artículo de Mücke, nos permite conocer en detalle la génesis del Partido Civil, análisis que realiza a partir de las características sociales de sus miembros, así como la manera cómo se va organizando esta institución hasta obtener las características propias de un partido político —en virtud a la definición de Weber—. Es interesante el análisis que el autor hace en relación con las características de la burguesía nacional y la manera cómo se diferencia de otras burguesías, especialmente europeas.

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

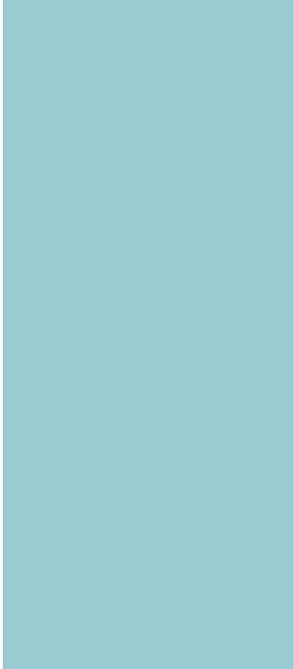
*Magdalena Chú Villanueva*

Directora

# Contenido

PRESENTACIÓN	3
PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMA DE PARTIDOS DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL	
Partidos políticos en América Latina: hacia una profesionalización de calidad <i>Manuel Alcántara Sáez</i>	11
Los partidos políticos y la gobernabilidad democrática en América Latina <i>Flavia Freidenberg</i>	33
Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina <i>Kevin Casas &amp; Daniel Zovatto</i>	57
Éxito electoral de los partidos políticos en la Región andina 1990-2005 <i>Lina María Cabezas Rincón</i>	85

SISTEMAS ELECTORALES, SISTEMAS DE PARTIDOS Y DERECHO ELECTORAL: UNA MIRADA A OTRAS EXPERIENCIAS	
Introducción a los sistemas electorales de los países árabes e islámicos <i>Dieter Noblen</i>	117
En los orígenes del sistema de partidos boliviano: las tres generaciones partidarias del siglo XX <i>Salvador Romero Ballivián</i>	141
Jurisprudencia sobre la prueba en el Derecho electoral federal mexicano <i>Carlos Báez Silva &amp; David Cienfuegos Salgado</i>	181
PARTIDOS POLÍTICOS Y COMPETENCIA ELECTORAL DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA	
El imaginario político en torno a las elecciones: Perú 1808-1870 <i>Cristóbal Aljovín de Losada</i>	217
Burguesía, Congreso y Elecciones. El Partido Civil antes de la Guerra con Chile <i>Ulrich Mücke</i>	241
Diez años de <i>Elecciones</i> : Índice onomástico	269
Guía para autores	283



**PARTIDOS POLÍTICOS  
Y SISTEMA DE PARTIDOS  
DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL**

---

---



# Partidos políticos en América Latina: hacia una profesionalización de calidad

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

<malcanta@usal.es>  
Instituto de Iberoamérica  
Universidad de Salamanca  
España

[Resumen] El artículo señala la necesidad de valorar el carácter profesional de la actividad política, para lo cual expone los requisitos mínimos de calidad que debe poseer. Está organizado en tres partes. En la primera aborda el tema de los partidos en la vida política latinoamericana, tanto su presencia como la controversia deslegitimizante. En la segunda parte desarrolla el tema de la profesionalización de la política. La tercera explica acerca de la calidad de los políticos. Así, un componente central de la calidad de la democracia está vinculado a la relevancia de los partidos políticos y a la importancia que se debe otorgar al carácter profesional de su actividad. Ello facilitará la selección, formación, promoción y apertura para la rendición de cuentas.

[Palabras clave] Partidos políticos, profesionalización de la política, calidad de la democracia, América Latina.

[Title] Political parties in Latin America: Towards a professionalization of quality

[Abstract] The article points out the need to assess the professional nature of political activity, for which it sets out the minimum quality requirements it should possess. It is organized in three parts. The first part addresses the issue of parties in Latin American political life, both its presence and its discreditable controversy. The second part expounds on the theme of the professionalization of politics. The third part explains about the quality of politicians. Thus, a core component of the quality of democracy is linked to the relevance of political parties and to the importance that should be given to the professional nature of their activity. This will facilitate the selection, training, promotion and openness for accountability.

[Keyword] Political parties, professionalization of politics, quality of democracy, Latin America.

Alcántara Sáez, Manuel. «Partidos políticos en América Latina: hacia una profesionalización de calidad». En: ELECCIONES, 2010, enero-diciembre, v. 9, n.º 10, pp. 11-31.

[Recibido] 13/06/10 & [Aceptado] 15/10/10

«Sin duda fue más bien el azar el que me convirtió en político profesional pero, una vez que llegué a serlo, seguí siéndolo por propia voluntad»  
HELMUT SCHMIDT

«El desertor del partido es un huérfano de la totalidad»  
CLAUDIO MAGRIS

## INTRODUCCIÓN

Este artículo parte de la convicción de la relevancia de los partidos en la política de las democracias representativas y, a su vez, de la situación de fuerte contestación de sus tareas por parte de la ciudadanía. Hay amplia evidencia empírica que apoya este doble axioma cuya validez es prácticamente universal. Ahora bien, la actividad de los partidos está habitualmente inmersa en su inmediato entorno institucional que se centra en cuestiones ligadas a la función representativa y en otras de carácter organizativo o incluso financiero. Sin embargo, hay un aspecto que ha sido dejado de lado en las últimas décadas y que configura un particular apartado de extraordinaria importancia. Éste se centra en la necesidad de atender el carácter profesional de la actividad política junto con los requisitos que la dotan de un mínimo nivel de calidad. Ello aboga por una perspectiva de análisis más individual, aun sin olvidar que en la misma los propios partidos —en tanto que instituciones— canalizan los procesos de selección de aquellos militantes que quieran alcanzar cuotas más amplias de poder.

El presente artículo se divide, por consiguiente, en tres partes principales. En la primera se aborda la contradictoria situación que viven los partidos políticos en América Latina de tener relevancia política real a la vez que son contestados. La segunda, con voluntad normativa, pone el acento teórico en la figura de quienes se dedican a la política de manera profesional, de su importancia hasta ahora poco considerada. La tercera introduce aspectos teóricos relativos a la calidad de los políticos como corolario de su profesionalización. Finalmente, se concluye sosteniendo que el partido político continúa teniendo plena vigencia en cuanto a su capacidad de desarrollar funciones básicas de la democracia representativa entre las que se considera la selección, formación, promoción y apertura de espacio para la rendición de cuentas de quienes optan por la política como profesión.

## 1. LOS PARTIDOS EN LA VIDA POLÍTICA LATINOAMERICANA: PRESENCIA Y CONTROVERSIA DESLEGITIMIZANTE

Los partidos están presentes en la dinámica política latinoamericana de manera que ésta es prácticamente imposible de analizar sin tomarlos en cuenta. Dichas agrupaciones políticas constituyen un fenómeno que no es sólo de ahora pero, si cabe, ha acrecentado notablemente su importancia en el último cuarto de siglo, coincidiendo con el proceso democratizador que vive América Latina. Los partidos aportan sus líderes al Poder Ejecutivo de manera abrumadora con un número insignificante de candidatos partidistas con éxito. Representantes de los partidos llenan en su práctica la totalidad de las bancas del Poder Legislativo, dejando apenas la existencia de grupos marginales de políticos sin partido. En fin, un alto número de autoridades políticas locales es miembro relevante de los partidos. Todo ello es una evidencia del peso que estas agrupaciones tienen en la vida política latinoamericana, al menos a la hora de cumplir algunas de sus funciones básicas como son la intervención en la competencia electoral, su contribución a formar gobierno y la del reclutamiento del personal político.

Sin embargo, los partidos políticos —cuya funcionalidad para el correcto devenir del sistema democrático está ampliamente asumida— se encuentran en el centro de las críticas que claman por la existencia de democracias de baja calidad en América Latina.<sup>1</sup> Aunque los partidos latinoamericanos están presentes en la arena política de la mayoría de los países de la región, apenas si son capaces de mantener lazos efectivos con organizaciones sociales; no obstante procuran ser inclusivos y representar alternativas en las políticas públicas implementadas (HAGOPIAN & MAINWARING 2005: 359), de manera que su función clásica de articulación y de agregación de intereses se ve notoriamente mermada. Tampoco llevan a cabo lo que para algunos (PINTO 2007: 279) es su función más importante que no es otra que la de generar y mantener confianza entre los ciudadanos y, con ello, capital social. Estos aspectos llegan a tener una fuerte implicación en la desafección de la población hacia ellos.

---

<sup>1</sup> Sobre la base de diversos estudios en torno a la calidad de la democracia en los países latinoamericanos, en un trabajo de 2008 sostengo que los países democráticos de la región podían conformar cuatro grupos: los de alta calidad (Costa Rica, Chile y Uruguay); los de calidad media alta (Panamá, Brasil, Argentina, México y República Dominicana); los de calidad media baja (Perú, El Salvador, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Colombia y Honduras); y los de baja calidad (Venezuela, Ecuador y Guatemala). Véase ALCÁNTARA 2008: 140.

Todo esto arrastra un impacto negativo en su propia legitimidad, situándolos recurrentemente en la diana de los propósitos reformistas.

Para la totalidad de los países, los partidos continúan centrando la valoración más negativa dentro de las percepciones de los ciudadanos sobre instituciones políticas. Pero, asimismo, en algunas regiones —como la andina— las tradicionales organizaciones partidistas han casi desaparecido en apenas una década.<sup>2</sup> La confianza hacia los partidos políticos recogida en la tabla 1 muestra que solamente cuatro países (México, Uruguay, Chile y Colombia) tienen un índice de confianza superior a 40 (en una escala de 0 a 100) y que seis tienen incluso un índice inferior a 30 (Brasil, Bolivia, Perú, Nicaragua, Ecuador y Paraguay).

TABLA 1  
Índices de confianza en los partidos políticos 2008  
(escala de 0 a 100)

PAÍS	ÍNDICE
México	41,5
Uruguay	41,0
Chile	41,0
Colombia	40,8
Venezuela	37,2
Panamá	36,5
Honduras	36,1
El Salvador	35,6
República Dominicana	35,5
Guatemala	33,8
Costa Rica	32,3
Argentina	31,4
Brasil	28,9

<sup>2</sup> Acción Democrática y COPEI en Venezuela, los sistemas completos de partidos de Bolivia y Ecuador han desaparecido, mientras que los partidos Conservador y Liberal en Colombia y el Partido Aprista, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano en Perú languidecen en el escenario político. Véase MAINWARING et ál. 2006.

PAÍS	ÍNDICE
Bolivia	28,7
Perú	27,9
Nicaragua	24,9
Ecuador	22,5
Paraguay	15,9

La pregunta formulada es la siguiente: «¿Hasta qué punto tiene confianza usted en los partidos políticos?»

A las personas entrevistadas se les pidió que expresaran su confianza en una escala de 7 puntos que va de 1 que significa NADA hasta 7 que significa MUCHO. Para la interpretación de esas respuestas las mismas se codifican en una escala de 0 a 100.

Fuente: LAPOP. *Barómetro de las Américas 2008, del Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt. <[www.AmericasBarometer.org](http://www.AmericasBarometer.org)>.

En el seno de la propia clase política parlamentaria, la disparidad entre países es enorme. La tabla 2 pone en evidencia cómo en las cámaras de Uruguay y Colombia se cuenta con valores muy altos de confianza, superiores al 80 por ciento, frente a las de Guatemala, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela, donde los niveles de cierta confianza son inferiores al 30 por ciento.

TABLA 2  
Confianza de la clase política en los partidos políticos

PAÍS	PORCENTAJE DE CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS*
Uruguay (05-10)	93,2
Colombia (06-10)	81,7
Panamá (04-09)	73,5
Costa Rica (06-10)	66,7
Chile (05-09)	62,3
Honduras (06-10)	56,1
Paraguay (03-08)	55,1
Brasil (03-07)	51,1
Nicaragua (07-11)	50,7
República Dominicana (06-10)	50,3
El Salvador (06-09)	44,8

País	PORCENTAJE DE CONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS*
México (06-09)	40,7
Argentina (03-07)**	36,3
Bolivia (06-10)	26,5
Guatemala (08-12)	22,8
Perú (06-11)	22,3
Ecuador (02-06)	20,4
Venezuela (00-05)	18,3

\* La pregunta formulada fue la siguiente: «En relación con las siguientes instituciones, me gustaría saber, ¿qué grado de confianza, mucha, bastante, poca o ninguna, le merece su actuación en la vida pública de su país?»

Suma de los porcentajes de quienes respondieron mucha y bastante.

\*\* Entre paréntesis los años de las legislaturas en que fueron entrevistados

los diputados de los Congresos nacionales.

Fuente: Manuel Alcántara (dir.). *Elites parlamentarias de América Latina (1994-2010)*.

Salamanca. Universidad de Salamanca.

Por otra parte, conviene recordar que la ligazón, evidente sobre todo para los teóricos de la democracia representativa, entre ésta y los partidos políticos no resulta tan obvia para la gente, tal como queda reflejado en la tabla 3 que muestra el papel reducido de los partidos en la democracia para las poblaciones entrevistadas. Aunque hay diferencias entre países se pone también en evidencia que la percepción de la importancia de los partidos para la democracia disminuye apreciablemente en Panamá y aumenta en Guatemala y Brasil de manera notable, y algo menos en Venezuela y Ecuador; paralelamente refleja que en cuatro países (Argentina, Costa Rica, Uruguay y Venezuela) se registran los valores más bajos a la hora de repudiar la democracia sin partidos políticos; en el otro extremo, cinco países (México, Chile, Panamá, Colombia y Ecuador) tienen valores más altos en dicho índice.

TABLA 3  
Puede haber democracia sin partidos políticos

País	2006	2008
Uruguay	35,4	38,4
Costa Rica	38,6	37,9
Honduras	40,5	40,2

País	2006	2008
República Dominicana	40,6	41,1
Venezuela	41,4	35,3
Paraguay	43,4	41,3
Panamá	45,0	53,5
Perú	46,8	46,1
El Salvador	49,7	47,2
México	50,3	51,1
Nicaragua	50,2	46,9
Chile	50,3	51,8
Colombia	52,4	53,6
Brasil	54,7	44,7
Ecuador	58,8	53,2
Guatemala	59,8	49,7
Argentina	Nd	31,5
Bolivia	Nd	49,8

Pregunta: «¿Hasta qué punto puede haber democracia sin partidos políticos?». Los encuestados situaron su confianza en una escala de 1 a 7 puntos, donde 1 significa NADA y 7 MUCHO. Las respuestas han sido recodificadas en la escala de 0 a 100 puntos con la que se construye esta tabla.

Fuente: LAPOP. *Barómetro de las Américas* del Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt. <[www.AmericasBarometer.org](http://www.AmericasBarometer.org)>.

Este escenario ha generado sólidos argumentos a favor de la apertura de una discusión sobre la reforma de los partidos. Las dos décadas anteriores centraron la preocupación de la reforma política en cuestiones que se refirieron a la sustitución del papel central del Estado por el imperio del mercado, gracias a una visión neoliberal imperante tras el Consenso de Washington (ámbito que está siendo revertido tras los procesos de reforma constitucional de Venezuela, Ecuador y Bolivia). También ocupó un lugar prominente, bajo el señuelo de la gobernabilidad, la ampliación de la capacidad de gobierno con las secuencias sucesivas de las eliminaciones a la no-reelección.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Inauguradas prácticamente de forma simultánea, pero en contextos muy diferentes, por Alberto Fujimori y por Fernando H. Cardoso, y continuados luego por Leonel Fernández, Hugo Chávez, Álvaro Uribe, Daniel Ortega, Alan García, Lula Da Silva y Oscar Arias. A todos ellos se añaden Evo Morales y Rafael Correa tras las últimas reformas constitucionales en sus países. De hecho, en todos los países donde se ha intentado ha tenido éxito, salvo en el caso fallido de Panamá donde un plebiscito bloqueó la posibilidad de incorporar la reelección.

En cualquier caso, y siguiendo con esta segunda línea de reforma, parece gozar de cierta evidencia que un elemento que ha iluminado buena parte del escenario postransición de la política latinoamericana ha sido la pulsión por la reforma constitucional como panacea en favor de la gobernabilidad o de intereses bastante concretos de las élites políticas. Las distintas reformas han pretendido objetivos muy diferentes y han conllevado niveles de modificación también muy distintos. Se han producido procesos constituyentes que, en los últimos veinte años, han cambiado por completo el texto anteriormente vigente, mientras que en otros las reformas han tenido un carácter parcial y con frecuencia restringido a cuestiones electorales. Desde que en 1991 se llevó a cabo la reforma constitucional en Colombia hasta la de República Dominicana en 2009, uno de los aspectos más relevantes ha puesto el acento sobre asuntos de reivindicación de la denominada democracia participativa. Ello ha sido especialmente relevante en los procesos de Venezuela de 1999 y de Bolivia y Ecuador realizados a lo largo de 2008. Son estos casos nacionales donde las reformas han sido de mayor calado y también los escenarios donde, como se ha visto más arriba, su relación con el grave deterioro de los sistemas de partidos anteriores ha sido más profunda.

Existe, por tanto, una estrecha correlación entre los nuevos sistemas de partidos de estos países marcados por su desinstitucionalización, su difusa ideología, el oficialismo en torno a la figura del Presidente y el fuerte liderazgo de éste. Paralelamente se da el ascenso de la lógica de la democracia participativa que ha impuesto en las agendas políticas nacionales, además de su propio reconocimiento programático, el plebiscito como forma superior en el proceso de toma de decisiones por las que el líder ve arropadas las mismas por la voluntad popular. También se llevan a cabo constantes ejercicios de pretendida aproximación a diferentes colectivos populares mediante mecanismos muy variopintos que van desde programas radiofónicos o televisivos a reuniones «en vivo». Los partidos, en este escenario, se ven restringidos a meros acompañadores del Ejecutivo y a la provisión de candidaturas que ven en ellos un mínimo de organización.

Esta situación es plenamente coincidente con un diagnóstico recurrente de la actual situación de los partidos en otras latitudes, el cual señala que la principal transformación habida en los últimos tiempos es la identidad del partido

con sus líderes,<sup>4</sup> ello a partir del enorme tirón —en cuanto a popularidad al menos— de los presidentes en ejercicio.<sup>5</sup> Por lo que no resulta ajena la intensa pulsión reeleccionista que vive América Latina. Dicho de otra manera, los partidos pudieran haber visto atrofiarse su rostro de partido de afiliados y reducido a la mínima expresión la cara del partido como organización para quedar transformados en meros partidos en las instituciones públicas (cfr. KATZ & MAIR 2007: 115) o, si se prefiere, partidos que mantienen, e incluso intensifican, funciones procedimentales (BARTOLINI & MAIR 2001). Que el partido haya quedado reducido a sus líderes, que en los citados casos andinos comportan una extraordinaria concentración de poder personal, sobrelleva una situación en la que el seguimiento de las cúpulas dirigentes se alza como un imperativo fundamental para el conocimiento de los partidos, así como para dilucidar las tareas que éstos deben acometer. La profesionalización de esta cúpula es un factor de indudable interés.

La política latinoamericana no se libra de fenómenos asentados en las democracias avanzadas industriales que se afianzan, aún más si cabe, gracias al presidencialismo. La americanización de las campañas electorales con períodos muy largos, recursos fundamentalmente televisivos, reducción del discurso a meros mensajes de duración extremadamente corta y centralidad en el candidato limita mucho la capacidad de actuación tradicional del partido. El partido se adapta a este nuevo panorama, reduce gran parte de su fuerza humana y transforma su maquinaria para estar listo en el momento electoral con candidaturas y, eventualmente, personal de apoyo, por si se produjera el triunfo y hubiera que ocupar diferentes posiciones de poder. Pero ello no es óbice para que el funcionamiento constante del Legislativo no haya dejado de generar una situación de lento, pero continuado, cambio de las élites políticas en clase política. El eje conductor de ese cambio gira en torno a la profesionalización de los políticos (cfr. BORCHERT 2003), algo que, sin duda, ha sido guiado por el propio quehacer partidista.

---

<sup>4</sup> Circunstancia que un reciente estudio (KARVONEN 2010) cuestiona al defender que no hay sólida evidencia empírica de que el liderazgo partidista determine las elecciones partidistas del electorado.

<sup>5</sup> Una encuesta llevada a cabo por el Consorcio Iberoamericano de Investigación de Mercados y Compañías de Consultoría (CIMA) puso de relieve, a través del Iberoómetro de 2010, los siguientes porcentajes de aprobación de los diferentes presidentes: Lula (74%), Funes y Uribe (71%), Arias (67%), Martinelli (63%), Chávez (57%), Morales (56%), Calderón (50%), Correa (46%). Véase: <[http://www.infolatam.com/entrada/america\\_latina\\_lula\\_es\\_el\\_presidente\\_con-21269.html](http://www.infolatam.com/entrada/america_latina_lula_es_el_presidente_con-21269.html)> (última entrada: 16/11/10).

## 2. LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA

En esta coyuntura es donde la figura del profesional de la política cobra especial relevancia. Mientras que este término es bien recibido cuando acompaña a otras tareas de la actividad humana, referirse a alguien como político profesional sigue despertando un amplio rechazo entre la mayoría de la gente. De hecho, es el paso de alguien apreciado porque tiene una vocación y porque está desinteresadamente dispuesto a aceptar un puesto de representación de la comunidad, a convertirse en una persona egoísta que vive de la política lo que genera un cambio de consecuencias no previstas para entender el repudio que en un breve plazo se produce. Sin embargo, «[...] la profesionalización de la política democrática es casi inevitable y, dentro de ciertos límites, deseable» (LINZ 2007: 293-294). Para el caso de América Latina ésta es una posición especialmente interesante por el relativo vacío de estudios existente.

La profesionalización de la política conlleva tres circunstancias que han sido consideradas con cierto carácter limitador, pero que no dejan de tener serias implicaciones para su desempeño. Se trata de que quien se dedica a la política, que no tiene otro oficio, tiene menor representatividad, por cuanto se desapega de sus orígenes sociales y del electorado, mayor oportunismo en función de adquirir estatus, y mayor dependencia entre el representante y su partido (SARTORI 1992: 180-181). Esta triple visión crítica de la política ha pesado tanto en su valoración como el escenario de la división clásica compuesto por individuos que o bien viven *de* la política o *para* la política.<sup>6</sup> Hay, por consiguiente, un cariz negativo en la profesionalización de la política dominado por la idea de que un político profesional es alguien que lleva a cabo la realización de actividades bajo la sospecha de buscar intereses espurios, alcanzando, por tanto, un alto nivel de descrédito. Además, y ligado al término «política» como «profesional de la política», conviene recordar el rechazo recurrente del anarquismo clásico en tanto que se equipara a «profesional del poder».<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> De acuerdo con la famosa diferenciación de Weber (1967).

<sup>7</sup> Esta es, sin duda, la visión recogida en una entrevista realizada a Olivier Besancenot, líder de la izquierda antisistema francesa, político francés más valorado y con una intención de voto en torno al diez por ciento si las elecciones presidenciales se celebraran en la fecha de la entrevista. Con 14 años se enroló en la Juventud Comunista Revolucionaria y en una ONG antirracismo. Dice Besancenot: «No sé qué ocurre en España, pero en Francia la violencia la generan las élites políticas, los empresarios con sus despidos y la policía con sus cargas en las manifestaciones. Cuando veo las noticias me entran ganas de romper la televisión. Uno no puede permanecer como espectador cuando ve las cosas que están pasando en Palestina, o a la policía aporreando a los

Sin embargo, aquí se considera como tal a aquella persona cuyo quehacer implica dos condiciones: el desempeño habitual de una actividad política y la recepción de cierta retribución de la cual vive.<sup>8</sup>

Ambos aspectos requieren, sin embargo, de cierta clarificación. Cuando se habla de actividad política habitual debe precisarse, en primer lugar, el significado de actividad política. Expresión de naturaleza imprecisa que, no obstante, puede encauzarse en la propuesta realizada en torno a quien es político en el seno de sistemas políticos democráticos representativos; es decir, se refiere a una actividad de representación, de carácter ejecutivo, de trabajo en el seno del partido o entidad similar y de asesoría comprometida.<sup>9</sup> En segundo lugar, debe acotarse la extensión del término habitual, tanto en intensidad como en el ámbito temporal del mismo; es decir, por actividad habitual se puede entender actividad exclusiva. El ámbito temporal configura un continuo cronológico definido por el tiempo que se está en la política. La ecuación es clara en ambos aspectos: cuanta mayor exclusividad y cuanto mayor tiempo de dedicación a la política, mayor desempeño de actividad habitual en la política.

Respecto a la recepción de cierta retribución, la misma permite analizar diferentes aspectos. En primer lugar, debe considerarse el grado de dependencia económica del sujeto con relación a su actividad política, ya que puede registrarse una situación extrema donde la totalidad de los ingresos percibidos provenga de la política frente a la posición opuesta en que los mismos sean inexistentes. Luego está el nivel diferenciador en una escala salarial general, es decir, la comparación con los ingresos de otras profesiones equiparables. Finalmente, se encuentra la propia variación en el seno de la misma clase política al registrarse la existencia de cargos con niveles salariales muy diferentes de acuerdo, o no, con la escala de la actividad llevada a cabo.

---

trabajadores que acaban de ser despedidos. [...] Hay 10.000 buenas razones para no quedarse impasible». «Yo no soy ni nunca me consideraré un político profesional. Nadie lo es en mi partido. Sigo siendo un militante más. La dirección me pidió que me presentara a las elecciones después de una serie de fracasos y decidí que había que dar paso a una nueva generación.» Entrevista de Fernando Peinado Alcaraz. «Combina la política con su trabajo de cartero». *El País*, 11 de mayo de 2009.

<sup>8</sup> Según el *Diccionario de la Lengua Española* de la RAE (22.ª edición), en su tercera acepción se señala: «dicho de una persona que practica habitualmente una actividad de la cual vive». Por su parte, la tercera acepción de profesión es «empleo, facultad u oficio que alguien ejerce y por el que recibe una retribución».

<sup>9</sup> «Comprometida», para distinguir otro tipo de asesoría vinculada a un carácter de signo «mercenario».

Por consiguiente, la conjunción del desempeño de una actividad política habitual y la recepción de cierta retribución de la cual se vive configuran la profesionalidad del político, que se convierte en un trabajador del sistema político<sup>10</sup> con cuyo desempeño contribuirá a la operatividad del mismo. Complementariamente, debe plantearse una visión según la cual quien sea profesional de la política goce de algunas características de otras profesiones junto con otras específicas, de acuerdo con el propio significado y peculiar sentido de la política. Aquí, la ambición, presente en cualquier político, es un claro elemento diferenciador (cfr. MARTÍNEZ ROSÓN 2009).

En este sentido, y como recapitulación de lo anterior, cuando se aborda la profesionalización de quienes se dedican a la política hay que considerar cuatro aspectos perfectamente diferenciados, pero que son interdependientes. Se trata de elementos que deberían ser objeto de atención a la hora de diseñar una propuesta de reforma de los partidos políticos caracterizada por el pragmatismo. Ellos pueden alcanzarse por el político de manera autónoma, pero en el seno de un partido su refinamiento y el control puede ser más efectivo, de ahí su valoración como constitutivos de un programa más general de reforma que posibilite incrementar el grado de legitimidad de los partidos. En un estadio incipiente, como el que aún vive la clase política latinoamericana,<sup>11</sup> su imbricación con la madurez partidista resulta inequívoca e insoslayable en un proceso de búsqueda de la calidad de la democracia bajo la consideración de que la calidad de los políticos es una condición necesaria.

En primer lugar, se encuentra la formación y capacitación en tareas del oficio de la política mediante el estudio de cuestiones que afectan a las ciencias sociales y jurídicas, así como aspectos de la comunicación y la psicología. El arte de la política tiene un componente artesanal para el que la intuición, la sabiduría convencional y el sentido común, siendo importantes, son insuficientes. El conocimiento de grandes temas de la sociedad actual y de otros más específicos, e incluso técnicos, es una absoluta necesidad, al igual que el uso de herramientas para facilitar la capacidad discursiva y negociadora. Los partidos

---

<sup>10</sup> Ver MONTAÑO, Mónica. *Good politicians in democracy: A comparative study in Italy, Spain, Argentina and Mexico*. Istituto Italiano di Scienze Umane. Florencia. Tesis Doctoral en curso.

<sup>11</sup> La región acumula como promedio un cuarto de siglo continuado de democracia representativa, lo cual supone una limitada práctica democrática en cuanto a no permitir todavía un proceso más extenso de aprendizaje y de socialización de la clase política.

pueden velar por el desarrollo de esta faceta, no tanto volviendo a las «escuelas de cuadros», cuanto controlando y velando por la capacitación real de quienes conforman sus candidaturas mediante la asistencia a centros especializados o a través de la realización de seminarios específicos.

En segundo lugar, se debe tener en cuenta la dedicación exclusiva que implica la actividad política. Se ha señalado antes la inconveniencia de dedicarse sólo a la política por temor a alejarse «de la realidad». Sin embargo, la no-exclusividad en la actividad política comporta tres serios problemas: el conflicto de intereses, la demora en comprender los temas y la reducción de la responsabilidad al dedicar solamente «ratos libres» para abordar los problemas. Si nadie acepta que quien ocupa el Poder Ejecutivo tenga otro trabajo, ¿por qué sí lo pueden tener los diputados o las diputadas? El trabajo con dedicación exclusiva conlleva recibir un salario digno según el nivel de responsabilidad y el mercado de trabajo del país en cuestión.

La remuneración de la tarea política puede ser objeto de cierta alarma social. En este sentido, el tercer aspecto se refiere a la transparencia social que el personal político tiene que tener con relación a sus finanzas, de manera que el incremento de su patrimonio y del entorno familiar más próximo pueda ser supervisado por un organismo controlador independiente encargado al efecto. La convicción de que quienes se dedican a la política no llegan a la misma para enriquecerse debe ser objeto de especial preocupación y dimensión pedagógica ante la sociedad a la que sirven y de la que es inadmisibleservirse.

Por último, la responsabilidad, desde el punto de vista de la rendición de cuentas por la persona dedicada a la política supone justificar tanto el trabajo desempeñado, como los objetivos alcanzados, sin olvidar la relación de su accionar con las promesas electorales realizadas en su momento. La existencia hoy en día de mecanismos de hacer explícita la actividad desarrollada a la hora de reseñar las comparecencias, los proyectos de ley o mociones presentadas, los informes redactados, los encuentros mantenidos y la agenda llevada a cabo, es un acicate para hacer efectiva una rendición de cuentas prácticamente semanal.

### 3. LA CALIDAD DE LOS POLÍTICOS

La existencia de políticos de calidad (ALCÁNTARA 2009) es una exigencia que supera la mera necesidad de contar con profesionales de calidad para un cometido como es, en este caso, el quehacer político. Cuando, desde hace algo más de una década, la Academia centró su preocupación en el estudio de la calidad de la democracia, la inquietud de los estudiosos giraba hacia la necesaria relación existente entre ésta y la calidad de los políticos.<sup>12</sup> Es obvio que los políticos surgen del seno de la sociedad en la que viven, por lo que en gran medida no dejan de traducir las propias señas de identidad que la definen, de manera que ésta tiene siempre que ser tomada en cuenta.<sup>13</sup> Pero es también evidente que los políticos, como profesionales, pueden estar dotados o no de ciertos atributos que harían de su trabajo uno de una calidad diferenciada.

Ahora bien, establecer los estándares capaces de introducir una medición sobre la bondad del quehacer del profesional de la política resulta complicado. Existen al menos dos formas de aproximarse al problema de los atributos que debe poseer un político para llevar a cabo correctamente su cometido. Una viene derivada de la demanda social, de lo que la opinión pública en un determinado tiempo y lugar estima que debe constituir el quehacer del político y, por consiguiente, de las particularidades que deben definir su cometido para después establecer el grado cualitativo de su satisfacción. En este sentido, la honradez y la sinceridad aparecen como dos componentes ideales de todo político a lo largo del tiempo,<sup>14</sup> después vendrían la capacidad de decisión, el dinamismo y la experiencia política. La segunda procede del acervo acumulado en

<sup>12</sup> Dos citas de dos trabajos recientes ponen esta circunstancia de relieve, Schmitter (2010: 26-27), señala que: «Democratization requires not just amateur citizens but also professional politicians. There is a persistent myth that elected officials are just normal people who lend themselves temporarily to public service. Amateurs may lead struggle against autocracy and occupy top posts early in a transition, but they will soon give way to political professionals. Politicians today need ample party and personal resources to win elections, require specialized knowledge in order to hold technocrats accountable, and must surround themselves with experts in polling and the like in order to stay in office». Por su parte Pasquino (2010), indica que «[...] en última instancia, mi valoración es que la calidad de la clase política (y antipolítica) es la responsable del mal funcionamiento del sistema político italiano y de su modelo parlamentario».

<sup>13</sup> «[...] Lo fácil en las sociedades donde existe un exiguo arraigo de la responsabilidad individual es echarles siempre las culpas a los dirigentes cuando las cosas nos van mal. [...] Es difícil que haya políticos de baja calidad en una sociedad de ciudadanos exigentes [...]». VALLESPÍN, Fernando. «¿Quiénes son peores, nuestros políticos o los ciudadanos?» *El País*, 26 de diciembre de 2009.

<sup>14</sup> Un estudio realizado en España en 1982 y 2003 señala como constantes y más relevantes ambas características de entre veinticuatro. Véase BARRANCO SAIZ 2010: 144.

la gestación de una determinada cultura. En términos generales a toda persona profesional es exigible el ejercicio de su profesión «con relevante capacidad y aplicación», calificativos integradores de la misma.<sup>15</sup> Llevado al terreno de la política, esto conduciría a una desagregación de dichos términos. Capacidad podría entenderse como la sumatoria, o la combinación, de conocimiento y de experiencia, mientras que aplicación podría concebirse como dedicación exclusiva.

Si se avanza en una dirección cualitativa que aboca en los aledaños de la calidad del político puede ser válida la máxima del buen gobernante que Cervantes pone en boca de Don Quijote en sus consejos a Sancho para el gobierno de la ínsula Barataria<sup>16</sup> y que se centra en tener «buen natural». Por ello, se entendería la condición necesaria, aunque no suficiente, por la que alguien puede merecer ser gobernador. Pero ¿qué se entiende por el buen natural? Así califica Don Quijote a alguien que ha manifestado una fuerte convicción de espíritu,<sup>17</sup> que apuesta por una frugalidad extrema,<sup>18</sup> y que aboga por una igualdad irrestricta.<sup>19</sup> Más un principio de legitimidad, en este caso la emanada del escudero con respecto a su señor.<sup>20</sup> En términos actuales, asumiendo el principio de legitimidad democrática donde el soberano es el pueblo, el buen político, el político de calidad, debería contar con ideales (valores), honradez y un profundo sentido de la igualdad.

No es muy diferente la visión que los propios políticos tienen de las cualidades que deben poseer sus pares para alcanzar el máximo grado de calidad, si bien éstas terminan generando un gran listado de aspectos. Desde quedar reducidas exclusivamente a la moralidad profunda,<sup>21</sup> hasta quienes las centran en una larga serie como serían la «buena cabeza», la capacidad de comunicación, la sintonía con los tiempos que corren y el buen criterio;<sup>22</sup> o la inteligencia, la

<sup>15</sup> Quinta acepción de «profesional» según el Diccionario de la RAE.

<sup>16</sup> Parte Segunda. Capítulo XLIII.

<sup>17</sup> «Que más quiero un solo negro de la uña de mi alma, que a todo mi cuerpo», dice Sancho.

<sup>18</sup> «Me sustentaré, Sancho a secas, con pan y cebolla, como gobernador, con perdices y capones.»

<sup>19</sup> «Que mientras se duerme, todos son iguales, los grandes y los menores, los pobres y los ricos.»

<sup>20</sup> «Y si vuesa merced mira en ello, verá que solo vuesa merced me ha puesto en esto de gobernar, clama Sancho.»

<sup>21</sup> «Lo importante es que las personas tengan un sentimiento moral profundo antes de dedicarse a la política, como algunos hemos hecho». Entrevista que Pablo Ximénez de Sandoval hace al senador Manuel Fraga. *El País*, 17 de octubre de 2009.

<sup>22</sup> «Hay ciertas cualidades objetivas que uno necesita para ser primer ministro o presidente», sostiene Tristan Garel-Jones, diputado y ministro conservador en tiempos de Margaret Thatcher y John Major. «Uno, necesitas una buena cabeza. Dos, buena capacidad de comunicar. Tres, estar personalmente en sintonía con los tiempos

rapidez, el atractivo y la accesibilidad;<sup>23</sup> o haber aprendido y ejercido un oficio, haber interiorizado los pilares del régimen político, conocer la historia del país y de los países vecinos, especializarse en al menos un ámbito concreto y una cierta comprensión básica de la economía.<sup>24</sup> Un listado, a veces contradictorio, que los medios de comunicación no hacen sino exacerbar<sup>25</sup> generando cierta confusión sobre el tema —y lo que puede ser peor—, ayudando a incrementar el clima de desconfianza.

En este apartado y en el anterior se ofrecen, por consiguiente, elementos que pueden ayudar a entender los diferentes ámbitos de profesionalización de calidad existentes de los políticos en cualquier sistema político. El reto consiste ahora en darles operatividad como variables y en la construcción de la correspondiente matriz que ayude a la comprensión del fenómeno y a la forma en que pueden intervenir como factores explicativos de la vida política.

#### 4. CONCLUSIONES

Los partidos están presentes en la vida política latinoamericana llevando a cabo diferentes funciones, de entre la que destaca el reclutamiento de la élite política. No obstante, hay evidencias notorias de la valoración negativa que estas agrupaciones reciben de la sociedad. De entre los aspectos que se han

que corren en tu propio país. Y creo que en todas esas condiciones saca una nota muy alta», opina David Donald William Cameron. «Dicho esto, la cualidad esencial que necesita todo líder es *judgment*, que en español se podría traducir como buen criterio, saber elegir entre distintas opciones», razona. En Walter Oppenheimer. «El enigma inglés». *El País*, 21 de marzo de 2010.

<sup>23</sup> Edward Said, intelectual y ex miembro del Consejo Nacional Palestino, se refiere de esta manera sobre Yasir Arafat en el libro *Conversaciones con Edward Said*: «Me impresionaron su inteligencia, su rapidez, su memoria, su fantástico atractivo [...]. Podía interactuar, mantener siete conversaciones a la vez, hacer veinte cosas distintas, ya sabes, hablar, comer, contestar el teléfono, escribir, ver la televisión, todo al mismo tiempo. Y hacerlo, a mi modo de ver, de un modo muy abierto. A diferencia de la mayoría de los líderes árabes, él era accesible [...] y siempre te daba la impresión de que estaba intentando aprender». Tariq Ali. «Edward Said: la pluma o la espada». *El País*, 21 de marzo de 2010.

<sup>24</sup> Serían los requisitos mínimos para un político profesional según Schmidt (2009: 55, 198).

<sup>25</sup> Baste como ejemplo la siguiente crónica sobre las elecciones legislativas holandesas de 2010, donde lo relevante es la necesidad de políticos «con brillo», dejándose de lado aquellos con una gestión sólida y cierta respetabilidad: «Más allá de las coaliciones, cuya formación suele demorarse varios meses, la campaña electoral ha puesto de manifiesto otra realidad: faltan líderes con brillo. Le pasa al socialdemócrata Job Cohen, de 63 años. Como alcalde de Ámsterdam se ganó el respeto internacional en 2004 por mantener la paz ciudadana tras el asesinato del cineasta Theo van Gogh, a manos de un holandés de origen marroquí. Como político, demuestra poco espíritu competitivo, flaquea en conocimientos económicos y le falta rapidez en los debates. A cambio, es un gerente sólido y una figura respetada. Respecto a Jan Peter Balkenende, cabeza democristiana y primer ministro saliente, hasta sus próximos admiten que está agotado». Véase *El País*, crónica de Isabel Ferrer, 7 de junio de 2010.

señalado en las páginas anteriores relativos a la necesaria profesionalización de calidad de la clase política, se sostiene que el desarrollo de la misma sería más efectiva en el seno de un partido, y de ahí su imponderable revalorización y la adaptación de la vieja función del reclutamiento hacia una vía de profesionalización de la política.

En efecto, el partido es el instrumento idóneo para impulsar el proceso de selección de candidatos bajo ciertos criterios de alguna manera meritocráticos (cfr. FREIDENBERG & ALCÁNTARA 2009); asimismo, es el escenario adecuado donde llevar a cabo una carrera profesional, ejecutar la rendición de cuentas que el electorado demanda de sus representantes, en la medida en que se hace responsable subsidiario del quehacer de aquél a quien postuló para un puesto. El electorado puede castigar no sólo a quien en su función representativa les defraudó, sino al partido que estaba detrás, que lo eligió mal y que no ejerció ningún control sobre su tarea. Por otra parte, si la financiación de la política se encauza a través del partido, el control del gasto es más fácil de gestionar y, de nuevo, de pedir responsabilidades individuales y colectivas.

La sociedad, mediante los periódicos procesos electorales, articula verticalmente la rendición de cuentas; mientras que lo hace horizontalmente a través de diferentes mecanismos de control, bien sea de origen parlamentario, jurisdiccional o societal, por medio de instancias de revocación de mandato. Los medios de comunicación también desarrollan funciones de control, así como otras instancias de la sociedad civil como *think tanks*, organismos de investigación e instancias evaluadoras de la actividad política. Finalmente, la opinión pública ejerce una acción escrutadora sancionando, en función del control social y de la popularidad, la actuación de los políticos. Este sistema amplio de rendición de cuentas pone el acento en cuestiones muy diversas que, en la mayoría de los casos, se centran en la deshonestidad, la mentira, la incompetencia, la capacidad de comunicación y la falta de transparencia; en algunas sociedades, se hace hincapié en la conducta personal que se aleja de los cánones mayoritarios existentes. No obstante, hay otros aspectos que tienen una extrema importancia para entender la evaluación que la sociedad pueda realizar sobre los políticos y que se refieren al propio rendimiento de la política a la hora de satisfacer demandas esenciales que la ciudadanía exige como prioritarias. La paz y la seguridad, el crecimiento económico y cierta mitigación de

la desigualdad, la cobertura mínima de necesidades sociales irrenunciables en el terreno de la salud, la educación, la vivienda y el trabajo constituyen ejes de actuación para la élite política sobre cuyos resultados es permanentemente evaluada, siendo en épocas de crisis su valoración aún mayor.

Por último, mediante la incorporación de una determinada política de cuotas que impulse la participación femenina en las candidaturas, los partidos pueden incitar decisivamente a la mujer a hacer efectiva su entrada en la política, rompiendo las barreras actualmente existentes. La responsabilidad de hacer real el empoderamiento de la mujer es, sin duda, uno de los enormes débitos que tienen hoy en día los partidos; una vía, por otra parte, para recuperar dosis de legitimidad perdidas.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁNTARA, Manuel

2008 «La democracia en América Latina: calidad y rendimiento». *Sistema*, n.º 203-204, Madrid, pp. 125-148.

2009 «Calidad de los políticos y calidad de la política». En: NÚÑEZ, REYNOSO & SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO (coords.). *La democracia y su contexto*. México: UNAM.

BARRANCO SAIZ, Francisco Javier

2010 *Marketing político y electoral*. Madrid: Pirámide-ESIC.

BARTOLINI, Stefano & Meter Mair

2001 «Challenges to Contemporary Political Parties». En: Larry DIAMOND & Richard GUNTHER (eds.). *Political Parties and Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 327-343.

BORCHERT, Jens

2003 «Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective». En: BORCHERT, Jens & Jürgen ZEISS (eds.). *The Political Class in Advanced Democracies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 1-25.

FREIDENBERG, Flavia & Manuel ALCÁNTARA (eds.)

2009 *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: Tribunal Electoral del Estado de México.

KARKOVEN, Lauri

2010 *The Personalization of Politics. A Study of Parliamentary Democracies*. Colchester: ECPR Press.

KATZ, Richard & Peter MAIR

2007 «La supremacía del partido en las instituciones públicas: el cambio organizativo de los partidos en las democracias contemporáneas». En: MONTERO, José Ramón; Richard GUNTHER & Juan J. LINZ (eds.). *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Editorial Trotta, pp. 101- 125.

HAGOPIAN, Frances & Scott P. MAINWARING

2005 *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.

LINZ, Juan J.

2007 «Conclusiones: los partidos políticos en la política democrática. Problemas y paradojas». En: MONTERO, José Ramón; Richard GUNTHER & Juan J. LINZ (eds.). *Partidos políticos. Viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Editorial Trotta, pp. 277-305.

MAGRIS, Claudio

2009 *El Danubio*, 9.<sup>a</sup> edición. Barcelona: Anagrama.  
[1986]

MAINWARING, Scott; Ana María BEJARANO & Eduardo PIZARRO LEÓNGÓMEZ (eds.)

2006 *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.

MARTÍNEZ ROSÓN, María del Mar

2009 «La ambición política en situaciones adversas: contextos institucionales y personales». *Revista de Estudios Políticos*, 146, pp. 113-148.

PASQUINO, Gianfranco

2010 «El parlamentarismo en Europa Meridional: estudio del modelo italiano». Presentado en el Seminario Internacional *El parlamentarismo europeo y el presidencialismo latinoamericano cara a cara* organizado por la Fundación Manuel Jiménez Abad. Zaragoza, 17 y 18 de marzo de 2010.

PINTO, Álvaro

2007 «Gobernabilidad y partidos políticos». En: BODEMER, Klaus & Fernando CARRILLO FLÓREZ (eds.). *Gobernabilidad y reforma política en América Latina*. La Paz: GICA/BID/REDGOB/Plural Editores, pp. 279-293.

SARTORI, Giovanni

1992 «Parlamento». En SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza Universidad, pp. 177-204.

SCHMIDT, Helmut

2009 *Fuera de servicio. Balance de una vida*. Madrid: Icaria-Fride.

SCHMITTER, Phillippe C.

2010 «Twenty-five Years, Fifteen Findings». *Journal of Democracy*. 21.1.

WEBER, Max

1967 *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

[Sobre el autor]

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

Español. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido Vicerrector de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Universidad de Salamanca. Es Catedrático en la Facultad de Ciencias Políticas y Director del Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca. Ha dictado cursos en distintas universidades: Autónoma de Madrid, Autónoma de Barcelona, Santiago de Compostela, Georgetown University, Universidad de Belgrano, Universidad Católica de Quito. Se ha especializado en sistemas políticos de América Latina, partidos políticos y sistemas de partidos. Asimismo desarrolla investigaciones sobre comportamiento electoral y opinión pública.

Entre sus principales publicaciones cabe destacar: *Gobernabilidad, crisis y cambio* (México: Fondo de Cultura Económica, 2004); *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos* (Barcelona: ICPS, 2004); *Sistemas políticos de América Latina* (Madrid: Tecnos, 3.ª edición, 2003); *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador, 1978-2000* (con Flavia Freidenberg, Quito: FLACSO, 2001); *South American Legislatures: Thinking about Economic Integration and Defence Policy* (Washington, D. C.: CSIS, 2000); y *Sistemas políticos de América Latina* (Madrid: Tecnos, 2.ª edición, 1999).



# Los partidos políticos y la gobernabilidad en América Latina

FLAVIA FREIDENBERG

<flavia@usal.es>

Subdirectora del Instituto de Iberoamérica

Universidad de Salamanca

España

[Resumen] Este trabajo reflexiona sobre el comportamiento de los partidos políticos de América Latina y sus consecuencias sobre la gobernabilidad democrática en la región. Parte de la premisa de que algunas características de su funcionamiento inciden sobre los niveles de gobernabilidad democrática, es decir, sobre la capacidad de los propios actores y las instituciones políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia. El artículo trata de identificar los problemas que enfrentan los partidos políticos en relación con su organización, el modo en que compiten en el sistema de partidos y la manera en que desarrollan sus tareas de gobierno.

[Palabras clave] Partidos políticos, sistemas de partidos, gobernabilidad democrática, reformas, América Latina.

[Title] Political parties and democratic governance in Latin America

[Abstract] This article reflects on the behaviour of political parties in Latin America and its impact on democratic governance in the region. It is based on the premise that some features of its performance impact on the levels of democratic governance, i.e. on the ability of the actors and political institutions to process social demands, provide appropriate responses and lead processes of change that tend to consolidate and deepen democracy. The article aims to identify the problems faced by political parties in relation to their organization, the way they compete in the party system and the way they perform their governmental tasks.

[Keyword] Political parties, party systems, democratic governance, reforms, Latin America.

Freidenberg, Flavia. «Los partidos políticos y la gobernabilidad en América Latina». En: ELECCIONES, 2010, enero-diciembre, v. 9, n.º 10, pp. 33-55.

[Recibido] 14/08/10 & [Aceptado] 15/10/10

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza el modo en que funcionan los partidos políticos en América Latina. Identifica algunos de los problemas que enfrentan estos actores en torno a tres ejes de actuación: su organización, su interacción en el sistema de partidos y el ejercicio de gobierno. Se discute también el modo en que determinadas reformas internas pueden contribuir con la gobernabilidad democrática del sistema político. Las preguntas que guían el estudio tienen que ver con: a) cómo el comportamiento de los partidos puede afectar la gobernabilidad democrática; y, b) qué reformas pueden realizarse en diferentes dimensiones de funcionamiento de los partidos con miras a generar mayor gobernabilidad en el sistema político.

El estudio sostiene que algunas características del funcionamiento de los partidos inciden sobre los niveles de gobernabilidad democrática, esto es, sobre «la capacidad de las instancias políticas para procesar las demandas sociales, ofrecer respuestas adecuadas y conducir procesos de cambio que tiendan a afianzar y profundizar la democracia» (PACHANO 2007: 45). La gobernabilidad democrática es aquella en la que los actores estratégicos interactúan en un marco institucional basado en reglas de juego plurales, en un entorno de respeto de las libertades políticas y garantías hacia el cumplimiento de los derechos fundamentales, y en donde esos actores se relacionan entre sí y con las instituciones en el marco de un conjunto de reglas estables que son percibidas como las que mejor favorecen la consecución de sus intereses (o, al menos, no son consideradas como una amenaza). En este sentido, la gobernabilidad democrática no se limita sólo al cumplimiento de la institucionalidad formal, sino que también incluye la dimensión informal de la política.<sup>1</sup>

Los partidos son actores importantes en los niveles de gobernabilidad democrática de un sistema político. Altos índices de transfuguismo, escasa transparencia en la manera de tomar las decisiones de los partidos, la institucionalización organizativa informal, los bajos niveles de profesionalización de

---

<sup>1</sup> La «gobernabilidad democrática» es aquella en la que los actores estratégicos interactúan en un marco institucional basado en reglas de juego plurales, en un entorno de respeto de las libertades políticas y garantías hacia el cumplimiento de los derechos fundamentales, y en donde esos actores se relacionan entre sí y con las instituciones en el marco de un conjunto de reglas estables que son percibidas como las que mejor favorece la consecución de sus intereses (o, al menos, no son consideradas como una amenaza). Véase COPPEDGE 1994.

los cuadros en el diseño y evaluación de políticas públicas, las dificultades de cooperación al interior de la organización y de ésta con otros partidos y la personalización de los vínculos partidistas por encima de los lazos programáticos pueden dificultar la gobernabilidad democrática. Si bien no todos los sistemas de partidos experimentan dichos elementos de manera simultánea, los de débil institucionalización y los que cuentan con graves problemas de crisis de representación suelen presentar muchas de estas características. A pesar de ello, los políticos y sus partidos tienden a mirar hacia otro lado frente a las críticas, minimizando la relevancia de los cambios en esas dimensiones para mejorar los niveles de gobernabilidad del sistema.

Aun cuando los retos democráticos que enfrentan los sistemas políticos en la región son todavía muchos, es difícil pensar de qué manera podría llevarse a cabo la convivencia política por fuera de los márgenes de la gobernabilidad democrática, así como también es difícil imaginar el funcionamiento del sistema democrático sin un papel activo y protagonista de los partidos. Como ya señalara Schattschneider (1964 [1941]: 1), la democracia representativa es imposible sin partidos políticos, toda vez que estos ejercen funciones básicas para el sistema como representar, movilizar, reclutar y seleccionar élites, socializar y presentar opciones para los votantes, armonizar y articular intereses, proveer de políticas públicas al gobierno, posibilitar ciertos canales de control político y hacer operativas las instituciones del sistema democrático.

El presente análisis se enmarca dentro de la perspectiva del nuevo institucionalismo, en línea con la literatura de la elección racional, lo que sugiere que el contexto institucional que rodea las opciones de los partidos produce incentivos pero también obstáculos sobre su comportamiento y argumenta que diferentes tipos de comportamientos partidistas tienen consecuencias disímiles sobre la política y el sistema político en su conjunto (HAZAN 2002). Los datos aquí presentados corresponden a una línea de investigación que se está desarrollando desde el año 2001; la cual ha tenido diversas etapas con sus consiguientes subproductos, los que han sido financiados por distintas organizaciones e instituciones europeas y latinoamericanas.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> La mayor parte de mis tareas de investigación sobre organizaciones de partidos se han enmarcado en el proyecto «Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina» (Ref. Sec. SEC97-148), financiado por la Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología (España) y dirigido por Manuel Alcántara Sáez entre 1998 y 2001 y por el de «Programas, organización y estrategias electorales de los partidos políticos de América Latina» (Ref.

El texto se divide en cuatro partes. Primero, se analiza el contexto en el que se comportan los partidos políticos latinoamericanos. Segundo, se exploran en términos teóricos las características de los partidos que pueden afectar la gobernabilidad democrática. Tercero, se evalúan algunas de las reformas intrapartidistas que se han realizado en América Latina de cara a mejorar las condiciones en las que los partidos compiten y, finalmente, se propone una serie de reformas que se consideran que pueden mejorar los niveles de gobernabilidad democrática en la región, en aquellos contextos que así lo requieren y en los que, a pesar de no haber manifestado graves problemas de gobernabilidad democrática, aún podrían trabajar en el fortalecimiento de los partidos políticos.

## I. EL CONTEXTO

América Latina ha vivido en las tres últimas décadas el período de mayor estabilidad política de su historia. La democracia, entendida como la forma por medio de la cual se elige al personal político a través de procesos electorales competitivos, limpios y libres, se encuentra asentada en la región. Una importante mayoría de los ciudadanos acepta, valora y compite bajo estas reglas e importantes sectores que anteriormente tenían gran capacidad de veto sobre los procesos de toma de decisiones han visto mermada su capacidad de incidencia. Ese desarrollo político no ha sido homogéneo y los diversos sistemas políticos de la región han tenido que enfrentarse en diferentes momentos y circunstancias a reformas institucionales, líderes antipolíticos tradicionales, crisis económicas, ajustes estructurales, conflictos armados, violencia y pujas intestinas entre actores sociales y políticos. Por tanto, la manera en que se ha rutinizado la democracia y el modo en que sus instituciones y sus actores se han adaptado a los desafíos generó sistemas políticos con características diversas y con distintos grados de capacidad para resolver los problemas cotidianos de los ciudadanos.

---

Sec. SEJ2005-08313/CPL), financiado por la CICYT y dirigido por Manuel Alcántara Sáez entre 2005 y 2008. Entre 2003 y 2005 he recibido financiación puntual del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Costa Rica), Internacional IDEA (Suecia), Ágora Democrática (Capítulo Ecuador), Fundación Carolina (España) y PNUD para estudiar diversos aspectos de los partidos latinoamericanos. Actualmente, participo en la elaboración de productos para el «Observatorio de Partidos Políticos de América Latina» (OPAL) [<http://www.usal.es/iberoame/OPAL>], en el marco del Observatorio de Instituciones Representativas (OIR), financiado por la AECID y la FIIAP de España y adscrito al Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca.

La fortaleza histórica del sistema de partidos, el modo en que habían funcionado las instituciones de manera previa a las quiebras democráticas, la voluntad de las élites por llevar adelante un acuerdo mínimo de reglas y prácticas que mediaran los conflictos y los propios resultados conseguidos por los partidos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos han incidido sobre el nivel de satisfacción que estos manifiestan tener sobre la democracia. La tarea de los partidos no ha sido sencilla, ya que además de los retos de ser gobierno (y oposición), han enfrentado una creciente descapitalización frente a los ciudadanos. Esa desconfianza ha mermado y se refleja en los índices de credibilidad de los partidos, lo que les ha llevado a tener que pensar cómo mejorar su imagen ante los ciudadanos y cómo convencerles respecto de la relevancia de su papel como mecanismos de representación y canalización de las demandas sociales.

Aun cuando en la década de 1990 muchos políticos percibieron que el tipo de funcionamiento interpartidista afectaba su rendimiento electoral y se mostraron más abiertos a llevar a cabo cambios internos, los resultados no fueron suficientes como para mejorar su rendimiento o para evitar la eclosión del sistema de partidos como ocurrió en Venezuela, Bolivia o Ecuador. En estos contextos, la miopía y errática gestión de los partidos tradicionales supuso la emergencia de líderes *outsiders* y de movimientos antipolíticos que bajo un discurso fuertemente antipartidista provocaron el derrumbe de muchas organizaciones que habían gozado de fortaleza electoral y capacidad de chantaje en el sistema de partidos, lo que favoreció el personalismo y minó la gobernabilidad democrática.

## II. ¿QUÉ CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTIDOS PUEDEN AFECTAR LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA?: PROBLEMAS Y DESAFÍOS

¿Cuáles son los problemas más singulares que enfrentan los partidos de la región en la actualidad? En este apartado se reseñarán algunas de las dificultades más importantes que enfrentan muchos partidos de América Latina, estructurados en torno a tres ejes: a) los partidos en cuanto a su organización interna; b) problemas en relación con su gestión de gobierno y c) problemas vinculados a la competencia del sistema de partidos.

### *El partido como organización*

#### *a) Democracia interna: entre la ilusión y el desencanto*

Muchos partidos de América Latina son organizaciones oligárquicas, donde los políticos adoptan decisiones de manera excluyente, sin tener en cuenta las opiniones de sus militantes, quienes sólo son consultados para legitimar políticas y resoluciones previamente tomadas por la cúpula. En ellos, las élites controlan de manera férrea el poder, no facilitan la participación de todos los grupos y/o fracciones en las definiciones programáticas o en la elección de los candidatos; además, las bases carecen de mecanismos para premiar o castigar a sus líderes, si éstos no cumplen con sus promesas o sus programas de gobierno. Tales partidos se caracterizan por tener bajos niveles de democracia interna, con desarrollos organizativos y procesos decisionales poco participativos.

Un partido gozará de democracia interna cuando sus líderes y candidatos se elijan por los miembros a través de mecanismos competitivos; donde las decisiones sean tomadas con la participación voluntaria de sus militantes; los dirigentes se renueven periódicamente a través de mecanismos competitivos; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (fundamentalmente los que son minoritarios); se dé el respeto de aquellos derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones y se ejerciten mecanismos de control político que garanticen la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos hacia el interior del partido.

#### *b) Transfugismo*

En ocasiones, una vez que los candidatos ganan las elecciones y acceden a los cargos de representación popular deciden apartarse del partido, migrar hacia otra agrupación o quedarse como independientes. En aquellos países donde las fronteras formales para irse de un partido son altas, por la presencia de fuertes subculturas partidistas y el rechazo de la población y de las élites al cambio de partidos, el famoso «camisetazo», el costo de irse del partido, también es alto. Pero hay otros casos donde la cantidad de incentivos para quedarse son menores que los que existen para irse y las barreras para crear nuevos partidos o migrar a otros son bajas. En este sentido, no

existen suficientes instrumentos para conseguir disciplina interna que les haga permanecer en el partido.

Si bien no hay datos cuantitativos sobre el nivel de transfuguismo de los sistemas de partidos latinoamericanos; en algunos de ellos como Brasil, Ecuador, Panamá, República Dominicana, Nicaragua o Guatemala, se han dado casos significativos de migración de partidos, lo que también muestra los niveles de conflictividad entre los miembros de los partidos y la incapacidad para resolver dentro de la organización política los problemas internos. En una investigación publicada recientemente se señaló que en Guatemala nueve de cada diez consultados consideraron que el transfuguismo era un verdadero problema; opinión compartida por la mitad de los entrevistados en Panamá (ARCHARD & GONZÁLEZ 2004: 94).

### *c) Ausencia de administración transparente*

El modo en que el partido maneja sus cuentas y consigue sus recursos económicos es un tema clave, toda vez que suele ser una de las causas de la corrupción política (ARCHARD & GONZÁLEZ 2004: 107), así como también una manera para modificar las percepciones negativas de la ciudadanía (RONCAGLIOLO & MELÉNDEZ 2007: 328). La gestión de los recursos y el grado de transparencia que se maneje sobre los gastos internos son clave para mejorar la relación con los ciudadanos. Los recursos que antes se obtenían de los propios militantes ahora hay que conseguirlos por otras vías, e incluso muchas candidaturas se suelen definir más por el dinero que el candidato tenga que por su trabajo o afiliación partidista.

Además, los partidos han cambiado su histórica estrategia de movilización de militantes por otra de captación de «notables», con la intención de que éstos, al ser los candidatos, financien las actividades electorales. Los altos costos de la campaña electoral; la inversión necesaria para poder acceder a los medios de comunicación audiovisuales y los gastos de campaña son, cada vez más, limitantes de la actividad partidista y tienden a generar mayor inequidad en la competencia.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Un ejemplo de inequidad respecto al gasto electoral ha sido la campaña del PRI para Gobernador del Estado de México, donde ha habido una relación bastante clara entre dinero gastado, exposición mediática e incremento en las preferencias de los electores medidas a través de encuestas de intención de voto. También es el caso del multimillonario Álvaro Noboa en Ecuador, quien utiliza a sus empresas como plataforma partidista, aunque el resultado de una y otra elección fue muy diferente.

#### *d) Institucionalización informal de la organización partidista*

Los principales partidos de América Latina son mucho más fuertes y estructurados de lo que se consigue observar a primera vista, ya que cuentan con densas redes de patronazgo y clientelismo que movilizan a los miembros del partido, que realizan el trabajo electoral y cumplen muchas de las tareas clave de éste. Dichas redes no se encuentran contempladas en los estatutos y son raramente registradas por las autoridades u órganos del partido pero reclutan a los militantes, seleccionan candidatos, consiguen dinero, son un vínculo del partido con diversos sectores de la sociedad y, lo más importante, facilitan votos.

Las decisiones, y la manera en que se adoptan, no dependen de los órganos de gobierno que están señalados en los Estatutos sino que son decisiones de liderazgos personalistas o de los caciques regionales; las carreras partidistas están determinadas por los contactos personales y no por el aparato burocrático; las organizaciones locales no funcionan como si fueran sucursales de una organización nacional sino que trabajan desde la casa o los lugares de trabajo de los militantes o los caciques regionales y el financiamiento de la actividad partidista se consigue de manera informal (usualmente ilegal), a partir del patronazgo, las donaciones ilegales o los recursos estatales.

El intercambio asimétrico de bienes y/o servicios que emplean los políticos a cargo de un «patrón» (político) por votos o favores por parte de los «clientes» (votantes) también es un problema que afecta no sólo el rendimiento de estas agrupaciones, sus posibilidades de maximizar beneficios sino también la calidad de la democracia (O'DONNELL 1996; HELMKE & LEVITSKY 2006; FREIDENBERG & LEVITSKY 2007). El clientelismo impregna la vida cotidiana de las sociedades latinoamericanas, al punto que muchas veces los propios involucrados no reconocen sus comportamientos como algo dañino o perjudicial para el sistema político, sino como parte de la cultura política de la región.

#### *El partido como actor de gobierno*

##### *a) Baja profesionalización del partido en la elaboración de políticas y propuestas programáticas*

Uno de los problemas centrales de los partidos latinoamericanos ha sido la dificultad para participar como organización en la elaboración de propuestas

programáticas que contribuyan a la gestión de gobierno. Aun cuando muchos partidos cuentan con fundaciones de análisis y elaboración de políticas públicas, todavía se observan carencias en las políticas de formación que estos desarrollan. La mayoría de los partidos latinoamericanos no cuenta con verdaderos programas de capacitación de sus cuadros profesionales, lo que merma su capacidad de propuesta programática, así como también su habilidad para captar las demandas y necesidades de los ciudadanos.

Si el problema de las democracias latinoamericanas está en la incapacidad para darse buenos gobiernos, los partidos (y sus políticos) se enfrentan a un reto central en este sentido. Ser capaces de dar respuesta a las demandas ciudadanas en un contexto complejo, de manera innovadora, donde hay poco margen para decisiones autónomas e improvisadas y con recursos escasos. Invertir en capacitación es una de las cuestiones que los partidos deben revisar, toda vez que es uno de los incentivos que pueden emplear para hacer más atractiva la participación interna.

### *El partido en el sistema de partidos*

#### *a) Dificultades de cooperación al interior de la organización y con otros partidos*

Uno de los dilemas que enfrentan muchos sistemas partidistas de la región tiene que ver con la escasa capacidad de cooperación entre los miembros de los partidos o entre los partidos de gobierno y los de la oposición. La ausencia de patrones de colaboración entre las élites políticas y las dificultades para generar consensos en torno a políticas de Estado, que promuevan la estabilidad y el bienestar general, es una moneda corriente en muchos países de la región. La cooperación multipartidista debería ser un reto fundamental para los políticos que quieran generar unos mínimos niveles de gobernabilidad democrática en sus sistemas políticos, lo que llevaría a pensar más en diseños institucionales que faciliten la configuración de democracias consociativas.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En los términos desarrollados por Lijphart (2000) en su diferenciación entre modelos de democracias consociativas y mayoritarias.

*b) Carencias para desarrollar vínculos ideológicos y programáticos frente a los de carácter personalista*

La personalización de la política ha sido una de las características centrales de la política latinoamericana, lo que ha dificultado la generación de vínculos programáticos entre los partidos y sus electores. Esta deficiencia se traduce luego en una alta volatilidad electoral y en los problemas de representación de intereses que los partidos enfrentan. Además, el hecho de que los partidos generen vínculos personalistas que predominen sobre los programáticos afecta los niveles de institucionalización de la organización, ya que el grado de autonomía y de sistematicidad de sus procedimientos es magro frente al liderazgo.

*c) Problemas para generar mayor «institucionalización», autonomía organizativa y sistematización funcional del liderazgo*

Muchos partidos tienen una importante capacidad para adaptarse a los «nuevos tiempos» y ser capaces de redibujar sus vínculos programáticos con sus bases. Un ejemplo clásico en este sentido es el del Partido Justicialista en Argentina o el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en Nicaragua, que desde su origen han conseguido representar a grupos diversos pero, además, con el paso del tiempo, sus gobiernos han defendido propuestas tan diferentes que incluso pueden señalarse como contradictorias. Esta capacidad de adaptación programática no es sencilla de desarrollar, por lo que la mayor parte de los partidos latinoamericanos enfrenta dificultades importantes para adaptarse a los nuevos desafíos temáticos e ideológicos.

### **III. ¿CUÁLES HAN SIDO LAS REFORMAS DESARROLLADAS HASTA EL MOMENTO PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS QUE ENFRENTAN LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE LA REGIÓN?**

A partir de la década de 1990, un número importante de partidos latinoamericanos realizó cambios organizativos y estatutarios significativos con la pretensión de mejorar algunos aspectos internos.<sup>5</sup> Las reformas se realizaron

<sup>5</sup> Ejemplo de ello han sido las reformas en Uruguay en 1996 (donde se incluyó la obligatoriedad de la realización de elecciones internas); en Perú (donde se elaboró y aprobó una Ley de Partidos Políticos que incluye la celebración de elecciones internas y un mayor control de la administración electoral en la vida interna de los partidos); en República Dominicana y Panamá y, actualmente, en Colombia (hay fuertes movimientos para mejorar el funcionamiento interno de las organizaciones partidistas), en Costa Rica (donde se está discutiendo

fundamentalmente en dos frentes. Por una parte, se promovieron modificaciones en los términos de la representación de subgrupos como el de mujeres en las listas partidistas y en el acceso a cargos de representación popular y, por otra, se introdujeron cambios en la manera de seleccionar candidatos a cargos de representación popular.<sup>6</sup>

Esas reformas no se hicieron como parte de una estrategia global de democratización, sino que fueron esfuerzos poco coordinados entre sí, limitados muchas veces a ser cambios en las reglas y no en las prácticas políticas. Muchos de los partidos pusieron en práctica lo que señalaba la ley o sus estatutos y algunos, incluso, llevaron a la práctica procesos internos competitivos sin que la ley los obligara, fundamentalmente para elegir candidatos a presidentes (FREIDENBERG 2005). Viejos partidos incorporaron mecanismos electivos en sus estructuras oligárquicas, así como nuevos partidos irrumpieron en la escena política para introducirlos como una manera de combatir esas prácticas excluyentes (FREIDENBERG 2006).

La incorporación de los mecanismos de elección interna dentro de los partidos provocó resultados adversos y generó tensiones internas. En relación con lo primero, las reformas elevaron las expectativas respecto a los alcances que la introducción de esos mecanismos tendría sobre la vida partidista. En muchos partidos se creyó en la capacidad de mejorar el rendimiento al interior de ellos que traía la supuesta democracia interna pero, en la práctica, las experiencias no siempre fueron positivas. El hecho de elegir a un único candidato (en la elección presidencial) no necesariamente pudo replicarse a los otros cargos de elección popular. Las expectativas sobre la democracia interna se frustraron porque éstas no suponían necesariamente debate y discusión, pluralismo y libre competencia; por el contrario, en muchos casos, reforzó el control de las élites, sirvió para la manipulación de las reglas y quienes controlaban el aparato partidista «corrían con ventaja» frente a los candidatos que se encontraban fuera de la coalición dominante.

---

las reformas al Código Electoral), en México (donde es uno de los aspectos a tratar en los temas de reforma política) y en Ecuador (donde en el marco del debate de la elección para la Asamblea Constituyente se discutió e incorporó la necesidad de democratizar internamente a los partidos políticos).

<sup>6</sup> En diferentes trabajos (FREIDENBERG 2005 y 2006) he señalado la importancia de este tipo de procesos en el funcionamiento partidista, como también los trabajos de Schattschneider (1964 [1941]), Gallagher y Marsh (1988), Rahat y Hazan (2001) o Hazan (2002).

En cuanto a los conflictos internos, diversos candidatos y grupos perdedores que compitieron por las candidaturas vieron minadas sus expectativas toda vez que las elecciones se convertían en un «juego de suma cero», ya que compitiendo electoralmente perdían más que negociando beneficios específicos como puestos en las listas o cargos en los gabinetes ministeriales. Al perder la elección interna quedaban claramente marginados dentro de sus propias organizaciones por su exposición pública de carácter confrontacional, propia de una competencia electoral. Aun cuando hay contadas excepciones (por ejemplo, el PAN en México), la mayoría de los partidos vieron que las elecciones internas afectaban la cohesión de la agrupación, generaban malestar o minaban los niveles de confianza entre sus miembros.

La tensión entre ser más democráticos internamente y más competitivos externamente cruzó las organizaciones. Muchos partidos que hicieron elecciones internas vieron que una vez pasado el proceso: a) estaban más débiles internamente para competir con otros partidos, ya que las disputas por el poder habían minado la confianza entre los líderes y desgastado a las bases; b) tenían menos dinero para enfrentar la campaña, ya que los gastos se duplicaban por la necesidad de ganar la interna; c) los riesgos de fracturas se incrementaron; d) no ganaban elecciones generales; y, e) no mejoraba la calidad de sus candidatos, por el contrario, muchas veces el que era un buen candidato interno no era competitivo en el ámbito externo (o a la inversa). Con lo cual, muchas de las reformas y experiencias realizadas no habían resuelto los problemas para los cuales habían sido pensadas y llevadas a la práctica.

#### **IV. REFORMAS PENDIENTES DE LOS PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA DE CARA A CONTRIBUIR CON LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

##### *¿Qué hacer?: contenidos de las reformas*

Las coaliciones dominantes de los partidos de América Latina deberían pensar en llevar a cabo una serie de reformas internas, si pretenden mejorar su vínculo con los ciudadanos y maximizar sus beneficios electorales y/o estratégicos, así como también incrementar los niveles de gobernabilidad y la institucionalización de los sistemas de partidos.

- a) La realización de elecciones internas cerradas, simultáneas, supervisadas por el organismo electoral, financiadas de manera pública, donde participen los militantes del partido, con el fin de garantizar la idea de «un hombre/una mujer, un voto»; preservando la organización del entorno y haciendo que el partido sea el que tome sus decisiones sin incidencias externas. Asimismo, la renovación periódica de los cargos de dirección y de control político por medio de procedimientos competitivos puede contribuir a mejorar los niveles de transparencia y credibilidad de los ciudadanos hacia los partidos.
- b) La extensión de los procesos de elección interna para todos los cargos de elección popular, en todos los ámbitos institucionales. Las listas de candidatos deberían formarse a partir de procesos del tipo *top down* (de abajo hacia arriba) para garantizar una mayor participación de los militantes en el proceso de definición de las candidaturas y también generar mayores niveles de identificabilidad respecto a la gestión. Los políticos deberían pensar en extender todos esos procedimientos en las estructuras locales partidistas y no sólo en las ciudades más importantes.
- c) La refuncionalización de los ámbitos locales partidistas, transformándolos en espacios que cumplan con funciones como la de reclutamiento de nuevos grupos de miembros; la recolección de demandas locales, la elaboración de propuestas programáticas puntuales —más cercanas a los ciudadanos— de cara a que se sientan identificados con las propuestas del partido de manera más directa.
- d) La introducción de mecanismos de rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las bases. Uno de los problemas claves —hasta el momento muy poco explorado en el análisis sociopolítico— es el de la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos respecto de los militantes del partido. Esto tiene que ver con los vínculos entre liderazgo y militancia y traduce en el interior de los partidos una exigencia natural hacia el sistema político. La hipótesis sostiene que la democratización se consigue con mayor control de los ciudadanos hacia sus representantes, lo cual se hace extensible a los militantes con respecto a sus autoridades y candidatos. El hecho de que los dirigentes de

los partidos deban responder a las exigencias de los miembros y de los ciudadanos es lo que los diferencia de cualquier otro tipo de organización.

- e) La informatización de la comunicación interna, generando procesos de innovación en la circulación de los mensajes e introduciendo mecanismos más directos entre políticos y electores, para que estos puedan comunicarse sin filtros con sus representantes. Para ello se debería procurar la informatización de los registros de membresía (padrones electorales), la gestión de los materiales de campaña *on line*, la descentralización de los procesos de implementación de los recursos de campaña, la gestión de los recursos financieros *on line*, entre otros. Ello supone una mayor transparencia en la circulación de la información y en el modo en que se gestionan los recursos. En este sentido, también importa el modo en que se relacionan los órganos internos y las unidades locales del partido. Una mayor participación de los militantes (territorial y/o funcional) en el proceso decisorio y una mejor representación en los órganos de gobierno supone un mayor pluralismo dentro de la organización.
- f) El desarrollo de programas de capacitación en elaboración e implementación de políticas públicas. En este sentido, cada partido podría desarrollar tareas de «docencia partidista» contratando expertos que formen a los militantes en gestión e implementación de políticas sociales, así como también procurando la creación de grupos de estudio, equipos de investigación y desarrollo de redes que contribuyan en la formación de los políticos partidistas. La capacitación de los miembros (candidatos y militantes) es uno de los retos principales para la renovación de los políticos en sus agrupaciones. La formación de los cuadros suele estar más orientada hacia el triunfo electoral que al ejercicio de gobierno, lo que hace que durante la época no electoral el partido pierda la oportunidad de mantenerse activo. Los mayores esfuerzos han estado orientados hacia la adopción de herramientas de *marketing* y de comunicación para ganar elecciones y no en la preparación de sus programas de gobierno y gestión de sus cargos.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Como señaló César Gaviria en la reunión del Foro Interamericano de Partidos Políticos de la OEA, en el año 2001: «los partidos tienen que recuperar su vocación de prepararse para gobernar [...] los candidatos emplean gran cantidad de recursos, tanto económicos como personales e institucionales en el proceso de ganar elecciones».

Además, se podría procurar la creación de escuelas multipartidistas con el objetivo de que los partidos discutan transversalmente sobre diversos temas comunes de desarrollo del Estado, procuren recursos en conjunto y apostar por generar confianza y conocimiento mutuo entre los dirigentes y militantes de las diferentes organizaciones, lo que luego se traducirá en mejores condiciones de entendimiento entre los políticos partidistas para generar mayores cotas de gobernabilidad.

*¿Cómo hacerlo?: factores que pueden condicionar las reformas*

Diversos factores externos al partido, de tipo institucional y competitivo, y de naturaleza interna a la propia agrupación, de carácter organizativo, actitudinal o institucional, pueden incidir sobre la posibilidad de hacer reformas y sobre el contenido y calidad de esas reformas. A continuación se explora el modo en que estos diferentes elementos pueden afectar los procesos de reforma interna necesarios para mejorar la gobernabilidad democrática:

*a) Factores institucionales y competitivos del entorno*

- *Diseño institucional y reglas de juego (forma de gobierno, leyes electorales, estructura territorial del poder, organismos electorales que aplican reglas).*

Entre los elementos institucionales externos al partido se debe tener en cuenta la presencia (o no) de reglas electorales nacionales que determinen el modo en que el partido debe funcionar internamente (selección de candidatos, elaboración de programa, tipo de campaña electoral, financiamiento electoral, entre otros); el tipo de estructura de voto vigente en el sistema electoral, la forma de organización de gobierno y la distribución territorial del poder pueden afectar diversos aspectos del partido. Si la ley obliga a los partidos a llevar a cabo un determinado tipo de proceso de selección de candidatos (como en Uruguay, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), los partidos no tendrán mucho margen de acción en la selección del mecanismo a usar. Por tanto, la ley funciona como uno de los incentivos más importantes respecto a los procesos de selección de candidatos.

---

[...]. Ni las campañas reservan recursos para la transición ni para preparar el gobierno, ni los Estados ponen a disposición de los gobiernos tales recursos».

La introducción de mayores controles institucionales en materia de fiscalización ha impulsado la apertura de los partidos hacia procesos electorales internos competitivos (como se ha podido ver en el caso mexicano hasta la reforma electoral de 2007). Por ejemplo, la participación de los tribunales electorales en la aplicación de las reformas partidistas ha favorecido la democratización interna de los partidos, aun cuando en algunas circunstancias ha generado críticas por parte de los diversos sectores. Algunos no están de acuerdo con la injerencia de los tribunales en los procesos internos de los partidos, toda vez que viola el principio de autonomía organizativa. Ello conduce a reflexionar respecto a la necesidad de mantener un equilibrio entre el grado de autonomía y el papel de las instituciones del Estado en el control interno de los partidos, aun cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados o de grupos internos de la agrupación.

- *Cultura política de los ciudadanos y exigencia de legitimidad externa.*

La demanda de una mayor legitimidad de los candidatos y los partidos por parte de la opinión pública influye en la probabilidad de que los partidos realicen procesos de reforma orientados a una mayor democratización interna, pluralismo e inclusión de sectores subrepresentados. Cuanto mayor sea esa presión desde los ciudadanos, mayor probabilidad de que se hagan elecciones internas e incluso que —al menos— se preocupen por estos temas. Lo mismo ocurre con las demandas de transparencia interna o de fiscalización. Que los ciudadanos exijan a los políticos a través de las urnas o de la presión de la opinión pública determinados comportamientos puede funcionar como un incentivo importante para conseguir los objetivos de democratización interna.

- *Competencia política y efecto contagio.*

La experiencia que el partido haya tenido en elecciones pasadas, tras haber empleado mecanismos competitivos de selección de candidatos o cómo haya financiado sus campañas anteriores, es uno de los elementos que más condicionan la probabilidad de utilizar nuevamente dicho procedimiento o mecanismo de actuación. Por ejemplo, si tras la celebración de elecciones internas el partido ha salido debilitado o ha perdido la elección general, es muy probable que ya no quiera utilizar mecanismos competitivos para la próxima elección. A diferencia de ello, si el partido ha resultado ganador o si los candidatos que fueron elegidos

han posicionado exitosamente al partido en la opinión pública, puede que la agrupación se anime para la próxima elección con este tipo de mecanismo.

También influye el tipo de proceso que otros partidos hayan empleado para la misma elección. El efecto contagio, en este sentido, resulta clave. Si los otros partidos son transparentes a la hora de llevar a cabo la elección de sus candidatos, definir sus programas de gobierno o cualquier otro procedimiento, hay más probabilidades de que un partido se decida a emplearlo para no quedar como una organización oligárquica frente al resto de los partidos y ante la opinión pública.

- *Influencia de la cooperación externa en los lineamientos a seguir.*

La existencia de programas de organismos multilaterales, agencias de cooperación gubernamentales u organizaciones no gubernamentales que presionan para que los partidos realicen cambios internos es otro elemento que condiciona el funcionamiento interno. Diferentes agencias de cooperación y medios académicos han influido notoriamente sobre las decisiones de los partidos al momento de seleccionar sus candidatos. También a partir del ingreso en la agenda mediática de la necesidad de llevar a cabo elecciones internas como una manera de legitimación ante los ciudadanos. Estas presiones han sido notorias en Bolivia, Perú y Ecuador (por International IDEA y Asociación Civil Transparencia); en Nicaragua (a través de la Embajada de Estados Unidos y la OEA); en República Dominicana (por OEA y Participación Ciudadana), por mencionar algunos ejemplos.

#### *b) Factores organizativos, actitudinales e institucionales del partido*

- *Tamaño de la organización (expansión geográfica, número de militantes) y grado de burocratización.*

A mayor densidad de la estructura organizativa, mayor burocratización y menor posibilidad de hacer reformas en dicha estructura, orientadas hacia la descentralización del proceso de toma de decisiones, el incremento del pluralismo o la competitividad interna (FREIDENBERG 2006). Los partidos pequeños pueden tener más facilidades para hacer cambios internos, mientras que los más grandes deben negociar con más actores, líneas o facciones, y por tanto tal vez tengan menos posibilidades de cambio.

- *Nivel de democracia interna y control del liderazgo sobre la organización.*

Cuanto mayor sea la centralización organizativa y mayor el control del liderazgo partidista sobre el proceso de toma de decisiones (menor democracia interna), hay mayor posibilidad de hacer reformas desde las élites para mejorar el rendimiento exterior del partido (profesionalización de las campañas electorales, participación en coaliciones, inversión en capacitación). Asimismo, cuanto menor sea la centralización organizativa y mayor el control de las bases sobre el proceso de toma de decisiones (mayor democracia interna), hay mayor posibilidad de hacer reformas desde las bases, orientadas al rendimiento interno del partido (capacitación, pluralismo interno, participación de subgrupos).<sup>8</sup>

- *Nivel de competencia interna y grado de fraccionalización.*

Las divisiones internas de la organización también pueden afectar las probabilidades de cambio interno así como también el nivel de cohesión del partido para aceptar la necesidad de llevar adelante una reforma partidista. La relación entre fraccionalización y cambio organizativo no siempre es la misma. En algunas oportunidades cuanto mayor sea la fraccionalización interna, con alto nivel de competencia entre ellas, más probable será que se fomente un proceso de reformas, orientado hacia mecanismos de tomas de decisiones más incluyentes (democratización interna, pluralismo y competitividad).<sup>9</sup> Pero no siempre ha ocurrido así. En algunas oportunidades esa división interna mina la posibilidad de reforma porque aquellos partidos más jerárquicos, menos fraccionalizados y más cohesionados, tienen más probabilidades de imponer los cambios internos necesarios para contribuir a la gobernabilidad democrática.

## V. CONCLUSIONES

En diversos foros y trabajos he resaltado que el éxito de cualquier proceso de reforma organizativa está en la voluntad política que la coalición dominante tenga para impulsarla. Sólo cuando los políticos perciban que la organización

---

<sup>8</sup> Estas hipótesis aún deben ser corroboradas empíricamente en un gran número de casos, aunque algunas de estas características se han dado en República Dominicana y otros países latinoamericanos en la década de 2000 (FREIDENBERG 2006).

<sup>9</sup> Un buen ejemplo de ello ha sido la experiencia del Partido de los Trabajadores en Brasil, de cara a una mayor profesionalización de sus campañas electorales, siendo esto un elemento que mermó la democracia interna.

necesita cambios internos y tengan la intuición de que esos cambios pueden ser beneficiosos para ellos (intereses particulares) o para el partido (intereses generales), aceptarán y promoverán las reformas. Posiblemente, alguno querrá que las reglas que se adopten beneficien a su grupo más cercano o puede que todos quieran eso. La cuestión está en que habrá algunas reglas que no gustarán a muchos, pero que son necesarias para mejorar el funcionamiento de los partidos. Llegará un momento en que los propios políticos impulsen los cambios, simplemente como una manera de sobrevivir a ciudadanos desencantados, para evitar la emergencia de liderazgos antipartidistas o por mera necesidad electoral.

Ahora bien, las reformas también necesitan de ciudadanos que presionen por ellas. Los ciudadanos deberían castigar en las urnas a los partidos que no cambian sus comportamientos oligárquicos, poco transparentes y jerárquicos. Si los ciudadanos prefieren con su voto a partidos oligárquicos frente a otros que han realizado reformas para asegurar procedimientos competitivos, pues entonces, los políticos nunca abandonarán las viejas prácticas. Deben procurarse incentivos claros (políticos e institucionales) para que los partidos transformen sus mecanismos internos y con ello sean más propicios para generar gobernabilidad democrática.

El futuro de los partidos políticos está asociado a una mayor transparencia de sus gestiones; una mayor profesionalización de los políticos y un incremento en su institucionalización interna, de cara al fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de sus actividades. Esto supone promover la competencia interna, generar un reclutamiento más abierto, así como una mayor adecuación entre las reglas formales e informales. Partidos más democráticos tendrían que conseguir mayor número de votantes y afiliados; mayor número de recursos humanos y financieros para las actividades electorales y no electorales; mayor legitimidad frente al potencial electorado e incluso elaboración de políticas más informadas. Y, finalmente, mayor confianza por parte de los ciudadanos, lo cual es clave para generar mayores condiciones de gobernabilidad democrática en los sistemas políticos de América Latina.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel & Flavia FREIDENBERG

2001a «Los partidos políticos en América Latina». *América Latina Hoy* 27 (abril): 17-35 (Salamanca: Instituto de Iberoamérica, USAL).

2006 «El proceso político en perspectiva comparada». En: ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; Ludolfo PARAMIO, Flavia FREIDENBERG & José DÉNIZ. *Reformas económicas y consolidación democrática (1980-2006)*. Madrid: Editorial Síntesis.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel & FREIDENBERG, Flavia (eds.)

2001b *Partidos políticos de América Latina*, 3 volúmenes. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

ARCHARD, Diego & Luis GONZÁLEZ

2004 «Las voces de los líderes». En: *Un desafío a la democracia, los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: International IDEA, OEA.

AUYERO, Javier

2000 *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham: Duke University Press.

COPPEDGE, Michael

1994 «Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina». *Revista Síntesis, Revista Documental en Ciencias Sociales Iberoamericanas*, vol. 22: 61-88 (Madrid: AIETI).

FREIDENBERG, Flavia

2005 «Mucho ruido y pocas nueces: organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina». *Polis* vol. 1 (1): 91-134 (México: UAM).

2006 «La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto». En: THOMPSON, José & Fernando SÁNCHEZ. *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: IIDH.

FREIDENBERG, Flavia & Steve LEVITSKY

2007 «Las organizaciones informales de partidos». *Desarrollo Económico*, vol. 46, n.º 184 (enero-marzo), pp. 539-568 (Buenos Aires: IDES).

GALLAGHER, Michael & Michael MARSH (eds.)

1988 *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. Londres: Sage Publications.

KATZ, Richard

2001 «The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy». *Party Politics*, vol. 7 (3): 277-296 (Londres: Sage Publications).

HAZAN, Reuven

2002 «Candidate Selection». En: LEDUC, Lawrence; Richard NIEMI & Pippa NORRIS. *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*. Londres: Sage Publications.

HELMKE, Gretchen & Steven LEVITSKY (eds.)

2006 *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins Press.

LIJPHART, Arend

2000 *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

LINZ, Juan José

2002 «Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes». En: GUNTHER, Richard, MONTERO, José Ramón & LINZ, Juan J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press.

O'DONNELL, Guillermo

1996 *Another Institutionalization: Latin America and Elsewhere*. Kellogg Institute Working Paper # 222. Notre Dame: Kellogg Institute for International Studies.

PACHANO, Simón

2007 *La trama de Penélope: Procesos políticos e instituciones en Ecuador*. Quito: FLACSO.

PNUD

2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Washington, D. C.: PNUD.

RAHAT, Gideon & Reuven HAZAN

2001 «Candidate Selection Methods: An analytical framework». *Party Politics*, vol. 7 (3): 297-322 (Londres: Sage Publications).

RONCAGLIOLO, Rafael & Carlos MELÉNDEZ

2007 «Conclusiones y recomendaciones». En: *La política por dentro. Cambios y continuidades de las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima: IDEA y Ágora Democrática.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer E.

1964

[1941] *Party Government*. Nueva York: Holt, Rinehart & Winston.

SFERZA, Serenella

1994 *Organizational Formats and Party Performance: the Shifting Advantages of Factionalism and the Trajectory of the French Socialist Party*. Working Paper 64. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.

[Sobre la autora]

FLAVIA FREIDENBERG

Argentina. Subdirectora del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (España). Profesora Contratada Doctor del Área de Ciencia Política y de la Administración de la misma Universidad. Directora Académica del Programa de Máster y Doctorado en Estudios Latinoamericanos. Directora de *América Latina Hoy*, revista en Ciencias Sociales, que edita la Universidad de Salamanca.

Ha impartido docencia en instituciones académicas de excelencia de Francia, México, Ecuador, El Salvador, Argentina, Nicaragua, Honduras, Perú, República Dominicana y España, y ha desarrollado estancias de investigación en Estados Unidos, México, Ecuador, Perú y Argentina. Sus líneas de interés se centran en los sistemas políticos comparados; partidos y sistemas de partidos; diseño institucional y reforma electoral; elecciones y comunicación política.

Ha realizado consultorías para el BID, PNUD, International IDEA, Ágora Democrática Ecuador, Fundación Arias para la Paz, Participación Ciudadana (Ecuador) e Instituto Interamericano de Derechos Humanos/CAPEL. Es miembro de diversas asociaciones de Ciencia Política y de Estudios Latinoamericanos (LASA, ALACIP, AECPA, CEISAL y la Asociación Castellano-Leonesa de Ciencia Política); miembro de la Comisión Ejecutiva de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) desde agosto de 2008, columnista de Infolatam.com desde 2006 y miembro de la Junta Directiva de la Asociación Española de Ciencia Política desde octubre de 2009.



# Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina\*

DANIEL ZOVATTO

<d.zovatto@idea.int>

Director Regional para América Latina

IDEA Internacional

Costa Rica

KEVIN CASAS

<kcasaszamora@brookings.edu>

Profesor Investigador

Brookings Institution

Estados Unidos de Norteamérica

[Resumen] El artículo analiza la experiencia de América Latina sobre el financiamiento político. Para ello se enfatiza en que el dinero puede introducir distorsiones en el proceso democrático, como uno de sus principales riesgos, de ahí que sea tan importante la necesidad de una buena regulación para eliminar o controlar tales peligros. Asimismo, contiene recomendaciones, producto de la reflexión práctica, para que la regulación sobre el financiamiento de la política pueda aumentar sus probabilidades de éxito. Características de la región —desigualdades, iniquidades, corrupción, entre otras de este tipo— comprometen a la sociedad y a las instituciones a la regulación del financiamiento político.

[Palabras clave] Partidos políticos, regulación del financiamiento a los partidos políticos, calidad de la democracia, América Latina.

[Title] To Arrive on Time: Notes on the Regulation of Political Financing in Latin America

[Abstract] The article analyzes the experience of Latin America with regard to political funding. To this end it is emphasized that money can introduce distortions in the democratic process, as one of its major risks, which is why the need for good regulations to eliminate or control such hazards is so important. It also contains recommendations, resulting from practical reflection, on how the regulations on political funding might increase their chances of success. The characteristics of the region - inequality, injustice, corruption, among others - commit society and institutions to effective regulation on political funding.

[Keyword] Political parties, regulation of political party financing, quality of democracy, Latin America.

CASAS, Kevin & Daniel ZOVATTO. «Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina». En: ELECCIONES, 2010, enero-diciembre, v. 9, n.º 10, pp. 57-84.

[Recibido] 09/06/10 & [Aceptado] 15/10/10

\* Este artículo fue publicado en la revista *Nueva Sociedad*, n.º 225, de enero-febrero 2010.

## 1. EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO: ENTRE LA LECHE MATERNA Y EL VENENO

«La relación entre el dinero y la política se ha convertido en uno de los grandes problemas del gobierno democrático». Con esa frase abrió James Kerr Pollock su pionero volumen sobre las prácticas de financiamiento político en Gran Bretaña, Alemania y Francia, publicado en 1932. Tal aseveración, así como su llamado a la opinión pública a entender que «una vida política saludable no es posible en tanto el uso del dinero permanezca sin controles», son más veraces en la actualidad que en el propio tiempo de Pollock (1932: 328). La expansión de la democracia, la creciente complejidad de los procesos electorales y la conciencia de los riesgos que la corrupción supone para la viabilidad de los sistemas democráticos han situado al financiamiento de la actividad política en el centro de la discusión pública en todo el mundo. El tema ha adquirido un perfil global y urgente.

En la base de ese interés hay un hecho ineludible: si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento (GRINER & ZOVATTO 2004: 298). El uso de recursos económicos es un elemento *imprescindible* para la competencia democrática. Más que una patología de la democracia —como frecuentemente se le presenta en la discusión pública— el financiamiento político es parte de la normalidad y la salud de la vida democrática. Es innegable, sin embargo, que el dinero es capaz de introducir distorsiones importantes en el proceso democrático. Su desigual distribución incide, en primer lugar, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los partidos y los candidatos para llevar su mensaje a los votantes. En segundo lugar, su posesión confiere a los individuos y a los grupos sociales una posibilidad diferenciada de participar en las elecciones y ejercer su influencia sobre los candidatos y los partidos a través de sus contribuciones. Ello es de importancia crítica para la democracia. Cuando el poder político simplemente es un espejo del poder económico, el principio de «una persona, un voto» pierde su significado y la democracia deja de ser, en las palabras de Elmer Schattschneider, un «sistema de poder alternativo, capaz de compensar el poder económico» (1975 [1960]: 119). En tercer lugar, los procesos de recaudación de fondos ofrecen obvias oportunidades para la articulación de intercambios entre los donantes privados y los tomadores de decisiones públicas, o, cuando menos, para la continua aparición de conflictos de intereses para estos últimos.

Así, pues, si su utilización no es regulada o es mal regulada, el dinero puede amenazar la legitimidad de los procesos y las prácticas democráticas. La lapidaria frase del político norteamericano Jesse «Big Daddy» Unruh, que alguna vez sentenció que «el dinero es la leche materna de la política», cuenta, así, sólo una parte de la verdad. Lo cierto es que esa leche tiene elementos importantes de toxicidad, que es preciso eliminar o, al menos, controlar, si no han de destruir el organismo democrático.

Estas preocupaciones son particularmente pertinentes en América Latina. Es la nuestra una región que presenta asombrosas desigualdades en la distribución de recursos económicos, inequidades que inevitablemente crean sesgos en los procesos democráticos. Es también una región donde la presencia del crimen organizado es una realidad indiscutible, que moviliza miles de millones de dólares al año y es, por ello, capaz de corromper y subvertir las instituciones democráticas. Regular el financiamiento político en América Latina es de vital importancia para la preservación de la democracia. Los sistemas políticos de la región en general lo han entendido así, como lo sugiere la profusión de esfuerzos regulatorios intentados en las últimas dos décadas. Por más que sus resultados hayan sido frecuentemente decepcionantes, esa proliferación de esfuerzos es un signo de desarrollo democrático: mucho más consolidadas que los sistemas democráticos en otras regiones, las democracias latinoamericanas están en condiciones de abordar temas de alta complejidad como la regulación del financiamiento político, un asunto irresuelto aun en las democracias más desarrolladas.

Las siguientes páginas son ante todo un inventario, en un doble sentido: en primer lugar, de los riesgos que comporta el tema del financiamiento político para la democracia; en segundo lugar, de algunas reflexiones prácticas para dar viabilidad a las propuestas de regulación y aumentar sus probabilidades de éxito.

El texto es, de esta manera, animado por una intención eminentemente práctica, más que académica, aunque muy conscientes estemos de la urgencia de echar a andar una rigurosa agenda de investigación empírica que sitúe el tema en el centro de las ciencias políticas y permita iluminar su discusión pública. Estas páginas buscan estimular una discusión que aumente las posibilidades de que los sistemas políticos latinoamericanos lleguen a tiempo para regular adecuadamente el delicado papel del dinero en la vida democrática.

## 2. ¿CUÁLES SON LOS RIESGOS? LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA

Si abordar adecuadamente la regulación del financiamiento político es una tarea urgente para las democracias en América Latina, ello se debe a que en las últimas tres décadas de vida democrática los países latinoamericanos han mostrado la gama de riesgos que implica la ausencia de una regulación efectiva de esta materia. Al igual que en otras latitudes —desde Israel hasta Japón, pasando por los Estados Unidos y Alemania— los recurrentes escándalos relacionados con el financiamiento político han hecho tambalear gobiernos en la región, al tiempo que han debilitado a los partidos políticos y erosionado la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas. Cinco modalidades de riesgo lucen particularmente serias, además de recurrentes, en el subcontinente. Serán ilustradas a continuación con algunos ejemplos.

### 2.1 UTILIZACIÓN DE FINANCIAMIENTO ESPURIO O ILEGAL

El financiamiento privado constituye un recurso legítimo y necesario para los partidos políticos y sus candidatos, con sus virtudes y peligros. Entre aquéllas, cabe destacar que permite a los partidos afinar sus puentes de contacto con la sociedad. Sin embargo, la posibilidad de recaudar fondos privados para financiar actividades políticas abre un abanico de riesgos considerable para la democracia. El primero y más serio de ellos es la posibilidad de utilizar para fines políticos dinero originado en actividades delictivas o ilegales.

En el caso de América Latina, el mayor peligro es el riesgo de que el narcotráfico y, en general, el crimen organizado, penetren las instancias políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas.<sup>1</sup> No es ésta, en absoluto, una posibilidad teórica. Los casos de las campañas de los ex presidentes Jaime Paz Zamora en Bolivia, Ernesto Samper en Colombia y Ernesto Pérez Balladares en Panamá, todos durante la década anterior, son tan sólo algunos de los más notables ejemplos que registra la región de penetración del narcotráfico en las campañas políticas.<sup>2</sup> Estos ejemplos son apenas la parte más visible de un fenómeno mucho más extendido y perturbador, que presenta

---

<sup>1</sup> Un análisis de la relación entre financiamiento y corrupción política en América se encuentra en GRINER & ZOVATTO 2004: 299-302.

<sup>2</sup> Véase MAYORGA 1998: 35; JORDAN 1999: 158-162; VARGAS, LESMES & TÉLLEZ 1996; CASAS ZAMORA 2003: 46; «DRUGS ARE BACK» 1996; y «WELL I NEVER...» 1996.

particulares riesgos en países como México, Colombia y Brasil, en los que las grandes campañas nacionales son complementadas por una vigorosa actividad electoral a escala subnacional.<sup>3</sup> Cabe señalar, en el mismo sentido, el riesgo de que los procesos de descentralización política emprendidos en casi toda la región faciliten la captura de las instituciones por parte del crimen organizado, habida cuenta del costo generalmente limitado de las campañas locales.

El narcotráfico y el crimen organizado plantean riesgos de particular intensidad para los procesos políticos, pero no es el único peligro. La financiación de campañas de alcaldes y diputados por parte de organizaciones paramilitares en Colombia en la última década, la vasta operación de financiamiento ilegal puesta en movimiento por el ex presidente Fernando Collor de Mello en Brasil, la desviación ilegal de fondos de la empresa petrolera estatal PEMEX a la campaña del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y la recepción de fondos prohibidos del exterior al Partido Acción Nacional (PAN) en el año 2000 en México, así como el envío secreto de US\$ 800.000 en una maleta proveniente de Venezuela a la campaña de la presidenta Cristina Fernández en Argentina, configuran otros ejemplos de la enorme gama de modalidades que ha asumido la utilización de fuentes de financiamiento cuestionables en las campañas del subcontinente.<sup>4</sup>

## 2.2 LA COMPRA DE INFLUENCIA Y LOS CONFLICTOS DE INTERÉS

Como se dijo anteriormente, aun en los casos en que los recursos para la actividad partidaria y electoral no provengan de fuentes cuestionables ni sean obtenidos por vías ilegales, es claro que las contribuciones privadas pueden comprometer el interés público y, en casos extremos, «privatizar» la toma de decisiones por parte de los funcionarios. Eso dependerá, entre otros factores, de la cuantía de las contribuciones, de la transparencia con que se manejen y del grado de discrecionalidad con que operen quienes toman decisiones. En el mejor de los

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, en los meses previos a las elecciones legislativas de 2009, en México hubo al menos dos casos de precandidatos legislativos (uno en el Estado de Chihuahua y otro en el Estado de México) que fueron ligados al crimen organizado por reportes de prensa. Véase «Héctor Murguía...» 2009; «Registran candidatura...» 2009.

<sup>4</sup> Véase GEDDES & RIBEIRO-NETO 1992: 646; KINZO 1998: 135, nota 23; CÓRDOVA & MURAYAMA 2006; «EL “PEMEXGATE”...» 2002; «CASO MALETÍN...» 2007; «MALETÍN...» 2008; «CONVICTION...» 2008. El caso de la presidenta Fernández en Argentina remite a una patología con una larga tradición en la región: el financiamiento de partidos o candidatos por parte de gobiernos extranjeros, desde la antigua Unión Soviética hasta Taiwán. Véase al respecto el análisis de los casos de Uruguay y Costa Rica en CASAS-ZAMORA 2005.

casos, como lo han mostrado las investigaciones en los Estados Unidos, Costa Rica y Uruguay, las donaciones privadas facilitan considerablemente el acceso de los donantes a los tomadores de decisión, sin que necesariamente condicionen el contenido de sus determinaciones (CASAS-ZAMORA 2005: 226; SORAUF 1992: 164-171). En palabras utilizadas por la célebre sentencia de *Buckley vs. Valeo* en el contexto norteamericano, las contribuciones privadas no sólo pueden afectar los procesos democráticos por los intercambios corruptos a los que efectivamente den lugar, sino también por la apariencia de corrupción que con frecuencia generan.<sup>5</sup>

### 2.3 LAS INIQUIDADES ELECTORALES GRAVES

Aunque sería necio sostener que la posesión de recursos económicos por parte de candidatos y partidos es capaz de determinar por sí misma los resultados electorales, es obvio que sí es capaz de crear significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos. Asimismo, una distribución de recursos groseramente desigual puede crear una apariencia de iniquidad capaz de afectar la legitimidad de los resultados.

Los ejemplos abundan en la región: desde la gran disparidad documentada en el financiamiento de las opciones políticas de izquierda con respecto al financiamiento de partidos más conservadores en países como México, Uruguay o Costa Rica, hasta el caso extremo de la elección de 1990 en Perú, en la que el gasto en publicidad del candidato más apegado al statu quo, Mario Vargas Llosa, superó por un factor de 56 a 1 las erogaciones incurridas por la campaña de Alberto Fujimori (MIRÓ QUESADA 1998: 481).

Aún más serios son los casos en que las iniquidades económicas se combinan con otro factor distorsionador: el uso de los recursos del Estado para favorecer al partido o candidato oficial. Ello puede ir desde lo más sutil y difícilmente detectable —por ejemplo, la asignación de publicidad estatal en medios de comunicación como forma de presionar el comportamiento periodístico— hasta formas mucho más obvias y generalmente prohibidas por la ley en los sistemas democráticos. Aunque el tema forma parte habitual del prontuario de alegatos de los partidos de oposición en casi toda la región, los casos de las elecciones presidenciales

---

<sup>5</sup> Véase texto de la sentencia en CORRADO 1997: 67-77.

y referendos en Venezuela en los últimos años y, en algunos sentidos la contienda presidencial en México en 2006, pueden ser mencionados como ejemplos en los que *prima facie* las acusaciones no han estado desprovistas de mérito.<sup>6</sup>

Nada de esto es bueno para la democracia. Sin embargo, algunos de los casos citados contienen una advertencia fundamental: las disparidades detectadas no impidieron el triunfo de Fujimori en Perú, el ascenso electoral y eventual triunfo del Frente Amplio en Uruguay en 2004, o el robusto resultado obtenido por el Partido de la Revolución Democrática en México y el Partido Acción Ciudadana en Costa Rica, que les llevó a ambos muy cerca del triunfo electoral el año 2006. No sólo es necesario afirmar que la disponibilidad de recursos económicos es apenas una de las muchísimas variables que explican la dinámica electoral, sino que es preciso recordar uno de los hallazgos de múltiples investigaciones empíricas sobre las elecciones al Congreso en los Estados Unidos: el gasto electoral tiene rendimientos marginales decrecientes que, en algunos casos, pueden llegar a ser negativos.<sup>7</sup>

Asimismo, debe notarse que el tema de la distribución de recursos económicos es distinto al del costo de las campañas electorales, con el que frecuentemente se le asocia. El alto costo de las campañas puede sin duda suponer una importante barrera de acceso a la competencia electoral. Sin embargo, es necesario tratar este punto con cautela. La común afirmación de que el costo de las campañas es prohibitivo en la región y está aumentando sin cesar, además de contenciosa desde el punto de vista empírico,<sup>8</sup> no necesariamente implica un desvalor para la democracia. En algunos casos puede simplemente denotar elecciones más competitivas, en las que un mayor número de

---

<sup>6</sup> El uso y abuso electoral de los recursos estatales por parte de quienes están en el poder es un extendido fenómeno en todo el mundo en desarrollo, aunque en muy distintos grados y con diversas modalidades. En contextos autoritarios y semiautoritarios, el acceso ilimitado a esos recursos por quienes ostentan el poder es, con frecuencia, el rasgo definitorio del financiamiento político y el obstáculo fundamental para la existencia de una arena electoral equitativa. Los casos de Egipto o Rusia, entre muchos, vienen a la mente (véase AMMAR 2008; RABIE 2008; «RUSSIAN ELECTION...» 2008). En todos los países, hay obvias y considerables dificultades para investigar este fenómeno. Eso no lo hace menos real, por supuesto. Sobre el caso venezolano confróntese: UNIÓN EUROPEA 2005: 45; UNIÓN EUROPEA 2006: 41; «EXIGEN LEY...» 2009. En el caso de México, el uso de algunos programas sociales por parte del gobierno y las actuaciones del presidente Vicente Fox durante la campaña de 2006 fueron muy controversiales; véase CÓRDOVA 2008: 6; TRIFE 2006: 158-217; VALDEZ ZEPEDA 2006.

<sup>7</sup> Sobre los rendimientos marginales decrecientes del gasto electoral, véase WELCH 1976 y JACOBSON 1985.

<sup>8</sup> Véase CASAS-ZAMORA 2005: 111-117, 159-162. Para otros contextos cf. PINTO-DUSCHINSKY 2002 y ANSOLABEHRE et ál. 2001.

contendores tienen acceso a recursos económicos suficientes para competir efectivamente. Este punto puede ser decisivo en algunos contextos.

La experiencia de México, donde la reforma electoral de 1996 favoreció el acceso de los partidos de oposición a un subsidio estatal excepcionalmente generoso, es un recordatorio de que una distribución más equitativa de los recursos puede tener efectos considerables en la calidad de la competencia democrática, como lo ha advertido Giovanni Sartori (1991: 260; véase también WOLDENBERG 1998). La experiencia mexicana sugiere algo más: en un contexto en el que los partidos de oposición deben competir con un partido fuertemente consolidado en todas las estructuras de poder, la alternabilidad puede depender precisamente de la capacidad de la oposición para gastar *mucho* dinero. El costo creciente de las elecciones no es, por sí mismo, un signo de patología democrática. La mala distribución de recursos económicos entre competidores electorales, en cambio, casi siempre lo es.

#### 2.4 LA DESARTICULACIÓN DE LOS PARTIDOS Y DEL SISTEMA DE PARTIDOS

Una democracia funcional requiere un sistema de partidos estable, no demasiado fragmentado y caracterizado por dinámicas centrípetas y no centrífugas. Igualmente, requiere de partidos sólidos, capaces de alimentar el proceso político continuamente y de ser algo más que maquinarias electorales. Ambos requerimientos, sobre todo el primero, son de particular importancia en los regímenes presidenciales prevalecientes en la región, que muestran una propensión importante a experimentar conflictos entre poderes cuando coexisten con sistemas de partidos altamente fragmentados.<sup>9</sup>

Si bien el financiamiento político no determina la volatilidad, el formato o la polarización del sistema de partidos, su regulación sí es capaz de crear incentivos que marginalmente afectan su comportamiento. De manera más directa, las reglas de financiamiento —y en particular el método de desembolso escogido para los subsidios estatales, donde éstos existen— pueden incidir decisivamente en la institucionalización de los partidos y en su consolidación como agrupaciones con vida permanente.

---

<sup>9</sup> Véase al respecto el análisis sobre los sistemas de partidos de América Latina en PAYNE 2006: 165-196.

En ambas dimensiones, las tendencias mostradas por la región no son favorables. Una revisión de la dinámica del sistema de partidos en 17 países latinoamericanos desde finales de la década de 1980 muestra un aumento del número efectivo de partidos en 10 de los 17 países.<sup>10</sup> Por otro lado, la volatilidad electoral de la región continúa siendo comparativamente muy alta y alcanza índices asombrosamente elevados en países como Perú y Guatemala, con sistemas de partidos con altísimos indicadores de fragilidad (MADRID 2005: 6).<sup>11</sup> Por otro lado, con la posible excepción de los partidos mexicanos y de algunos otros ejemplos aislados en otros países (por ejemplo: Frente Amplio en Uruguay, Alianza Republicana Nacionalista en El Salvador, Partido Revolucionario Democrático en Panamá), los niveles de institucionalización de los partidos políticos en la región son sumamente bajos, aun en democracias muy consolidadas como Costa Rica, Uruguay o Chile.<sup>12</sup>

Los casos colombiano y mexicano merecen una mención especial. En Colombia es muy posible que las reglas bastante liberales de acceso al financiamiento estatal —que le permiten beneficiarse incluso a candidatos propuestos por «movimientos sociales» o por «grupos significativos de ciudadanos»— contribuyeron a la virtual licuefacción que sufrió el sistema de partidos en la década anterior, parcialmente revertida por la reforma electoral de 2003 (DE LA CALLE 1998: 106-111).<sup>13</sup> Por su parte, la experiencia mexicana en la que un cuantioso subsidio estatal ha sido dispuesto para cubrir las actividades partidarias permanentes es sugerente del poderoso efecto que pueden tener las subvenciones no electorales en la consolidación institucional de los partidos. México, que sólo en esta década culminó su transición democrática, tiene hoy acaso los partidos más robustos de toda la región, con vocación de permanencia y capacidad competitiva en todos los ámbitos.

Es importante que las reglas de financiamiento político no creen barreras excesivas a la participación electoral. Sin embargo, es por lo menos tan

---

<sup>10</sup> Cálculo de los autores con base en cifras oficiales y metodología de LAAKSO & TAAGEPERA 1979.

<sup>11</sup> Véase también datos en PAYNE 2006: 183.

<sup>12</sup> Confróntese al respecto el estudio, ya con algunos años de más, de MAINWARING & SCULLY 1995. También CASAS-ZAMORA 2005: 14, n. 22.

<sup>13</sup> Sobre la reforma electoral de 2003 y sus efectos véase RODRÍGUEZ RAGA & BOTERO 2006.

importante que tiendan a favorecer —así sea marginalmente— la consolidación de los partidos y una cierta estabilidad del sistema de partidos.

## 2.5 LA PÉRDIDA DE CREDIBILIDAD DE LA REGULACIÓN DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Una regulación deficiente del financiamiento político puede ser tan negativa como la ausencia completa de normas en esta materia. Ello porque todo esfuerzo regulatorio tiende a levantar las expectativas de que nuevas normas serán capaces, al menos, de moderar los peores abusos en esta materia. Las reformas fracasadas dejan un sedimento de desilusión y cinismo que se convierte en una barrera para nuevos intentos de regulación.

Desafortunadamente, la región es pródiga en ejemplos de reformas mal diseñadas o desprovistas de recursos para ser adecuadamente puestas en práctica. La introducción de reglas de transparencia en el financiamiento privado en Costa Rica, en 1996, constituye un ejemplo elocuente de los efectos derivados de un marco normativo mal concebido. La carencia de un mandato explícito para que las autoridades electorales verificaran la contabilidad de los partidos y las estructuras de campaña, así como la ausencia de responsabilidades claramente individualizadas por el incumplimiento de la normativa, condenaron a la legislación costarricense a tener una limitada capacidad para regular los abusos en el financiamiento político. Esto lo reveló con toda claridad la campaña presidencial del año 2002, cundida de irregularidades que afectaron, en distinto grado, a los partidos mayoritarios costarricenses (CASAS-ZAMORA 2004: 240-244). Aún más claro es el caso de la reforma argentina de 2002, cuya ejecución —en un país de 40 millones de habitantes, con estructuras federales e intensa actividad electoral en todos los ámbitos— fue dejada en manos de un grupo de 24 jueces federales, insuficientes para hacer cumplir las detalladas disposiciones de la legislación. A partir del momento en que, a 10 días de las elecciones, el candidato victorioso en la elección presidencial del año 2003 reportó públicamente que sus gastos electorales habían ascendido a la suma de \$1, la legislación vio seriamente comprometida su credibilidad (FERREIRA RUBIO 2005: 10-11, 2007).

La experiencia mexicana, por el contrario, muestra cómo la legislación bien diseñada, acompañada del fortalecimiento de las instituciones controladoras,

de muchos recursos y de férrea voluntad política para sancionar incumplimientos, puede conducir a una aplicación creíble de las provisiones legales, capaz de controlar algunos de los peores riesgos en materia de financiamiento político (OROZCO 2008).

Como se ve, de cada una de estas cinco modalidades de riesgo la región está más que avisada. Introducir legislación adecuada y efectiva para regular el papel del dinero en la política en América Latina es, por ello, imperativo. Para acometer la tarea de regular es preciso tener claro, desde un inicio, las lecciones que arroja la experiencia internacional, abundante aunque poco estudiada sistemáticamente.

### 3. LECCIONES SOBRE LA REFORMA DEL FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Que una regulación adecuada y efectiva del financiamiento político sea muy necesaria en América Latina, no la hace inevitable. Como se ha señalado anteriormente, la historia reciente de la región está llena de ejemplos de reformas condenadas al fracaso por problemas en su diseño y ejecución. En muchos casos tales defectos no son más que la materialización de intereses opuestos a la regulación de una materia muy sensible para la competencia electoral. En otros, sin embargo, los resultados decepcionantes no son más que el reflejo de la inflación retórica, los mitos y las expectativas desproporcionadas que casi siempre acaban gobernando la discusión. Aunque se conoce mucho menos del tema de lo que sería conveniente para la democracia, lo que se sabe con cierta rigurosidad tiende a mostrar que el dinero rara vez determina los resultados políticos y que los instrumentos para regular su influencia en la política pocas veces logran algo más que un éxito moderado y transitorio.

La experiencia internacional sugiere que si los esfuerzos regulatorios en materia de financiamiento político han de alcanzar, al menos, un modesto nivel de éxito, los actores políticos que emprenden esta tarea deben observar algunas reglas básicas.

#### *a) Haga las preguntas correctas*

La enumeración de riesgos serios y recurrentes para la democracia realizada en la parte inicial de este trabajo plantea algunas preguntas fundamentales,

que deberían servir como una suerte de guía para casi cualquier esfuerzo normativo en este campo. Esas preguntas, son, al menos, seis:

- i)* ¿Cómo minimizar el riesgo de la entrada de fuentes de financiamiento cuestionables en los partidos y campañas?
- ii)* ¿Cómo minimizar el riesgo de que, como consecuencia de la búsqueda de recursos para las campañas o las actividades partidarias, emerjan conflictos de interés para los tomadores de decisión o que, si emergen, no sean detectados por los ciudadanos o la prensa?
- iii)* ¿Cómo minimizar el riesgo de la utilización electoral de recursos públicos por parte de las autoridades del gobierno?
- iv)* ¿Cómo generar condiciones en las que un grupo adecuadamente amplio de partidos o candidatos tenga una posibilidad mínima de transmitir su mensaje a los votantes?
- v)* ¿Cómo generar condiciones para que la regulación del financiamiento político no alimente la inestabilidad del sistema de partidos y contribuya a su institucionalización?
- vi)* ¿Cómo crear condiciones para que la legislación sobre financiamiento político se aplique eficazmente?

Cada una de esas seis preguntas apunta a un tema fundamental para la salud de democracia, desde la integridad de los tomadores de decisión, hasta la equidad electoral y la credibilidad de las leyes. Es virtualmente imposible que alguna reforma pueda acometer todas estas necesidades simultáneamente, plenamente o siquiera coherentemente. En todo caso, no todas son igualmente prioritarias en todos los contextos. Por eso, es fundamental que toda reforma se sustente en un diagnóstico medianamente riguroso de lo que urge modificar.

Iniciar un proceso de reforma con una postura a priori sobre lo que debe ser reformado y cómo reformarlo, sin haber realizado primero un diagnóstico, constituye un grave error que termina por obstruir el proceso de negociación política que requiere la adopción y aplicación exitosa de los cambios normativos.

*b) Pregúntese si los fundamentos están en su lugar*

Si bien las dificultades para regular el financiamiento político son comunes a todas las democracias, se plantean en forma más clara en las democracias en vías de desarrollo o en los países que están experimentando transiciones democráticas. Como lo han dicho agudamente Torres Rivas & Aguilar en un estudio sobre Guatemala, la investigación y regulación del financiamiento electoral están fundamentadas en «supuestos de modernidad» (1998: 283). Ello es, suponer la existencia de instituciones electorales y contraloras consolidadas, partidos políticos con un mínimo de institucionalización y una prensa hábil, diligente e independiente que se encuentre protegida de la intimidación política. La regulación del financiamiento político demanda no sólo paciencia sino prestar atención a aspectos políticos muy básicos, sin los cuales está condenada al fracaso. Se trata, de algún modo, de una reforma política de «segunda generación» que los sistemas democráticos sólo pueden razonablemente emprender una vez que tareas básicas —como el empadronamiento de la ciudadanía o la eliminación del fraude electoral— ya han sido completadas exitosamente.

*c) Cuestione las verdades convencionales*

A su sentido de urgencia, los reformadores deben añadir un cierto escepticismo que les permita revisar algunas de las más extendidas creencias en materia de financiamiento político, que frecuentemente confunden más de lo que iluminan y distorsionan más de lo que describen.

Entre las verdades convencionales que deben ser examinadas con cuidado están la noción de que el costo de las campañas electorales está aumentando escandalosamente, que la televisión es la responsable de su aumento, que el financiamiento político determina los resultados electorales, que las contribuciones políticas explican las grandes políticas públicas, que las contribuciones privadas compran regularmente las decisiones políticas y que cuando un donador político recibe un beneficio la contribución es la causa de ese *quid pro quo*.<sup>14</sup>

Todas estas afirmaciones apuntan a problemas muy importantes, que merecen ser discutidos. Sin embargo, en torno a todas ellas, en diferentes grados,

---

<sup>14</sup> Véase, entre muchos, CASAS-ZAMORA 2004: 254-259; SMITH 2001: 39-65; SORAUF 1992: 161-190.

existe evidencia controvertida. Cada una de ellas puede o no ser cierta en una circunstancia específica, pero casi con seguridad no será cierta en todas partes. Hacen mal los reformadores cuando asumen que lo es. Se vuelve a plantear, así, un punto ya mencionado: nada sustituye al diagnóstico riguroso como base de toda reforma.

*d) Aproveche las crisis*

Si algo ha mostrado reiteradamente la experiencia internacional es que los intentos para reformar integralmente las reglas de financiamiento político rara vez ocurren en forma espontánea, preventiva o inevitable. Tanto en las democracias desarrolladas como en las que están en vías de desarrollo, la experiencia ha mostrado que tales reformas casi siempre son el resultado de escándalos y crisis que ponen el tema en el centro del debate político. La crisis suele ser la madre de la reforma (o al menos su «partera») y la mejor aliada de quienes tienen genuino interés en mejorar la regulación.

*e) Legisle pensando en el largo plazo, pero revise en el corto plazo*

Si las crisis por venir pueden ser disparadoras de la reforma, no es conveniente que definan exclusivamente su contenido. La experiencia comparada aconseja evitar cambios en las reglas político-electorales para responder a hechos variables y coyunturales, exclusivamente a problemas del momento. Aunque esos problemas tiñen todo esfuerzo regulatorio, es preciso aquilatarlos en su verdadera dimensión.

La reforma del financiamiento político debe basarse en una mirada estratégica de mediano y largo plazo. La política demanda una visión de futuro, basada en un conjunto de reglas de juego claras y estables. Piénsese en la cadena de fenómenos que un cambio en las reglas de financiamiento trae aparejado: adecuación de las maquinarias partidarias al nuevo sistema, incluyendo nuevas formas de relacionamiento con los electores; ajuste de los medios de comunicación a nuevas formas de hacer política; y adecuación de las estructuras de administración de la autoridad electoral a la nueva realidad, para no citar sino algunos de los cambios más notorios (PERELLI 2006). Ello no puede ni debe estar cambiando radicalmente en cada campaña.

No obstante, será inevitable hacer ajustes y hay que estar abierto a ellos. La regulación del financiamiento político es conocida en Alemania como la «legislación interminable». Todo reformador debe estar muy consciente del carácter tentativo de sus esfuerzos y de la necesidad de revisarlos periódicamente. Este es un tema condenado a la sucesión de distintas reformas legales, de ahí la importancia de tener en cuenta su carácter fluctuante y coyuntural (GRINER & ZOVATTO 2004: 335).

*f) Preste atención a la combinación de instrumentos y al entorno institucional*

Cada uno de los instrumentos de regulación del financiamiento político —en particular los sistemas de financiamiento estatal— admite muchas variaciones y está ligado a un entorno normativo mucho más amplio que condiciona sus efectos. La evidencia disponible advierte contra la tentación de hacer afirmaciones empíricas generales sobre los efectos de cada instrumento de regulación. Prestar atención a la combinación de normas es crucial para predecir con algún grado de precisión los efectos de las normas de financiamiento político. Olvidar ello es una receta para las prescripciones equivocadas y las sorpresas desagradables.

Aún más, en algunos casos las medidas requeridas para enfrentar algunos de los dilemas fundamentales del financiamiento político no serán consistentes con las requeridas para lidiar con otros. Algunos pasos necesarios para mejorar la calidad de la competencia electoral, por ejemplo, no necesariamente serán compatibles con el imperativo de no alimentar la inestabilidad del sistema de partidos. En esto, como en otras cosas, se aplica la vieja regla de vida de que no todas las cosas buenas vienen juntas.

De la misma manera, es vital prestar atención al entorno político e institucional en el que se introducen las regulaciones del financiamiento político. Factores como el tipo de régimen, el sistema electoral, la presencia de estructuras unitarias o federales, la fragmentación del sistema de partidos, el arraigo de las identidades partidarias, el alcance y profundidad de la intervención estatal, y las prerrogativas judiciales, para mencionar unos pocos, moldean decisivamente los incentivos y necesidades financieras de los actores políticos, los obstáculos para monitorear los flujos de contribuciones y gastos y, en última instancia, los efectos de cualquier sistema de financiamiento político.

Comprender el entorno institucional no hace de la predicción de los efectos de una reforma una ciencia exacta, ni cosa parecida. Con toda seguridad, toda reforma acabará por generar consecuencias imprevistas y, casi siempre, no deseadas. Tener la humildad y la sabiduría para revisar con alguna regularidad las normas introducidas es, por ello, esencial.

*g) Sea moderado*

Si bien es cierto que tratándose de la regulación del financiamiento político no existe nada que sustituya la aplicación efectiva de la ley, es igualmente cierto que la medicina regulatoria debe tomarse en dosis cuidadosamente administradas. La historia no ha tratado con amabilidad los intentos de introducir normas draconianas para regular el financiamiento político. Como se mencionó más arriba, los topes generales de gasto, por ejemplo, han demostrado ser de difícil aplicación y han acumulado una larga historia de fracasos en países que van desde los Estados Unidos hasta Japón. Lo mismo puede decirse de los intentos de instaurar prohibiciones absolutas de las contribuciones privadas. En los pocos casos en que los reformadores han tratado de hacerlo —como en la India y Francia—, han recibido sorpresas desagradables: las contribuciones privadas han continuado realizándose pero en formas singularmente corruptas y opacas, obligando a los reformadores a volver sobre sus pasos y a re-legalizar los aportes privados. Yace aquí una lección crucial: entre más difícil se haga a los partidos y candidatos recaudar fondos por vías legales, más probable será que lo hagan mediante procedimientos oscuros y cuestionables.

*h) Busque aliados y construya consensos*

La reforma de las reglas de financiamiento político no es simplemente un problema técnico sino, ante todo, político. Generalmente los reformadores se mueven en un angosto espacio en el que deben acometer dos tareas a veces incompatibles: por un lado, la de construir amplias coaliciones que pongan presión sobre quienes se benefician del statu quo —típicamente los partidos establecidos— y, por otro, la de involucrar tanto como sea posible en la elaboración de la reforma a los partidos políticos. Estos últimos, casi siempre resisten cualquier proceso tendiente a cambiar las condiciones de la competencia democrática e invariablemente tratarán de hacer fracasar aquella legislación

que les sea impuesta en forma inconsulta. Tampoco debe olvidarse nunca que, antes que nadie, los personeros de los partidos son los *verdaderos* expertos en materia de financiamiento político. Ese caudal de experiencia no debe ser desaprovechado por ninguna reforma.

Todo ello requiere ciertamente buscar aliados dentro y fuera del sistema político. La prensa independiente, que ha demostrado ser acaso el más poderoso control sobre las prácticas cuestionables de financiamiento político en muchas democracias, puede ser un aliado particularmente poderoso. Pero sobre todo requiere concebir la reforma como un proceso basado en el diálogo y el consenso, en el cual participe el más amplio espectro posible de actores político-partidarios y en el que sean involucrados y consultados diferentes sectores sociales. Esto permitirá que la reforma que se adopte adquiera, además de un alto grado de legitimidad, sostenibilidad en el tiempo.

*i) Acompañe la reforma con recursos adecuados*

Todo sistema efectivo para regular el financiamiento político debe venir aparejado de recursos económicos, humanos y jurídicos para hacerlo aplicar, si no ha de perder totalmente su credibilidad. Este punto es particularmente relevante en América Latina, donde existe una enorme propensión a creer que la introducción de cambios en los estatutos legales garantizará por sí misma su impacto en la realidad. El caso de México, ya mencionado, muestra que es posible acometer con relativo éxito la creación de controles al financiamiento político, pero que ello requiere de instituciones robustas y de muchos recursos. Que no se olvide: las reformas fallidas son más que simplemente inocuas. Por el contrario, alimentan el desencanto político de la ciudadanía y afectan la credibilidad de futuros esfuerzos de regulación.

*j) Sea realista*

Esta es, acaso, la lección más importante. Es razonable esperar que regulaciones bien concebidas y aplicadas puedan reducir significativamente las prácticas de financiamiento político más cuestionables y riesgosas para la democracia. Sin embargo, creer que la introducción de esas regulaciones será capaz de erradicar, de una vez por siempre, las patologías del financiamiento político es absurdo y contraproducente. Quienes aspiren a elaborar reformas en esta

materia no deben abrigar grandes ilusiones sobre las victorias que les esperan como resultado de sus empeños. Después de todo, existe muy poca evidencia de que la introducción y aun la cabal puesta en práctica de controles sobre el financiamiento sirven para aumentar dramáticamente la legitimidad de los sistemas políticos o la imagen pública de los reformadores. La lucha para limpiar las prácticas de financiamiento político es, en el mejor de los casos, un camino entre riesgos. Cuando se encuentran desprovistas de regulación, tales prácticas alimentan sospechas generalizadas y dañinas mitologías; cuando se les regula inadecuadamente, generan desencanto con las reformas y escepticismo de las intenciones de los políticos que las introdujeron; cuando se les regula rigurosamente, producen escándalos recurrentes sobre métodos cuestionables de financiamiento y, en consecuencia, mayor cinismo político. Así, los autores de reformas al financiamiento político pueden fracasar hasta cuando tienen éxito. Por admirables que sean nuestras ambiciones, es importante comprender que la reforma al financiamiento político no es más que un intento por limitar los daños infligidos a valores democráticos centrales por el ineludible papel del dinero en la política.

#### **4. ¿HACIA DÓNDE IR? ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA**

Asumiendo que existen la voluntad y los recursos para hacer funcionar un sistema riguroso de control del financiamiento, la experiencia internacional y el elenco de riesgos que enfrentan en materia de financiamiento político las democracias latinoamericanas, esbozado en las páginas anteriores, sugieren la conveniencia de introducir algunos instrumentos regulatorios como los siguientes:

- a) Mayor control del financiamiento privado, con prohibición de las donaciones anónimas, de personas jurídicas y de fuentes extranjeras, principalmente.
- b) Sistema de subvención pública que garantice acceso a los partidos y candidatos, en condiciones de equidad, a recursos adecuados para financiar sus actividades ordinarias y electorales.
- c) Adopción de controles sobre algunos disparadores del gasto electoral, por ejemplo:

- Limitación de la duración de las campañas electorales,
  - Topes a la emisión de publicidad por parte de partidos y candidatos en medios de comunicación;
  - Facilitación de espacios publicitarios en la televisión pública y privada a los partidos políticos, asegurando que al menos una parte de esos espacios se distribuya en forma igualitaria entre los contendientes.
- d) Adopción de mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y publicidad del manejo financiero de partidos y candidatos, mediante medidas como las siguientes:
- Individualización de la responsabilidad financiera de las campañas a través de la creación de la figura del agente electoral, de acatamiento obligatorio para todos los partidos en todos los ámbitos;
  - Establecimiento de la obligación de los partidos de reportar periódicamente todos sus ingresos a la autoridad electoral o autoridad competente en la materia;
  - Imposición a los medios de comunicación de la obligación de reportar las tarifas y descuentos concedidos a los partidos y candidatos.
- e) Establecimiento de un sistema gradual de sanciones a los responsables financieros de los partidos en los casos de incumplimiento de la legislación vigente. Ese sistema podría incluir:
- La retención de los subsidios estatales;
  - Establecimiento de multas y penas de prisión;
  - La disolución del partido y la revocación de la credencial de funcionarios electos por sufragio popular como sanción para las violaciones reiteradas y de excepcional gravedad.
- f) Fortalecimiento del órgano de control, a través del refuerzo de su autonomía, tanto en términos políticos como financieros. Dicha instancia debe tener inequívocas potestades legales para supervisar, verificar y auditar los reportes presentados por partidos y candidatos, así como para hacer las investigaciones del caso y, de ser necesario, instruir procesos legales.

Ninguna de las anteriores sugerencias está exenta de controversia, que será mayor cuanto más se profundice en el detalle de su diseño constitucional, legislativo o reglamentario, según sea el caso. Asimismo, es evidente que esta lista de propuestas no constituye un paquete monolítico que precise ser adoptado en su totalidad. Por el contrario, la experiencia comparada advierte sobre la conveniencia, incluso la inevitabilidad, de proceder pacientemente, por aproximaciones sucesivas, dando prioridad a los cambios más urgentes y más dotados de consenso político.

Lo realmente crucial es que las reformas adoptadas —cualesquiera que sean— vayan acompañadas de los recursos para aplicarlas rigurosamente, de la voluntad de revisarlas cuando muestren sus inevitables limitaciones y del realismo para entender que ningún sistema de financiamiento político, por sofisticado que sea, es capaz de garantizar por sí mismo la integridad y la transparencia de la actividad política.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANSOLABEHERE, Stephen; Alan GERBER & James M. SNYDER  
2001 «Corruption and the growth of campaign spending». En: Lubenow, Gerald C. (ed.). *A User's Guide to Campaign Finance Reform*; Oxford, Rowman & Littlefield Publishers.
- CARRILLO, Manuel; Alonso LUJAMBIO; Carlos NAVARRO & Daniel ZOVATTO  
2003 *Dinero y contienda político-electoral: reto de la Democracia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- CASAS-ZAMORA, Kevin  
2001 «Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: Apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos». En: ROVIRA, Jorge (ed.). *La Democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica – Fundación Friedrich Ebert.  
2003 «Financiamiento de campañas en Centroamérica y Panamá». *Cuadernos de CAPEL*, n.º 48, San José.  
2004 «Regulando el financiamiento político en Costa Rica: Algunas reflexiones prácticas». En: PRADO, Mimi (ed.). *Modernización*

*del Estado costarricense*. San José: Centro Internacional para el Desarrollo Humano–Fundación Konrad Adenauer.

2005 *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester: European Consortium for Political Research.

«Caso maletín...»

2007 «Caso maletín: cuatro detenidos en EE. UU.». *BBC Mundo.com*, 13/12/2007. Disponible en: <[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7141000/7141500.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7141000/7141500.stm)> (última consulta: 10/11/10).

CEPEDA-ULLOA, Fernando

1997 *Financiación de Campañas Políticas*. Bogotá: Editorial Ariel.

«CONVICTION IN SPY...»

2008 «Conviction in Spy Case Over Cash-Filled Suitcase». *The New York Times*, 3/11/2008. Disponible en: <<http://www.nytimes.com/2008/11/04/world/americas/04suitcase.html?ref=americas>> (última consulta: 10/11/10).

CÓRDOVA, Lorenzo

2008 «La reforma electoral de 2007-2008: Reporte ejecutivo». Documento inédito.

CÓRDOVA, Lorenzo & Ciro MURAYAMA

2006 *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*. México D. F.: Cal y Arena.

CORRADO, Anthony; Thomas E. MANN; Daniel R. ORTIZ; Trevor POTTER & Frank J. SORAUF (eds.)

1997 *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.

DE LA CALLE, Humberto

1998 «Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Colombia». En: DEL CASTILLO & ZOVATTO 1998: 101-145.

DEL CASTILLO, Pilar & Daniel ZOVATTO (eds.)

1998 *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José: IIDH-CAPEL.

«DRUGS ARE BACK»

1996 «Drugs are back». *The Economist*, 25/5/1996.

EL PANAMÁ AMÉRICA

2001 *El Panamá América*, Ciudad de Panamá, 14/8/2001.

«EL “PEMEXGATE”...»

2002 «El “Pemexgate”, una novela de no-ficción». *Proceso*, Ciudad de México, 13/10/2002.

«EUROPEAN POLITICS...»

1999 «European politics plagued by funding scandals». *The Guardian*, 4/12/1999.

«EXIGEN LEY...»

2009 «Exigen ley que regule uso de recursos públicos en campaña». *El Universal* (Caracas), 21/2/2009.

FEDERAL ELECTION COMMISSION

1998 *Annual Report 1997*. Washington D. C.: Federal Election Commission.

2002 «Alternative Dispute Resolution Program». Disponible en: <<http://www.fec.gov/em/adr.shtml>> (última visita: 11/11/10).

FERREIRA RUBIO, Delia

2005 *El control del financiamiento de los partidos en Argentina: ¿Qué cambió con la nueva ley?* Buenos Aires: Universidad del CEMA, Serie Documentos de Trabajo n.º 292.

2007 «Financiamiento de los partidos políticos en Argentina». Presentación realizada en el seminario «La legislación comparada sobre financiación de los partidos políticos», Montevideo, Uruguay, 27-28 de noviembre de 2007.

GEDDES, Barbara & Artur RIBEIRO-NETO

1992 «Institutional sources of corruption in Brazil». *Third World Quarterly*, vol. 13, n.º 4.

GRINER, Steven & Daniel ZOVATTO (eds.)

2004 *De las normas a las buenas prácticas: El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA-IDEA.

GRINER, Steven & Zovatto, DANIEL

2004 «Lectura regional comparada». En: GRINER & ZOVATTO 2004: 297-342.

«HÉCTOR MURGUÍA...»

2009 «Héctor Murguía: los narcos en casa». *El Universal* (Ciudad de México), 27/3/2009.

JACOBSON, Gary

1985 «Money and votes reconsidered: congressional elections, 1972-1982». *Public Choice*, vol. 47, n.º 1.

JORDAN, David C.

1999 *Drug Politics: Dirty Money and Democracies*. Norman: University of Oklahoma Press.

KATZ, Richard S. & Robin KOLODNY

1994 «Party organization as an empty vessel: Parties in American politics». En: KATZ, Richard S. & Peter MAIR, eds. *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*. Londres: Sage.

LA PRENSA...

1995 *La Prensa de Panamá* (Ciudad de Panamá), 22/7/1995.

LEVUSH, Ruth et ál.

1991 *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries*. Washington D. C.: Law Library of Congress.

- LAAKSO, Marku & Rein TAAGEPERA  
 1979 «Effective number of parties: A measure with application to Western Europe». *Comparative Political Studies*, vol. 12, n.º 1 (abril).
- MADRID, Raúl  
 2005 «Ethnic cleavages and electoral volatility in Latin America and the Caribbean». *Comparative Politics*, vol. 38 (octubre).
- MAINWARING, Scott & Timothy SCULLY  
 1995 «Introduction: party systems in Latin America». En: MAINWARING, Scott & Timothy SCULLY (eds.). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- «MALETÍN...»  
 2008 «Maletín: apuntan al gobierno venezolano». *BBC Mundo.com*, 17/10/2008. Documento obtenido de la Internet: <[http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin\\_america/newsid\\_7677000/7677327.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_7677000/7677327.stm)> (última consulta 11/11/10).
- MAYORGA, René  
 1998 «El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia». En: DEL CASTILLO & ZOVATTO 1998: 35-51.
- MIRÓ QUESADA, Francisco  
 1998 «Financiamiento de partidos políticos y las campañas electorales en el Perú». En: DEL CASTILLO & ZOVATTO 1998: 459-514.
- OROZCO, Jesús  
 2008 «Financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México». En: FONTAINE, Arturo; Cristián LARROULET; Jorge NAVARRETE & Ignacio WALKER (eds.). *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago: PNUD-CEP-Libertad y Desarrollo-CIEPLAN.
- PAYNE, Mark et ál.  
 2006 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D. C.: BID-IDEA.

PERELLI, Carina

2006 «Reformas a los sistemas electorales: Algunas reflexiones desde la práctica». *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n.º 1, Pontificia Universidad Católica de Chile.

PINTO-DUSCHINSKY, Michael

2002 «Financing politics: A global view». *Journal of Democracy*, vol.13, n.º (octubre).

PITKIN, Hanna

1967 *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

POLLOCK, James Kerr

1932 *Money and Politics Abroad*. Nueva York: Alfred A. Knopf.

RABIE, Amr Hashem

2008 «Financing Egyptian political parties». Ponencia presentada en la Conferencia sobre Integridad Política organizada por el Al Ahram Center for Political and Strategic Studies; Cairo, Egipto, 12-13 de enero de 2008.

«REGISTRAN CANDIDATURA...»

2009 «Registran candidatura de Héctor Murguía». *El Diario*, Ciudad Juárez, 23/4/2009.

RHODES, Martin

1997 «Financing party politics in Italy: a case of systemic corruption». *West European Politics*, vol. 20, n.º 1 (enero).

RODRÍGUEZ RAGA, Juan Carlos & Felipe BOTERO

2006 «Ordenando el caos: Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia». *Revista de Ciencia Política*, vol. 26, n.º 1, Pontificia Universidad Católica de Chile.

«RUSSIAN ELECTION...»

2008 «Russian election lacked “freedom”, monitor says». *The Washington Post*, 4/3/2008.

SARTORI, Giovanni

1991 *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

SCHATTSCHEIDER, Elmer

1975 *The Semi-Sovereign People*. Fort Worth: Harcourt Brace Jovanovich  
[1960] College Publishers.

SMITH, Bradley

2001 *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*. Princeton:  
Princeton University Press.

SORAU, Frank J.

1992 *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*. New Haven: Yale  
University Press.

TORRES RIVAS, Edelberto & Carla AGUILAR

1998 «Financiación de partidos y campañas electorales: el caso  
guatemalteco». En: DEL CASTILLO & ZOVATTO 1998: 259-294.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL

2004 *Global Corruption Report – 2004*. Londres: Pluto Press.

TRIFE- TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL DE MÉXICO

2006 Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los  
Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de  
Presidente Electo; Resolución del 5/9/2006; México D. F. Disponible  
en: <[http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/  
Informes/DICTAMEN.pdf](http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Informes/DICTAMEN.pdf)> (última consulta 11/11/10).

UNIÓN EUROPEA

2005 «Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, Informe  
Final Elecciones Parlamentarias – Venezuela 2005». Documento  
obtenido de Internet: <[http://www.sumate.org/Elecciones/2005P  
arlamentarias/2005\\_informe\\_final\\_Union\\_Europea.pdf](http://www.sumate.org/Elecciones/2005Parlamentarias/2005_informe_final_Union_Europea.pdf)>.

2006 «Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, Informe  
Final Elección Presidencial – Venezuela 2006». Documento

obtenido de Internet: <[http://www.sumate.org/Elecciones/2006Presidenciales/2006\\_informe\\_final\\_Union\\_Europea.pdf](http://www.sumate.org/Elecciones/2006Presidenciales/2006_informe_final_Union_Europea.pdf)>.

VALDEZ ZEPEDA, Andrés

2006 «México en su encrucijada: Un análisis de la elección presidencial del 2006». *Contratexto digital*, año 4, n.º 5 Universidad de Lima, Perú.

VARGAS, Mauricio; Jorge LESMES & Edgar TÉLLEZ

1996 *El presidente que se iba a caer: Diario secreto de tres periodistas sobre el 8000*. Bogotá: Planeta.

VARGAS LLOSA, Mario

2005 *El pez en el agua*. Madrid: Alfaguara.

WELCH, W. P.

1976 «The effectiveness of expenditures in state legislative races». *American Political Quarterly*, vol. 4 (julio).

«WELL I NEVER...»

1996 «Well I never, says the president». *The Economist*, 29/6/1996.

WOLDENBERG, José; Ricardo BECERRA & Pedro SALAZAR

1998 «El modelo de financiación de los partidos políticos en México». En: DEL CASTILLO & ZOVATTO 1998: 321-359.

ZOVATTO, Daniel

2003 «América Latina». En: CARRILLO, Manuel; Alonso LUJAMBIO; Carlos NAVARRO & Daniel ZOVATTO. *Dinero y Contienda Político-Electoral: Reto de la democracia*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

2005 «Dinero y política en América Latina». *Foreign Affairs en español*, vol.5, n.º 4; México: ITAM.

2006 *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e IDEA Internacional.

- 2007 «El financiamiento electoral: subvenciones y gastos». En: NOHLEN, Dieter; Daniel ZOVATTO, Jesús OROZCO & José THOMPSON (eds.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

[Sobre los autores]

KEVIN CASAS

Costarricense. Ha sido Vicepresidente de Costa Rica (2006-2007). Abogado y politólogo graduado en la Universidad de Costa Rica. Máster en Política Latinoamericana por la Universidad de Essex. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford.

Ha sido docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, Profesor Investigador en el Centro Internacional para el Desarrollo Humano (Costa Rica) y consultor de diversos organismos internacionales.

Actualmente es Profesor Investigador de Política de América Latina en Brookings Institution, Centro de Investigaciones de Política Pública de Washington D. C.

DANIEL ZOVATTO G.

Argentino. Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y en Derecho por la Universidad Nacional de Córdoba. Máster en Estudios Internacionales de la Escuela Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Madrid y en Derechos Humanos. Posee una Maestría en Administración Pública por la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard.

Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid.

Tiene diversas publicaciones sobre Derecho electoral, sistema electoral y partidos políticos.

Director Regional para América Latina de International IDEA.

# Éxito electoral de los partidos políticos en la Región Andina, 1990-2005

LINA MARÍA CABEZAS RINCÓN

<lmcabezas@usal.es>

Investigadora

Área de Ciencia Política

Universidad de Salamanca

España

[Resumen] La Región Andina se ha convertido en la más inestable de América Latina. Los altos índices de pobreza y desigualdad, la pérdida de la capacidad institucional del Estado, la deslegitimación de los partidos y dirigentes políticos, el aumento de tendencias antipolíticas, así como la explosión de demandas étnicas y regionales son los principales obstáculos para la consolidación democrática en la región.

Pero ¿qué tan exitosos son los partidos en los países andinos?, ¿cuáles han tenido éxito en los diferentes niveles de competencia electoral?, ¿cómo medir dicho éxito/fracaso?, ¿cómo ello afecta la configuración de los sistemas de partidos? Estas son algunas de las preguntas a las que se dará respuesta en este trabajo.

[Palabras clave] Partidos políticos, rendimiento electoral, índice de éxito, países andinos, sistema de partidos.

[Title] Electoral Success of Political Parties in the Andean Region 1990-2005

[Abstract] The Andean Region has become the most unstable in Latin America. High rates of poverty and inequality, the loss of the institutional capacity of the State, the discrediting of political parties and political leaders, the increase in anti-political trends and the explosion of ethnic and regional demands are the main obstacles to democratic consolidation in the region.

But how successful are the parties in the Andean countries? Which have been successful at the different levels of electoral competition? How do you measure such success / failure? How are party systems composed? These are some of the questions that will be answered in this work.

[Keyword] Political parties, regulation of political party financing, quality of democracy, Latin America.

CABEZAS RINCÓN, Lina María. «Éxito electoral de los partidos políticos en la Región Andina, 1990-2005». En: ELECCIONES, 2010, enero-diciembre, v. 9, n.º 10, pp. 85-113.

[Recibido] 13/06/10 & [Aceptado] 15/10/10

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene un doble objetivo; por una parte, establecer una medición del éxito electoral de los partidos políticos, aplicándolo a los casos estudiados; y, por otra, analizar los cambios que se han llevado a cabo en los sistemas de partidos andinos en el período comprendido entre los años 1990 y 2005. La preocupación fundamental es encontrar herramientas de medición que permitan entender el comportamiento de estas organizaciones, en una de sus caras más importantes: la electoral. El cómo y el porqué deben estar precedidos por el quiénes. En este sentido, se hace necesario saber qué partidos cuentan y cuál ha sido su peso electoral.

Al igual que en otros lugares, en la Región Andina los partidos políticos están en el centro del debate. Desde diversos sectores se les critica por su pobre desempeño, su falta de transparencia, o sencillamente por su inoperancia a la hora de llevar a cabo las funciones que se les atribuye. Ello es reforzado por la emergencia de liderazgos carismáticos que sustentan su actuación en discursos antipolíticos, y que cuestionan directamente la misma existencia de los partidos. Todo lo anterior se ha traducido en el descontento social respecto a los partidos, así como en la pérdida de legitimidad institucional en los últimos veinte años. Como muestra Zovatto (2005), para el período de 1996-2004, en la Región Andina los partidos políticos sólo alcanzan un 15% en el índice de confianza por parte de los ciudadanos.

Además de afectar los vínculos con los ciudadanos, el desprestigio de los partidos políticos ha tenido consecuencias concretas en los sistemas de estas agrupaciones: en Perú y Venezuela, colapsaron y su refundación se llevó a cabo «según un esquema funcional para los intereses de los liderazgos bonapartistas de sus respectivos presidentes» (ALCÁNTARA & FREIDENBERG 2002: 7). En Bolivia, Ecuador y Colombia se han presentado profundas transformaciones que han conllevado la desaparición de algunos de sus componentes tradicionales y el surgimiento de nuevos partidos.

El presente artículo busca explorar justamente la manera en que se han llevado a cabo dichas transformaciones. En otras palabras, se analiza el rendimiento de los partidos en términos de éxito o fracaso electoral, a la vez que se indaga el impacto que el rendimiento electoral de estas agrupaciones tiene

en la configuración de los sistemas de partidos en la región. Teniendo ello en cuenta, el artículo se dividirá en cinco partes. En la primera se planteará el marco teórico conceptual desde el cual se abordará el tema. En la segunda parte se explicará el instrumento aquí propuesto para la medición del éxito o fracaso electoral de los partidos. En el tercer apartado se aplicará el índice a los partidos andinos. A continuación, se analizará el impacto del éxito o fracaso electoral de los partidos en los sistemas de partidos andinos. Y, finalmente, se esbozarán algunas conclusiones.

## **I. ÉXITO ELECTORAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

Para analizar el éxito de los partidos es necesario aclarar primero respecto a qué y a quiénes son exitosos. Para ello, se debe saber cuál o cuáles son los fines de los partidos y cuáles son sus funciones. Como punto de partida ha de considerarse los fines de los partidos. ¿Son los partidos organizaciones que buscan ganar elecciones para llegar al poder?, o ¿son las elecciones un medio para que los partidos puedan implementar políticas? La respuesta a estas preguntas varía según diversas perspectivas.

Desde el enfoque competitivo, los partidos políticos son simples equipos autónomos que usan el apoyo de grupos para conseguir el poder; estos es, para ganar elecciones. La implementación de políticas no es un fin de los políticos, los partidos formulan políticas que les permiten ganar elecciones, no ganan elecciones para formular políticas (DOWNS 1973: 30). Desde otro punto de vista, Sartori (2005) plantea que aunque las motivaciones de los políticos sean egoístas y se centren en la búsqueda por el poder, los partidos son instrumentos para conseguir beneficios colectivos. Contrario a lo estipulado por Downs, Sartori considera que aunque los partidos compiten por votos, los votos no son un fin en sí mismo sino un medio para permanecer en el mercado y un medio para llevar a cabo una política.

Por lo contrario, desde la teoría de las organizaciones, los partidos políticos no tienen un fin a priori que determine su funcionamiento y comportamiento. Los fines no pueden definirse previamente sino que son producto de complejas relaciones en el interior de las organizaciones partidistas. Un partido consolidado centra su esfuerzo en asegurar su supervivencia, pero a su vez, los fines oficiales de

los partidos<sup>1</sup> continúan jugando un papel importante al interior de los mismos, en las relaciones de la organización y en su entorno (1990: 39).

Finalmente, las teorías que conciben a los partidos como actores divididos tienen en cuenta tanto los fines electorales como la implementación de políticas acorde con las orientaciones ideológicas de los partidos. Desde esta perspectiva, los partidos políticos actúan en diversos ámbitos y sus fines responden a cada una de las «caras» del partido.<sup>2</sup> Si se analiza el éxito de los partidos desde esta perspectiva sistémica, se puede señalar que éstos pueden llegar a ser exitosos en más de una dimensión.<sup>3</sup>

De esta manera, si se tienen en cuenta los fines de los partidos, el éxito está condicionado por su capacidad de ganar elecciones y sobrevivir en el tiempo, por llevar a cabo políticas sustentadas en una estructura ideológica definida por la organización, y por el rendimiento del partido en los distintos ámbitos de acción e interacción organizativa.

En cuanto a las funciones, de manera general puede decirse que las principales aluden a la socialización, la movilización, la legitimación y la representación (ALCÁNTARA 1997). Además de estas funciones, los partidos juegan un papel fundamental en la elaboración de políticas públicas, en el reclutamiento de representantes políticos, y en la operatividad de los regímenes mediante el ejercicio de tareas profesionales en diversas instituciones.

En la actualidad, las funciones que tradicionalmente han ejercido los partidos políticos han variado.<sup>4</sup> Esto ha abierto interrogantes acerca del declive de los partidos. No obstante, desde una concepción evolutiva de los partidos, los cambios acaecidos en el entorno de éstos más que llevarlos a su declive los ha obligado a transformarse en cuanto estructura, funciones y comportamientos.

---

<sup>1</sup> Los fines oficiales son aquellos definidos por la ideología de la organización.

<sup>2</sup> Éstas se resumen en el partido como organización electoral, como organización de gobierno, como organización legislativa, como organización burocrática y como organización voluntaria de miembros.

<sup>3</sup> Desde esta perspectiva, los partidos políticos son considerados «sistemas que cuentan con un conjunto de reglas y normas, escritas o consuetudinarias, que establecen el tipo de interacción que debe darse en el interior del mismo y en relación con el entorno» (ALCÁNTARA & FREIDENBERG 2003: 15).

<sup>4</sup> Por ejemplo, su capacidad de movilización y socialización se ha deteriorado por la emergencia de los movimientos sociales, lo que ha supuesto una reducción en la afiliación de los militantes. Igualmente, la limitación de la participación en el plano electoral ha erosionado la función de legitimación y ha generado la búsqueda por parte de los ciudadanos de otros mecanismos y vehículos de participación.

Al igual que Katz y Mair (1994), Coppedge (1999) considera que la percepción de declive es producto del juzgar a los partidos contemporáneos desde viejos modelos.

Pese a esta situación, una de las funciones básicas de los partidos políticos continúa siendo la electoral (ALCÁNTARA 1997), pues son estas agrupaciones las que seleccionan el personal que va a competir por los puestos de representación popular; además definen las reglas del juego electoral, articulan demandas sociales, y, en definitiva, son quienes estructuran la competencia electoral. Esto deja en entredicho el supuesto declive de los partidos.<sup>5</sup>

En este sentido, si se toman en cuenta las funciones de los partidos, su éxito o fracaso ha de evaluarse por la habilidad de transformar certeramente sus funciones básicas, más que por el ejercicio de antiguas funciones. La capacidad o incapacidad de los partidos políticos para transformar sus funciones genera lo que Coppedge (1999) denomina «Darwinismo político».<sup>6</sup>

Tanto fines como funciones ponen el elemento electoral en el centro de la discusión en torno a los partidos políticos. El grado de éxito electoral de estas agrupaciones determina su subsistencia y, a su vez, imprime un fuerte desafío en lo que respecta a su organización y funcionamiento.

Asimismo, hay que tener en cuenta que los partidos compiten con otros actores institucionalizados, pero en la arena electoral lo hacen con otros partidos, como señala Panebianco (1990: 43), un rasgo distintivo de los mismos es el ambiente (el sistema de partidos) y las actividades que desarrollan. Son los partidos los que operan en la escena electoral y compiten por votos.

En la teoría de partidos, usualmente se estudia el desempeño electoral en términos de fuerza o rendimiento. En este sentido, Janda (1993) considera que un partido fuerte es aquel que gana elecciones y maximiza el número de elecciones oficiales ganadas. Igualmente, para Sartori la fuerza de un partido es, en primer lugar, su fuerza electoral, ya que ésta le permite obtener mayor contingente parlamentario para aumentar la influencia en las decisiones gubernamentales,

---

<sup>5</sup> Sin embargo, el dominio del rol electoral sí puede reflejar el declive de dos fuentes tradicionales de legitimidad de los partidos: la ideología y la comunidad (YANAI 1999: 6).

<sup>6</sup> El cual consiste en que sólo sobreviven los partidos que se adaptan al entorno; por el contrario, la inadaptación supone el reemplazo de esos partidos por otros con distintas características organizativas.

además de brindarle mayor facilidad para la consecución de puestos, favores o informes para sus electores (SARTORI 2005: 161).

Por otra parte, el rendimiento de los partidos está referido a la capacidad para perseguir eficazmente los objetivos oficiales (PANEBIANCO 1990: 39). Desde este punto de vista, el rendimiento está vinculado a la forma en que se busca llegar a los objetivos ideológicos más que a la obtención del poder per se. Siguiendo esta línea argumental, el rendimiento electoral propiamente dicho es la capacidad de un partido de obtener resultados que le permita desarrollar sus plataformas ideológico-programáticas. De esta forma, rendimiento y éxito electoral están estrechamente ligados, ya que sólo accediendo a cargos de representación popular se puede desarrollar un programa.

En síntesis, si se centra la atención en los partidos como organización electoral, el éxito electoral se concibe como «la capacidad de un partido de poner a sus candidatos en cargos de representación a través de las elecciones en los diversos escenarios de competición» y la forma de medirlo se hace en términos de votos y de puestos de mando, es decir, en función de resultados electorales (ALCÁNTARA 2004: 61).

## II. MEDICIÓN DEL ÉXITO ELECTORAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como se señaló anteriormente, el éxito de un partido puede medirse en diferentes dimensiones.<sup>7</sup> Los partidos políticos en su función electoral han sido medidos de acuerdo con su rendimiento en los ámbitos de competencia electoral. Por ello, los índices creados para analizar su comportamiento han estado orientados a identificar el nivel de apoyo obtenido en los comicios electorales en términos de votos. En este sentido, el caudal electoral se convierte en el principal indicador de la fuerza partidista, el cual estaría estrechamente vinculado al número de escaños que obtiene el partido en elecciones.

El índice de éxito electoral aquí propuesto es una derivación del nivel de éxito de Alcántara (2004). Dicho índice está compuesto por cuatro medidas

---

<sup>7</sup> En primer lugar, se encuentra la *dimensión organizativa* que hace referencia a la capacidad de adaptación de las organizaciones partidistas a cambios en el entorno. En segundo lugar, está la *dimensión sistémica* entendida como la posición de un partido en el contexto en que interactúa. Y, en tercer lugar, se encuentra la *dimensión electoral*, que es en la que se centra el presente trabajo.

correspondientes a los cuatro escenarios de competencia electoral seleccionados: la presidencia, el legislativo, las gobernaciones y las alcaldías. La selección de estos ámbitos competitivos responde a la necesidad de analizar de manera integral el rendimiento electoral de los partidos, teniendo en cuenta las dimensiones nacional y subnacional.

Si observamos las diferencias entre los ámbitos de competencia, los elementos del polinomio reciben pesos diferenciados. En el caso de la presidencia y el congreso, la medida es considerada sobre la unidad, mientras que los últimos elementos reciben un peso menor a la unidad. En el caso de las gobernaciones el valor máximo es  $\frac{3}{4}$  de la unidad y en el caso de las alcaldías es  $\frac{1}{2}$  de la unidad.

De esta forma, el índice considera:

- i)* El número de veces que el partido ha llegado a la presidencia sobre el total de elecciones presidenciales realizadas en el período estudiado considerado sobre la unidad.
- ii)* El porcentaje medio de escaños obtenidos en los comicios legislativos también considerado sobre la unidad.
- iii)* El porcentaje del número de gobernaciones ganadas en el período estudiado.
- iv)* El porcentaje del número de alcaldías ganadas por el partido sobre el total de ciudades de más de 250.000 habitantes a lo largo de las distintas elecciones municipales celebradas en el período estudiado. En este ámbito, se han establecido cuatro rangos al interior de las municipalidades, cada uno con un peso específico: a) ciudades de 250.000 a 500.000 habitantes; b) ciudades de 500.001 habitantes a 750.000; c) ciudades con más de 750.001 habitantes; y c) las alcaldías de las ciudades capitales de cada país. A este último se le da la mitad del peso total del ámbito local, es decir, un 0,25 (si se tiene en cuenta que el peso total del ámbito municipal es 0,50). El otro 0,25 se distribuye de acuerdo con el rango de población: para las ciudades del rango más alto el peso total es de 0,15, para las ciudades del rango intermedio es de 0,7 y para las ciudades del rango más bajo el peso total es de 0,3.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> En los países en donde no hay ciudades de un rango determinado, el peso que sobra se distribuye en los otros dos rangos.

De esta manera, el máximo alcanzado por un partido es 3,25 para los países con elecciones en todos los ámbitos, y de 2,50 en los países en que no se llevan a cabo elecciones a gobernaciones. Finalmente, con el objetivo de homogeneizar dichas escalas y obtener un índice de rango de 0 a 1, se establece una equivalencia entre los valores máximos y mínimos (1 = exitosos; 0 = no exitosos). Tras la aplicación del índice se han establecido tres rangos siguiendo el criterio de dividir en tres la diferencia entre el máximo y el mínimo. Como resultado se crean tres categorías: partidos políticos exitosos, partidos de éxito medio y partidos no exitosos.

La elección de este índice, como medida comparativa del éxito de los partidos, responde al hecho de que se centra en los resultados, y, a su vez, permite la comparación en el tiempo. Además, al ser la sumatoria de diferentes medidas agregadas, posibilita desagregar la información en niveles; lo cual constituye su principal fortaleza. Ello no implica el desconocimiento de las limitaciones de los índices para capturar la realidad política (PENADÉS 1999: 308), ya que más que dar explicación a una realidad determinada, el índice es usado como una herramienta de recolección de información que permite describir dicha realidad.

### III. ÉXITO Y FRACASO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REGIÓN ANDINA

En la Región Andina, entre 1990 y 2005, 192 partidos accedieron a cargos de elección popular. Aplicando el índice propuesto, la mayoría de los partidos evidenciaron un pobre desempeño en la arena electoral. Como se observa en la tabla 1, la media de la región fue de 0,025, un bajo índice que muestra la debilidad electoral de los partidos políticos en la región<sup>9</sup> (ver tabla 1).

TABLA 1  
Éxito electoral medio agregado 1990-2005

PAÍS	MEDIA	N	DES. TÍP.
Bolivia	0,050	20	0,084
Colombia	0,011	85	0,056

<sup>9</sup> Como se señaló anteriormente, el índice de éxito electoral va de 0 a 1, donde 0 sería una nula participación en cargos de representación y 1 registra el máximo éxito en todos los ámbitos de representación política en cada país.

País	MEDIA	N	DES. TÍP.
Ecuador	0,047	21	0,067
Perú	0,031	32	0,081
Venezuela	0,029	34	0,084
Total	0,026	192	0,071

Elaboración propia.

Si se observan los datos con mayor detenimiento, destacan los casos de Bolivia y Ecuador como los países con un mayor índice de éxito a lo largo del período estudiado. Ello sobresale aún más teniendo en cuenta que los dos países mencionados son los que mayor inestabilidad gubernamental mostraron entre los años 1990 y 2005.<sup>10</sup> Por su parte, Colombia es el país con una media de éxito electoral más bajo, lo cual responde a la gran cantidad de partidos que han podido ocupar algún cargo de representación en los quince años aquí considerados. Perú y Venezuela ocupan un lugar intermedio, pero son los partidos cuyas desviaciones típicas (junto con Bolivia) son más altas; lo que señala una gran variabilidad del éxito de los partidos.

Si se analizan los partidos políticos en cada país según la clasificación: alto (partidos exitosos), medio (partidos con éxito medio), y bajo (partidos no exitosos), se puede observar cómo Colombia posee la agrupación con más éxito electoral, pero a la vez concentra la mayor cantidad de partidos con el menor índice de rendimiento electoral de toda la región (ver tabla 2). Por su parte, los partidos de éxito medio-alto ecuatorianos son los únicos que tienen un índice por debajo de la media regional. Perú y Venezuela registran una variación media entre niveles y un índice medio de sus partidos muy similar.

<sup>10</sup> En el caso de Bolivia, el presidente Gonzalo Sánchez de Lozada no logró finalizar su período de gobierno, al igual que Carlos Mesa, político independiente que lo sucedió; y Ecuador, en menos de tres años tuvo cinco presidentes (ALCÁNTARA & FREIDENBERG 2002: 15).

TABLA 2  
 Éxito medio de los partidos según rendimiento electoral, 1990-2005

Clasificación según rendimiento	País	Media	N	Desv. típ.
Alto	Bolivia	0,332	1	.
	Colombia	0,503	1	.
	Ecuador	0,188	3	0,020
	Perú	0,436	1	.
	Venezuela	0,458	1	.
	Total	0,327	7	0,141
	Medio	Bolivia	0,167	2
Ecuador		0,100	2	0,028
Perú		0,161	1	.
Venezuela		0,155	1	.
Total		0,142	6	0,035
Bajo	Bolivia	0,020	17	0,026
	Colombia	0,005	84	0,017
	Ecuador	0,014	16	0,019
	Perú	0,013	30	0,021
	Venezuela	0,012	32	0,027
	Total	0,010	179	0,021

Elaboración propia.

La tabla 3 muestra la correlación entre los distintos niveles de competición electoral. Como se puede observar, el ámbito legislativo y de gobernaciones son los niveles que en su orden tienen un mayor grado de asociación con el índice total de éxito de los partidos políticos de la región. Mientras que el ámbito local es el que menos magnitud registra.

TABLA 3  
Índices de correlación entre los distintos niveles de competencia electoral, 1990-2005

		Rendimiento en la presidencia	Rendimiento en el legislativo	Rendimiento en las gubernaciones	Rendimiento en alcaldías	Rendimiento total
Rendimiento en la presidencia	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N					
Rendimiento en el legislativo	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	,712** ,000 192				
Rendimiento en las gubernaciones	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	,602** ,000 140	,968** ,000 140			
Rendimiento en alcaldías	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	,380** ,000 192	,622** ,000 192	,832** ,000 140		
Rendimiento total	Correlación de Pearson Sig. (bilateral) N	,889** ,000 192	,933** ,000 192	,922** ,000 140	,667** ,000 192	

\*\* La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral)

Un hallazgo que puede resultar interesante para su explicación posterior es la fuerte relación entre el ámbito legislativo y las gubernaciones, mucho mayor que la relación de la presidencia y el legislativo, dimensiones que tradicionalmente suelen asociarse directamente. Ello puede sugerir la existencia de un fuerte componente regionalista en la distribución del poder en los países andinos. No obstante, para asegurar esto debe hacerse un estudio con más detenimiento, lo que escapa a los objetivos de esta investigación.

Por su parte, los ámbitos con una menor asociación entre sí son el presidencial y el de alcaldías. Aunque en mayor grado las gubernaciones covarían con la presidencia, en comparación con otras dimensiones, su grado de asociación es bajo, lo que muestra cierta desconexión de los ámbitos regional y local con el nacional referido a la obtención del cargo presidencial.

Finalmente, como se señaló con anterioridad, el grado de asociación entre el ámbito legislativo y presidencial es menos significativo que el presentado entre el legislativo y otros ámbitos. Ello responde a que son pocos los partidos políticos que han logrado acceder a la presidencia. Sin embargo, las agrupaciones que han llegado hasta allí tienen un rendimiento alto en el legislativo, en comparación con los demás partidos.

En síntesis, durante el período analizado, en la Región Andina los partidos políticos se han caracterizado por poseer un bajo rendimiento electoral; numéricamente son muchos los partidos pero su peso es mínimo. El comportamiento de los partidos en cada nivel de competición varía, por ello es necesario hacer un análisis más profundo que permita identificar las características principales de los partidos de acuerdo con su grado de éxito o según su fracaso electoral.

### *Los partidos políticos según su éxito electoral en el contexto de la Región Andina*

Hemos señalado que los partidos políticos andinos se han caracterizado por su escasa fuerza electoral. De los 192 partidos analizados, únicamente siete tienen un índice de rendimiento alto en sus respectivos países, es decir, sólo el 3,6%; seis partidos tienen un rendimiento medio correspondiente al 3,1% de los casos y los partidos restantes son de rendimiento bajo (93,2%).

La existencia de un gran número de partidos no exitosos puede interpretarse como el reflejo de: a) la apertura de los diferentes sistemas políticos a nuevas fuerzas que se llevó a cabo a partir de 1990;<sup>11</sup> b) el debilitamiento de los partidos políticos tradicionales con la consecuente fragilidad de los sistemas bipartidistas más estables de la región (Colombia y Venezuela); y, c) de las grandes dificultades que han tenido las nuevas fuerzas para mantener un éxito constante a lo largo del tiempo y lo suficientemente amplio para participar en los diferentes espacios de representación popular.

---

<sup>11</sup> Ello es evidente en el caso colombiano en el cual la Constitución de 1991 facilitó la formación de partidos políticos y permitió las candidaturas independientes. En Bolivia, en 1994 se reformó el sistema electoral por un sistema mixto que buscaba legitimar a los partidos y abrir moderadamente la participación a minorías; además, se aprobó la Ley de Participación Popular por medio de la cual se permitió la elección popular de alcaldes y concejos municipales, lo que generó un aumento en la representación indígena (TANAKA 2005). Y en Ecuador, en 1994 se realizó una reforma que eliminó el monopolio de la representación por parte de los partidos políticos.

En cuanto a los *partidos exitosos*, puede señalarse que de los siete partidos políticos, tres son ecuatorianos: Partido Social Cristiano (PSC), Democracia Popular (DP) y el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), lo que evidencia la fortaleza de estas fuerzas políticas durante el período analizado, en un sistema con alta fragmentación y con un número efectivo de partidos alto en comparación con los otros países. Los cuatro partidos exitosos restantes pertenecen a los otros cuatro países, respectivamente: el Partido Liberal Colombiano (PLC), el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) de Bolivia, el partido Cambio 90 de Perú y el Movimiento V República (MVR) de Venezuela, estos dos últimos creados en la década de 1990 como maquinarias electorales.

De esta forma, se puede observar que los partidos que tuvieron un éxito alto en sus países pueden clasificarse en partidos tradicionales (la mayoría de los casos) y en partidos de muy reciente creación, que además, en el caso de la Región Andina, son agrupaciones bajo un liderazgo antipolítico, lo que contradice o por lo menos cuestiona la tendencia generalizada de hablar del declive de los partidos tradicionales en toda la región.

Haciendo un resumen general se puede observar que todos los partidos exitosos han ocupado al menos en una ocasión la presidencia (ver tabla 4), a excepción del Partido Social Cristiano ecuatoriano que no ha obtenido la presidencia en los últimos quince años, su éxito se explica por su fuerza electoral en los demás ámbitos de competición electoral.

TABLA 4  
Rendimiento electoral de los partidos exitosos en los distintos ámbitos de competición electoral, 1990-2005

PARTIDO	PRESIDENTE	CONGRESO*	GOBERNACIONES	ALCALDÍAS**	ÍNDICE
Movimiento Nacionalista Revolucionario (Bolivia)	50,00%	26,90%	N/E***	6,00%	0,332
Partido Liberal Colombiano	50,00%	48,30%	46,20%	18,90%	0,503
Partido Social Cristiano (Ecuador)	0,00%	28,50%	21,40%	18,30%	0,210
Democracia Popular (Ecuador)	25,00%	12,50%	8,90%	13,30%	0,184



PARTIDO	PRESIDENTE	CONGRESO*	GOBERNACIONES	ALCALDÍAS**	ÍNDICE
Partido Roldosista Ecuatoriano	25,00%	18,90%	10,60%	0,80%	0,170
Cambio 90 (Perú)	75,00%	29,90%	N/E	4,00%	0,436
Movimiento V República (Venezuela)	66,70%	35,60%	24,70%	22,00%	0,458

Fuente: Elaboración propia. N/E = No existe en este ámbito.

\* En el caso de Colombia y Bolivia, en donde el Congreso es bicameral, se han sumado los escaños disputados durante todo el período y se ha sacado el porcentaje de participación de cada partido. Para Venezuela y Perú, que pasaron de ser bicamerales a unicamerales, se realizó la misma operación. En todos los casos se tuvo en cuenta la variación del número de escaños a asignar en cada período electoral.

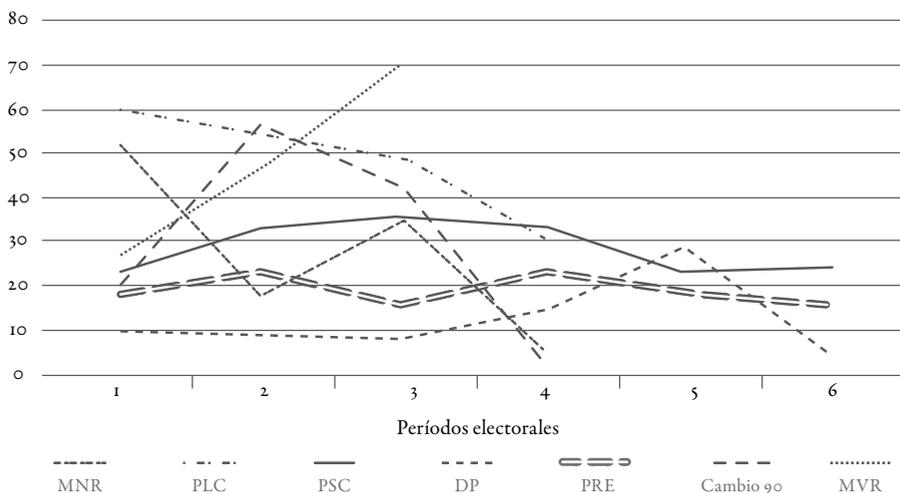
\*\* Resultado según el índice de éxito electoral, descrito en el ítem anterior.

\*\*\* Para el caso boliviano no se tomaron en cuenta las elecciones para prefecto de 2005, ya que al ser las primeras no fue posible observar la variación en el tiempo.

En cuanto al éxito de estos partidos en el Congreso, resulta llamativa la alta participación del Partido Liberal Colombiano a lo largo del período analizado. Si se examina la evolución de la participación de cada agrupación a lo largo del tiempo puede observarse que, exceptuando el Movimiento V República (Venezuela), todos los partidos en distinto grado vieron reducida su fuerza electoral en el legislativo (ver gráfico 1).

GRÁFICO 1

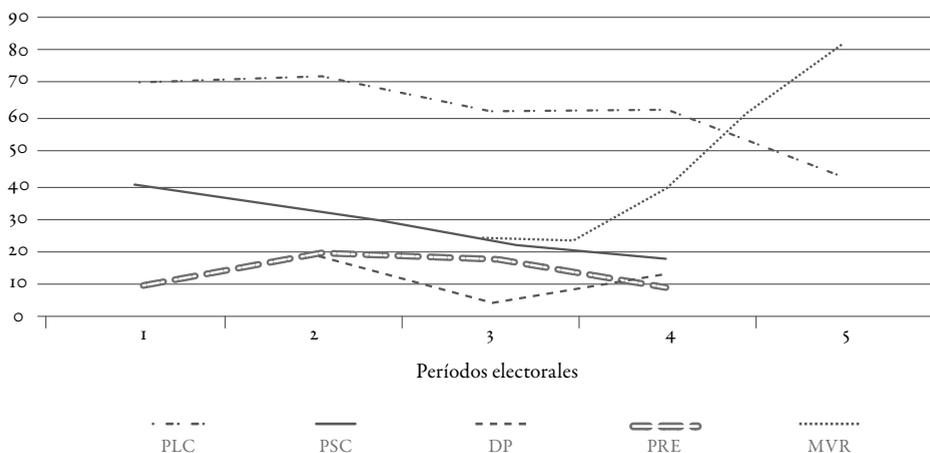
Participación en el Legislativo de partidos exitosos, 1990-2005



\* Períodos electorales: Bolivia (1993, 1997, 2002 y 2005); Colombia (1990, 1994, 1998 y 2002); Ecuador (1990, 1992, 1994, 1998 y 2002); Perú (1990, 1995, 2000 y 2001); y Venezuela (1998, 2000 y 2005).

A escala regional, los partidos políticos muestran un comportamiento irregular (ver tabla 4). Sobresale el caso del Movimiento V República (MVR) que escapa a la tendencia al descenso de los demás partidos, y que, por el contrario, cuadruplicó su presencia en los estados de Venezuela a lo largo de los tres comicios electorales en los que participó (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2  
Participación en gobernaciones de partidos exitosos, 1990-2005



\*Períodos electorales: Partido Liberal Colombiano (1991, 1994, 1997, 2000, y 2004); Partido Social Cristiano, Democracia Popular y Partido Roldosista Ecuatoriano (1992, 1996, 2000 y 2004); Movimiento V República (1998, 2000, y 2004).

En el ámbito local, los partidos que para efectos de este trabajo pueden considerarse como «tradicionales»,<sup>12</sup> muestran una tendencia al descenso en el éxito electoral en las principales ciudades de sus respectivos países; sólo el Partido Social Cristiano mantuvo durante el período analizado una gran influencia en el ámbito local (sobre todo en Guayaquil y en menor medida en Ambato y Santo Domingo). El Partido Liberal Colombiano, aunque logró mantener una importante presencia municipal, tuvo un fuerte revés en los comicios de 2002. Los casos más extremos de descenso fueron los del Movimiento Nacionalista Revolucionario y la Democracia Popular, partidos que a mediados de la década de 1990 perdieron su poder en las principales ciudades de Bolivia y Ecuador, respectivamente.

<sup>12</sup> Es decir, aquellos que no se inscriben en el fenómeno de la antipolítica y que han sobrevivido más de dos décadas.

Mientras tanto, los partidos creados en la década de 1990 como máquinas electorales no siguieron la tendencia a la baja. El caso de Cambio 90 es el que reviste mayor complejidad, ya que dicho partido participó en las elecciones municipales en alianza con otras fuerzas y, pese a lograr algunas alcaldías, tuvo una intervención reducida en el espacio municipal si se compara con los otros ámbitos de competencia electoral. Y finalmente, el Movimiento V República ha tenido un gran éxito a escala local. En los dos períodos electorales que participó entre 1990 y 2005, concentró más del 50% de las alcaldías de las principales ciudades.

Por su parte, de los seis partidos con éxito medio, cuatro obtuvieron una vez la presidencia de sus respectivos países: el Movimiento al Socialismo (MAS) y Acción Democrática Nacionalista (ADN) en Bolivia, Partido Sociedad Patriótica 21 de enero (PSP) en Ecuador, y Perú Posible en Perú (ver tabla 5). Este factor explica, en parte, el alto rendimiento electoral, ya que a excepción de Acción Democrática Nacionalista, su fuerza electoral en el ámbito local es baja.

Estos partidos ascendieron a la presidencia en un marco complejo de descrédito de la clase política y de los partidos tradicionales, y emergieron como alternativas políticas. Sólo Acción Democrática Nacionalista, considerado tradicional en Bolivia, logró la presidencia en 1997, aunque a partir de ello sufrió una caída electoral vertiginosa como consecuencia de la gestión del gobierno Hugo Banzer.

TABLA 5  
Rendimiento electoral de los partidos con éxito medio en los distintos ámbitos de competición electoral, 1990-2005

PARTIDO	PRESIDENTE	CONGRESO	GOBERNACIONES	ALCALDÍA	ÍNDICE
Movimiento al Socialismo (Bolivia)	25%	18,90%	N/E	0	0,1751
Acción Democrática Nacionalista (Bolivia)	25%	12,90%	N/E	10%	0,1596
Izquierda Democrática (Ecuador)	0	12,50%	15,16%	25%	0,1196
Partido Sociedad Patriótica 21 de enero (Ecuador)	25%	1,16%	0	0	0,0805
Perú Posible (Perú)	25%	15,20%	N/E	0	0,1608

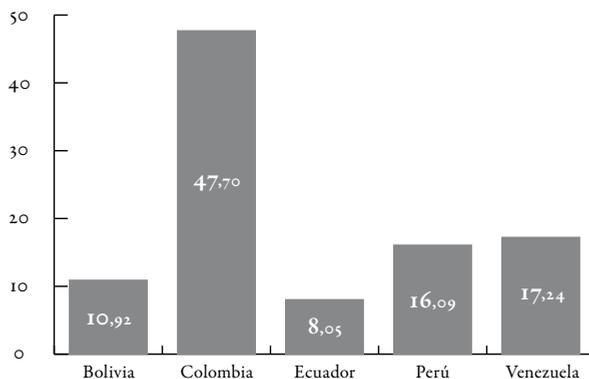
PARTIDO	PRESIDENTE	CONGRESO	GOBERNACIONES	ALCALDÍA	ÍNDICE
Acción Democrática (Venezuela)	0	19,00%	29,80%	21%	0,1550

Fuente: Elaboración propia.

Como en el caso de los partidos exitosos, en esta categoría las agrupaciones tradicionales muestran un descenso en los ámbitos legislativo y de gobernaciones, pero aún pesan en la esfera local. Mientras que los partidos de más reciente creación tienen peso en el Legislativo pero su fuerza es nula en el ámbito regional y en las principales ciudades.

Finalmente, el último grupo, los *partidos débiles*, reúne la mayoría de agrupaciones políticas de la región. Como se observa en el gráfico 3, Colombia es el país que concentra casi el 50% de estos partidos.

GRÁFICO 3  
Participación por país del total de partidos débiles, 1990-2005



Fuente: Elaboración propia.

Lo anteriormente descrito muestra cómo en los países andinos coexisten múltiples partidos y movimientos con poca relevancia, exceptuando unos pocos casos. El Partido Conservador Colombiano (PCC), por ejemplo, controló en el período analizado el 20% de los escaños del Congreso y tuvo una presencia media en las gobernaciones en comparación con los demás países no exitosos.

El Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) de Venezuela, el Partido Aprista Peruano (PAP) de Perú y Poder Democrático Social (PODEMOS) de Bolivia, fueron los únicos partidos que tuvieron una media de más del 10% de escaños en el Parlamento.<sup>13</sup> Asimismo, el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) de Bolivia fue el partido cuya fuerza electoral residía exclusivamente en el Legislativo. El resto de partidos tiene un rendimiento por debajo del 10% en el Congreso.<sup>14</sup>

La misma situación se encuentra en el ámbito de gobernaciones y alcaldías. Como se señaló anteriormente, el Partido Conservador Colombiano junto con COPEI en Venezuela fueron los partidos con mayor presencia en el ámbito regional. En alcaldías, la situación varió un poco; sólo algunas agrupaciones lograron sobresalir, tal es el caso de CONDEPA,<sup>15</sup> Somos Perú,<sup>16</sup> y Obras.<sup>17</sup>

Como se ha podido observar, en los países andinos son pocos los partidos políticos no exitosos que han podido tener una participación relativamente importante en cada país. De las agrupaciones que sobresalen, la mayoría desapareció o ha ido decayendo; además, formaban parte de sistemas de partidos que en la década de 1990 se desestructuraron. Por su parte, los partidos no exitosos que han aparecido en los últimos períodos electorales parecen estar lejos de su consolidación, aunque aún no se puede afirmar nada, ya que son partidos de muy reciente creación.

---

<sup>13</sup> Para los dos primeros casos, COPEI y APRA, el porcentaje medio de escaños es relativamente alto gracias a los resultados obtenidos en la primera mitad de la década de 1990, antes de la entrada en el escenario electoral del Movimiento V República (MVR) en el primer caso, y de la consolidación de Cambio 90 en el segundo. De igual forma, el rendimiento de PODEMOS está vinculado a su triunfo en las elecciones de 2005, en las cuales emergió como segunda fuerza por detrás del MAS.

<sup>14</sup> Sólo 25 partidos tienen una participación media entre el 1% y el 10%, los demás no llegan a representar el 1% a lo largo del período analizado.

<sup>15</sup> «Conciencia de Patria», partido boliviano que durante el período de 1991 a 1997 controló la alcaldía de La Paz y El Alto, y que desapareció en 2002.

<sup>16</sup> El cual a partir de 1996 (bajo la etiqueta de Somos Lima) extendió su participación en las principales ciudades peruanas.

<sup>17</sup> Movimiento que en 1993 ocupó nueve de las 13 alcaldías de las principales ciudades de Perú.

#### IV. PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS EN LA REGIÓN ANDINA: CRISIS, TRANSFORMACIÓN Y EMERGENCIA DE NUEVAS FUERZAS

De todas las subregiones de América Latina, la Andina ha sido ejemplo por excelencia de lo que se ha denominado la «crisis de representación», entendida como el contexto en el cual los ciudadanos no confían o no otorgan legitimidad a los actores de representación, y tienden a apoyar candidatos o partidos antisistema, a nuevas agrupaciones, a cambiar de preferencias fácilmente, y a no participar en los procesos electorales (MAINWARING, BEJARANO & PIZARRO 2008).

Esto se explica por factores como:

- El mal funcionamiento del Estado en diversas arenas como la seguridad ciudadana, la corrupción, el crecimiento económico, entre otros (MAINWARING, BEJARANO & PIZARRO 2008).<sup>18</sup>
- El deterioro de las condiciones sociales de algunos sectores. La brecha de desigualdad y los altos índices de pobreza e indigencia parecen ser las características más sobresalientes de estos países.<sup>19</sup>
- Por la monopolización de la representación política por parte de los partidos tradicionales, los cuales son identificados como los responsables de la precaria situación económica y social. Como señala Pachano (2004: 19) «la percepción general, en este sentido, es que los partidos han tenido durante largos períodos el monopolio de la acción política pero no han sido capaces de ofrecer condiciones adecuadas para la representación y la canalización de intereses».<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Los Estados se caracterizan por su debilidad y su escasa capacidad institucional para garantizar el ejercicio de la ciudadanía y el fortalecimiento democrático. La percepción sobre la corrupción es negativa en la región, lo que ha llevado a ubicar a los países andinos en los últimos puestos del *ranking* elaborado por Transparencia Internacional.

<sup>19</sup> Bolivia y Venezuela tuvieron notorios aumentos en el índice de pobreza e indigencia durante la década de 1990; Perú tuvo un aumento de la pobreza pero un descenso de la indigencia; Colombia mostró un leve descenso en los dos índices, y Ecuador fue el único país que registró un descenso considerable, tanto en el tema de la pobreza como de la indigencia. No obstante, en todos los países la situación era alarmante, por ejemplo, Bolivia y Venezuela registraron un aumento de 10 puntos porcentuales en la tasa de pobreza, pasando de un 52,6% en 1989 a un 62,3% en 2002, y del 39,8 en 1990 al 48,6% en 2002, respectivamente; asimismo, Perú pasó del 47,6% en 1997 al 54,8% en 2001. Colombia redujo un 2% la pobreza de 1994 a 2002. Finalmente, Ecuador tuvo un importante descenso: pasó del 62,1% al 49% de población en situación de pobreza de 1990 a 2002 (CEPAL 2004).

<sup>20</sup> Los partidos políticos, en la Región Andina, se han caracterizado por ser organizaciones poco institucionalizadas, es decir, organizaciones con escasa correspondencia entre las normas formales y las prácticas reales, muy vinculadas a los liderazgos personalistas en las cuales no existen programas que articulen el funcionamiento del

Ello tiene consecuencias directas en el funcionamiento de la democracia. En primer lugar, al ser baja la satisfacción con el funcionamiento del sistema democrático, la legitimidad que lo sustenta se ve deteriorada, lo que permite que emerjan alternativas muchas veces contrarias a los valores democráticos. En segundo lugar, las posibilidades de que se genere una situación de crisis institucional aumentan. Esto ha podido observarse en países como Bolivia, Perú, Ecuador o Venezuela, de manera más palpable.

Como se señaló anteriormente, dentro de este contexto numerosas referencias respecto al declive de los partidos emergieron desde diversos sectores, que, en ocasiones, llegaron a vaticinar la desaparición de los mismos. Sin embargo, de acuerdo con lo visto en los casos analizados anteriormente, más que la desaparición de los partidos lo que ocurrió fue el desgaste en términos electorales de los partidos tradicionales, y la emergencia de numerosas y nuevas organizaciones políticas, las cuales se ubicaron en una mayor medida en la categoría de partidos no exitosos electoralmente.

Pero ¿cómo repercutió esto en los sistemas de partidos andinos? Como señala Tanaka (2005: 33), durante el período estudiado se llevaron a cabo profundas transformaciones en los sistemas de partidos andinos, los cuales atravesaron diferentes situaciones críticas en su desarrollo y evolución. Este autor identifica dos tendencias principales en la región: la primera, la de los sistemas de partidos que colapsaron,<sup>21</sup> Perú y Venezuela, en los cuales se instauraron autoritarismos competitivos.<sup>22</sup> En ambos casos emergieron fuertes liderazgos personalistas (Fujimori en Perú y Chávez en Venezuela), que cuestionaban directamente a los partidos tradicionales. Ello reforzó el descenso constante que estaban sufriendo dichos partidos desde mediados de la década de 1980.<sup>23</sup>

---

partido y en donde los vínculos entre líderes y militantes han estado mediados por prácticas como el clientelismo, el padrínazgo o el patronazgo (ALCÁNTARA 2004).

<sup>21</sup> Como señala López (2005), la idea de colapso «supone repercusiones muy fuertes para el régimen democrático y presenta señales de problemas de legitimidad “del más profundo tipo”, donde los votantes dejan a los partidos tradicionales, y el sistema pierde la capacidad de agregar intereses, de reclutamiento político y de transferencia de poder. Asimismo el colapso del sistema de partidos provee una oportunidad para la emergencia de políticas y líderes “anti-establishment” y personalistas, o incluso una excusa para la intervención militar directa».

<sup>22</sup> Entendidos como regímenes legitimados electoralmente, con ausencia de mecanismos reales de *accountability* horizontal.

<sup>23</sup> En Perú, el partido Acción Popular (AP) vio disminuida su participación en el Legislativo de manera dramática; de controlar más del 50% de la Cámara de Diputados en 1980 pasó a perder toda participación en 1990 y en los períodos posteriores no pudo obtener más de cuatro escaños. Lo mismo ocurrió con el Partido Aprista Peruano

La segunda tendencia fue seguida por aquellos sistemas que evolucionaron en medio de la crisis mediante la puesta en marcha de reformas institucionales, las cuales tendieron a abrir el sistema y democratizarlo (Bolivia, Colombia y Ecuador). En estas dos tendencias, el elemento que dio pie tanto a la instauración de los autoritarismos competitivos como al reformismo institucional fue el malestar de la sociedad respecto a los partidos y al funcionamiento del sistema de partidos, lo que cuestionó directamente su legitimidad.

Por otra parte, el predominio de los partidos poco exitosos en la región se tradujo en un alto grado de fragmentación,<sup>24</sup> llegando a alcanzar una media de 0,74 para el período 1990-2005.<sup>25</sup> Como se observa en la tabla 6, Ecuador presenta el índice más alto y Colombia el más bajo, es decir, que en Ecuador los escaños se distribuyen entre una mayor cantidad de partidos, en comparación con Colombia. Venezuela, Perú y Bolivia tienen índices intermedios (ver tabla 6).

TABLA 6  
Fragmentación media agregada por país, 1990-2005

PAÍS	N	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIA	DESV. TÍP.
Bolivia	4	0,58	0,82	0,743	0,110
Colombia	4	0,54	0,85	0,678	0,129
Ecuador	6	0,80	0,86	0,820	0,028
Perú	4	0,66	0,77	0,733	0,049
Venezuela	4	0,49	0,80	0,703	0,145

Fuente: Elaboración propia.

(PAP), el cual redujo su participación en la Cámara de un 32% en 1980 a un 6% a partir de 1995. Por su parte, en Venezuela el principal partido político Acción Democrática (AD) siguió esta misma tendencia y en menos de 10 años (1983-1993) redujo en un 50% su participación en la Cámara de Diputados.

<sup>24</sup> Por fragmentación se entiende el grado en que se distribuyen los votos de los electores entre las diferentes opciones políticas (ANDUIZA & BOSCH 2004: 88).

<sup>25</sup> Respecto a la dispersión de los índices de fragmentación en cada país en este período, se puede observar que Ecuador y Perú muestran una menor desviación manteniendo una alta fragmentación a lo largo del tiempo. Mientras tanto, en Bolivia la fragmentación se redujo de manera importante en las elecciones de 2005 respecto a los períodos anteriores en los cuales fluctuó entre el 0,77 y el 0,82, en este período electoral (2005) el nivel de fragmentación fue de 0,58. Por su parte, a lo largo del período 1990-2005 en Colombia se dio un crecimiento constante en los índices de fragmentación, alcanzando el nivel máximo de 0,85 en 2002. Finalmente, Venezuela presenta la mayor variabilidad en el tiempo respecto a la media como resultado de la victoria del MVR en 2005, ya que el nivel de fragmentación que osciló entre 0,70 y 0,80 entre 1990 y 2001 se redujo a un 0,49 en este último año.

Al igual que el índice de fragmentación, la volatilidad en la región alcanzó índices muy altos. Pese a que la media regional se ubicó en un 32,2, países como Bolivia y Perú superaron ampliamente dicha media (ver tabla 7). En Bolivia, esto se debió a la importante reconfiguración del sistema de partidos en 2002 y en 2005<sup>26</sup> (MAYORGA 2004: 31). Y en Perú, el alto índice de volatilidad respondió a la emergencia del líder *outsider* Alberto Fujimori en 1990<sup>27</sup> y a su posterior caída en 2001.

TABLA 7  
Volatilidad media agregada por país, 1990-2005

PAÍS	N	MÍNIMO	MÁXIMO	MEDIA	DESV. TÍP.
Bolivia	3	25,90	69,75	50,62	22,45
Colombia	4	22,60	39,59	29,33	7,42
Ecuador	5	20,27	39,19	27,14	7,64
Perú	3	36,66	71,52	52,15	17,74
Venezuela	3	34,80	47,10	41,83	6,33

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por el Instituto de Iberoamérica y Portugal y por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca.

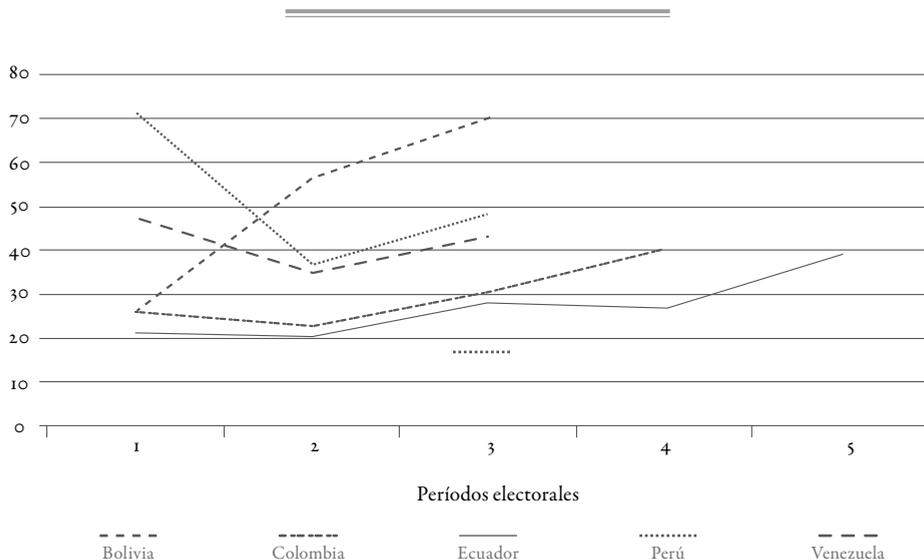
Por su parte, Ecuador y Colombia son los países en los cuales la volatilidad media ha sido menor y ha mantenido mayor correspondencia en cada período electoral con la media. Es decir, que muestran un comportamiento más estable en las preferencias de los electores, lo que se corresponde con la tendencia observada en los niveles de fragmentación. Y, finalmente, Venezuela se ubica entre estos dos grupos de países. La volatilidad media ha sido alta en este período debido a la crisis de los partidos tradicionales y a la emergencia de Hugo Chávez como alternativa a los mismos, al igual que en Perú sucedió con Fujimori. No obstante, lo que lo diferencia a Chávez de Fujimori es la desviación

<sup>26</sup> Las elecciones de 2002 evidenciaron una tendencia hacia la reconfiguración de las fuerzas políticas: descenso de los tres partidos más importantes — Acción Democrática Nacionalista (ADN), Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR)—, hundimiento de los partidos populistas Conciencia de Patria (CONDEPA) y Unión Cívica Solidaridad (UCS) quienes tuvieron cierta relevancia a lo largo de la década de 1990, y emergencia del Movimiento al Socialismo (MAS) y del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) como fuerzas relevantes. Todo ello en un contexto de alta polarización (MAYORGA 2004). En 2005, el triunfo del MAS y la caída de ADN, el MIR y el MNR en menor medida, confirmaron la tendencia.

<sup>27</sup> Año en el que el índice alcanzó un 71,5%.

respecto a la media en el período analizado, ello se explica porque la volatilidad ha sido menor que en Perú (ver gráfico 4).

GRÁFICO 4  
Volatilidad media por país, 1990-2005



Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Instituciones Representativas de la Universidad de Salamanca, <<http://americo.usal.es/oir/index.htm>>.

Períodos electorales tenidos en cuenta: Bolivia (1993-1997, 1997-2000, 2000-2005); Colombia (1990-1991, 1991-1994, 1994-1998, 1998-2002); Ecuador (1990-1992, 1992-1994, 1994-1996, 1996-1998, 1998-2002); Perú (1990-1995, 1995-2000, 2000-2001); y Venezuela (1993-1998, 1998-2000, 2000-2005).

Por otra parte, un aspecto relevante que vale la pena resaltar es el impacto en los sistemas de partidos de las nuevas agrupaciones dirigidas por líderes fuertes. Si se observa el Número Efectivo de Partidos (NEP) en Bolivia y en Venezuela notamos que se redujo considerablemente con el arribo del MAS en el primer caso y con la consolidación del MVR<sup>28</sup> en el segundo (ver tabla 8).

<sup>28</sup> La tendencia a la reducción del NEP en Venezuela parece sostenerse; esto se explica por la creación del Partido Socialista Unificado, el cual reúne a las principales fuerzas de izquierda del país y es liderado por el presidente Hugo Chávez.

TABLA 8  
Evolución del Número Efectivo de Partidos en la Región Andina, 1990-2005

PAÍS	PERÍODO ELECTORAL					
	1	2	3	4	5	6
Bolivia	3,7	5,3	4,9	1,4		
Colombia	2,1	2,9	2,7	3,1	6,4	
Ecuador	6,6	6,4	5,8	5,0	4,9	7,5
Perú	4,0	2,9	3,9	4,3		
Venezuela	4,6	6,5	3,4			

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Instituciones Representativas de la Universidad de Salamanca, <<http://americo.usal.es/oir/index.htm>>.

Períodos electorales considerados: Bolivia (1993, 1997, 2002); Colombia (1990, 1991, 1994, 1998, 2002); Ecuador (1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2002); Perú (1990, 1995, 2000, 2001); y Venezuela (1993, 1998, 2002).

En síntesis, se puede señalar que el aumento de pequeños partidos con capacidad de ocupar cargos de elección popular, así como la emergencia de nuevas agrupaciones con una fuerza electoral considerable son las principales tendencias en la región. Asimismo, la evolución de los sistemas de partidos ha estado condicionada por esta dinámica, modificando la composición de los mismos.

## V. CONCLUSIONES

Intentar medir una realidad determinada implica correr el riesgo de la simplificación, pero a su vez posibilita elaborar una visión general de la misma. El índice aquí presentado cumple este objetivo, ya que a partir de su aplicación a los partidos de la Región Andina se describieron y clasificaron los mismos, lo que permitió mostrar una visión panorámica de la situación en el período analizado.

En cuanto a la situación de los partidos políticos en la Región Andina, resulta evidente su bajo rendimiento electoral. Sólo un 7% del total de los partidos que han logrado acceder a cargos de elección popular han tenido un índice de éxito medio y alto en sus respectivos países; la mayor parte de éstos son partidos ecuatorianos, mientras que Colombia es el país con menos partidos exitosos, sin embargo es el país con el partido político más exitoso de la región en términos comparados. Su óptimo rendimiento se concentra en las presidencias y en el legislativo, y en menor medida en el ámbito local. Asimismo, dichos

partidos pueden clasificarse como agrupaciones tradicionales como el Partido Liberal Colombiano (PLC), y de Ecuador el Partido Social Cristiano (PSC), el Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE), Democracia Popular e Izquierda Democrática (ID). Junto a ellos están los partidos no tradicionales, caracterizados por ser maquinarias electorales al servicio de un líder único, es el caso del Movimiento V República (MVR) de Venezuela, del Partido Sociedad Patriótica 21 de enero (PSP) de Ecuador, y de Perú Posible y Cambio 90 en Perú.

En cuanto a los partidos débiles, el bajo índice de rendimiento electoral se concentra la mayor parte en el Legislativo, ámbito que se erige como espacio primordial de competencia partidista. La única excepción en este caso es Ecuador, país en el cual el terreno local tiene una gran importancia. Por otra parte, los partidos débiles que muestran mejores resultados respecto a los demás partidos no exitosos son: a) partidos tradicionales que sufrieron fuertes reveses en la década de 1990: Partido Conservador Colombiano (PCC), el Comité de Organización Política Electoral Independiente (COPEI) o el PAP; b) partidos que aparecieron a principios de esa década con una fuerza electoral importante pero con una vida corta: CONDEPA, UCS, NFR; y c) partidos que en los últimos períodos electorales han mostrado un buen desempeño pero que su sostenimiento en el tiempo es incierto: PODEMOS (de Venezuela y de Bolivia) y Perú Posible.

En términos generales, se puede señalar que los ámbitos con un mayor peso en el éxito final de un partido son el presidencial y el legislativo. Aunque los dos tienen una correspondencia alta, ésta es superada por el grado de asociación entre las gobernaciones y el legislativo, lo que evidencia la importancia del elemento regional en el contexto andino.

Por otra parte, el grado de institucionalización de los sistemas de partidos andinos es crítico, la gran fragmentación y los altos índices de volatilidad electoral se constituyen como factores de inestabilidad política. El aumento del número de partidos políticos que participan en los diversos ámbitos de competencia electoral no se ha traducido en la creación de alternativas que logren suplir a los partidos tradicionales.

De esta forma, uno de los principales hallazgos es que en la Región Andina los partidos tradicionales, pese a que se han debilitado en los últimos años, siguen siendo actores relevantes con un peso electoral importante. Ocho de

los trece partidos con éxito medio-alto son agrupaciones con un bagaje histórico y una participación en los procesos de democratización significativos. Este hecho sugiere la necesidad de matizar las opiniones en torno al declive de los partidos y más bien invita a analizar las principales transformaciones ocurridas en la región.

Asimismo, un aspecto que resulta relevante en la zona estudiada es el fuerte personalismo que impera en los partidos políticos andinos. En algunos casos es un rasgo distintivo en agrupaciones que pueden considerarse como tradicionales (ejemplo de ello son los partidos ecuatorianos); pero en todos los casos es la característica primordial de los partidos de reciente creación que han destacado electoralmente en el período analizado. La emergencia de tales partidos es consecuencia de la aparición de líderes vinculados a la antipolítica, que manejan discursos en contra de los partidos políticos, pero que a su vez deben formarlos para poder competir electoralmente y acceder al poder.

El debilitamiento de los partidos tradicionales y la emergencia de liderazgos carismáticos plantean un escenario complejo para las democracias andinas. Por esta razón, el fortalecimiento de los partidos políticos se erige como un elemento clave en el avance de la democracia en la región.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCÁNTARA, Manuel

1997 «Las tipologías y funciones de los partidos políticos». En AA. VV. *Curso de partidos políticos*. Madrid: A. Ediciones.

2004 *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

ALCÁNTARA, Manuel & Flavia FREIDENBERG

2002 «Los partidos políticos en América Latina». *Manual de gerencia política: pensando los partidos políticos*. Lima: Instituto Nacional Demócrata, pp. 1-19. Disponible en: <<http://www.redpartidos.org/files/ManualdeGerenciaPolitica2002.pdf>> (última consulta: 12/11/10).

ALCÁNTARA, Manuel & Flavia FREIDENBERG

2003 *Partidos Políticos en América Latina: Países Andinos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica: Instituto Federal Electoral.

ANDUIZA, Eva & Agustí BOSCH

2004 *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.

CEPAL

2004 *Panorama social de América Latina*. Santiago: División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.

COPPEDGE, Michael

1999 «Latin American Parties: Political Darwinism in the Lost Decade». Disponible en: <<http://www.nd.edu/~mcoppedg/crd/ifdssept.htm>> (última consulta: 12/10/10).

DOWNS, Anthony

1973 *Teoría Económica de la Democracia*. Madrid: Aguilar.

JANDA, Kenneth

1993 «Comparative Political Parties: Research and Theory». Disponible en: <[http://janda.org/comparative%20parties/Janda\\_on\\_parties.htm](http://janda.org/comparative%20parties/Janda_on_parties.htm)> (última revisión 12/10/10).

KATZ, Richard & Peter MAIR

1994 *How parties organize: change and adaptation in party organizations in Western democracies*. Londres: Sage Publications.

LÓPEZ, Santiago

2005 «Partidos desafiantes en América Latina: representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones». *Revista de Ciencia Política*, vol. 25, n.º 2, pp. 37-64.

MAINWARING, Scott; Ana María BEJARANO & Eduardo PIZARRO

2008 *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Colombia: Grupo Editorial Norma.

MAYORGA, René Antonio

2004 La crisis del sistema de partidos políticos: causas y consecuencias. Caso Bolivia. En: KORNBLITH, Miriam et ál. *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: IDEA – Transparencia, pp. 27-49. Disponible en: <[http://www.idea.int/publications/upload/pp\\_andean.pdf](http://www.idea.int/publications/upload/pp_andean.pdf)> (última consulta: 12/10/10).

PACHANO, Simón

2004 «Partidos y representación en la Región Andina». En: KORNBLITH, Miriam et ál. *Partidos Políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: IDEA – Transparencia, pp. 9-25. Disponible en: <[http://www.idea.int/publications/upload/pp\\_andean.pdf](http://www.idea.int/publications/upload/pp_andean.pdf)> (última consulta: 12/10/10).

PANEBIANCO, Ángelo

1990 *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial.

PENADÉS, Alberto

1999 «El sistema electoral español (1977-1996)». En: MONEDERO, Juan Carlos & Juan Luis PANIAGUA SOTO (coords.). *En torno a la democracia en España: temas abiertos del sistema político español*. Madrid: Tecnos.

SAMPLE, Kristen & Daniel ZOVATTO (eds.)

2005 *Democracia en la Región Andina, los telones de fondo*. Lima: IDEA-Transparencia, pp. 13-30. Disponible en: <[http://www.idea.int/publications/democracy\\_andina/upload/Democracia%20en%20la%20R%20Andina.pdf](http://www.idea.int/publications/democracy_andina/upload/Democracia%20en%20la%20R%20Andina.pdf)> (última consulta 12/10/10).

SARTORI, Giovanni

2005 *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.

TANAKA, Martín

2005 «Los sistemas de partidos en los países andinos: autoritarismos competitivos y reformismo institucional». En: SAMPLE & ZOVATTO 2005: pp. 31-59. Disponible en: <<http://www.idea.int/publications/>

democracy\_andina/upload/Democracia%20en%20la%20R%20Andina.pdf> (última consulta 12/10/10).

YANAI, Nathan

1999 «Why do political parties survive? An analytical discusión». *Party Politics*, vol. 5, pp. 5-17.

ZOVATTO, Daniel

2005 «Valores, percepciones y actitudes hacia la democracia. Una visión comparada en la Región Andina: 1996-2004». En: SAMPLE & ZOVATTO 2005: 13-30. Disponible en: <[http://www.idea.int/publications/democracy\\_andina/upload/Democracia%20en%20la%20R%20Andina.pdf](http://www.idea.int/publications/democracy_andina/upload/Democracia%20en%20la%20R%20Andina.pdf)> (última consulta 12/10/10).

[Sobre la autora]

LINA MARÍA CABEZAS RINCÓN

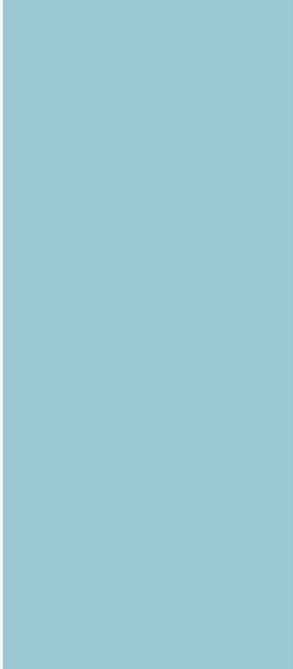
Colombiana. Candidata a Doctor e investigadora del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca (España).

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, Máster en Estudios Latinoamericanos del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, candidata a doctor en Ciencia Política de la misma universidad. Integra el grupo de investigación de Política Comparada de la Universidad de Salamanca.

Sus líneas de investigación son partidos políticos y élites parlamentarias en América Latina, en el marco de las cuales ha participado en proyectos financiados por el Ministerio de Ciencia e Innovación del Gobierno de España bajo la dirección de Manuel Alcántara Sáez.

Ha realizado estancias de investigación en el Latin American Centre de la Universidad de Oxford (UK), en el Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame (EE. UU.), en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Quito, y en el Centro de Estudios Sociales de la Fundación Juan March (España).





SISTEMAS ELECTORALES,  
SISTEMAS DE PARTIDOS Y  
DERECHO ELECTORAL:  
UNA MIRADA A OTRAS EXPERIENCIAS

---



# Introducción a los sistemas electorales de los países árabes e islámicos

DIETER NOHLEN

<Dieter.Nohlen@urz.uni-heidelberg.de>

Universidad de Heidelberg

Alemania

[Resumen] A partir del análisis conceptual y comparativo, el autor analiza las propiedades de los sistemas electorales de los países árabes e islámicos. Para ello desarrolla un panorama general de las elecciones como instituciones —en el mundo de las democracias occidentales— y las confronta con las elecciones árabes. De esa manera busca diferenciar mejor, sin dejar de considerar el contexto propio de la región objeto de estudio. Los títulos de las seis partes de los artículos dan un panorama del enfoque empleado por el autor: Elecciones, El sufragio, El sistema electoral, La organización de las elecciones, La integración de fuerzas políticas que son adversas a la democracia, y, La ambivalencia funcional de las elecciones.

[Palabras clave] Sistema electoral, países árabes e islámicos, sufragio, elecciones, organización de elecciones.

[Title] Introduction to the Electoral Systems of Arab and Islamic Countries

[Abstract] Based on a conceptual and comparative analysis, the author analyzes the properties of the electoral systems of Arab and Islamic countries. To this end, he develops a general overview of the elections as institutions - in the world of western democracies - and compares them with the elections of Arab countries. In this way he seeks to differentiate better, without ignoring the specific context of the region under study. The titles of the six parts of the articles give an overview of the approach used by the author: elections, voting, electoral system, the organization of elections, the integration of political forces that are opposed to democracy, and the functional ambivalence of elections.

[Keyword] Electoral system, Arab and Islamic Countries, Voting, Elections, Organization of Elections.

NOHLEN, Dieter. «Introducción a los sistemas electorales de los países árabes e islámicos». En: ELECCIONES, 2010, enero-diciembre, v. 9, n.º 10, pp. 117-140.

[Recibido] 06/04/10& [Aceptado] 15/10/10

## INTRODUCCIÓN

El tema que los organizadores del Curso de Verano me propusieron, implica una referencia geográfica muy precisa: el mundo árabe.<sup>1</sup> Y me imagino que todos los participantes de este seminario internacional confiesan interés en el estudio del mundo en el norte de África y en el Oriente Próximo más allá del tema específico, los sistemas electorales, del cual me ocuparé en las siguientes consideraciones. La añadidura «islámico» la entiendo como una característica cultural de los países de esta región, que ya denota en cierto sentido algo de la problemática que tenemos que tratar.

Mi introducción tiene por objetivo vincular este interés regional con un conocimiento más amplio de la materia electoral. Se centra en consideraciones conceptuales y comparativas que permiten percibir las propiedades de los fenómenos estudiados en su contexto regional. Entiendo aquí —para empezar con lo conceptual— la noción «sistema electoral» en su sentido amplio que engloba todo lo relativo a las elecciones. Por supuesto se podría enfocar directamente la realidad árabe e islámica en lo que son las elecciones, describiendo por ejemplo de forma densa lo que se puede observar empíricamente en este u otro caso concreto para después llegar a algunas abstracciones. Mi enfoque es diferente y —si no me equivoco— más conveniente para una introducción. Voy a desarrollar un panorama general de las elecciones como instituciones en varias de sus dimensiones para luego confrontar las elecciones árabes con las propiedades que tienen los comicios en el mundo de las democracias occidentales.

Este tipo de comparación, por cierto, puede contener problemas cuando no se la restringe a funciones exclusivamente analíticas. Bastantes veces, sin embargo, el Occidente en sus expresiones político-institucionales figura como parámetro normativo del desarrollo político de las naciones que aún se diferencian del modelo occidental. Mi comparación no tiene esta intención. Se entiende más bien como aporte analítico para poder diferenciar mejor, recordando que todo trabajo científico tiene en su centro el hacer diferenciaciones. Esta sentencia lleva a tematizar, por sobre todo, los conceptos que aplicamos para el estudio de la realidad, así como enfocar los contextos, en los que se ubican los

---

<sup>1</sup> Conferencia inaugural del Curso de Verano de la Universidad Autónoma de Madrid: «¿Cómo entender, analizar y observar las elecciones en los países árabes e islámicos?», Miraflores de la Sierra, 7 de septiembre de 2009. Agradezco el apoyo del Dr. Dirk Axtmann (Heidelberg) en la preparación de este trabajo.

fenómenos que se analizan. El contexto es especialmente importante cuando llegamos a la evaluación de los fenómenos. Es decir, en la parte evaluativa del trabajo científico conviene considerar que no basta valorar las instituciones en un nivel abstracto, en relación con su excelencia teórica, sino se debe valorarlas en última instancia en su contexto.

En este sentido, y respecto a nuestro tema, es importante saber si hablamos de elecciones, del derecho electoral, del sistema electoral o de la organización electoral. Cada uno de los conceptos se refiere a objetos o contenidos diferentes, y en cuanto al análisis y la evaluación de estos fenómenos, cada uno requiere un planteamiento diferente y también criterios distintos para juicios específicos y tesis generales.

## I. ELECCIONES

Empezamos con el concepto de elecciones. Las elecciones pueden ser definidas de manera doble; primero, en términos técnicos como instrumento para formar instituciones o para poner individuos en puestos; segundo, en términos axiológicos como instrumentos para la democracia, los que posibilitan la participación política, involucran a los ciudadanos en la toma de decisiones políticas a través de designar representantes y autoridades de gobierno, garantizando al mismo tiempo su correspondencia sistemática a intereses y opiniones públicas (PITKIN 1967: 234).

De acuerdo con la definición axiológica, es decir, su asociación vital con la democracia, las elecciones tienen que cumplir con determinados requisitos indispensables. Primero respecto a la integración del pueblo en el proceso político a través del sufragio, segundo respecto a condiciones políticas del entorno, y tercero respecto a los efectos de los resultados electorales para la estructura del poder. El carácter democrático de las elecciones es teóricamente garantizado por la vigencia del sufragio universal, igualitario, directo y secreto, la libertad de escoger entre candidaturas concurrentes que representan distintas plataformas políticas o ideologías, así como por la incertidumbre respecto al resultado electoral y la certeza de su aceptación, cualquiera que sea, por parte de todos los competidores.

Si confrontamos las elecciones árabes con estas características, las diferencias son más que llamativas. Destaca que no son plenamente competitivas, a pesar de existir en varios países un cierto pluralismo político. Su resultado tampoco es incierto en términos del poder, ganan las fuerzas del régimen, y cuando ocurre que el resultado no conviene a los detentadores del poder, es improbable que sea aceptado por el régimen. No obstante, cabe preguntarse si es acertado llamarles «elecciones sin elección, dado que no hay posibilidad real de alternancia» (ÁLVAREZ-OSSORIO & ZACCARA 2009: 14), tomando el límite de opciones, la alternancia, como único criterio para el todo y para todos los casos. Las elecciones árabes caen —excepciones a parte (como, por ejemplo, el Líbano)— en las categorías de elecciones semicompetitivas y no-competitivas, acorde con el tipo de régimen en el que operan, más allá del hecho de que en algunos países no existe ninguna representación política elegida. En términos generales, en cuanto a lo electoral en el mundo árabe, conviene aplicar cuatro categorías: elecciones competitivas, semicompetitivas, no-competitivas y sin elecciones (véanse NOHLEN 1981, HERMET, ROUQUIÉ & LINZ 1986). La integración de los países en estas cuatro categorías cambia en el tiempo. Por ejemplo, a principios de nuestro siglo, las elecciones en Iraq eran no-competitivas y en Bahrein incluso no hubo elecciones. Diez años más tarde, en ambos casos las elecciones son bastante competitivas. El caso de un autoritarismo lo menos cambiante (y lo menos conocido) es Libia, con su llamada «democracia directa», que desde el golpe de Estado de 1969 se encuentra bajo el férreo control político ejercido por Muamar-el-Gadafi, no obstante que debido a su sucesión se avecinan cambios que generan perspectivas de «un sistema político en transición» (Djaziri 2010). Sin embargo, la gran mayoría de estos países permanece en la categoría de las elecciones semicompetitivas (Argelia, Egipto, Marruecos, Túnez, Irán, Jordania, Kuwait, Yemen), y —en función del tipo de régimen— «entre el autoritarismo y la democracia» (PAREJO 2010).

El grado de competitividad influye en las funciones que desempeñan las elecciones. En las democracias, en las que todo poder emana del pueblo —o sea, del electorado— las elecciones vinculan el poder con las preferencias políticas de los votantes. Constituyen el mecanismo legitimador del poder y a la vez de control, pues lo más característico de la función de las elecciones es que pueden servir para desplazar a los gobernantes del poder. En los países

árabes, sin embargo, «elections are not primarily intended to furnish domestic legitimacy, nor are they the arena where real power is being contested» (SCHLUMBERGER 2007: 15). El hecho de que no cumplan con las funciones de elecciones competitivas, no significa que no tengan funciones en absoluto. Al contrario: tratan de cumplir con otras funciones, y éstas pueden variar bastante entre países y según épocas, tomando en cuenta precisamente que existe un gran espectro de regímenes autoritarios (SNYDER 2006).

Aplicando la distinción conceptual entre las propiedades estático y estable, conviene enfatizar que los regímenes autoritarios no son inmóviles, pero consiguen ser estables justo por ser flexibles; ellos son capaces de poder adaptarse a las condiciones de coyuntura. Así, las funciones de las elecciones en el contexto de un régimen autoritario pueden interpretarse como elementos de estabilización del régimen vigente —siempre que no abran un horizonte de apertura democrática—, desde el enfoque de democratización dominante en los estudios del autoritarismo. Por lo tanto, conviene diferenciar entre elecciones en un ambiente autoritario —mejor dicho, aún autoritario—, y elecciones en un régimen autoritario, como instrumento de tal régimen. Las elecciones del primer tipo pueden constituir la (línea) divisora de las aguas entre autoritarismo y democracia, como ha ocurrido en muchos países de la tercera ola de democratización. Es posible que se den en un ambiente aún autoritario las condiciones mínimas pero suficientes para que estas elecciones cumplan con las funciones de elecciones competitivas, muy visible cuando son ganadas por la oposición política al régimen. Lo dicho ha pasado en Nicaragua en 1990, por ejemplo, o en Chile en 1988 por medio de un plebiscito, y en Uruguay en 1989. Las elecciones del segundo tipo, en un régimen autoritario, no ponen en cuestión las relaciones de poder, no abren una perspectiva de cambio de poder, sino tienen la función de estabilizar el régimen vigente. Pueden aportar algo al régimen que es su desempeño normal en una democracia, por ejemplo, algo de legitimidad. Pueden evocar la ilusión de una transformación del régimen hacia una democracia (BARREDA SUREDA 2009). Si se produce tal vez, por ejemplo gracias a la participación de grupos de oposición en la contienda electoral, este efecto es muy limitado, pues es contrarrestado por el control que el régimen ejerce sobre las elecciones y su desarrollo. Tales elecciones «rather can be seen as the mechanism through which opposition forces are incorporated into the formal political game» (SCHLUMBERGER 2007: 15). Volveré sobre esto más adelante.

En el autoritarismo «en la época de la democratización» (BROWNLEE 2007), las elecciones cumplen con una serie de otras funciones, todas proclives a la estabilidad del régimen político (véase AXTMANN 2007). Una de ellas es el intento de legitimar el régimen a través de elecciones frente a la comunidad internacional. Se impone el criterio de legitimación democrática en la actuación de un régimen autoritario para escapar del costo de pérdida de prestigio internacional que implica no celebrar elecciones. Así se entienden, por ejemplo, los intentos argelinos de los años noventa de recuperar a través de la celebración de actos electorales la autoridad del Estado hacia adentro y hacia afuera después de la abortada elección de 1991. Como otro ejemplo figura Mauritania, donde tras el derrumbe de la democracia en agosto de 2005 el «Consejo Militar para la Justicia y la Democracia» hizo celebrar en el plazo de un año un referéndum para aprobar la reforma constitucional, seguido de elecciones generales en noviembre de 2006 y elecciones presidenciales en marzo de 2007, aunque un golpe recién en agosto de 2008 terminó otra vez con la democracia, al parecer sin grandes perspectivas de un nuevo giro hacia la democratización (véase OJEDA GARCÍA 2010).

Otra función de las elecciones autoritarias se presenta en la glorificación del régimen, en el testimonio de la unidad entre pueblo y régimen. Túnez es un magnífico ejemplo, con una participación electoral que llega al 90% y un apoyo electoral al candidato y presidente que a veces llega al el 99%. (MARTÍNEZ & MONTABES 2010). Recientemente Argelia, al recuperar la unanimidad histórica por medio de una práctica plebiscitaria de la elección presidencial (90,2% de los votos para el candidato y presidente Buteflica en 2009), parece tomar de nuevo el mismo rumbo (véase BUSTOS 2010). Conviene considerar también la función de renovación generacional del régimen. Las elecciones pueden servir para abrir las puertas del partido (único) a nuevos miembros y de rejuvenecer sus cuadros. Nuevamente, el *Rassemblement Constitutionnelle Démocratique* (RCD) de Túnez parece un buen ejemplo, acompañado de Egipto (Partido Nacional Democrático, PND). En este sentido, la experiencia de Argelia es ambivalente y parece comprobar esta función de las elecciones sólo últimamente con el nuevo establecimiento del FLN (Frente de Liberación Nacional) como partido de Estado.

Finalmente, en el contexto del yihadismo, una función de enorme significado parece la de reducir el peligro terrorista en el mundo árabe e islámico. «La ausencia de cualquier cauce de participación política, o de expresión de la opinión pública en estos países, permite a los terroristas mantener la ficción de su representatividad, como “vanguardia armada” de la comunidad de creyentes. [...] De este modo, aquellos musulmanes que acuden a votar, no sólo están ignorando de manera expresa los llamamientos de estos grupos hacia la abstención, sino que se han convertido en parte integrante de un enemigo que debe ser derrotado y aniquilado» (TORRES 2010: 58). El cumplimiento de esta función puede depender del grado de apertura del régimen autoritario, o sea del alcance democrático de las elecciones, como demuestran en cierto sentido las elecciones en el Iraq posterior a la intervención militar. De este modo, es preciso puntualizar incluso que «[...] la democratización en el Magreb puede contemplarse como una efectiva política antiterrorista» (PAREJO 2010: 22).

## II. EL SUFRAGIO

El sufragio, el derecho de elegir y de ser elegido, tiene principios claros cuya lesión es relativamente fácil de diagnosticar y de valorar. Desde su característica de «universal» se puede revisar si en realidad todos los ciudadanos disfrutan del derecho electoral, es decir, están incluidos en las listas de electores y son libres para participar. Con la característica «igual», se puede verificar si cada elector tiene el mismo peso electoral, o sea, que ningún voto vale numéricamente más que el que tiene otro elector: el derecho de grupos, estratos o individuos de tener más votos está descartado. Al mismo tiempo, el principio obliga al legislador a velar por la igualdad del voto en el proceso de limitación de circunscripciones electorales, o lo que llamaremos en adelante la «distritación». Con la característica «directo» se establece que el elector elige directamente un candidato o un partido y no lo hace por él una persona o un gremio, que efectúe entonces en una segunda fase la propia elección del titular del escaño.

Si confrontamos estos requisitos del sufragio con la realidad árabe, observamos grandes diferencias. El caso más llamativo en el ámbito del sufragio activo es el sufragio femenino, por cierto debido a convicciones religiosas. Durante decenios, las máximas autoridades islámicas se pronunciaron sobre la base de prescripciones religiosas en contra de la participación política de las mujeres.

Sólo en algunos países fue introducido el voto femenino, en el mismo momento cuando los hombres lograron el derecho a sufragio (Túnez 1959, Argelia 1962, Marruecos 1963). Uno de los casos contrarios más extremos es Kuwait, donde las mujeres consiguieron el derecho a sufragio definitivamente sólo en 2006, mientras que Bahrain, hasta hace poco sin celebrar elecciones, introducía en 2001 este derecho en el mismo momento de cambiar su sistema político, pasando de Emirato a monarquía constitucional. Era entonces el único país con sufragio femenino en la región del Golfo. Más allá del derecho a sufragio formal, hay que considerar la práctica política, el bajo grado de inscripción de las mujeres en los registros electorales, el alto absentismo electoral femenino, la poca representación femenina en los Parlamentos, todo por cierto debido a patrones culturales que expresan el continuo dominio de los hombres sobre las mujeres.

Mientras que el sufragio activo atañe, según Robert Dahl, a la dimensión de la participación, el sufragio pasivo influye en la dimensión de la contestación. Mientras que la restricción de la primera tiene su mayor fundamento en la religión y en la estructura de la sociedad, la segunda restricción tiene su origen primero en el tipo de régimen y segundo en las preferencias políticas de los electores árabes. Esta restricción determina, en buena medida, el carácter semicompetitivo de las elecciones, pues no existe libertad de candidatura. A veces hay prohibición de partidos políticos. En ocasiones partidos políticos de cierta tendencia son prohibidos o se permite sólo la candidatura de candidatos independientes. Por ejemplo en Bahrein, en las elecciones de 2006, la mitad de los candidatos era independiente, la otra mitad confesaba ser miembro de «sociedades políticas». Los partidos políticos, en estricto sentido, estaban prohibidos. Los regímenes árabes son muy cautelosos respecto a quienes compiten por los puestos parlamentarios. Cuidan su mayoría parlamentaria manejando las candidaturas. En su gran mayoría, las medidas restrictivas o manipulativas se dirigen contra grupos y partidos islámicos. A veces intentan equilibrar las fuerzas políticas cuando se trata de divisiones étnicas. Siempre tienen como objetivo evitar que ciertos avances concedidos en la democratización formal (canales de participación más amplios) tengan efectos negativos sobre la estabilidad del régimen. Pero, como vamos a ver más tarde, esta relación entre liberalización (pluralismo limitado) y estabilización es mucho más compleja. La estabilidad del régimen gana con la liberalización en la medida que sea capaz de contener el pluralismo.

### III. EL SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral propiamente tal se define como el mecanismo por el que el elector expresa su preferencia política y mediante el cual se hace la conversión de votos en escaños parlamentarios en el caso del Poder Legislativo, o en cargos de gobierno, en el caso del Poder Ejecutivo. Aunque hay un sinnúmero de sistemas diferentes en uso, es posible calificarlos en dos tipos básicos y en una docena de tipos de sistemas electorales. Los básicos son la representación por mayoría y la representación proporcional. La distinción se basa en los probables efectos que estos sistemas ejercen sobre la composición del Parlamento, especialmente sobre la cantidad de partidos que entran en él, y, así, sobre la estructura del sistema de partidos. Mientras que los sistemas de representación por mayoría contribuyen generalmente a un proceso de formación de la voluntad política y a reducir la fragmentación, los sistemas de representación proporcional miden más bien la distribución de las preferencias políticas y transmiten su resultado al Parlamento. Lo importante es que desde el punto de vista democrático, ambas funciones y efectos son compatibles con la idea de la democracia. Lo mismo se puede decir de los tipos de sistemas electorales, por ejemplo, del sistema de mayoría relativa, aplicado en Gran Bretaña, en comparación con un sistema proporcional como el español, que —aunque se define como proporcional— produce altas desproporciones entre votos y escaños.

Si echamos una mirada sobre la distribución de los tipos de sistemas electorales en la región árabe, observamos una alta participación de sistemas de representación por mayoría. Se utilizan ambos tipos clásicos: el sistema de mayoría relativa y el sistema de mayoría absoluta. Esta alta presencia de los sistemas de representación por mayoría discrepa fuertemente con Europa y América Latina, donde prevalecen sistemas de representación proporcional. Por regla general se aplica en la región árabe el sistema de mayoría relativa, en distritos uninominales (Yemen, Marruecos hasta 2002), en distritos binominales (Kuwait), o combinando ambos tipos de distritos (Omán), en distritos plurinominales (Túnez, con escaños proporcionales adicionales). La diferencia interna se determina entonces por el tipo de distrito electoral. El sistema de mayoría absoluta se aplica en Egipto y en Bahrain. Se lo aplicó también en Argelia en 1991. De hecho, sistemas de representación proporcional constituyen una excepción; así, en Egipto en 1984 y 1987, y en Argelia a partir de 1997.

Una singularidad la constituye Jordania, donde se aplica a partir de 1993 el sistema de voto no transferible (SNTV).

Aunque en el caso de los países árabes se observa una notable similitud de los sistemas electorales, conviene destacar que existen muchas posibilidades de combinar sus elementos constitutivos. Los más importantes son la distribución, la forma de candidatura, la forma de votación, la fórmula de convertir votos en escaños y la barrera legal. Todas las variantes internas de estos elementos constitutivos son legítimas, aunque pueden obviamente ejercer un gran impacto sobre el resultado electoral. Son justamente estos efectos buscados los que influyen en el diseño de los sistemas electorales. De hecho, respecto a los motivos en el diseño, no existe gran diferencia entre los regímenes. Independientemente del tipo de régimen, los grupos que compiten tratan de aprovechar del sistema electoral en función de sus propios objetivos de poder. La más llamativa diferencia consiste en que, en una democracia, son en general los propios competidores por el poder los que en un momento dado determinan las reglas del juego y también su posible reforma, mientras que en un régimen autoritario es el detentador del poder el que fija e impone el sistema electoral. Lo hace para los que de hecho compiten, sin que él mismo compita realmente por el poder. Aunque los elementos técnicos del sistema electoral son democráticos, su origen no lo es. No se basa en el consenso de las fuerzas vivas del país. El sistema electoral puede así formar parte del manejo autoritario del poder. Es por lo menos la perspectiva, por la que la crítica a los regímenes autoritarios trata a los sistemas electorales como parte de este tipo de régimen mismo. A pesar de que no hay un sistema electoral autoritario, sino sistemas electorales que operan dentro de un régimen autoritario y, además, a pesar de que los mismos tipos de sistemas electorales son aplicados en sistemas democráticos. Hay una sola excepción: el sistema de mayoría relativa en circunscripciones plurinominales que no se usa en un sistema democrático por su efecto extremadamente mayoritario. Es el caso de Túnez. En el pasado, este sistema mayoritario se aplicó también en el Iraq de Saddam Hussein y parece en vigencia en Siria, aunque con matices diferentes, dentro de un sistema de bloque (de partidos).

Más allá de la cuestión de origen, las reglas del sistema electoral funcionan en gran medida acorde con criterios matemáticos. Ello implica que el conocimiento que tenemos acerca de sus efectos en general, es aplicable a regímenes

autoritarios por encima de las diferencias categoriales que hemos destacado respecto al tipo de régimen y al sufragio, especialmente al sufragio pasivo.

La distritación, por ejemplo, resulta ser un problema en casi todos los sistemas representativos. En general, la oposición o los perdedores de una elección reprochan a los que ganaron alguna injusticia respecto a la distritación. En la mira crítica aparece sobre todo la relación numérica entre un representante y la cantidad de habitantes o ciudadanos en un distrito electoral. Esta relación, llamada en inglés *malapportionment*, en la mayoría de los casos favorece a la población fuera de las grandes urbes. Otro reproche puede originarse por el formato geográfico de los distritos, lo que se conoce por el nombre *gerrymandering*, o sea una estructura de la distritación en favor de una fuerza política específica. Obviamente el régimen autoritario puede también usar estas técnicas y de hecho lo hace a menudo, facilitado en el mundo árabe debido a la alta presencia de sistemas mayoritarios en distritos uninominales, aunque se lo practica también en sistemas de distritos plurinominales donde rige la fórmula proporcional. En el Magreb, Argelia (para las elecciones de 1991) y Marruecos a partir de los años setenta hasta los noventa forman buenos ejemplos (véase Axtmann 2007). El *gerrymandering* se observa en los países árabes, especialmente allí donde divisiones étnicas y/o religiosas requieren un cuidadoso equilibrio en la representación para mantener la estabilidad del régimen, en Oriente Medio por ejemplo en Líbano y en Jordania. En este último caso, el *malapportionment* se presentó en las elecciones de 1997 de la siguiente manera: en el distrito electoral de Aman, marcado por su tendencia palestina, un diputado representaba numéricamente a 127.000 electores, mientras que en el muy poco poblado distrito Karak un diputado representaba sólo a 18.500 electores (véase DIETERICH EN NOHLEN, GROTZ & HARTMANN 2001: 146).

De la misma manera, el modo de votación puede influir en el equilibrio del poder. Al reintroducirse elecciones en Jordania en 1989, los partidos políticos no eran legales. Sin embargo, los candidatos daban por entender su identificación política, especialmente en el caso del partido islámico. Después de los primeros éxitos de los islamistas en las elecciones de 1989, el control de los partidos políticos en el proceso electoral fue de primer orden y se manifestó en un nuevo diseño del sistema electoral. En 1989 se aplicó el sistema plurinominal en veinte circunscripciones electorales de pequeño y mediano tamaño. Cada

elector tenía tantos votos como diputados por elegir, lo que permitía que los votantes dieran un voto al candidato de «su tribu o clan de familia» y otro(s) voto(s) a los candidatos islamistas. Cuando en 1992 se legalizaron los partidos, el partido islámico (Acción Frente Islámico) pudo incluso ganar las elecciones. Como reacción, el Monarca cambió el sistema electoral, introduciendo el voto único en la forma del sistema SNTV (voto único no transferible). Esta reforma hizo que los votantes privilegiaran a los candidatos de su tribu o clan de familia, dejando de lado opciones ideológicas. Se habló en la literatura de una «retribalización» de la política.

En términos generales, se puede decir que los países del Oriente Medio reúnen más experiencias con sistemas de votos múltiples que los países del Magreb. Pero en los últimos pueden ampliarse en el futuro como resultado de las reformas permanentes de los sistemas autoritarios. Cabe anotar que en Marruecos, la introducción de una lista adicional proporcional (de 30 escaños, todos reservados para las mujeres) en 2002 era acompañada de la introducción de un segundo voto.<sup>2</sup> En Túnez, sin embargo, los escaños proporcionales destinados a la oposición están adjudicados con base en sus resultados acumulados de todas las circunscripciones, en las que los partidos de oposición no tienen la menor posibilidad de ganar un escaño en el sistema extremo de mayoría en competencia con las listas del *Rassemblement Constitutionnelle Démocratique* (RCD) —véase MARTÍNEZ & MONTABES 2010.

#### IV. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES

Las reglas electorales formales pueden tener una importancia solamente relativa si no se garantiza su implementación y la neutralidad del poder político en su aplicación. Es bien llamativo que, en situaciones autoritarias, las fuerzas de oposición no se restrinjan a pedir elecciones, sino elecciones libres. Su garantía depende de la autonomía de que goce el órgano encargado de administrar el proceso electoral. En los países de reciente democratización, se pudo observar la creciente importancia de la organización electoral para la aceptación de los resultados electorales por parte de todos los competidores y, de esta forma, de la permanencia de la democracia. En el mundo árabe, sin embargo, la organización electoral permaneció y permanece en manos del régimen, del ministerio

---

<sup>2</sup> Sobre el género en las elecciones marroquíes, véase AIXELÀ 2009, en términos comparativos KRENNERICH 2009.

de gobernación, con fuerte tendencia a dirigir administrativamente el proceso electoral hacia lo que el régimen espere en función de su resultado político. Se pudo observar incluso que el régimen autoritario, mientras ampliaba los derechos formales de participación, aumentaba compensatoriamente los obstáculos administrativos de su puesta en vigor, por ejemplo respecto al sufragio y su ejercicio. Se impide la inscripción de personas con derecho a voto en el registro electoral, o no se entrega la cédula electoral para poder votar, o se inscribe masivamente a nuevos electores (a veces no nacionales), mientras que se prohíbe el voto de los ciudadanos que viven en el extranjero. Por otra parte, parece lógico que un régimen autoritario, cuando abre el sistema político sin intención de rendirse, no deje libre el asunto electoral. El manejo autoritario de las elecciones es consubstancial con el tipo de régimen mismo.

#### **V. LA INTEGRACIÓN DE FUERZAS POLÍTICAS QUE SON ADVERSAS A LA DEMOCRACIA**

El hecho de que en las elecciones democráticas participen fuerzas políticas que tienen objetivos antisistémicos, que quieren abolir la democracia y sustituirla por otro tipo de régimen, no es nada nuevo en el mundo histórico de las democracias. En la gran mayoría de los casos estas fuerzas constituyen una minoría, sin perspectivas de llegar al poder por medio de elecciones. Alemania, por sus nefastas experiencias históricas, es única entre las democracias consolidadas en prohibir constitucionalmente los partidos antisistémicos.

El mundo árabe destaca por la fuerza de movimientos antidemocráticos que podrían aprovechar una democratización del régimen existente para instalarse por vía electoral en el poder y abolir el sistema por el que llegaron a ejercerlo. Esta situación limita, obviamente —más allá de otros factores que aquí no podemos enfocar—, el desarrollo democrático de la región. El caso paradigmático son las elecciones de Argelia en el año 1991, cuando la victoria del partido islamista (Frente Islámico de Salvación) hizo intervenir a los militares en la política y así terminar el intento de establecer una democracia representativa con riesgos de desembocar en una dictadura islámica. Hay autores que señalan «[...] una evidente contradicción entre el supuesto interés de los países occidentales por la democratización del mundo árabe y sus estridentes reacciones cuando los resultados [favorecen] a las formaciones islamistas»

(ÁLVAREZ-OSSORIO & ZARCARA 2009: 16). Sin embargo, el objetivo de la democratización es el establecimiento de una democracia y no la celebración de unas elecciones que terminan en la creación de otro tipo de régimen autoritario, aunque sea por medio electoral. Por lo tanto, la situación no es que «[...] el Occidente prefiere la perpetuación de los regímenes autoritarios antes que la constitución de verdaderas democracias de corte islámico» (ÁLVAREZ-OSSORIO & ZARCARA 2009: 16), sino su concepto de democracia está vinculado con pluralismo, tolerancia, alternancia, derechos humanos, Estado de derecho. El Occidente no cree que estos valores y derechos sean garantizados en un régimen de corte islamista. Por ello no quiere ni aplaude una democratización que desemboca en la victoria electoral de un partido antidemocrático. El lema electoral utilizado en los años noventa por el Frente Islámico de Salvación argelino, resulta de una franqueza aterradora: «Un hombre, un voto, y una sola vez» (TORRES 2010: 59). El Occidente se enfrenta con tal *outcome*.

Por otra parte, conviene bien distinguir entre los adjetivos islámico e islamista. La primera condición se refiere a la religión y la importancia que los actores políticos adjudican a los valores del Islam en la sociedad y el ámbito público, en términos generales compatibles con la democracia (véase al respecto LEININGER 2009). La segunda, a un concepto de sociedad y Estado fundamentado en el Islam como propio proyecto de dominación, en términos generales no compatible con la democracia. Se trata de teocracias, como en el caso de Irán o Afganistán bajo la dominación de los talibanes. En esta diferenciación entre ambas nociones reside buena parte del problema analítico en el tratamiento del factor religioso en su relación con la democracia en el mundo árabe. Por supuesto, el carácter islámico o islamista de un grupo político es aún más importante en su actuación política, sin lugar a duda también en el contexto de un régimen autoritario. Los partidos islámicos mismos generan la confusión cuando llevan el adjetivo islámico en su nombre, pero su objetivo es esencialmente islamista. En este sentido, el comparatista en Ciencia Política es muy dependiente de estudios de casos muy diferenciados del fenómeno por parte de los especialistas que estudian monográficamente los países. Pero estos especialistas tienen que apoderarse por su parte de un instrumental conceptual-comparativo al tratar su respectivo caso. El voluntarismo individual del cientista social, que puede extenderse incluso hacia la defensa de esta u otra causa, no lleva a buen puerto.

Desde la experiencia argelina se pueden observar diferentes estrategias por parte de los propios sistemas políticos de la región sobre cómo tratar el fenómeno islámico en función de su integración o no en el proceso político. Entre la total represión y la plena integración, el modelo más practicado es el de la integración condicionada. Una variable importante es la fuerza del movimiento islámico mismo. Hasta el momento, casi ningún partido islámico ha sido legalizado donde podría conseguir sus objetivos a través de elecciones competitivas. La única excepción la constituye el movimiento Hamas, que ganó las elecciones en Gaza con los efectos políticos que están a la vista.

De acuerdo con Eva Wegner (2007), la integración de estos grupos islámicos en el proceso político tiene, por parte de la élite dominante, el objetivo de limitar sus posibilidades de poder y de moderar su disenso. Por lo demás, esta estrategia sirve para impulsar la división al interior del movimiento islámico entre moderados y extremistas, o sea, aumenta la fragmentación de las fuerzas de oposición que por su parte facilita su control y la manipulación. Dicha estrategia pone a los islámicos frente a una vital cuestión de descubrir qué tipo de compromiso es admisible en intercambio por la integración en el juego político. Participar en elecciones, es decir, aceptar las reglas del juego, rinde en función de evitar la represión, en cuidar el estatus legal del partido islámico, en bajar el grado de miedo en que viven sus líderes. Por otra parte, las limitaciones impuestas a los movimientos islámicos al mismo tiempo permiten demostrar a sus bases que ellos siguen siendo suprimidos. El compromiso entre el régimen autoritario y el movimiento islámico es un arreglo de ventaja mutua. Hay que añadir el efecto proclive al autoritarismo reinante, dado que la presencia de los grupos islámicos en el juego electoral puede llevar a que las fuerzas de la oposición secular dejen de seguir postulando reformas constitucionales, pues toman en consideración que con mayor democratización la influencia política de los movimientos islámicos podría fácilmente superar la que ellos mismos mantendrán. De esta manera, el régimen aprovecha su apertura limitada hacia los grupos islámicos. Sin elecciones, la oposición de diferente índole se dirigiría de forma unida contra el régimen autoritario. La apertura condicionada conduce a que islamistas y secularistas compitan entre ellos y en el mismo ámbito. Se deja fuera de la lucha el centro del poder, el régimen autoritario mismo (WEGNER 2007: 88). Así, cierta liberalización política puede contribuir a mayor estabilidad del régimen autoritario.

Por otra parte, pensando los acontecimientos y reformas desde la óptica autoritaria, no basta mirar sólo las elecciones generales y sus respectivos entornos inmediatos para determinar sus funciones en el proceso de estabilización del régimen autoritario. El método autoritario existe en la reforma de un elemento del tejido institucional, en sentido de ampliación, y también en sentido de restricción política. Se trata de una dialéctica de apertura y cierre, de un proceder de reforma sistémico-balanceador. Ello se puede observar en relación con la legislación electoral, por ejemplo, cuando se aumenta el grado de competitividad de las elecciones entre los partidos que concurren a los comicios, mientras se reduce el derecho a la participación de ellos por medio de la restricción de las respectivas condiciones legales de acceso. El ejemplo más significativo, sin embargo, es la creación de nuevas instituciones de control, cuando las tradicionales se abren a mayor participación y están dotadas de más facultades. Es el caso de las segundas cámaras en Marruecos y Argelia en 1996, y en Túnez en 2002. En Marruecos, el intercambio existía en la supresión del tercio de parlamentarios no elegidos, que era un postulado permanente de la oposición, y el establecimiento de una Cámara de Consejeros, en las que entraron los representantes de las organizaciones profesionales y de las municipalidades, elegidas indirectamente (AXTMANN 2007). En Argelia, la instalación de una segunda Cámara posibilitó el acceso de los islamistas moderados a la representación política.

## VI. LA AMBIVALENCIA FUNCIONAL DE LAS ELECCIONES

Al final de mi exposición, retomo el hilo de la ambivalencia funcional de las elecciones. Éstas pueden servir, como hemos visto, como instrumento de apoyo para generar mayor estabilidad a un régimen autoritario o como instrumento de apertura política y de democratización de regímenes autoritarios, acorde con lo que se espera por parte de la corriente de pensamiento comprometida con la democracia como objetivo universal del desarrollo político. Hay razones para ambas interpretaciones, pero las más fuertes afirman la primera hipótesis. En el plano teórico, no conviene considerar el proceso de democratización como teleológico, como lineal, sin quiebres ni retrocesos. En el ámbito empírico, las reformas en dirección a mayor participación y a mayor pluralismo que

se observan en algunos países del mundo árabe, no parecen ser expresión de un auténtico e irreversible proceso hacia un modelo occidental de dominación.<sup>3</sup>

Estos procesos parecen más bien formar parte integrante de un ambiguo proceso cultural de imitación y —al mismo tiempo— de rechazo de los valores, convicciones y comportamientos occidentales por parte de las sociedades árabe-islámicas. Esta ambigüedad permite que la integración de estructuras y conductas racionales occidentales puedan servir, en un sentido inverso, para estabilizar el autoritarismo tradicional. En otras palabras, puede haber olas de reformas que se orienten en estándares de estructuras occidentales, impulsados por motivaciones, estructuras y estándares autóctonos que dentro de nuevas constelaciones sociopolíticas recaen en reproducir elementos tradicionales o regresivos de dominación. Sin embargo, esta interpretación no puede restar importancia a las elecciones, pues como señalábamos antes, éstas tienen funciones indispensables, al margen del tipo de régimen en el que se encuentran incorporadas.

---

3 En esta misma línea, ahora también PAREJO 2010.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABUKHALIL, As'ad

1994 «Women and Electoral Politics in Arab States». En: RULE, Wilma; Joseph F. ZIMMERMAN (eds.). *Electoral Systems in Comparative Perspective. Their Impact on Women and Minorities*. Westport, CT: Greenwood Press, pp. 127-137.

AIXELÀ, Yolanda

2009 «Las elecciones marroquíes de 2007: Partidos políticos y discursos de género». En: ÁLVAREZ-OSSORIO & ZACCARA 2009: 301-325.

ALBRECHT, Holger &amp; Kevin KÖHLE, (eds.)

2008 *Politischer Islam im Vorderen Orient. Zwischen Sozialbewegung, Opposition und Widerstand*. Baden-Baden: Nomos.

ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio &amp; Luciano ZACCARA (eds.)

2009 *Elecciones sin elección. Procesos electorales en Oriente Medio y el Magreb*. Guadarrama (Madrid): Ediciones del Oriente y del Mediterráneo.

AXTMANN, Dirk

1999 «Algeria». En: NOHLEN, Dieter; Michael KRENNERICH & BERNHARD THIBAUT (eds.). *Elections in Africa*. Oxford: Oxford University Press, pp. 41-64.

2007 *Reform autoritärer Herrschaft in Nordafrika. Verfassungs- und Wahlrechtsreformen in Algerien, Tunesien und Marokko zwischen 1988 und 2004*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

BARREDA SUREDA, Javier

2009 «Funciones, disfunciones e ineficiencias de las elecciones no democráticas en Egipto (1981-2008)». En: ÁLVAREZ-OSSORIO & ZACCARA 2009: 215-261.

BEHRENDT, Sven; Christian-Peter HANELT (eds.)

1998 «Elections in the Middle East and North Africa». Ponencia presentada en el seminario de la Fundación Bertelsmann «Lectons

in the Middle East and North Africa», Bruselas, 18-20 de enero de 1998; Múnich: Bertelsmann Foundation.

BROWNLEE, Jason

2007 *Authoritarianism in the Age of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.

BUSTOS, Rafael

2010 «Elecciones y cambio político en Argelia (1990-2009)». En: PAREJO 2010: 149-184.

DJAZIRI, Moncef

2010 «Estado y poder en Libia. Un sistema político en transición». En: PAREJO 2010: 215-248.

HARTMANN, Christof

2007 *Wandel durch Wahlen? Wahlen, Demokratie und politischer Wandel in der arabischen Welt*. Wiesbaden: Reichert-Verlag.

HERMET, Guy; Alain ROUQUIÉ & J. Juan LINZ

1986 *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica.

KOCH, Cordelia

2009 *Verfassung im Kraftfeld von Krieg und Frieden. Von der Konkurrenz zur Konkordanzdemokratischen Verfassung im Libanon*. Baden-Baden: Nomos.

KÖHLER, Michael A.

1995 «Wahlen – Partizipation – Demokratie? Der Einfluß von Wahlen auf die Entwicklung der parlamentarischen Systeme und der politischen Parteien im Nahen und Mittleren Osten». En: STEINBACH, Udo & Volker NIENHAUS (eds.). *Entwicklungszusammenarbeit in Kultur, Recht und Wirtschaft. Grundlagen und Erfahrungen aus Afrika und Nahost*. Opladen: Leske & Budrich, pp. 261-278.

KRENNERICH, Michael

2009 «¡Mujeres al parlamento! Sistemas electorales y cuotas de género en la mirilla». En: REYNOSO NÚÑEZ; J. SÁNCHEZ DE LA BARQUERA & H. ARROYO (coords.). *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. México: UNAM, pp. 173-205.

LANDAU, Jacob; Ergun ÖZBUDUN & Frank TACHAU

1980 *Electoral Politics in the Middle East*. Londres/Stanford: Croom Helm/Hoover Institution Press.

LAYNE, Linda L. (ed.)

1987 *Elections in the Middle East. Implications of Recent Trends*. Londres: Westview Press.

LEININGER, Julia

2009 «Religión, democratización y promoción internacional de la democracia». En: REYNOSO NÚÑEZ, J.; SÁNCHEZ DE LA BARQUERA & H. ARROYO (coords.). *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*. México: UNAM, pp. 709-737.

LÓPEZ GARCÍA, Bernabé et ál. (eds.)

1991 *Elecciones, participación y transiciones políticas en el norte de África*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe

LUST-OKAR, Ellen

2004 Divided They Rule. «The Management and Manipulation of Political Opposition». *Comparative Politics Studies* 37, 1, pp. 159-179.

2005 *Structuring conflict in the Arab world: incumbents, opponents, and institutions*. Cambridge-Nueva York: Cambridge University Press.

2006 «Elections under Authoritarianism: Preliminary Lessons from Jordan». *Democratization* 13, 3, pp. 456-471.

LUST-OKAR, Ellen & Amaney JAMAL

2002 «Rulers and Rules. Reassessing Electoral Laws and Political Liberalization in the Middle East». En: *Comparative Politics Studies* 35, 3, pp. 337-366.

MARTÍNEZ FUENTES, Guadalupe & Juan MONTABES PEREIRA

2010 «Las elecciones en Túnez». En: PAREJO 2010: 185-214.

MONTABES PEREIRA, Juan

1999a *Las otras elecciones. Los procesos y sistemas electorales en el Magreb*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional.

1999b «Tunisia». En: NOHLEN, KRENNERICH, & THIBAUT 1999: 911-924.

MONTABES PEREIRA, Juan & PAREJO FERNÁNDEZ, María A.

1999 «Morocco». En: NOHLEN, KRENNERICH, & THIBAUT 1999: 623-644.

NOHLEN, Dieter

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

1991 «Transiciones políticas y regímenes electorales». En: LÓPEZ GARCÍA, Bernabé; Gema MARTÍN MUÑOZ, Miguel H. de LARRAMENDI (eds.): *Elecciones, participación y transiciones políticas en el Norte de África*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores, Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, pp. 57-65.

NOHLEN, Dieter, Florian GROTZ & Christof HARTMANN (eds.)

2001 *Elections in Asia and the Pacific*. Vol. 1: Middle East, Central Asia and South Asia. Oxford: Oxford University Press.

NOHLEN, Dieter; Michael KRENNERICH & Bernhard THIBAUT (eds.)

1999 *Elections in Africa*. Oxford: Oxford University Press.

OJEADA GARCÍA, Raquel

2010 «Reflexiones sobre la evolución del sistema político en Mauritania». En: PAREJO 2010: 87-113.

OWEN, Roger

- 1993 «The Practice of Electoral Democracy in the Arab East and North Africa: Some Lessons From Nearly a Century's Experience». En: GOLDBERG, Ellis; Resat KASABA & Joel MIGDAL (eds.). *Rules and Rights in the Middle East*. Seattle, WA: University of Washington Press, pp. 17-40.
- 2000 *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*, 2.<sup>a</sup> edición. Londres: Routledge.

PAREJO, M. Angustias (coord.)

- 2010 *Entre el autoritarismo y la democracia. Los procesos electorales en el Magreb*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.

PAWELKA, Peter

- 2008 *Der Staat im Vorderen Orient. Konstruktion und Legitimation politischer Herrschaft*. Baden-Baden: Nomos.

PITKIN, Hanna

- 1967 *The Concept of Representation*. Berkeley, Cal: University of California Press.

PRIPSTEIN POSUSNEY, Marsha

- 1998 «Behind the Ballot Box: Electoral Engineering in the Arab World». *Middle East Report* 28, 4, pp. 12-16.
- 2002 «Multi-Party Elections in the Arab World: Institutional Engineering and Oppositional Strategies». *Studies in Comparative International Development* 36, 4, pp. 34-62.
- 2004 «Enduring Authoritarianism. Middle East Lessons for Comparative Theory». *Comparative Politics* 37, 1, pp. 127-138.
- 2005 «Multiparty Elections in the Arab World: Election Rules and Opposition Responses». En: PRIPSTEIN POSUSNEY, Marsha & Michele PENNER ANGRIST (eds.). *Authoritarianism in the Middle East. Regimes and Resistance*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 91-118.

RIES, Matthias

- 1999 «Egypt». En: NOHLEN, KRENNERICH & THIBAUT 1999: 327-350.

SCHLUMBERGER, Oliver

2008 Autoritarismus in der arabischen Welt. Ursachen, Trends und internationale Demokratieförderung. Baden-Baden: Nomos.

SCHLUMBERGER, Oliver (ed.)

2007 *Debating Arab Authoritarianism. Dynamics and Durability in Nondemocratic Regimes*. Stanford: Stanford University Press.

SNYDER, Richard

2006 «Beyond Electoral Authoritarianism: The Spectrum of Nondemocratic Regimes». En: SCHEDLER, Andreas (ed.). *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Enfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 219-231.

TORRES SORIANO, Manuel R.

2010 «Terrorismo yihadista y procesos electorales en el mundo musulmán: repercusiones en el Magreb». En: PAREJO 2010: 93-62.

WEGEMUND, Regina

1999 «Mauritania». En: NOHLEN, KRENNERICH & THIBAUT 1999: 585-602.

WEGNER, Eva

2007 «Islamist Inclusion and Regime Persistence: The Moroccan Win-Win-Situation». En: SCHLUMBERGER 2007: 75-89.

[Sobre el autor]

### DIETER NOHLEN

Alemán. Estudió Ciencia Política, Historia y Literatura francesa en las Universidades de Colonia, Montpellier y Heidelberg. Doctor en Ciencia Política, Doctor Honoris Causa por la Pontificia Universidad Católica del Perú y de la Universidad de Buenos Aires. Profesor Emérito de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg. Ha sido Director Científico del Heidelberg Center para América Latina. Especialista en instituciones políticas y experto en temas electorales. Entre sus últimas publicaciones destacan: (Ed.) *Elections in the Americas* (2 tomos, Oxford: Oxford University Press, 2005); *Diccionario de Ciencia Política* (2 tomos, México: Porrúa/El Colegio de Veracruz, 2006); *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales* (editado e introducido por Richard Ortiz Ortiz. México: Porrúa, UNAM, 2006); *Instituciones políticas en su contexto. Las virtudes del método comparativo* (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni, 2007); (Comp. junto con Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson) *Tratado de Derecho electoral comparado de América Latina* (2.ª edición. México: Fondo de Cultura Económica, 2007); «La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada» (en: *Revista de Ciencia Política* 26 (1), Santiago de Chile, 2006, pp. 191-202); «Tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales» (en: *Elecciones* 5 (6), Lima, 2006, pp. 15-44). *La Democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, Lima, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, 2009; *Ciencia Política y democracia en su contexto*, Quito, Tribunal Contencioso Electoral, 2010; (Comp. junto con Philip Stöver) *Elections in Europe*, Baden-Baden, Nomos, 2010.

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

SALVADOR ROMERO BALLIVIÁN  
<salvador.romero.ballivian@hotmail.com>  
Corte Nacional Electoral  
Bolivia

[Resumen] Se ofrece una mirada de conjunto y de carácter histórico, sociológico y político sobre la formación del sistema de partidos boliviano a partir de la década de 1930. En el artículo, se sostiene que se trata de tres generaciones; la primera nace luego de la Guerra del Chaco, la segunda se desarrolla en la década de 1970 y la tercera brota al final del siglo XX. Así, se muestra la dinámica de la formación del sistema partidario, de ahí la importancia dada al contexto para comprender el nacimiento de cada una de las tres generaciones. Se demuestra, de esta manera, que es la última generación la que presenta cambios significativos respecto de la actitud positiva hacia la democracia.

[Palabras clave] Partidos políticos, Sistema de partidos, Bolivia, democracia.

[Title] Origins of the Bolivian Party System: the Three Generations of the Twentieth Century Party

[Abstract] A general overview is provided together with a historical, sociological and political analysis of the formation of the Bolivian party system as from the 1930's. The article argues that there are three generations, the first is born after the Chaco War, the second develops in the 1970's and the third appears at the end of the twentieth century. Thus, it shows the dynamics of party system formation, and thence the importance given to context in understanding the birth of each of the three generations. It is demonstrated that it is the last generation which produces significant changes in respect to the positive attitude towards democracy.

[Keyword] Political parties, party system, Bolivia, democracy.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador. «En los orígenes del sistema de partidos boliviano: las tres generaciones partidarias del siglo XX». En: ELECCIONES, 2010, enero-diciembre, v. 9, n.º 10, pp. 141-179.

[Recibido] 29/07/10& [Aceptado] 15/10/10

## INTRODUCCIÓN

Sólo desde finales del siglo xx la historia de los partidos políticos bolivianos se confunde con la creación de organizaciones sometidas a minuciosos procedimientos verificados por un organismo electoral, asistencia a cordiales debates entre candidatos y 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 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 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 corriente (1992: 381-557). 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 primero 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 industrial (LIPSET & ROKKAN 1990, SEILER 2003).

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 Gellner (1988), 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, 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 promotores 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 siste-

mas de partidos (MAINWARING 1999). 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.

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. Conviene subrayar que un partido puede quedar atravesado por fracturas ajenas a las que les dieron origen o apropiarse de temas inexistentes en el momento de su creación.

## **1. 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 ideal, 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. 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, conformado alrededor de dos polos: el conservador y el 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: 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 normas (MALLOY 1989: 15-95). 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 pocas veces abiertas a la alternancia con la oposición.

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).<sup>1</sup> Sin embargo, como señaló Alain Rouquié (1987), esta construcción institucional de las «repúblicas oligárquicas» latinoamericanas comenzó a resquebrajarse en la década de 1920 cuando crecieron las demandas para ampliar el juego político. Ferrovianos, mineros y algunos sectores artesanales organizaron los primeros sindicatos que exigieron derechos sociales y políticos; aparecieron las ideas socialistas, con un vigor superior al que era dable esperar atendiendo el escaso desarrollo industrial del país (DI TELLA 1993: 60), 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.

---

<sup>1</sup> Para un estudio del Partido Republicano y de su fundador Daniel Salamanca, cfr. David Alvéstegui, *Salamanca...* (1957-1970).

## **2. 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», constituyó la promesa de un mundo más justo y fraterno, además de acelerar la difusión del pensamiento marxista y favorecer 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» (2003:62). Después, la crisis económica de 1929 representó, por sus alcances globales, un duro golpe para el capitalismo: 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. 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 flexible (GÓMEZ TAGLE 2007: 150-151).

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 sociedad modernizada y politizada (SARTORI 2005: 69-74). 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 primera 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 víctimas (cfr. FURET 1995: 52-57). 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 u ofreciendo concesiones a las nuevas fuerzas: 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 transformaciones.<sup>2</sup> La manera de resolver

---

<sup>2</sup> Para una visión de conjunto de las sensibilidades políticas de la época, cfr. KLEIN 1968.

las limitaciones de la sociedad liberal constituyó la cuestión central alrededor de la cual se formó la primera generación de partidos del siglo XX.

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 recuerdo los intentos que quedaron a medio camino o los dirigentes que no consiguieron afianzarse en el plano nacional.

Incluso en el caso de la primera generación, los ensayos iniciales 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 primera ruptura 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 liberalismo (BARRAGÁN 2005: 359-371), 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. Si bien los jóvenes civiles no desdeñaron colaborar con los regímenes militares, decidieron finalmente crear sus propios instrumentos políticos que respondiesen cabalmente a sus aspiraciones.

En el transcurso de este proceso se produjo un cuadro bastante típico: los partidos denominados por los recién llegados como «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 comprometían con los nuevos proyectos y se apartaban 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).

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 pudo haber victorias electorales. En efecto, los grupos intermedios urbanos se decepcionaron con el estancamiento socioeconómico de la guerra, 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, 1940),<sup>3</sup> 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.

---

<sup>3</sup>

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.

y cuadros universitarios, tras la muerte de este líder en un accidente automovilístico, pasa 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 otros.<sup>4</sup> 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 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. 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 boliviano (LAZARTE 2002: 1001-1002). 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

---

<sup>4</sup> Para una historia del MNR «desde adentro» y con voz militante, cfr. ANTEZANA 1984-1992.

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, que debe ser vista de más cerca por su influencia en la historia nacional.

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 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 la corrección de las estructuras tradicionales del país. Para este propósito, el 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 tener una duración limitada por la reacción de las élites tradicionales, como probó el asesinato 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 MNR (MALLOY 1989: 117-198).

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 y creó un Estado diferente. Este partido 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 siglo (TOURAINÉ 1988).

En efecto, el proyecto y parte de 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 que nunca fue totalmente controlado por el MNR.

### **3. 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 mi-

litar 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, carecían de bases en los grupos que accedieron al sufragio universal y vieron exiliadas a sus planas mayores.

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 gobernante (DUNKERLEY 1987: 78). 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 real (ALEXANDER 1991).

Por lo tanto, 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 aún no esclarecidas, del jefe de FSB, Únzaga de la Vega (1959).

Por la fuerza de la Revolución de 1952, 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 de un conflicto entre los partidos nuevos: se dio en el seno del MNR, convertido en el partido hegemónico en una situación revolucionaria. 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 lo que debilitó al MNR, sino las rivalidades por el liderazgo que primero dieron lugar a la multiplicación de facciones y luego a rupturas (cfr. LAVAUD 1998). La primera escisión de consideración se produjo con la ruptura de 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, terminaron en el alejamiento de su vicepresidente y máximo dirigente de la COB, J. Lechín, fundador del Partido Revolucionario de la Izquierda Nacional (PRIN) y de H. Siles que organizó más tarde el MNR-Izquierda (MNR-I), reagrupando a los colaboradores de su presidencia y a la segunda generación del partido, que recién 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 FSB (KLEIN 1987: 288-289). 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 de 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 gran 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, 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» (DEBRAY 1999:111). 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 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 direcciones (DI TELLA 1993: 201-244). 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 justicialis-

mo argentino. Sin embargo, las disputas de la Guerra Fría no impidieron 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 la propiedad estatal de las empresas una situación corriente. 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 un clima de paroxismo político y social, interno y externo. El triunfo de la Revolución cubana (1959) 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 importantes corrientes del 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 guerrillas de Nancahuazú, dirigida por Ernesto Ché Guevara y Teoponte, protagonizadas por militantes marxistas y cristianos; 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 gran mayoría de los actores políticos compartía una visión que justificaba el uso de la fuerza y de la violencia para decidir el destino del poder (CHÁVEZ & PEÑARANDA 1992: 11-70). 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. 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.

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 democracia (FURET 1995: 17-48). 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, a menudo provenientes de sectores favorecidos, y algunos líderes sindicales —ROMERO BALLIVIÁN 2009a— (en la apertura democrática, Quiroga Santa Cruz y 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 tuvo como columna vertebral a 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» (1974: 81). 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, 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» (HURTADO 1986: 303). 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 todas las identidades particulares, lo que socavaba las bases de la cultura de lengua aimara 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»: 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, 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 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 bipolar 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 y 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, con una estructura presente en todo el territorio nacional a la usanza de los partidos de masas y con una concepción nacional revolucionaria que guardaba una masiva aceptación popular (ZVALETA 1983: 11-59).

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 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, 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 rural (ROMERO BALLIVIÁN 2003a). 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 élite, 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.

#### **4. 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 exigentes (cf. CÉSPEDES 1982: 63-69). Con excepción de ADN —partido incluido en la segunda generación— ninguna formación creada en la etapa 1978-1980 sobrevivió al asentamiento de la 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 desborde (PEÑARANDA 2004: 45-48).

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 en su momento y conviene ocuparse de ella, subrayando que no constituyó un rasgo inherente al sistema político boliviano sino una característica frecuente de las democracias renacientes después de una prolongada represión (COUFFIGNAL 1992 : 35). 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 pro soviéticos. 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, Luis 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, 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 maóismo; la «izquierda nacional», a medio camino entre el marxismo y la herencia de 1952, contaba con numerosas

expresiones. Estos movimientos se vieron impulsados por la ausencia de elecciones desde 1966 que impedía conocer el peso verdadero de cada uno de los grupos: en el mejor de los casos existían suposiciones.

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 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  $\frac{2}{3}$  y  $\frac{3}{4}$  de los sufragios emitidos.

Con la progresiva consolidación de la democracia y el establecimiento de disposiciones reguladoras de la vida de las agrupaciones políticas 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.

## **5. 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 el 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» (JOHNSON 1993: 744-745). 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 mismo tiempo, las condiciones políticas cambiaron. Si en el «siglo XX corto» (HOBSBAWM 1998), extendido desde la primera 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. Podían existir gobiernos no democráticos, pero ellos carecían de legitimidad en el escenario 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 que exaltó la diversidad de culturas en la sociedad, criticó los intentos por homogeneizar a las poblaciones, afirmó la igual dignidad de todas las culturas. Como ocurrió con las generaciones anteriores, este conjunto de ideas y de creencias influyó sobre las convicciones y las prácticas de los partidos 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 graves 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.

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» que permitió al cuarto y último gobierno de V. Paz aplicar un severo, a la vez que exitoso, plan de control de la inflación que, además, y sobre todo, constituyó la base para un profundo rediseño del Estado en todos los campos.

En efecto, durante su administración 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). El espíritu del cambio estuvo en consonancia con el restablecimiento del vigor del liberalismo en los países desarrollados y en otros países de América Latina. 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 orientales (cfr. ROCA 1999). 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 democrático de un gobier-

no se definía por el tipo de políticas públicas que adoptase: cuanto 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 o al respeto del voto. 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 contraponerse (ROMERO BALLIVIÁN 2009b: 84-85). 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 elecciones (PNUD 2004: 75). 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 hubiese 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 (cfr. DAHL 1998). De manera simultánea, fruto de la fragmentación del voto y de las mismas reglas electorales proporcionales, los gobiernos monocolors de la fase liberal, republicana o movimientista cedieron el paso a gobiernos de coalición que imprimieron el sello de la «democracia pactada» boliviana (MAYORGA 1993).

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, 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, favorable al sector empresarial, la inversión extranjera, la regulación más que la planificación económica, centrado en las exportaciones. 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 una 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. Sin embargo, si la democracia se enraizó, no siempre los gobiernos lograron afianzarse, y en varias oportunidades los presidentes se convirtieron en los «fusibles» de las crisis (cfr. PÉREZ-LIÑÁN 2009).

El segundo rasgo compartido provino de la dependencia de la figura de los jefes fundadores. Si es frecuente, y sin duda correcto, referirse al carácter caudillista de la cultura política boliviana o latinoamericana (MANSILLA 1997: 137-150), conviene indicar que en la primera y segunda generación la situación habitual fue que muchos hombres compitieron por el liderazgo de sus organizaciones y recién al cabo de algunos años se terminó decantando una jefatura indiscutible. Hasta 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» (CHÁVEZ & PEÑARANDA 1997: 120-121); 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 exclusión (ALENDA 2002). 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 fundadores (ROMERO BALLIVIÁN 2003b). 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 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 habían ocupado 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 armasen el partido o explorasen 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 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, se fundaron Conciencia de Patria (CONDEPA, 1988), de Carlos Palenque, Mónica Medina y Remedios Loza, y Unidad Cívica de Solidaridad (UCS, 1989) de Max Fernández.<sup>5</sup> 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. 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),

---

<sup>5</sup> Para una visión de conjunto sobre ambos partidos, véase MAYORGA 2002.

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: en simbiosis con los sindicatos campesinos ganó desde 1995 las alcaldías rurales de Cochabamba (CALLA & CALLA 1996: 42-49) 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.

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 menos en función de su identidad laboral (LUCANO 2009). 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 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 de los 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.

## **6. CONCLUSIÓN: ¿ENTRE UN SIGLO XX YA DESAPARECIDO Y UN SIGLO XXI AÚN AUSENTE?**

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 que es 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 diferente. 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 ex presidente 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 con mayoría absoluta de las consultas de 2005 y 2009. Como se indicó, su origen formal lo emparenta con la primera generación, su verdadero origen social y político lo sitúa en la tercera generación pero es evidente que esas referencias son insuficientes desde que Evo Morales asumió la Presidencia de la República. Con su victoria, se produce una profunda transformación del escenario boliviano. En política, la democracia representativa y procedimental se juzgó demasiado estrecha frente a un modelo que exaltó las virtudes de formas democráticas directas y comunitarias, no necesariamente asentadas en el voto, los partidos o las instituciones. 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 regionales y, sobre todo, con la elección de gobernadores y asambleas departamentales, que reconfiguran las relaciones de poder dentro del Estado. Por último, en el campo social y cultural, el multiculturalismo moderado cedió ante un intenso proceso de reconstrucción de identidades étnicas, con una clara valoración de la matriz indígena.

Los cambios son acelerados e intensos, propicios 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 polarizada 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 predominante en un cada vez más desestructurado sistema de partidos. El debate tampoco ha cristalizado en la emergencia de una nueva generación de partidos, la primera del siglo XXI.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEND, Stéphanie

2002 «CONDEPA y UCS, ¿fin del populismo?». *Opiniones y Análisis*, n.º 57, pp. 106-111.

ALEXANDER, Robert J.

1991 *International Trotskyism 1929-1985: A Documented Analysis of the Movement*. Durham: Duke University Press.

ALVÉSTEGUI, David

1957

1970 *Salamanca; su gravitación sobre el destino de Bolivia*, 4 volúmenes. La Paz: Talleres Gráficos Bolivianos.

ANTEZANA, Luis

1984

1992 *Historia secreta del MNR*, 9 volúmenes. La Paz: Juventud.

BARRAGÁN, Rossana

2005 «Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates». En: BARRAGÁN, Rossana & José Luis ROCA. *Regiones y poder constituyente en Bolivia*. La Paz: PNUD.

CALLA, Ricardo & Hernando CALLA

1996 *Partidos políticos y municipios*. La Paz: ILDIS.

CÉSPEDES, Marcelo

1982 *Los bolivianos, ¿estamos maduros para la democracia?* La Paz: Khana Cruz.

CHÁVEZ, Omar & Susana PEÑARANDA DE DEL GRANADO

1992 *El MIR entre el pasado y el presente*. La Paz: Gráficas Latina.

1997 *Jaime Paz Zamora: un político de raza*. La Paz: Design.

COUFFIGNAL, Georges

1992 «A quoi sert de voter en Amérique Latine?». En : COUFFIGNAL, Georges (dir.). *Réinventer la démocratie*. París: PFNSP.

DAHL, Robert

1998 *La democracia (una guía para los ciudadanos)*. Madrid: Taurus.

DEBRAY, Régis

1999 *Alabados sean nuestros señores: una educación política*. Barcelona: Plaza y Janés.

DI TELLA, Torcuato S.

1993 *Historia de los partidos políticos en América Latina: siglo XX*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

DUNKERLEY, James

1987 *Rebelión en las venas*. La Paz: Quipus.

DUVERGER, Maurice

1992 *Les partis politiques*. París: Seuil.

FURET, François

1995 *Le passé d'une illusion (essai sur l'idée communiste au XX<sup>ème</sup> siècle)*.  
París: Laffont.

GELLNER, Ernest

1988 *Naciones y nacionalismo*. México: Alianza.

GÓMEZ TAGLE, Silvia

2007 «Las elecciones del 2 de julio en la consolidación del pluralismo  
mexicano». En: CHERESKY, Isidoro. *Elecciones presidenciales y giro  
político en América Latina*. Buenos Aires: Manantial.

HOBBSBAWM, Erick

1998 *Historia del siglo XX*. Barcelona: Crítica.

2003 *Años interesantes*. Buenos Aires: Crítica.

HURTADO, Javier

1986 *El katarismo*. La Paz: Hisbol.

JOHNSON, Paul

1993 *Tiempos modernos*. Buenos Aires: Vergara.

KLEIN, Herbert

1968 *Orígenes de la revolución nacional boliviana*. La Paz: Juventud.

1987 *Historia general de Bolivia*. La Paz: Juventud.

LAVAUD, Jean Pierre

1998 *El embrollo boliviano*. La Paz: Hisbol.

LAZARTE, Jorge

2002 «Tesis de Pulakayu». En: BARNADAS, Josep (dir.). *Diccionario  
histórico boliviano*. Sucre: Grupo de Estudios Históricos.

LIPSET, Seymour M. & Stein ROKKAN

1990 «Cleavage Structure, Party System and Voters Alignments». En: Lipset, Seymour M. *Consensus and Conflicts*. Nueva Jersey: Transaction.

LUCANO, Daniel

2009 «Constitución actual de la subjetividad de las identidades en obreros fabriles». Tesis de licenciatura en Sociología. Universidad Mayor de San Andrés, 147 p.

MAINWARING, Scott

1999 *Rethinking Party System in the Third Wave of Democratization*. Stanford: Stanford University Press.

MALLOY, James

1989 *Bolivia: la revolución inconclusa*. Cochabamba: CERES.

MANSILLA, H. C. F.

1997 *Tradición autoritaria y modernización imitativa*. La Paz: Carasplas-Plural.

MAYORGA, Fernando

2002 *Neopopulismo y democracia: compadres y padrinos en la democracia boliviana, 1988-1999*. La Paz: CESU-Plural.

MAYORGA, René A.

1993 «Reforma política y consolidación de la democracia en Bolivia». En: MURILLO, Gabriel (ed.). *Hacia la consolidación democrática andina*. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 15-79.

PEÑARANDA, Martha

2004 *Vida, ritmos y tiempos de ADN*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.

PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal

2009 *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

PNUD

2004 *La democracia en América Latina*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

ROCA, José Luis

1999 *Fisonomía del regionalismo boliviano*. La Paz: Plural.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador

2003a *Geografía electoral de Bolivia*. La Paz: Fundemos.

2003b «CONDEPA y UCS: el declive del neopopulismo boliviano». *Revista de ciencia política de la Universidad de Chile*, pp. 88-97.

2009a *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009*. La Paz: FUNDAPPAC.

2009b «Medio siglo de historia del organismo electoral de Bolivia». *América Latina hoy*, n.º 51, abril de 2009.

ROUQUIÉ, Alain

1987 *Amérique Latine (introduction à l'Extrême – Occident)*. París: Seuil.

SARTORI, Giovanni

2005 *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

SEILER, Daniel-Louis

2003 *Les partis politiques en Occident*. París: Ellipses.

TOURAINÉ, Alain

1988 *La parole et le sang (politique et société en Amérique Latine)*. París: Jacob.

ZAVALETA, René

1974 *El poder dual en América Latina*. México: Siglo XXI.

1983 «Las masas en noviembre». En: ZAVALETA, René (comp.). *Bolivia hoy*. México: Siglo XXI.

[Sobre el autor]

SALVADOR ROMERO BALLIVIÁN

Boliviano. Obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en Sociología Política en el Instituto de Estudios Políticos de París.

Entre sus principales cargos destacan la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz y la presidencia de la Corte Nacional Electoral. Catedrático universitario desde 1995, ha dictado clases en posgrados y maestrías de universidades bolivianas. Ha trabajado como consultor e investigador para instituciones públicas, privadas y organismos internacionales.

Ha publicado los siguientes libros: *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009* (2009), *Atlas electoral latinoamericano* (2007, compilador); *El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial de 2005* (2007, una edición previa); *En la bifurcación del camino: análisis de los resultados de la municipal 2004* (2005), *Geografía electoral de Bolivia* (2003, dos ediciones previas), *Razón y sentimiento: la socialización política y las trayectorias electorales de la élite boliviana* (2003), *Participación y abstención electoral en Bolivia* (2003, coautor), *Reformas, conflictos y consensos* (1999), *Electores en época de transición* (1995). Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de América Latina y Europa. Ha dictado conferencias y clases en más de doce países.



# Jurisprudencia sobre la prueba en el derecho electoral federal mexicano

DAVID CIENFUEGOS SALGADO

<davidcienfuegos\_unam@yahoo.com.mx>

Secretario de estudio y cuenta

Sala Superior del Tribunal Electoral

Poder Judicial de la Federación

México

CARLOS BÁEZ SILVA

<carlos.baez@te.gob.mx>

Secretario de estudio y cuenta

Sala Superior del Tribunal Electoral

Poder Judicial de la Federación

México

[Resumen] A partir del análisis de las numerosas sentencias que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México ha emitido a lo largo de los últimos veinte años, el artículo desarrolla los principios aplicables en materia de pruebas en el ámbito electoral. A continuación define y expone los medios de prueba reconocidos, luego se desarrolla la prueba documental (documentos públicos y privados), la prueba técnica, la prueba pericial, la prueba por presunciones. Posteriormente, se analiza la instrumental de actuaciones y las pruebas supervenientes, para concluir con la valoración probatoria y las diligencias para mejor proveer. En síntesis, en este trabajo se puede apreciar la importancia del derecho electoral procesal y el papel de los medios de prueba.

[Palabras clave] Derecho electoral, Jurisprudencia electoral, Medios de prueba, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

[Title] Jurisprudence Regarding Evidence in the Mexican Federal Electoral Law

[Abstract] Based on the analysis of the many sentences emitted by Mexico's Electoral Tribunal of the Federal Judiciary over the last twenty years, the article addresses the principles that can be applied with regard to evidence in the electoral domain. Subsequently it defines and discusses the recognized forms of evidence, then it delves into documentary evidence (public and private documents), technical evidence, expert evidence, and deduced evidence. Then, it analyzes the performance tools and supervening evidence, and concludes with the assessment of evidence and the means to provide better evidence. In summary, in this work you can appreciate the importance of the law of electoral processes and the role of the means of evidence.

[Keyword] Electoral law, electoral jurisprudence, evidence, electoral tribunal of the federal judiciary, México.

BÁEZ SILVA, Carlos & David CIENFUEGOS SALGADO «Jurisprudencia sobre la prueba en el Derecho Electoral federal mexicano». En: ELECCIONES, 2010, enero-diciembre, v. 9, n.º 10, pp. 181-214.

[Recibido] 08/06/10& [Aceptado] 15/10/10

## I. PRINCIPIOS APLICABLES EN MATERIA DE PRUEBAS EN EL ÁMBITO ELECTORAL

En la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME) se destacan tres principios rectores de la materia probatoria, que si bien se reconocen como universales, entrañan ciertas particularidades, y en algunos casos excepciones:

- a) quien afirma está obligado a probar;
- b) sólo serán objeto de prueba los hechos sobre los que exista controversia, y
- c) sólo las pruebas aportadas dentro de los plazos legales serán tomadas en cuenta al momento de resolver.

El principio de que quien afirma está obligado a probar, impone la carga de la prueba, no sólo en el ámbito electoral, sino en la mayoría de sistemas procesales. Sin embargo, tal principio reconoce una excepción: también está obligado a probar el que niega, en aquellos casos en que la negación implique la afirmación expresa de un hecho.

En la materia electoral son diversos los aspectos sobre los que se ha pronunciado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). No debe obviarse que si bien existe un marco regulatorio de la prueba en los medios de impugnación electoral, también debe tenerse presente que el TEPJF puede pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los actos relacionados con el tema probatorio en las legislaciones electorales federal y locales, por ejemplo, en sede administrativa, como es el caso de los procedimientos sancionadores de los que conocen los órganos electorales administrativos.

Un ejemplo de esta variedad interpretativa puede advertirse en la jurisprudencia 12/2010, en la cual, bajo el rubro «CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE»,<sup>1</sup> se señala que:

[...] en el procedimiento especial sancionador, mediante el cual la autoridad administrativa electoral conoce de las infracciones a la obligación de abstenerse de emplear en la propaganda política o electoral que se difunda en radio y televisión,

---

<sup>1</sup> Todas los precedentes, tesis y jurisprudencia aquí citada están disponibles en <<http://www.te.gob.mx/>>.

expresiones que denigren a las instituciones, partidos políticos o calumnien a los ciudadanos, la carga de la prueba corresponde al quejoso, ya que es su deber aportarlas desde la presentación de la denuncia, así como identificar aquellas que habrán de requerirse cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas; esto con independencia de la facultad investigadora de la autoridad electoral.

En sintonía con tal idea, tratándose de estos procedimientos ante las instancias administrativas, se ha considerado adecuado exigir un mínimo probatorio, como lo ha sostenido la Sala Superior del TEPJF en la tesis IV/2008, de rubro «PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA», donde se ha señalado que

[...] en el procedimiento administrativo sancionador electoral se han desarrollado diversos principios, entre los cuales se encuentra el relativo a que las quejas o denuncias presentadas por los partidos políticos en contra de otros partidos o funcionarios, que puedan constituir infracciones a la normatividad electoral, deben estar sustentadas, en hechos claros y precisos en los cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron y aportar por lo menos un mínimo de material probatorio a fin de que la autoridad administrativa electoral esté en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora, pues la omisión de alguna de estas exigencias básicas no es apta para instar el ejercicio de tal atribución.

En el precedente SUP-JRC-250/2007, que dio origen a la tesis citada, se mencionó que la ausencia de tales requisitos, entre los que se encuentran el mínimo probatorio, imposibilitaría una adecuada defensa del gobernado a quien se le atribuyen los hechos.

Como se verá en la parte final, sí hay margen para una labor proactiva por parte de los órganos administrativos; sin embargo, es claro que los mecanismos legales establecidos en el derecho administrativo sancionador electoral federal mexicano imponen ciertas cargas a los denunciantes o quejosos, orientadas a satisfacer un conjunto de principios que garantizan el desarrollo adecuado de los procedimientos y están orientados por una tutela judicial efectiva.

Por supuesto, la prescripción de que el que afirma tiene la obligación de probar, no impone de manera necesaria la presentación de elementos probatorios como requisito para la procedencia del medio de impugnación. Aquí hay que

distinguir entre los procedimientos administrativos, regulados en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (COFIPE) y leyes o códigos electorales locales, y entre los mecanismos de control de constitucionalidad y legalidad establecidos en la LGSMIME y legislaciones procesales electorales estatales.

En tal sentido, debe destacarse que el artículo 19.º, párrafo 2, de la LGSMIME establece que la no aportación de las pruebas ofrecidas, en ningún supuesto será motivo para desechar el medio de impugnación o para tener por no presentado el escrito del tercero interesado. Y agrega que, en todo caso, la sala electoral de que se trate resolverá con los elementos que obren en autos. A ello habría que agregar, que podrá resolver con los elementos que pueda solicitar a través de las diligencias para mejor proveer.

Por su parte, el principio de admitir a prueba sólo aquellos casos donde se controvertan las afirmaciones sobre hechos, excluye de manera natural que sea sometido a prueba el derecho, los hechos notorios o imposibles o aquellos que hayan sido reconocidos.

Aquí debe considerarse, en lo relativo a la carga de la prueba y los hechos controvertidos, el criterio adoptado en la jurisprudencia 09/2005, de rubro «RESIDENCIA. SU ACREDITACIÓN NO IMPUGNADA EN EL REGISTRO DE LA CANDIDATURA GENERA PRESUNCIÓN DE TENERLA». Ahí se señaló que se buscaba evitar «la imposición de una doble carga procedimental a los partidos políticos y sus candidatos, respecto a la acreditación de la residencia, y obliga a los partidos políticos a impugnar la falta de residencia de un candidato, cuando tengan conocimiento de tal circunstancia, desde el momento del registro y no hasta la calificación de la elección». En este rubro debe destacarse un criterio en íntima relación, por tratar el tema de la inelegibilidad, contenido en la tesis 076/2001, derivada del precedente SUP-JRC-160/2001, de rubro «ELEGIBILIDAD. CUANDO SE TRATA DE REQUISITOS DE CARÁCTER NEGATIVO, LA CARGA DE LA PRUEBA CORRESPONDE A QUIEN AFIRME NO SE SATISFACEN».

Por último, el principio de que sólo son consideradas al momento de resolver aquellas pruebas ofrecidas o aportadas dentro de los plazos legales, tiene como excepción las denominadas pruebas supervenientes. El TEPJF ha ido perfilando los alcances de tales principios a través de sus sentencias, cuando ha conocido de asuntos relacionados con la materia probatoria.

Debe mencionarse que estos principios se complementan con los principios de unidad, adquisición y contradicción de la prueba; así como, en determinados casos, el principio de ineficacia de la prueba ilícita.

## II. LOS MEDIOS DE PRUEBA RECONOCIDOS

Se entiende por medio de prueba los elementos o instrumentos (testimonios, documentos, etcétera), utilizados por las partes y el juez, que suministran razones o motivos para llevar a la certeza sobre los hechos.<sup>2</sup>

En los medios de impugnación electorales, existe una limitación sobre los medios de prueba que pueden aportarse para contribuir al conocimiento del juzgador. Los medios de prueba que pueden ser ofrecidos y admitidos son los siguientes:

- documentales públicas
- documentales privadas
- pruebas técnicas
- la prueba por presunciones y
- la instrumental de actuaciones.

En este catálogo probatorio se admiten, bajo ciertas circunstancias especiales, las pruebas confesional, testimonial y el reconocimiento o inspección judicial. El cumplimiento de las condiciones exigidas para la admisión de estas probanzas resulta de suma importancia, pues conlleva en ocasiones las posibilidades de éxito de la impugnación.

En el caso de las pruebas confesional y testimonial, se prevé que puedan ser ofrecidas y admitidas, siempre que «versen sobre declaraciones que consten en acta levantada ante fedatario público que las haya recibido directamente de los declarantes, y siempre que estos últimos queden debidamente identificados y asienten la razón de su dicho». Es claro que el cumplimiento de tales

---

<sup>2</sup>

Se sigue la distinción entre prueba y medios de prueba que expone Hernando Devis Echandía (2002: 20). Al respecto Parra Quijano señala que los medios de prueba o medios probatorios, son «[...] los instrumentos y órganos que le suministran al juez el conocimiento de los hechos que integran el tema de la prueba: La declaración de parte (confesión o testimonio de parte, el juramento, el testimonio de terceros, el dictamen pericial, la inspección judicial, los documentos y los indicios» (2004: 275).

circunstancias garantiza la admisión de la prueba, lo cual no implica por sí que se otorgue un determinado valor probatorio a lo ofrecido.

En otro aspecto, se reconoce a las salas del TEPJF la posibilidad de ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, atendiendo a tres supuestos: a) que la violación reclamada lo amerite; b) que los plazos procesales permitan su desahogo; y, c) que tales medios de prueba resulten determinantes para que con su perfeccionamiento se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución controvertidos.

Aquí cabe mencionar la extensa tesis 037/2004, derivada del precedente SUP-RAP-018/2004, de rubro «PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS», que dan una idea de las amplias facultades probatorias, que una interpretación bien dirigida puede atribuir a los órganos electorales mexicanos:

La interpretación de los artículos 271°, apartado 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 27°, apartado 1, inciso e), y 33°, apartado 1, del *Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas establecidas en el título quinto del libro quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, en relación con la naturaleza de los partidos políticos, llevan a concluir que las pruebas indirectas no sólo se encuentran establecidas como pruebas en el derecho administrativo sancionador electoral, sino que constituyen uno de los principales medios de convicción en los procedimientos que regula. Para arribar a lo anterior, se tiene en cuenta que los partidos políticos llevan a cabo sus actos mediante acciones que no ejecutan de manera directa, por carecer de corporeidad, sino indirectamente, a través de las personas físicas, por lo que en principio y por regla general, los actos que les resulten imputables se deban evidenciar por medios de prueba indirectos, al tener que justificarse primero los actos realizados materialmente por las personas físicas y luego, conforme a las circunstancias de su ejecución, puedan ser atribuibles al partido. Ahora, si bien es cierto que la manera más común de establecer que un acto ha sido efectuado por una persona moral o ente colectivo consiste en demostrar que, para su realización la voluntad de la entidad colectiva fue expresada por una persona física que cuenta con facultades expresas para ese efecto, contenidas en su normatividad interna; sin embargo, la experiencia enseña que cuando se trata de la realización de actos ilícitos no puede esperarse que la participación de la persona jurídica o ente colectivo quede nítidamente expresada a través de los actos realizados por personas físicas con facultades conforme a su normatividad interna, sino por el contrario, que los actos realizados para conseguir un fin que infringe la ley sean disfrazados, seccionados y diseminados a tal grado, que su actuación se haga casi imperceptible, y haga sumamente difícil o imposible, establecer mediante prueba directa la relación entre el acto y la persona. Ahora bien, los hechos no se pueden traer tal y como acontecieron, al tratarse de acontecimientos

agotados en el tiempo y lo que se presenta al proceso son enunciados en los cuales se refiere que un hecho sucedió de determinada manera, y la manera de llegar a la demostración de la verdad de los enunciados es a través de la prueba, que puede ser cualquier hecho o cosa, siempre y cuando a partir de este hecho o cosa se puedan obtener conclusiones válidas acerca de la hipótesis principal (enunciados de las partes) y que no se encuentre dentro de las pruebas prohibidas por la ley. Las pruebas indirectas son aquéllas mediante las cuales se demuestra la existencia de un hecho diverso a aquel que es afirmado en la hipótesis principal formulada por los enunciados de las partes, hecho secundario del cual es posible extraer inferencias, ofrece elementos de confirmación de la hipótesis del hecho principal, pero a través de un paso lógico que va del hecho probado al hecho principal, y el grado de apoyo que la hipótesis a probar recibe de la prueba indirecta, dependerá del grado de aceptación de la existencia del hecho secundario y del grado de aceptación de la inferencia que se obtiene del hecho secundario, esto es, su verosimilitud, que puede llegar, inclusive, a conformar una prueba plena, al obtenerse a través de inferencias o deducciones de los hechos secundarios, en donde el nexo causal (en el caso de los indicios) o el nexo de efecto (en el caso de presunciones) entre el hecho conocido y el desconocido deriva de las circunstancias en que se produzca el primero y sirvan para inferir o deducir el segundo. En este orden de ideas, si las pruebas de actividades ilícitas que en un momento determinado realice un partido político, por su naturaleza, rechaza los medios de convicción directos, se concluye que el medio más idóneo que se cuenta para probarlos es mediante la prueba indirecta, al tratarse de medios con los cuales se prueban hechos secundarios que pueden llegarse a conocer, al no formar parte, aunque sí estén relacionados, de los hechos principales que configuran el enunciado del hecho ilícito, respecto de los cuales hay una actividad consciente de ocultarlos e impedir que puedan llegarse a conocer. La circunstancia apuntada no implica que cuando se cuente con pruebas directas, no puedan servir para demostrar los hechos que conforman la hipótesis principal, pues el criterio que se sostiene gira en torno a que, ordinariamente, se cuenta únicamente con pruebas indirectas para acreditar los hechos ilícitos en mención, por lo que necesariamente deben ser admisibles en el procedimiento administrativo sancionador electoral. Lo anterior se robustece si se tiene en cuenta que en los artículos citados se prevén las pruebas indirectas, tanto el indicio como la presunción, aun cuando se menciona sólo a esta última, pues considera que es posible obtener el conocimiento de los hechos mediante un procedimiento racional deductivo o inductivo, y esto último es precisamente lo que doctrinalmente se considera como indicio.

A continuación desarrollaremos cada uno de los medios de prueba que se encuentran consignados en el marco legal electoral federal mexicano y sobre los que el TEPJF se ha pronunciado.

### III. LA PRUEBA DOCUMENTAL

La Real Academia Española ha consignado en su Diccionario, al menos dos acepciones del concepto *documento* que nos resultan útiles: la primera, «diploma,

carta, relación u otro escrito que ilustra acerca de algún hecho, principalmente de los históricos»; la segunda acepción, más cercana al uso que le damos en el ámbito jurídico, «escrito en que constan datos fidedignos o susceptibles de ser empleados como tales para probar algo».

En la jurisprudencia 45/2002, la Sala Superior del TEPJF, estimó que conforme a su naturaleza las pruebas documentales

[...] se consideran como las constancias reveladoras de hechos determinados, porque son la representación de uno o varios actos jurídicos, cuyo contenido es susceptible de preservar, precisamente, mediante su elaboración. En ellas se consignan los sucesos inherentes, con el propósito de evitar que con el tiempo se borren de la memoria de quienes hayan intervenido, las circunstancias y pormenores confluente en ese momento y así, dar seguridad y certeza a los actos representados. El documento no entraña el acto mismo, sino que constituye el instrumento en el cual se asientan los hechos integradores de aquél; es decir, es un objeto creado y utilizado como medio demostrativo de uno o diversos actos jurídicos que lo generan.

Tradicionalmente, tanto en el plano legal como práctico, se distingue entre el documento público y el privado.

#### *a) Documentos públicos*

De acuerdo con la propia LGSMIME, se consideran documentales públicas: las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, así como las de los diferentes cómputos que consignen resultados electorales, precisándose que serán actas oficiales tanto las originales como las copias autógrafas o las copias certificadas que deben constar en los expedientes de cada elección. También son documentos de naturaleza pública, aquellos documentos originales expedidos por los órganos o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia; los expedidos, dentro del ámbito de sus facultades, por las autoridades federales, estatales y municipales, y los expedidos por quienes estén investidos de fe pública según la ley, siempre y cuando en ellos se consignen hechos que les consten.

En el rubro de la fe pública debe destacarse que no todos los funcionarios cuentan con ella, como quedó de manifiesto en la tesis 012/2000, derivada del precedente SUP-JRC-166/99, de rubro «HECHOS O ACTOS ACONTECIDOS DURANTE LA JORNADA ELECTORAL. LOS AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO DEL FUERO COMÚN CARECEN DE FACULTADES PARA DAR FE DE ELLOS, CUANDO ESTO LES SEA SOLICITADO POR CIUDADANOS O

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS» (Legislación de Guerrero). La Sala Superior estimó en dicho asunto que las certificaciones expedidas por autoridades sobre cuestiones diversas a sus funciones y que no les han sido expresamente conferidas, no tienen ningún valor jurídico para acreditar los hechos que en las mismas se hacen constar. Lo cual debe matizarse, en términos de que pueden generar indicios que a su vez se concatenen con otros para llevar convicción sobre lo afirmado.

Por ejemplo, en el caso de las actas de nacimiento, en la tesis 001/2002, de rubro «ACTAS DE NACIMIENTO. LAS DECLARACIONES ACCESORIAS QUE CONTENGAN, CONSTITUYEN UN INDICIO DE LA VERDAD DE LOS HECHOS A QUE SE REFIEREN», la Sala Superior sostuvo:

La copia certificada de un acta de nacimiento, en términos de lo dispuesto en el artículo 326°, párrafo primero, en relación con el 325°, fracción III, del Código Electoral del Estado de Tlaxcala, tiene valor probatorio pleno por ser una documental pública expedida por una autoridad competente en ejercicio de sus atribuciones. Dicho documento, si bien hace prueba plena del hecho consistente en que se presentó ante el oficial del registro civil a registrar a un niño vivo, también en ella constan declaraciones espontáneas e inmediatas de los padres del menor, consistentes en el nombre, edad, ocupación, nacionalidad, lugar de origen y domicilio, de las que se deduce un indicio de la verdad de los hechos a los que los mismos se refieren, como puede ser, la oriundez de quienes hacen tales declaraciones, máxime si las mismas no se encontraron controvertidas y se hicieron en fecha remota que no permita pensar que se formularon con el objeto de preconstituir la prueba de tales hechos, para emplearla en algún proceso como en el que se presentó.

También vale la pena señalar, por su trascendencia en las cuestiones electorales, el criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia 03/2002, de rubro «CERTIFICACIONES MUNICIPALES DE DOMICILIO, RESIDENCIA O VECINDAD. SU VALOR PROBATORIO DEPENDE DE LOS ELEMENTOS EN QUE SE APOYEN»:

Las certificaciones expedidas por autoridades municipales sobre la existencia del domicilio, residencia o vecindad de determinada persona, dentro de su ámbito territorial, son documentos públicos sujetos a un régimen propio de valoración, como elementos probatorios, dentro del cual su menor o mayor fuerza persuasiva depende de la calidad de los datos en que se apoyen, de tal modo que, a mayor certeza de dichos datos, mayor fuerza probatoria de la certificación, y viceversa. Así, si la autoridad que las expide se sustenta en hechos constantes en expedientes o registros, existentes previamente en los ayuntamientos respectivos, que contengan elementos idóneos para acreditar suficientemente los hechos que se certifican, el documento podrá alcanzar valor de prueba plena, y en los demás casos, sólo tendrá valor indiciario, en proporción

directa con el grado de certeza que aporten los elementos de conocimiento que les sirvan de base, los cuales pueden incrementarse con otros elementos que los corroboren, o debilitarse con los que los contradigan.

Por otra parte, en la tesis 066/98, derivada del precedente SUP-JRC-048/97, de rubro «ACTAS DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO DE CASILLA DE ELECCIÓN FEDERAL, SU VALOR PROBATORIO CUANDO SE OFRECEN EN UNA ELECCIÓN LOCAL», la Sala Superior señaló que

[...] las copias certificadas de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de la elección de diputados federales ofrecidas como prueba en un juicio de inconformidad de una elección local, en tanto documentales, sólo pueden tener un carácter indiciario, en cuyo caso requerirían administrarse con otros elementos existentes en autos atinentes a la respectiva casilla y elección local para llegar, en su caso, a acreditar el hecho en cuestión o, incluso, la alegada causa de nulidad.

Más adelante, al ocuparnos de la valoración probatoria, haremos algunas precisiones adicionales sobre el alcance de los documentos públicos, pues éste es a nuestro parecer uno de los ejes centrales para la eficacia de los medios de impugnación en materia electoral.

#### *b) Documentos privados*

De acuerdo con el artículo 15.º, párrafo 5, de la LGSMIME, serán documentales privadas todos los demás documentos o actas que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones.

Sobre la naturaleza y alcance que tiene un documento privado habrá que mencionar, por citar apenas un ejemplo, que en el precedente SUP-JRC-650/2007 se abordó el alcance que tienen las documentales privadas. En el caso, se trató de fundar la solicitud de sustitución de una candidata en una presunta renuncia que fue objetada por la firmante, llegándose a la conclusión de que al «no haberse aportado al juicio elementos que permitan hacer eficaz dicha prueba», el acuerdo impugnado debía modificarse. En los considerandos de la resolución se razonó que conforme con el artículo 223.º, párrafo 1, inciso b), de la *Ley Electoral del Estado de Chihuahua* (que coincide substancialmente con el artículo 16.º, párrafo 3, de la LGSMIME) el documento privado es una prueba imperfecta porque, por sí mismo, es ineficaz para producir plena fuerza de convicción, por lo cual debe relacionarse con otros elementos que permitan completar su fuerza probatoria, como, por ejemplo, el reconocimiento expreso

del autor del documento o el reconocimiento tácito del documento, derivado de su no objeción, etcétera.

Ahí se señaló que «es fundamental la actitud que tome la parte contra la cual se presenta un documento privado, pues de su aquiescencia u oposición al instrumento depende que éste se considere o no reconocido. Si dicho reconocimiento no se produce, ya sea en forma expresa o implícita, el documento privado permanece en su estado de imperfección natural, esto es, como simple indicio, insuficiente por sí mismo para producir plena fuerza de convicción».

En dicha ocasión, la signataria adujo en la demanda correspondiente «que no firmó ese documento, ni ha sido su voluntad renunciar a la candidatura» y agregó prueba pericial y caligráfica que concluía que la firma cuestionada no correspondía al puño y letra de la actora. Si bien, los terceros interesados también presentaron un dictamen dirigido a refutar la calidad técnica del dictamen que presentó la actora, no dijeron algo para sostener la autenticidad del escrito de renuncia supuestamente suscrito por la ciudadana.

En el mencionado SUP-JRC-650/2007 se estimó que el dictamen ofrecido por los terceros interesados era insuficiente para generar convicción sobre la autenticidad de la firma plasmada en el documento de renuncia en que se basó la autoridad responsable para dictar el acuerdo impugnado en el presente juicio, aunado a que no obraba «en autos algún otro elemento de prueba que sea suficiente para completar la imperfección del documento privado a que se refiere la ley, por lo cual se fortalece la conclusión de que el escrito de renuncia no es apto para producir fuerza de convicción, pues se evidencia que la persona a quien se le atribuye la autoría del documento no orienta su voluntad a la aceptación de su contenido ni de la firma de éste». Cuestiones similares se resolvieron en los precedentes SUP-JDC-485/2009 y SUP-JDC-622/2009.

El valor de la firma, aunado a la aceptación de la misma, ha sido objeto de otra tesis, la XXVII/2007, derivada del precedente SUP-JDC-1003/2007, de rubro «*Firma. Su desconocimiento por quien aparece como signante es causal de improcedencia del medio de impugnación*». Ahí, la Sala Superior señaló que

[...] para la procedencia de los medios de impugnación en materia electoral, se requiere que el actor o su representante suscriba de manera autógrafa la demanda, por lo que en caso contrario, dicho medio resulta improcedente, si quien aparece como signante desconoce expresa y fehacientemente la firma a él atribuida en el escrito de demanda.

Otro tema es el relacionado con los escritos de protesta, sobre el particular la Sala Superior en la jurisprudencia 01/97, de rubro «**ESCRITOS DE PROTESTA Y DE INCIDENTES. CUÁNDO CARECEN DE VALOR PROBATORIO**», sostuvo que:

[...] la presunción que se pudiera derivar de los diversos escritos de protesta o de incidentes presentados por un partido político, se desvanece cuando en las pruebas documentales públicas consistentes en las copias certificadas de las actas respectivas y de las hojas de incidentes, no se desprende cuestión alguna que tenga relación con lo consignado en aquellos escritos, máxime si no se precisan circunstancias de tiempo, modo y lugar.

#### **IV. LA PRUEBA TÉCNICA**

De acuerdo con el artículo 14.º, párrafo 6, de la LGSMIME, se considerarán pruebas técnicas las fotografías, otros medios de reproducción de imágenes y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia que puedan ser desahogados sin necesidad de peritos o instrumentos, accesorios, aparatos o maquinaria que no estén al alcance del órgano competente para resolver. El mismo numeral agrega que en el caso de las pruebas técnicas, el aportante deberá señalar concretamente lo que pretende acreditar, identificando a las personas, los lugares y las circunstancias de modo y tiempo que reproduce la prueba.

En la jurisprudencia 06/2005, de rubro «**PRUEBAS TÉCNICAS. PERTENECEN AL GÉNERO DOCUMENTOS, AUN CUANDO EN ALGUNAS LEYES TIENEN REGULACIÓN ESPECÍFICA**», la Sala Superior estimó:

La teoría general del proceso contemporánea coincide en conceder al concepto documentos una amplia extensión, en la cual no sólo quedan comprendidos los instrumentos escritos o literales, sino todas las demás cosas que han estado en contacto con la acción humana y contienen una representación objetiva, susceptible de ser percibida por los sentidos, que pueda ser útil, en cualquier forma y grado, para adquirir el conocimiento de hechos pretéritos, dentro de cuyos elementos definitorios quedan incluidos, las filmaciones, fotografías, discos, cintas magnéticas, videos, planos, disquetes, entre otros. No obstante, en consideración a que el desarrollo tecnológico y científico produce y perfecciona, constantemente, más y nuevos instrumentos con particularidades específicas, no sólo para su creación sino para la captación y comprensión de su contenido, mismos que en ocasiones requieren de códigos especiales, de personal calificado o del uso de aparatos complejos, en ciertos ordenamientos con tendencia vanguardista se han separado del concepto general *documentos* todos los de este género, para regularlos bajo una denominación diferente, como llega a ser la de *pruebas técnicas*, con el fin de determinar con mayor precisión las circunstancias particulares que se requieren, desde su ofrecimiento, imposición de cargas procesa-

les, admisión, recepción y valoración. En el caso de estas legislaciones, los preceptos rectores de la prueba documental no son aplicables para los objetos obtenidos o contruidos por los avances de la ciencia y la tecnología, al existir para éstos normas específicas; pero en las leyes que no contengan la distinción en comento, tales elementos materiales siguen regidos por los principios y reglas dadas para la prueba documental, porque el hecho de que en algunas leyes contemporáneas, al relacionar y regular los distintos medios de prueba, citen por separado a los documentos, por una parte, y a otros elementos que gramatical y jurídicamente están incluidos en ese concepto genérico, con cualquiera otra denominación, sólo obedece al afán de conseguir mayor precisión con el empleo de vocablos específicos, así como a proporcionar, en la medida de lo posible, reglas más idóneas para el ofrecimiento, desahogo y valoración de los medios probatorios, en la medida de sus propias peculiaridades, sin que tal distinción se proponga eliminar a algunos de ellos, salvo que en la norma positiva se haga la exclusión de modo expreso e indudable.

En la tesis XXVII/2008, derivada del precedente SUP-JDC-377/2008, de rubro «PRUEBAS TÉCNICAS. POR SU NATURALEZA REQUIEREN DE LA DESCRIPCIÓN PRECISA DE LOS HECHOS Y CIRCUNSTANCIAS QUE SE PRETENDEN DEMOSTRAR», en interpretación de la legislación electoral del Distrito Federal, la Sala Superior estableció lo siguiente:

El artículo 31º, párrafo segundo, de la Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal define como pruebas técnicas, cualquier medio de reproducción de imágenes y, en general todos aquellos elementos científicos, y establece la carga para el aportante de señalar concretamente lo que pretende acreditar, identificando a personas, lugares, así como las circunstancias de modo y tiempo que reproduce la prueba, esto es, realizar una descripción detallada de lo que se aprecia en la reproducción de la prueba técnica, a fin de que el tribunal resolutor esté en condiciones de vincular la citada prueba con los hechos por acreditar en el juicio, con la finalidad de fijar el valor convictivo que corresponda. De esta forma, las pruebas técnicas en las que se reproducen imágenes, como sucede con las grabaciones de video, la descripción que presente el oferente debe guardar relación con los hechos por acreditar, por lo que el grado de precisión en la descripción debe ser proporcional a las circunstancias que se pretenden probar. Consecuentemente, si lo que se requiere demostrar son actos específicos imputados a una persona, se describirá la conducta asumida contenida en las imágenes; en cambio, cuando los hechos a acreditar se atribuyan a un número indeterminado de personas, se deberá ponderar racionalmente la exigencia de la identificación individual atendiendo al número de involucrados en relación al hecho que se pretende acreditar.

Puede advertirse que esta descripción o identificación de circunstancias resulta indispensable para dotar de eficacia al medio de prueba.

## V. LA PRUEBA PERICIAL

Señala Jorge Kielmanovich que la prueba pericial es «[...] aquella mediante la cual un tercero designado por un tribunal en razón de sus conocimientos científicos, artísticos o prácticos, ajenos al saber común y jurídico del magistrado, le informa acerca de los hechos percibidos o deducidos, sus efectos y causas, y el juicio que los mismos le merecen, a objeto de que éste, sobre tales bases pueda formar su convicción acerca de ello» (2001: 555-556).

El artículo 14.º, párrafo 7, de la LGSMIME establece que la prueba pericial sólo podrá ser ofrecida y admitida en aquellos medios de impugnación no vinculados al proceso electoral y a sus resultados, siempre y cuando su desahogo sea posible en los plazos legalmente establecidos. Para su ofrecimiento deberán cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Ser ofrecida junto con el escrito de impugnación;
- b) Señalarse la materia sobre la que versará la prueba, exhibiendo el cuestionario respectivo con copia para cada una de las partes;
- c) Especificarse lo que pretenda acreditarse con la misma; y,
- d) Señalarse el nombre del perito que se proponga y exhibir su acreditación técnica.

Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-38/2010, la Sala Superior señaló que «[...] la prueba pericial se requiere en aquellos casos en los cuales sea necesario la utilización de la técnica o de la ciencia que escapan al conocimiento del juzgador, es decir, cuando para la demostración o valoración de hechos se requieran conocimientos especializados».

El cumplimiento de los requisitos mencionados en el artículo 14.º, párrafo 7, de la LGSMIME resulta relevante, pues su omisión conlleva la inadmisión del medio probatorio, como ocurrió, por citar algunos casos, en el precedente SUP-JDC-622/2009, donde se omitió exhibir la acreditación técnica del perito designado, tanto por la parte actora como por el tercero interesado.

Llamamos la atención hacia la decisión adoptada en el precedente SUP-JDC-1117/2008, donde el desahogo de la pericial en caligrafía, grafoscopia y

grafometría, ofrecida para demostrar la causal de improcedencia —consistente en «que la firma puesta en la demanda no corresponde al puño y letra del actor»— llevó al sobreesimiento del juicio electoral.

## VI. LA PRUEBA POR PRESUNCIONES

Justus Wilhelm Hedemann afirmaba que el presumir es una irradiación de la capacidad mental del hombre, como lo son el presentir, el creer, el suponer o el saber. Para este autor presumir, en su acepción vulgar, es «[...] aquel grado de convicción que cuenta de antemano con la posibilidad de una demostración de la realidad contraria (lo que lo diferencia de la certeza, pero que, a pesar de eso, y tras previas vacilaciones, se pronuncia decididamente por una de las dos soluciones posibles (lo que lo diferencia de la verosimilitud)» (1931: 8). Este tipo de presunción no incluye la de sentido jurídico, en cuya naturaleza aconseja «[...] profundizar si se quiere comprender bien el lenguaje de la ley» (1931: 9).

Presunción, indica la Real Academia Española es la acción y efecto de presumir, mientras que presumir es «sospechar, juzgar o conjeturar algo por tener indicios o señales para ello». En las diversas acepciones que utiliza en su Diccionario, la RAE establece la existencia de una dualidad aplicable en el derecho: por un lado, la presunción de hecho y de derecho, también denominada presunción absoluta, misma que no admite prueba en contrario, y la presunción de ley o de solo derecho o relativa, que es mantenida por el orden jurídico mientras no se produzca prueba en contrario.

Por su parte, Parra Quijano (2004: 709) señala que la presunción es un juicio lógico del legislador o del juez, que consiste en tener como cierto o probable un hecho, partiendo de hechos debidamente probados. Siguiendo la dualidad mencionada en el párrafo anterior, señala que el legislador ha creado la presunción *iure et de iure* (de derecho y por derecho) y la presunción *iuris tantum* (tan solo de derecho).

Michele Taruffo distingue entre las presunciones legales y las presunciones judiciales. Sobre las primeras apunta:

Dejando a un lado sus contenidos específicos debe distinguirse entre presunciones legales «absolutas», «inderrotables» o «concluyentes», por un lado, y presunciones «relativas» o «derrotables» por el otro. Las presunciones legales absolutas no admiten prueba en contrario y determinan finalmente una verdad formal sobre el

hecho presumido, que es vinculante para el tribunal y para las partes. Sin embargo, las presunciones absolutas son relativamente poco frecuentes y se consideran normalmente como una manera de regular la cuestión sustantiva involucrada, más que la asignación de cargas probatorias.

Las presunciones relativas admiten prueba en contrario presentadas por la parte a la cual se ha trasladado la carga. Por lo tanto, sólo ofrecen al tribunal un tipo de «verdad provisional» que puede ser cancelada por la prueba en contrario. La mayoría de las presunciones legales son relativas. Se suelen considerar como mecanismos procesales cuyo objetivo es distribuir la carga de la prueba entre las partes y brindar al tribunal criterios a aplicar en la decisión final. (Taruffo 2008: 152-153)

Ejemplos de estos mecanismos de juicio se advierten en el criterio de la Sala Superior plasmado en la jurisprudencia 17/2001, de rubro «**MODO HONESTO DE VIVIR. CARGA Y CALIDAD DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR QUE NO SE CUMPLE CON EL REQUISITO CONSTITUCIONAL**». La alusión a las presunciones resulta adecuada, pues tal y como se menciona:

El requisito de tener modo honesto de vivir, para los efectos de la elegibilidad, constituye una presunción iuris tantum, pues mientras no se demuestre lo contrario se presume su cumplimiento. Por tanto, para desvirtuarla, es al accionante al que corresponde la carga procesal de acreditar que el candidato cuyo registro impugnó, no tiene un modo honesto de vivir ya que quien goza de una presunción a su favor no tiene que probar, en tanto que, quien se pronuncia contra la misma debe acreditar su dicho, con datos objetivos que denoten que el candidato cuestionado carece de las cualidades antes mencionadas.

Similar criterio se desprendió de los juicios de revisión constitucional electoral 203/2002, 458/2003 y 179/2004, a partir de los cuales la Sala Superior emitió la jurisprudencia 09/2005, de rubro «**RESIDENCIA. SU ACREDITACIÓN NO IMPUGNADA EN EL REGISTRO DE LA CANDIDATURA GENERA PRESUNCIÓN DE TENERLA**». Ahí se señaló que

[...] la acreditación del requisito de residencia adquiere el rango de presunción legal, toda vez que la obligación impuesta por la ley de acreditar la residencia, ya fue considerada como cumplida por la autoridad electoral competente en ejercicio de sus funciones, con lo que adquiere la fuerza jurídica que le corresponde a dicha resolución electoral, le da firmeza durante el proceso electoral y la protege con la garantía de presunción de validez que corresponde a los actos administrativos [...] por lo que para ser desvirtuada debe exigirse la prueba plena del hecho contrario al que la soporta.

Sólo a efecto de dejarlo anotado, Parra Quijano señala que «[...] las presunciones no son medios de prueba, ya que una de las funciones que cumplen es eximir de prueba» (2004: 714), lo que puede desprenderse de la mencionada

jurisprudencia 17/2001, cuando señala que quien goza de una presunción a su favor no tiene que probar.

## VII. LA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES

En el precedente SUP-RAP-95/2007, se definió que «[i]nstrumental de actuaciones es el nombre que en la práctica judicial se ha dado al conjunto total de documentos públicos y privados, de constancias de actuaciones procesales o procedimentales y de pruebas recabadas en un determinado asunto que integran un expediente».

Esta idea explica que en estricto sentido la instrumental de actuaciones no sea ni documental pública ni documental privada, lo que se advierte con nitidez en la regulación que con relación a este concepto, hace el artículo 16.º, párrafo 3, de la LGSMIME al señalar que la instrumental de actuaciones sólo hará prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver, los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.

De este precepto se desprende que la instrumental de actuaciones es un medio de prueba del que se puede valer el resolutor para resolver los conflictos sometidos a su potestad, el cual hará prueba plena sólo en los supuestos en que, a su juicio, los demás elementos probatorios generen convicción sobre la veracidad de las afirmaciones que se hacen sobre los hechos.

Debe matizarse que en el mencionado precedente SUP-RAP-95/2007 se señaló que «la instrumental de actuaciones no es en esencia un elemento probatorio, sino, la totalidad de probanzas que obran en el expediente». Ello está íntimamente relacionado con otra figura: la adquisición procesal, que entraña determinadas consecuencias en la valoración probatoria. Así, en la jurisprudencia 19/2008, de rubro «ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL», la Sala Superior señaló:

Los artículos 14º, 15º y 16º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establecen la forma en que debe efectuarse el ofrecimiento, recepción, desahogo y valoración de las probanzas aportadas en los medios de impugnación, esto es, regulan la actividad probatoria dentro del proceso regido entre otros, por el principio de adquisición procesal, el cual consiste en que los medios de

convicción, al tener como finalidad el esclarecimiento de la verdad legal, su fuerza convictiva debe ser valorada por el juzgador conforme a esta finalidad en relación a las pretensiones de todas las partes en el juicio y no sólo del oferente, puesto que el proceso se concibe como un todo unitario e indivisible, integrado por la secuencia de actos que se desarrollan progresivamente con el objeto de resolver una controversia. Así, los órganos competentes, al resolver los conflictos sometidos a su conocimiento, deben examinar las pruebas acorde con el citado principio.

Debe señalarse que en el ámbito probatorio, el principio de adquisición de la prueba —también denominado principio de comunidad de la prueba— «determina que el resultado de la actividad probatoria, realizada a instancia de las partes o del juez, no pertenece en definitiva a quien la ofreció, aportó o la produjo en el proceso —dispositivo o inquisitivo—, sino al tribunal, con abstracción de la parte a quien ella podría en concreto beneficiar o perjudicar» (KIELMANOVICH 2001: 63).

### VIII. LAS PRUEBAS SUPERVENIENTES

En el artículo 16.º, párrafo 4, de la LGSMIME se señala que se entiende por pruebas supervenientes los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que se deban aportarse los elementos probatorios, y aquellos existentes desde entonces, pero que el promovente no pudo ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, siempre y cuando se aporten antes del cierre de la instrucción.

Al resolver los precedentes acumulados SUP-RAP-113/2009, SUP-RAP-116/2009 y SUP-RAP-118/2009, la Sala Superior hizo un análisis de tal precepto y estableció que una prueba superveniente debe reunir alguno de los siguientes requisitos:

- a) que el medio de prueba surja después del plazo legalmente previsto para ello ofrecerlo, es decir, al momento de presentar la demanda;
- b) que se trate de medios existentes, pero que no fuera posible ofrecerlos oportunamente, por existir inconvenientes que no se puedan superar.

En la mencionada resolución se menciona que por lo que hace al supuesto identificado bajo el inciso a), para que se actualice es necesario que el oferente refiera las circunstancias bajo las cuales supo sobre la existencia de los medios de convicción ofrecidos, y que las mismas queden demostradas, por lo menos

indiciariamente, a fin de que el juzgador esté en condiciones de valorar, conforme a las reglas de la lógica, las máximas de experiencia y la sana crítica, que se trata de una narración probable y coherente, que haga verosímil el conocimiento posterior de dichos medios de prueba o, en su caso, demostrar la circunstancia extraordinaria que generó ese conocimiento, a fin de justificar la excepcionalidad necesaria para no aplicar la regla general, relativa a ofrecer y aportar las pruebas dentro del plazo de interposición del juicio de inconformidad, y admitir el medio de convicción con posterioridad, puesto que de otro modo se propiciaría un fraude a la ley, al permitir el ejercicio del derecho procesal de ofrecer y aportar pruebas, no obstante que el mismo ya hubiera precluido, con lo cual se permitiría al oferente que se subsanaran las deficiencias del cumplimiento de la carga probatoria que la ley impone. Similar criterio se sostuvo en el precedente SUP-REC-50/2009.

Respecto al supuesto contenido en el inciso b), es menester que se acredite fehacientemente que por causas extraordinarias a la voluntad de su oferente, no fue posible aportar las pruebas dentro del plazo legalmente exigido.

Al respecto, debe citarse el criterio contenido en la jurisprudencia 12/2002, de rubro «PRUEBAS SUPERVENIENTES. SU SURGIMIENTO EXTEMPORÁNEO DEBE OBEDECER A CAUSAS AJENAS A LA VOLUNTAD DEL OFERENTE», consistente en que:

[...] si se otorgara el carácter de prueba superveniente a un medio de convicción surgido en forma posterior por un acto de voluntad del propio oferente, indebidamente se permitiría a las partes que, bajo el expediente de las referidas pruebas, subsanaran las deficiencias en el cumplimiento cabal y oportuno de la carga probatoria que la ley les impone.

En el precedente SUP-REC-50/2009, la Sala Superior señaló que respecto del requisito consistente en que el compareciente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar los medios de convicción por desconocerlos, «no se trata de demostrar que se desconocía la existencia de la prueba, sino que prevalece una razón suficiente por la cual se conoció de cierta prueba en forma posterior a la presentación de la demanda o recurso».

De ahí que en tales supuestos, incluido el caso de que el oferente conocía de la existencia del medio de prueba, pero que no fue posible ofrecerlos oportunamente, por existir inconvenientes que no fue posible superar, la Sala Superior ha señalado que:

[...] es necesario que el oferente refiera las circunstancias bajo las cuales supo sobre la existencia de los medios de convicción ofrecidos, en forma posterior al plazo legal para su ofrecimiento y aportación, o los obstáculos que debieran superarse para ello, y que las mismas queden demostradas, por lo menos indiciariamente, a fin de que el juzgador esté en condiciones de valorarlas, conforme con las reglas de la lógica, las máximas de experiencia y la sana crítica, que se trata de una narración probable y coherente, que haga verosímil el conocimiento posterior de dichos medios de prueba o, en su caso, demostrar la circunstancia extraordinaria que generó ese conocimiento, en el entendido de que en todos los casos deberán de ser aportadas antes del cierre de instrucción.

Así, se recalca que el estudio que realiza el juzgador para pronunciarse sobre la admisibilidad de las pruebas supervenientes, tiene por objeto evitar que se incurra en un fraude a la ley. Ello porque, ante el incumplimiento de una carga probatoria en forma oportuna, un pronunciamiento general de admisibilidad de las pruebas presentadas permitiría generar situaciones artificiosas para que se admitieran extemporáneamente.

Un caso extremo sobre el ofrecimiento probatorio se advierte en las pretensiones que se hicieron valer en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-59/2009, donde la parte actora, con el argumento de que «nuestro sistema regula la adquisición procesal de probanzas, por diversos conductos, incluidos los que puedan ser aportados por las propias autoridades», solicitó entre otras, que el órgano juzgador recabara los informes de catorce instituciones bancarias, «respecto de las cuentas registradas a nombre de partidos políticos y distintas personas físicas (candidatos a gobernador, de los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional, esposas de éstos, presidentes, representantes estatales, municipales y distritales, integrantes de órganos ejecutivos estatales, de partidos políticos, coordinadores y tesoreros de la campaña de dichos candidatos) del periodo comprendido del tercer domingo de agosto de dos mil ocho hasta el día de la presentación del recurso de inconformidad»; «la información que proporcionen personas físicas y morales que: prestan el servicio de transporte de personas; se dedican al expendio de combustible, a la venta, arrendamiento y préstamo de vehículos automotores, a la impresión de propaganda política; así como la prensa escrita, en cuanto a la publicidad política o promoción de imagen de partidos y candidatos» y «la inspección, para que la autoridad judicial haga constar el exceso de propaganda electoral en la capital del Estado de San Luis Potosí».

## Al respecto, en la sentencia del SUP-JRC-59/2009, la Sala Superior señaló:

De acuerdo con la teoría procesal, el principio dispositivo en materia probatoria refiere que la aportación de las probanzas corre a cargo de las partes, de acuerdo con las normas que rigen la carga de la prueba. [...] en conformidad con la Ley Electoral local, la carga procesal de ofrecer y de aportar las pruebas recae primordialmente en la parte que interpone el medio de impugnación. Además, ese deber procesal tiene como limitante temporal para ser satisfecho, el propio plazo previsto en la ley para la interposición del recurso, de tal suerte que las pruebas deben ser aportadas ya sea en el propio escrito inicial o en uno posterior, en tanto no exceda el plazo referido. [...] Ciertamente es que el principio en comento no es absoluto, toda vez que admite excepciones.

En el caso, las salvedades a dicho deber procesal están previstas en el artículo 223°, fracción IV, y 226°, párrafo segundo, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí, que exige al oferente de aportar las pruebas cuando, por razones justificadas no obren en poder del promovente, o bien, cuando se trate de pruebas supervenientes, en cuyo caso pueden ser aportadas hasta antes de resolverse el recurso.

La interpretación del enunciado «salvo que por razones justificadas no obren en poder del promovente» contenido en el artículo 223°, fracción IV, de la Ley Electoral, no debe hacerse únicamente sobre la base de un criterio gramatical, tal como lo pretende hacer valer el recurrente, cuando al ofrecer las pruebas manifiesta que no se encuentran en su poder ni le es posible obtenerla.

La interpretación a dicho enunciado debe colegirse en conformidad con el sistema y la funcionalidad de la actividad probatoria previstos en la ley local, en la cual, como ha quedado establecido, la carga de exhibir las probanzas recae preponderantemente en su oferente, al margen de las atribuciones que en su caso pueda tener la autoridad para allegarse de los elementos que estime pertinentes para resolver.

En ese sentido, al establecerse la expresión «no obren en poder del promovente», no significa simple y llanamente que dicha parte no tenga el medio de prueba.

Sostener ese punto de vista implicaría eximir al recurrente de cumplir con su deber procesal, y trasladarlo al órgano jurisdiccional, por el solo hecho de no contar con la prueba, y que por ello considere y manifieste en su escrito inicial que «no la tiene en su poder».

Lo anterior pugnaría con el principio dispositivo establecido en la Ley Electoral local. Además, el propio enunciado establece una condición para estimar que el promovente del recurso «no tiene en su poder» el medio de prueba, condición que se refiere a «razones justificadas».

Atento el principio dispositivo, la condición apuntada debe entenderse en el sentido de que, no obstante la voluntad y en su caso la actividad desplegada por el promovente para aportar las probanzas al sumario, existe una imposibilidad jurídica o material para obtenerlas, y las razones del porqué de ello deben quedar justificadas.

Así, de la conjunción de los criterios de interpretación gramatical, sistemático y funcional, se obtiene que la norma contenida en el enunciado normativo establece, que el promovente de un medio de impugnación quedará eximido de cumplir con la

carga procesal de aportar una prueba dentro del plazo previsto para la interposición de un recurso, cuando se acredite que alguna disposición o situación jurídica, o bien un elemento de naturaleza material, hicieron imposible la obtención de la prueba, a pesar de los actos que, en su caso, hayan sido realizados por el promovente para hacerse de ella.

De acuerdo con lo anterior, si quien interpone un recurso ofrece pruebas, pero no las aporta, y solicita que sean recabadas por el órgano jurisdiccional, debe justificar que realmente se encuentra imposibilitado de cumplir con la carga de exhibirlas. [...] El solo hecho de que las pruebas ofrecidas no estén en manos del recurrente, no significa que estén fuera de su alcance, si no queda demostrado que le resultó imposible obtener la documentación indicada.

## IX. VALORACIÓN PROBATORIA

La decisión que se adopte en un juicio electoral se corresponde con la labor del juzgador que ha de pronunciarse sobre el valor y alcance que tienen los medios de prueba para generar certeza sobre la validez de las afirmaciones realizadas en torno a los hechos controvertidos sometidos a su conocimiento.

En el artículo 16.º, párrafo 1, de la LGSMIME encontramos las reglas para que el juzgador desarrolle tal labor: «Los medios de prueba serán valorados por el órgano competente para resolver, atendiendo a las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, tomando en cuenta las disposiciones especiales señaladas en este capítulo».

En el artículo 16.º, párrafo 2, de la LGSMIME se prescribe que las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

Sobre este particular habrá que advertir que la Sala Superior del TEPJF ha determinado en la tesis XLIV/2008, de rubro «INSTRUMENTOS NOTARIALES. CARECEN DE VALOR PROBATORIO CUANDO ENTRE EL FEDATARIO Y EL SOLICITANTE EXISTE PARENTESCO EN LAS LÍNEAS Y GRADOS DETERMINADOS EN LA LEY» (Legislación del Estado de Chiapas y similares), que el valor probatorio aun de los documentos públicos está sujeto al cumplimiento de las reglas que el legislador ha establecido para generar certeza en los actos jurídicos.

En el caso particular, se señaló que del contenido del artículo 52.º, fracción II, de la Ley del Notariado para el Estado de Chiapas, se desprende la prohi-

bición para los notarios públicos de autorizar actos en los que intervengan sus ascendientes o descendientes, consanguíneos o afines, sin limitación de grado; los consanguíneos en línea colateral hasta el quinto grado o los afines hasta el segundo grado, en razón de que el parentesco entre el fedatario y el solicitante presume un interés directo en la causa. Además, su transgresión constituye una infracción a la obligación del fedatario de actuar con probidad, diligencia, eficiencia e imparcialidad, prevista en el artículo 51.º, fracción I, de la ley referida, al constituirse en consejero jurídico de quienes solicitan sus servicios. En tal virtud, carecen de valor probatorio los instrumentos notariales así expedidos, ofrecidos como prueba en un litigio electoral.

Asimismo, sobre el valor probatorio de las actas notariales, se pueden citar diversos criterios, por ejemplo en la tesis 005/99, de rubro «Acta notarial. Para determinar su alcance probatorio debe acudirse a sus anexos si éstos forman parte integrante de la misma», en donde la Sala Superior sostuvo que:

[...] si de la documentación que obra en autos se advierte meridianamente que, en determinada acta notarial se omite expresar cuál fue la plataforma electoral aprobada por los partidos políticos que pretenden coaligarse, pero de esta documental se remite a otras constancias que se incorporan como anexos al acta en cuestión, para efectos de señalar la forma y términos en que se llevó a cabo la asamblea del comité directivo de determinado partido político, resulta imprescindible acudir al contenido de aquéllos, a efecto de determinar los acuerdos adoptados en la misma, específicamente a los del acta levantada por el órgano estatutario del partido y, en su caso, al dictamen presentado y aprobado, por el órgano estatutario de que se trate.

De igual manera, resulta relevante el criterio contenido en la tesis 044/2001, de rubro «ACTA NOTARIAL. VARIOS TESTIMONIOS DISCREPANTES SOBRE LA MISMA, CARECEN DE EFICACIA PROBATORIA», donde la Sala Superior sostuvo que:

[...] cuando en un acta notarial se consignan hechos sucedidos en determinado evento, se tiene la certeza de que los mismos ocurrieron de la forma en que quedaron asentados en ese documento, pues precisamente el notario público que la expide tiene la facultad de autenticar los hechos ahí descritos; pero, si en dos o más actas notariales exhibidas por alguna de las partes en un juicio determinado, se describen hechos distintos, que sucedieron respecto del mismo evento, en igual fecha, en el mismo lugar y levantadas por el mismo fedatario, resulta evidente que, como en el mismo ámbito espacial no pueden converger circunstancias distintas respecto del mismo evento, entonces, no hay certeza alguna de lo consignado en cualquiera de estas actas notariales, al existir discordancia en los hechos narrados en éstas. En consecuencia, ni siquiera se les puede conceder valor probatorio alguno a tales do-

cumentos, pues generan incertidumbre respecto de lo que realmente aconteció en el evento para el cual fueron levantadas.

El artículo 16.º, párrafo 3, de la LGSMIME engloba en un gran apartado todos aquellos medios de prueba que no generan *per se* convicción sobre las afirmaciones debatidas: «Las documentales privadas, las técnicas, las presuncionales, la instrumental de actuaciones, la confesional, la testimonial, los reconocimientos o inspecciones judiciales y las periciales, sólo harán prueba plena cuando a juicio del órgano competente para resolver, los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados».

A manera de ejemplificación de los criterios de valoración que merecen tales medios de prueba, exponemos los siguientes:

En la jurisprudencia 38/2002, de rubro «NOTAS PERIODÍSTICAS. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU FUERZA INDICIARIA», la Sala Superior señaló que:

Los medios probatorios que se hacen consistir en notas periodísticas, sólo pueden arrojar indicios sobre los hechos a que se refieren, pero para calificar si se trata de indicios simples o de indicios de mayor grado convictivo, el juzgador debe ponderar las circunstancias existentes en cada caso concreto. Así, si se aportaron varias notas, provenientes de distintos órganos de información, atribuidas a diferentes autores y coincidentes en lo sustancial, y si además no obra constancia de que el afectado con su contenido haya ofrecido algún mentís sobre lo que en las noticias se le atribuye, y en el juicio donde se presenten se concreta a manifestar que esos medios informativos carecen de valor probatorio, pero omite pronunciarse sobre la certeza o falsedad de los hechos consignados en ellos, al sopesar todas esas circunstancias con la aplicación de las reglas de la lógica, la sana crítica y las máximas de experiencia, en términos del artículo 16º, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, o de la ley que sea aplicable, esto permite otorgar mayor calidad indiciaria a los citados medios de prueba, y por tanto, a que los elementos faltantes para alcanzar la fuerza probatoria plena sean menores que en los casos en que no medien tales circunstancias.

Aunque ya fue citada líneas atrás, conviene revisar ahora en su integridad, el contenido de la jurisprudencia 45/2002, de rubro «*Pruebas documentales. Sus alcances*», en la cual la Sala Superior sostuvo que:

Conforme a su naturaleza, se consideran como las constancias reveladoras de hechos determinados, porque son la representación de uno o varios actos jurídicos,

cuyo contenido es susceptible de preservar, precisamente, mediante su elaboración. En ellas se consignan los sucesos inherentes, con el propósito de evitar que con el tiempo se borren de la memoria de quienes hayan intervenido, las circunstancias y pormenores confluente en ese momento y así, dar seguridad y certeza a los actos presentados. El documento no entraña el acto mismo, sino que constituye el instrumento en el cual se asientan los hechos integradores de aquél; es decir, es un objeto creado y utilizado como medio demostrativo de uno o diversos actos jurídicos que lo generan. Por tanto, al efectuar la valoración de este tipo de elementos de prueba, no debe considerarse evidenciado algo que exceda de lo expresamente consignado.

Igualmente, debe mencionarse la jurisprudencia 11/2003, que también se ocupa de los medios de prueba documentales, que con el rubro «COPIA FOTOSTÁTICA SIMPLE. SURTE EFECTOS PROBATORIOS EN CONTRA DE SU OFERENTE», prescribe que

[...] un documento exhibido en copia fotostática simple, surte efectos probatorios en contra de su oferente al generar convicción respecto de su contenido, ya que su aportación a la controversia, lleva implícito el reconocimiento de que tal copia coincide plenamente con su original, puesto que las partes aportan pruebas con la finalidad de que el juzgador, al momento de resolver, verifique las afirmaciones producidas en sus escritos fijatorios de la litis.

En otro criterio, sostenido en la tesis 020/2003, derivada del precedente SUP-RAP-035/2002, de rubro «CHEQUES. VALOR PROBATORIO DE LA PÓLIZA PARA EFECTOS DE FISCALIZACIÓN», se estableció que «la póliza de cheque no es suficiente para comprobar un gasto que realizó una agrupación política, ya que dichos documentos tienen la finalidad de ser una referencia contable de los cheques emitidos por la entidad, pero en manera alguna acreditan, para efectos de la revisión de los informes, la erogación o gasto en sí mismo». Se argumentó que «si la agrupación política sólo exhibe pólizas de cheques, sin la documentación comprobatoria del respectivo gasto, no puede estimarse que cumplió con su deber legal de entregar la documentación que la autoridad fiscalizadora le requirió, porque, en todo caso, sólo acreditaría que se elaboró un cheque y que se llevó a cabo un registro contable respectivo, pero en manera alguna habría constancia de que se realizó la erogación, ya que para ello es necesario acreditar que una persona expidió, a nombre de la agrupación política, los documentos con los requisitos fiscales que prueben la realización del gasto reportado».

Otro criterio es el contenido en la jurisprudencia 52/2003, de rubro «TESTIMONIOS DE LOS FUNCIONARIOS DE MESA DIRECTIVA DE CASILLA ANTE

**FEDATARIO PÚBLICO, CON POSTERIORIDAD A LA JORNADA ELECTORAL. VALOR PROBATORIO».** En esta jurisprudencia la Sala Superior consideró que

[...] los testimonios que se rinden por los funcionarios de la mesa directiva de casilla, ante un fedatario público y con posterioridad a la jornada electoral, por sí solos, no pueden tener valor probatorio pleno [...] cuando en ellos se asientan las manifestaciones realizadas por una determinada persona, sin atender al principio de contradicción, en relación con hechos supuestamente ocurridos en cierta casilla durante la jornada electoral.

En el asunto particular, se señaló que

[...] lo único que le puede constar al fedatario público es que compareció ante él un sujeto y realizó determinadas declaraciones, sin que al notario público le conste la veracidad de las afirmaciones que se lleguen a realizar ante él, máxime si del testimonio se desprende que el fedatario público no se encontraba en el lugar donde supuestamente se realizaron los hechos, ni en el momento en que ocurrieron, como sería con una fe de hechos.

El máximo órgano jurisdiccional en la materia considera que «ese limitado valor probatorio deriva del hecho de que no se atiende a los principios procesales de inmediatez y de espontaneidad, así como de contradicción, puesto que no se realizaron durante la misma jornada electoral a través de los actos y mecanismos que los propios presidentes de casilla, de acuerdo con sus atribuciones, tienen expeditos y a su alcance, como son las hojas de incidentes que se levantan dentro de la jornada electoral, además de que los otros partidos políticos interesados carecieron de la oportunidad procesal de repreguntar a los declarantes».

Sobre este mismo medio probatorio, debe mencionarse el criterio sostenido en la jurisprudencia 11/2002, de rubro «PRUEBA TESTIMONIAL. EN MATERIA ELECTORAL SÓLO PUEDE APORTAR INDICIOS», en la cual la Sala Superior del TEPJF sostuvo:

La naturaleza del contencioso electoral, por lo breve de los plazos con los que se cuenta, no prevé, por regla general, términos probatorios como los que son necesarios para que sea el juzgador el que reciba una testimonial, o en todo caso, los previstos son muy breves; por consecuencia, la legislación electoral no reconoce a la testimonial como medio de convicción, en la forma que usualmente está prevista en otros sistemas impugnativos, con intervención directa del Juez en su desahogo, y de todas las partes del proceso. Sin embargo, al considerarse que la información de que dispongan ciertas personas sobre hechos que les consten de manera directa, puede contribuir al esclarecimiento de los hechos controvertidos, en la convicción de los juzgadores, se ha establecido que dichos testimonios deben hacerse constar en acta levantada por fedatario público y aportarse como prueba, imponiéndose esta moda-

lidad, para hacer posible su aportación, acorde con las necesidades y posibilidades del contencioso electoral. Por tanto, como en la diligencia en que el notario elabora el acta no se involucra directamente al juzgador, ni asiste el contrario al oferente de la prueba, tal falta de intermediación merma de por sí el valor que pudiera tener esta probanza, si su desahogo se llevara a cabo en otras condiciones, al favorecer la posibilidad de que el oferente la prepare *ad hoc*, es decir, de acuerdo a su necesidad, sin que el juzgador o la contraparte puedan poner esto en evidencia, ante la falta de oportunidad para interrogar y repreguntar a los testigos, y como en la valoración de ésta no se prevé un sistema de prueba tasado, por la forma de su desahogo, la apreciación debe hacerse con vista a las reglas de la lógica y a las máximas de la experiencia, en consideración a las circunstancias particulares que se presenten en cada caso, y en relación con los demás elementos del expediente, como una posible fuente de indicios.

En igual sentido, debe mencionarse la tesis 140/2002, derivada del precedente SUP-JRC-266/2001, de rubro «TESTIMONIAL ANTE NOTARIO. EL INDICIO QUE GENERA SE DESVANECE SI QUIEN DEPONE FUE REPRESENTANTE DEL PARTIDO POLÍTICO QUE LA OFRECE» (Legislación de Oaxaca y similares). En dicho asunto, la Sala Superior estimó que la fuerza convictiva de la testimonial ante notario

[...] se puede desvanecer si los deponentes fueron representantes propietarios o suplentes del partido político actor en las respectivas casillas o representante general del mismo instituto político, ya que sus testimonios devienen en declaraciones unilaterales, máxime si no cumplen con los principios de espontaneidad y de inmediatez, además de que de autos no se advierta constancia alguna (por ejemplo, hojas de incidentes o escritos de protesta) de las que se pueda deducir la existencia de los hechos sobre los que versa el testimonio.

Igual mención debe hacerse del criterio contenido en la tesis 122/2002, derivada del precedente SUP-JRC-255/2001, de rubro «PRUEBA TESTIMONIAL. LOS DEPONENTES NO DEBEN SER NECESARIAMENTE ELECTORES EN LA SECCIÓN O CASILLA EN LA QUE OCURRIERON LOS HECHOS SOBRE LOS QUE VERSA EL TESTIMONIO» (Legislación de Oaxaca y similares). En dicha tesis se señala que

[...] en materia electoral es admisible la prueba de testigos, siempre que las declaraciones consten en acta levantada ante fedatario público, que hayan sido recibidas directamente de los declarantes y que estos últimos queden debidamente identificados y se asiente la razón de su dicho, sin que la ley exija para que sean tomadas en cuenta esas declaraciones, que quienes las rinden demuestren tener el carácter de electores en las listas nominales de las secciones electorales y casillas en las que hayan acaecido los hechos sobre los que declaren. Los argumentos vertidos en la mencionada tesis señalan que se «atiende a la naturaleza de la prueba testimonial, la cual consiste esencialmente en la narración que hace un tercero ajeno a la controversia,

sobre determinados hechos que percibió por medio de los sentidos, en forma directa o indirecta, y si se circunscribe esa noción esencial a la materia electoral, es posible colegir conforme a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, que en determinadas circunstancias pueden ocurrir hechos relacionados con un proceso electoral y que de esos hechos se pueden percatar algunas personas que no tengan el carácter de electores en las casillas o en la sección electoral de que se trate, sin que exista justificación legal para negarles la posibilidad de rendir su testimonio porque, al no ser parte en la controversia, no es necesario que demuestren estar legitimados como electores, sino que basta con que, al declarar, cumplan con las formalidades señaladas en la ley».

Con relación al valor de la prueba confesional, la Sala Superior en la tesis XII/2008, de rubro «PRUEBA CONFESIONAL. VALOR PROBATORIO TRATÁNDOSE DE UN PROCEDIMIENTO PUNITIVO SANCIONADOR ELECTORAL», sostuvo que

[...] la prueba confesional, con independencia de su idoneidad y pertinencia en el procedimiento sancionador electoral, no puede por sí misma demostrar los hechos imputados, en todo caso, resultaría necesaria la administración de ese reconocimiento con otros elementos de convicción, para generar valor probatorio pleno.

Otro tema relevante en materia de valoración probatoria es el relativo a la inspección judicial. Al respecto se recogen tres criterios sostenidos por la Sala Superior del TEPJF. En primer término, en la tesis 150/2002, derivada del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-114/2002 y acumulado, de rubro «Inspección. Requisitos para su eficacia probatoria», se señaló que:

La inspección consiste en una actuación mediante la cual el Juez recoge las observaciones directamente, por sus propios sentidos, acerca de las cosas que son objeto de la litis o que tienen relación con ella. Por tanto, es claro que la inspección debe ser sobre un hecho que cae bajo el dominio de los sentidos y para cuya estimación no se necesitan conocimientos especiales. A partir de la inspección el Juez podrá interpretar los hechos u objetos según su entender y como lo crea conducente de conformidad con las reglas procesales que le autoricen su apreciación, mas nunca podrá llevar su interpretación inmediata sobre lo no inspeccionado, sin obstar la circunstancia de poder obtener, sobre lo que sí hubiera inspeccionado, algún indicio que le permitiera llegar a la presunción de alguna cuestión ajena, aunque relacionada con la inspección. Ahora bien, si se toma en cuenta la naturaleza de la prueba de inspección, así como algunas reglas generales de la prueba, se han establecido algunos requisitos que dicha probanza debe reunir para que se considere válida y merezca valor demostrativo, son los siguientes: a) previamente a su desahogo se deben determinar los puntos sobre los que vaya a versar; b) se debe citar a las partes, fijándose al efecto, día, hora y lugar para que tenga verificativo; c) si las partes concurren a la diligencia se les debe dar oportunidad de que hagan las observaciones que estimen oportunas; d) se debe levantar un acta en la cual se haga constar la descripción de

los documentos u objetos inspeccionados, anotando todas aquellas características y circunstancias que puedan formar convicción en el juzgador.

Por su parte, en la tesis 091/2002, derivada del precedente SUP-REC-008/2000, de rubro «Inspección judicial. Es indónea para acreditar la ubicación de las casillas», se sostuvo que:

[...] las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, válidamente pueden ordenar el desahogo de la inspección judicial, a fin de determinar el lugar en que se instalaron las casillas; además de que ese medio de prueba es idóneo para contribuir a la demostración de su ubicación, pues aunque se trata de hechos pasados es posible encontrar huellas o rastros del lugar en que se instaló, siempre y cuando el objeto de la inspección se relacione con la cuestión discutida o investigada y las conclusiones hechas constar no resulten absurdas o imposibles.

Finalmente, en la tesis XXXIV/2007, derivada del precedente SUP-RAP-64/2007 y acumulado, de rubro «DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. REQUISITOS NECESARIOS PARA SU EFICACIA PROBATORIA», la Sala Superior consideró que:

Las diligencias de inspección ordenadas en el procedimiento administrativo sancionador, que tienen por objeto la constatación por parte de la autoridad electoral administrativa, de la existencia de los hechos irregulares denunciados, hacen prueba plena y, por ende, se instituyen en un elemento determinante para el esclarecimiento de éstos y, en su caso, para la imposición de una sanción; ello, si se toma en consideración que es la propia autoridad electoral administrativa quien, en ejercicio de sus funciones, practica de manera directa tales diligencias y constata las conductas o hechos denunciados. Derivado de dicha fuerza probatoria que tienen las mencionadas actuaciones, resulta la ineludible necesidad de que el funcionario facultado al practicarlas cumpla con los requisitos mínimos necesarios para generar certeza absoluta sobre la inspección, esto es, que las conductas descritas en el acta respectiva correspondan a la realidad. Por tanto, para la eficacia de la inspección se requiere que en el acta de la diligencia se asienten de manera pormenorizada los elementos indispensables que lleven a la convicción del órgano resolutor que sí constató los hechos que se le instruyó investigar, como son: por qué medios se cercioró de que efectivamente se constituyó en los lugares en que debía hacerlo; que exprese detalladamente qué fue lo que observó en relación con los hechos objeto de la inspección; así como la precisión de las características o rasgos distintivos de los lugares en donde actuó, entre otros relevantes, sólo de esa manera dicho órgano de decisión podrá tener certeza de que los hechos materia de la diligencia sean como se sostiene en la propia acta; en caso contrario, dicha prueba se ve mermada o disminuida en cuanto a su eficacia probatoria.

En materia de valoración hay numerosos ejemplos que nos servirían para ejemplificar, sin embargo, por limitaciones de espacio, dejamos esbozados ya algunos criterios, mismos que son, hay que insistir, una pequeña muestra de esa

amplia doctrina jurisprudencial que se ha ido construyendo en los últimos 20 años de justicia electoral federal en nuestro país.

## X. LAS DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER

Al resolver el precedente SUP-REC-061/97, la Sala Superior señaló que las diligencias para mejor proveer son aquellos «actos realizados por propia iniciativa del órgano responsable, conforme a sus exclusivas facultades, con el objeto de formar su propia convicción sobre la materia del litigio», con el único fin de conocer la verdad sobre los puntos controvertidos.<sup>3</sup>

Más tarde, se emitiría la jurisprudencia 10/97, derivada de los juicios de revisión constitucional electoral 46, 61 y 82 de 2007. En dicha jurisprudencia, de rubro «DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. PROCEDE REALIZARLAS CUANDO EN AUTOS NO EXISTAN ELEMENTOS SUFICIENTES PARA RESOLVER», la Sala Superior consideró que:

Cuando la controversia planteada en un medio de impugnación en materia electoral, verse sobre nulidad de la votación recibida en ciertas casillas, en virtud de irregularidades, verbigracia, espacios en blanco o datos incongruentes en las actas que deben levantarse con motivo de los actos que conforman la jornada electoral; con el objeto de determinar si las deficiencias destacadas son violatorias de los principios de certeza o legalidad, determinantes para el resultado final de la votación y, por ende, si efectivamente se actualiza alguna causa de nulidad, resulta necesario analizarlas a la luz de los acontecimientos reales que concurrieron durante tal jornada, a través de un estudio pormenorizado del mayor número posible de constancias en que se haya consignado información, naturalmente, relacionadas con las circunstancias que mediaron en la recepción del sufragio y la contabilización de los votos respectivos. Por ello, si en los autos no se cuenta con elementos suficientemente ilustrativos para dirimir la contienda, la autoridad sustanciadora del medio de impugnación relativo debe, mediante diligencias para mejor proveer, recabar aquellos documentos que la autoridad que figure como responsable omitió allegarle y pudieran ministrar información que amplíe el campo de análisis de los hechos controvertidos, por ejemplo, los encartes, las actas de los consejos distritales o municipales en que se hayan designado funcionarios de casillas, los paquetes electorales, relacionados con las casillas cuya votación se cuestiona, así como cualquier otro documento que resulte valioso para tal fin, siempre y cuando la realización de tal quehacer, no represente una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, o se convierta en obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos en la ley; habida cuenta que las constancias que lleguen a recabarse, pueden contener información útil para el esclarecimiento de los hechos que son materia del asunto y, en su

---

<sup>3</sup> A partir de dicho asunto se emitió la tesis 025/97, de rubro «DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. SU REALIZACIÓN NO AGRAVIA A LAS PARTES».

caso, la obtención de datos susceptibles de subsanar las deficiencias advertidas que, a su vez, revelen la satisfacción de los principios de certeza o legalidad, rectores de los actos electorales, así como la veracidad de los sufragios emitidos, dada la naturaleza excepcional de las causas de nulidad y, porque, ante todo, debe lograrse salvaguardar el valor jurídico constitucionalmente tutelado de mayor trascendencia, que es el voto universal, libre, secreto y directo, por ser el acto mediante el cual se expresa la voluntad ciudadana para elegir a sus representantes.

En sentido complementario, debe citarse la jurisprudencia 09/99, de rubro «DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. SU FALTA, NO IRROGA PERJUICIO A LAS PARTES, POR SER UNA FACULTAD POTESTATIVA DEL JUZGADOR». En dicha tesis, la Sala Superior sostuvo:

El hecho de que la autoridad responsable no haya ordenado la práctica de diligencias para mejor proveer en la controversia que le fue planteada, no puede irrogar un perjuicio reparable por este tribunal, en tanto que ello es una facultad potestativa del órgano resolutor, cuando considere que en autos no se encuentran elementos suficientes para resolver. Por tanto, si un tribunal no manda practicar dichas diligencias, ello no puede considerarse como una afectación al derecho de defensa de los promoventes de un medio de impugnación, al constituir una facultad potestativa de la autoridad que conoce de un conflicto.

Otro aspecto, vinculado con estas diligencias para mejor proveer, es el reconocimiento a la autoridad electoral para allegarse de elementos probatorios que le permitan tomar una determinación en los asuntos bajo su conocimiento. En la jurisprudencia 29/2009, la Sala Superior del TEPJF sostuvo lo siguiente:

PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA RECARAR PRUEBAS QUE ACREDITEN LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL SANCIONADO. De la interpretación sistemática de los artículos 355°, párrafo 5, inciso c); 365°, párrafo 5, in fine, y 367° a 371°, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que la autoridad administrativa electoral, al individualizar la sanción que debe imponer en la resolución de un procedimiento especial sancionador, está constreñida a atender, entre otros aspectos, la capacidad económica del sujeto responsable, de manera tal que la determinación de la sanción pecuniaria no resulte desproporcionada. Por tanto, a fin de cumplir el deber de individualizar adecuadamente la sanción pecuniaria, la autoridad investigadora está facultada para recabar la información y elementos de prueba que considere conducentes, para comprobar la capacidad económica del sujeto sancionado, con independencia de que la carga probatoria corresponda al denunciante y sin perjuicio del derecho del denunciado de aportar pruebas al respecto.

Igual sentido cabe en los criterios contenidos en las tesis xxv/2007, de rubro «ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña. LA AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA ESTÁ FACULTADA PARA EFECTUAR EL MONITOREO»

(Legislación de Veracruz y similares); y xxxix/2009, de rubro «RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA ELABORAR “TESTIGOS DE GRABACIÓN” A FIN DE VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE PAUTAS DE TRANSMISIÓN DE MENSAJES EN MATERIA ELECTORAL», cuyos textos respectivos son los siguientes:

[...] el monitoreo comprende la supervisión de todas aquellas transmisiones que se realicen a partir de la primera quincena del mes de enero del año de la elección y hasta el día de la jornada electoral, sin que exista razón jurídicamente válida para excluir de la verificación, los actos anticipados de precampaña, pues aun en el contexto de las actividades previas al procedimiento de selección interna de candidatos, si trascienden de tal forma, que no se limitan al ámbito intrapartidario ni a la postulación de candidaturas, sino que se identifican con las que se realizan propiamente en una campaña electoral, debe estimarse que está en riesgo la participación igualitaria y equitativa de los partidos políticos. [...] Una interpretación en contrario, haría ineficaz lo dispuesto en el propio artículo 55, respecto a la salvaguarda del principio de equidad y transparencia en la contienda electoral, además de nugatorios los objetivos que se pretenden con el monitoreo en medios de comunicación.

[El órgano administrativo electoral] está facultado para establecer los medios idóneos para verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe respecto de los mensajes de partidos políticos y autoridades electorales en radio y televisión, para lo cual puede asistirse de las tecnologías, instrumentos o mecanismos que resulten adecuados para ese efecto, como es la grabación de las transmisiones de radio y televisión, denominada «testigos de grabación», cuya finalidad es compararla con los datos contenidos en la pauta correspondiente y determinar si el mensaje fue transmitido en los términos ordenados. Negar la posibilidad de utilizar tales instrumentos limitaría al Instituto Federal Electoral en su facultad de verificación del cumplimiento de las pautas.

## XI. PALABRAS FINALES

Este breve apuntamiento sobre la materia probatoria es una invitación a recorrer los abundantes criterios jurisprudenciales y las numerosas sentencias que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha dictado a través de estas dos décadas de vida institucional mexicana. Ninguna duda cabe de que la labor, en muchos sentidos paradigmática, de este órgano de control constitucional depara a los estudiosos del derecho procesal en nuestro país buenas razones para pensar que se está construyendo una doctrina judicial que vale la pena destacar, rescatar y difundir.

La relevancia del tema, quizá no reiterada lo suficiente en este ensayo, se advierte en la cada vez mayor pretensión de los actores en los juicios electorales de modificar o incluso anular los resultados de un proceso electoral. Pretensión

que requiere de un mayor conocimiento de los alcances que tienen los medios de prueba y que hace patente el olvido que el tema ha tenido en México. Quizá un análisis cuantitativo de las resoluciones del TEPJF arroje datos interesantes sobre el porcentaje de asuntos en los cuales las pretensiones son desestimadas por falta de medios de prueba idóneos y suficientes para sustentarlas. Un trabajo pendiente que permitirá insumos valiosos para los operadores del derecho electoral mexicano.

Por otra parte, la materia probatoria, aquí esbozada apenas, es un buen ejemplo de cómo la enseñanza del derecho procesal puede acudir al estudio de casos para diversificar sus métodos. Si bien esto no fue materia del trabajo, esperamos que los lectores dedicados a la docencia jurídica adviertan la potencialidad de recurrir a las sentencias y criterios del TEPJF para innovar su cátedra.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DEVIS ECHANDÍA, Hernando

2002 *Teoría general de la prueba judicial*, 5.<sup>a</sup> ed. Bogotá: Temis, t. I.

HEDEMANN, Justus Wilhelm

1931 *Las presunciones en el derecho*. Madrid: Ediciones Revista de Derecho Privado.

KIELMANOVICH, Jorge L.

2001 *Teoría de la prueba y medios probatorios*, 2.<sup>a</sup> ed. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores.

PARRA QUIJANO, Jairo

2004 *Manual de derecho probatorio*, 14.<sup>a</sup> ed. Bogotá: Librería Ediciones del Profesional.

RAE-REAL ACADEMIA ESPAÑOLA

2001 *Diccionario de la lengua española*, 22.<sup>a</sup> ed. Madrid: Espasa-Calpe, 2 tomos.

TARUFFO, Michele

2008 *La prueba*. Madrid: Marcial Pons.

[Sobre los autores]

### CARLOS BÁEZ SILVA

Mexicano. Licenciado en Derecho, Maestro en Ciencia Política y Candidato a Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México.

Profesor titular en las Universidades La Salle, Iberoamericana y Latina, en los institutos de la Judicatura Federal (IJF) y Tecnológico Autónomo de México (ITAM), así como en la Escuela Libre de Derecho.

Investigador en el Instituto de la Judicatura Federal, del que también fue Secretario General, Jefe de la Unidad de Capacitación e Investigación en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Actualmente es Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

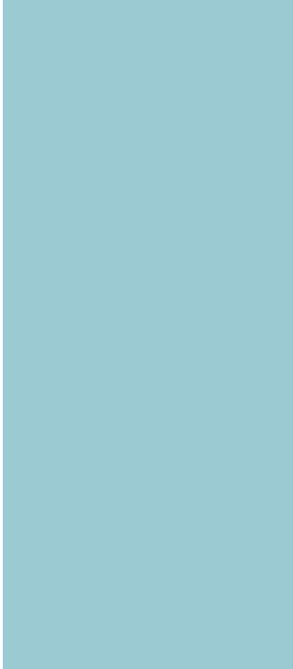
### DAVID CIENFUEGOS SALGADO

Mexicano. Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero, Maestro y Doctor en Derecho por la UNAM. Es especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Diplomado en Altos Estudios Internacionales en la Sociedad de Estudios Internacionales en Madrid. Máster en Justicia Constitucional y Derecho Electoral por la Universidad de Castilla – La Mancha y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Técnico Académico e Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Profesor investigador en el Departamento de Estudios Institucionales de la Universidad Autónoma Metropolitana. Profesor en posgrados de varias universidades mexicanas.

En el Poder Judicial de la Federación ha sido investigador y secretario de investigación del Instituto de la Judicatura Federal, secretario auxiliar y desde 2006 secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Tiene numerosas publicaciones sobre temas constitucionales y electorales.



PARTIDOS POLÍTICOS  
Y COMPETENCIA ELECTORAL  
DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

---

---



# El imaginario político en torno a las elecciones: Perú 1808-1870

CRISTÓBAL ALJOVÍN DE LOSADA

<caljovin@gmail.com>

Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Pontificia Universidad Católica del Perú

Perú

[Resumen] El análisis del significado de tres conceptos —unidad, virtud e igualdad— permite explicar el imaginario político y social del Perú en torno a las elecciones del siglo XIX. Los cambios políticos y sociales que se iniciaron con la crisis del régimen español en 1808, aparte de los efectos en otros lugares analizados, modificaron también el lenguaje. Palabras que tenían un significado determinado durante el período colonial fueron —en algunos casos— transformadas, resignificadas y adaptadas; en otros, se recuperaron términos de la Antigüedad —Grecia y Roma— para dar cuenta de una nueva realidad. Se trata de un ejercicio de reflexión sobre las prácticas electorales a partir de la manera cómo eran imaginadas la ciudadanía, los partidos y el pueblo soberano.

[Palabras clave] Perú siglo XIX, partidos políticos, elecciones, unidad, virtud, igualdad.

[Title] The Political Mind with Regard to the Elections: Peru 1808-1870

[Abstract] The analysis of the meaning of three concepts —unity, virtue and equality— can explain the political and social mind of Peru during the elections of the nineteenth century. The political and social changes that began with the crisis of the Spanish regime in 1808, apart from the effects discussed elsewhere, also modified the language. Words that had a specific meaning during the colonial period were, in some cases, transformed, redefined and adapted, in others terms of ancient times —Greece and Rome— were recovered to account for a new reality. This is about a reflection exercise on electoral practices, beginning with the way citizenship, political parties and the sovereign people were imagined.

[Keyword] Nineteenth-century Peru, political parties, elections, unity, virtue, equality

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal «El imaginario político en torno a las elecciones: Perú 1808-1870». En: ELECCIONES, 2010, enero-diciembre, v. 9, n.º 10, pp. 217-239.

[Recibido] 17/09/10& [Aceptado] 15/10/10

## INTRODUCCIÓN

Con la lectura del primer diccionario de *Iberconceptos I*, dirigido por Javier Fernández Sebastián, aparece con claridad un grupo de características del lenguaje político que nos ayuda a comprender la dinámica del imaginario político-social en Iberoamérica, incluyendo el Perú.<sup>1</sup> Los conceptos empleados por los actores históricos nos permiten comprender sus valores, tradiciones e imágenes en torno a la legitimidad e identidades sociales y políticas. Estos conceptos muestran los aspectos subjetivos de los actores históricos que explican sus prácticas. De igual modo, a través del estudio de los usos de los términos políticos de los propios actores históricos, nos alejamos de cometer uno de los grandes pecados de los historiadores: el anacronismo.

El presente trabajo busca rastrear y estudiar las características del imaginario político-social entre 1808 y 1870. En este estudio nos limitamos a trabajar las que están vinculadas de algún modo con las prácticas electorales. Realizaremos nuestro trabajo a través del estudio de los conceptos políticos. Buscamos responder a esta pregunta: ¿Bajo qué principios se imagina la ciudadanía, los partidos, el pueblo soberano, entre otros conceptos de la política moderna en clave electoral?

Necesitamos definir a qué universo social nos estamos refiriendo. En las ciudades y pueblos, y en las diversas instituciones republicanas, como el Poder Judicial o el Ejército, dicho imaginario se democratiza —un mayor número de personas piensan en términos políticos— por los requerimientos propios de la dinámica de lo público (ceremonias, escritos oficiales, entre otros factores) y de los conflictos políticos. En cambio, en el mundo de las haciendas casi no hay evidencia que atestigüe la presencia de un lenguaje político republicano. De igual modo, existe el problema de que una parte importante de la población, en especial en el sur andino, era quechua/aimara hablante como única lengua. Hay, sin embargo, evidencias de una rica cultura cívica en los pueblos con fuerte población indígena. Ello genera una serie de interrogantes que no resolveré en el presente artículo, y que el lector debe tener en consideración.

---

<sup>1</sup> Cfr. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier (dir.), Cristóbal ALJOVÍN DE LOSADA, Joao FERES JÚNIOR et ál. *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850* (2009).

El imaginario político del gobierno representativo —en un inicio en clave de monarquía constitucional y después en términos republicanos— tiene una fecha de «nacimiento»: la crisis política acontecida con la captura de los monarcas Carlos IV y Fernando VII por parte de Napoleón Bonaparte en 1808 y los procesos que esto ocasionó en la Península e Hispanoamérica. La crisis de la Corona generó transformaciones bruscas del lenguaje político y, de modo paralelo, cambios en las prácticas políticas de manera acelerada. Estas revoluciones políticas formaron parte de los legados de las revoluciones americana y francesa que, de modo acertado, Robert Palmer llamó «revoluciones democráticas Atlánticas» (1989 [1969]: I, 3-24). Como ha demostrado ya François-Xavier Guerra, el mundo hispanoamericano formó parte de estas revoluciones (1992: 115-148). Es por ello que nos vemos muchas veces obligados a pensar en fenómenos nacionales, regionales o locales para comprender los imaginarios en el Perú del ochocientos pero, otras veces, en función del Occidente. Ello implica que las causas de los cambios históricos son difíciles de determinar con respecto a asuntos tales como los imaginarios y la cultura política.

Antes de pasar a estudiar la dinámica prometida, vale la pena indicar lo siguiente:

Hay una gran diferencia entre Europa continental y la América republicana (con excepción del Imperio brasileño 1822-1889). La Europa continental del ochocientos estuvo marcada por una confrontación ideológica entre los defensores de la Monarquía absolutista, la Monarquía Constitucional y la solución republicana (vista muchas bajo la memoria del Terror francés). En este sentido, para François Furet (1988), la Revolución francesa termina con el nacimiento de la Tercera República, en 1870. Con ella, el debate ideológico sobre formas de gobierno dejó de ser central en Francia. En la América Hispana, en cambio —con la excepción de Puerto Rico y Cuba—, el republicanismo fue la forma predominante de gobierno, aunque, a diferencia del Perú, hubo países que no se reconocieron constitucionalmente como repúblicas en un inicio (LOMNÉ 2009: 1261-1263). Aquí, lo importante es que no hubo una guerra ideológica a la francesa en América Hispana sin que ello implicara ciertas añoranzas por la monarquía o intentos de implantar un sistema monárquico, como el caso mexicano entre 1861-1865 con el apoyo de los conservadores y de las tropas de Napoleón III (cfr. O'GORMAN 1986).

En la historiografía política decimonónica hispanoamericana de los últimos veinte años, el reto para los historiadores es comprender el lenguaje republicano hispanoamericano. El lenguaje republicano, amarrado a principios como el de imperio de la ley, libertades ciudadanas y participación política, se encontró en el Perú decimonónico con la presencia de líderes militares, caudillos que ejercieron el poder en todo el período que venimos estudiando. Entonces ¿cómo comprender el lenguaje republicano en tiempos de los llamados caudillos? Es una pregunta difícil, compleja y cuestionadora. Su respuesta implica aceptar lo paradójico y contradictorio en la historia. Ambos —el lenguaje republicano y el caudillismo— forman parte de un mismo fenómeno histórico.

Las propuestas de Reinhart Koselleck sobre la historia de los conceptos políticos nos pueden ayudar para observar este fenómeno con la complejidad que revistió. El historiador alemán define los conceptos como herramientas del lenguaje que permiten imaginar la política y expresar los múltiples intereses de los diferentes actores históricos. Por la naturaleza del lenguaje y la sociedad, los conceptos son polisemánticos, lo que les permite una gran flexibilidad, que a su vez da opción a los actores para hacer uso de ellos según sus propias agendas, sin que ello impida la comunicación con otros actores. A través del lenguaje político en que los conceptos son parte, las personas imaginan la política, conciben sus intereses y elaboran nociones de legitimidad. De igual modo, respecto de los conceptos, Koselleck rechaza el binomio continuidad y ruptura. Los conceptos se transforman a través de la suma de «nuevas capas semánticas» en un largo devenir. Otro punto importante que debemos añadir es que, para Europa, los conceptos se transformaron de modo acelerado y drástico durante el setecientos.<sup>2</sup> A partir de las teorías de Koselleck y el esquema cronológico de Guerra, se puede plantear que, en Hispanoamérica, el proceso de transformación semántica se realizó con cierto desfase cronológico, a inicios del siglo XIX, y con un cariz propio.

Los conceptos clave de la monarquía constitucional o de la república eran, en su gran mayoría, periféricos a vocabulario político de la monarquía hispana; es decir, muchos de ellos se vuelven centrales recién en tiempos republica-

---

<sup>2</sup> La «Introducción» de Reinhart Koselleck, al *Diccionario histórico de conceptos político-sociales básicos en lengua alemana*, seguida del «Prólogo» al séptimo volumen de dicha obra (traducción y notas de Luis Fernández Torres). Manuscrito.

nos. Los conceptos de «pueblo» o «ciudadano» o «república» entre otros se transforman y se convierten en conceptos centrales. Otros se transforman, pero mantienen su importancia. Éste es el caso del concepto de «patria». Finalmente, otros conceptos como «federal» aparecen novedosos. En el caso de «federal», éste se vincula fuertemente con la experiencia de la Revolución norteamericana (cfr. FERNÁNDEZ SEBASTIÁN 2009).

Como hemos mencionado al inicio del ensayo, y para terminar la introducción, un grupo de principios está amarrado a los nuevos conceptos políticos. No necesariamente son principios desligados de la cultura política del «antiguo régimen» o «virreinal». Dichos principios están, muchas veces, vinculados, más bien, a lo que se trató de dejar atrás siguiendo el discurso revolucionario. El discurso de un antes y un después frente al «antiguo régimen» enfatiza, muchas veces, más una actitud de retórica que una realidad. Siguiendo a Koselleck, nuevos significados se van añadiendo a los antiguos. De allí que imaginar una *tabula rasa* a este respecto es más una retórica revolucionaria que una realidad histórica.

Repito que los principios abordados en este ensayo están relacionados de algún modo con las prácticas electorales. Se han seleccionado estudiar tres para el presente ensayo: «unidad», «virtud» e «igualdad».

## 1. LA UNIDAD

La relación paradójica entre unidad y pluralidad es parte fundamental del lenguaje democrático. Una concepción de la política pensada en función de que la representación debe expresar la unidad de la nación, se enfrenta a un criterio que busca que la representación exprese los diferentes intereses en la sociedad. Ello genera una tensión, en la medida que una concepción de la política en donde predomina el principio de unidad dificulta imaginar un juego político basado en partido de gobierno y partidos de oposición. En mucho, parte de la ficción de la existencia de una «voluntad general», utilizando el vocabulario de Juan Jacobo Rousseau del *Contrato social*. De igual modo, se puede vincular con la idea del bien común o de la imagen de un Rey, concebido como un padre, y él y su reino descritos como una familia, a lo Robert Filmer, autor del *Patriarca*. En tiempos republicanos, la concepción de unidad se enfrenta a una realidad sociológica compuesta por múltiples grupos de interés y de la

política parlamentaria que permite la expresión visible de esos grupos. Es con el sistema parlamentario cuando la política se fuerza a imaginar como constituida por grupos de intereses en confrontación. Dichos extremos de concebir lo que la política debe expresar (unidad/pluralidad) han estado presentes en nuestro imaginario político desde el inicio de la República. Su combinación está variando constantemente; pero la tensión siempre ha estado presente. Esta tensión no es patrimonio único de nuestra forma de pensar la política; es, más bien, uno de los dilemas de la democracia (RONSAVALLON 1998: 23).

Con respecto a las revoluciones democráticas descritas por Robert Palmer, es común diferenciar la tradición anglosajona de participación y representación política, frente al mundo de la Europa continental, con una menor tradición de participación y representación política. Dicha diferencia tiene mucho que ver con la rapidez y la fuerza con que el lenguaje de la unidad va siendo desplazado en Inglaterra. La dinámica de la política inglesa permitió una aceptación más rápida y mejor insertada de una concepción de la política basada en los intereses sociales que sustentó la concepción de partidos de gobierno y de oposición en su sistema parlamentario entre 1783 y 1832 (GUNN 1971: 1-30 y 1974.). La Europa continental, en cambio, buscaba que la representación política se sustentara en la unidad. Sin embargo, como se nota para el caso francés, la conformación social y las prácticas políticas empujaban la esfera política hacia una concepción de la representación plural con sus idas y venidas (RONSAVALLON 1998: 219-222). El Perú se insertó en esta última tradición.

Veamos las relaciones que se produjeron en torno a unidad/pluralidad y las prácticas electorales, teniendo como herramienta de análisis los conceptos «partido» y «facción». Siguiendo estos conceptos, se puede apreciar las mutaciones de cómo se concebía la cultura política en el Perú sobre la valoración de la unidad y su paulatina pérdida de importancia. Durante el virreinato hubo una fuerte tradición de fomentar la noción de unidad. En el marco de la Monarquía hispánica, el Rey es concebido en función de un padre al cual todo se remite, y que busca el bien común o la felicidad del reino. El imaginario real se proyecta sobre una sociedad descrita de modo orgánico: la sociedad es un cuerpo, cada una de cuyas partes tiene una función y forma un todo con las demás. La unidad se sustenta en la armonía social y la justicia. El vínculo entre Rey y vasallo forja una comunidad política y religiosa.

Este legado de unidad se mantuvo de algún modo con las transformaciones ocurridas a partir de las Cortes de Cádiz, a pesar de que se redactó la Constitución de 1812 bajo la premisa de una monarquía constitucional; es decir, bajo un gobierno representativo. Una de las experiencias nuevas vinculadas a las Cortes de Cádiz fueron las elecciones, en las cuales los ciudadanos debían participar. Con las Cortes, las elecciones se vuelcan a las «calles» y comienza una dinámica electoral de captura del voto ciudadano. Las críticas empiezan desde casi un inicio. Hay el temor de elegir representantes entre los sectores menos esclarecidos de la sociedad. Este contexto da lugar a una crítica debido a la posibilidad de participación de los malos elementos de la sociedad, que fomenten la discordia. La ruptura de la unidad era vista como un peligro o una maldición.<sup>3</sup>

En toda la primera mitad del siglo XIX se nota una fuerte crítica a los partidos y, sobre todo, a las facciones y al espíritu de partido. Ésta es claramente una continuidad discursiva desde el período colonial. Para muchos, los partidos fomentan una política de pasiones que fragmentan el país. Los partidos/facciones eran percibidos como actores históricos en busca de un provecho propio, opuesto o en competencia con el interés general de la nación. Se consideraba que estaban compuestos por personas egoístas y corruptas, antipatriotas. Está implícito en ello que los únicos que deben participar en la política son los patriotas. Esto explica por qué, a inicios de la República, no había organizaciones políticas públicas propiamente dichas; es decir, con alguna formalidad. Los grupos políticos definidos como tales eran mal percibidos. Obviamente, en momentos álgidos de la lucha política, como durante los golpes de Estado, los grupos políticos se mostraban públicamente y se autodefinían. Resaltaban entonces su condición de patriotas, es decir, se mostraban como los representantes de la nación, del conjunto de la sociedad. Esto constituía un rechazo a los grupos políticos, así como el clamor de la bondad de una política sustentada en la unidad. La discordia era entendida como un elemento desintegrador de la sociedad.

El fervor por la unidad no implicó una cerrazón absoluta frente al concepto de partido. Hay dos razones para ello. Una de orden fáctico: la política siempre implica la lucha de un grupo contra otro. En consonancia con esto, «partido» se comprende como el conjunto de los seguidores de un líder o un grupo

---

<sup>3</sup> *El Investigador* (Lima), 18 de diciembre de 1813.

de ideas. En las descripciones de pugnas políticas, se menciona cómo varios partidos participan en la contienda política. Pongamos algunos ejemplos de la prensa: en 1843, en plena guerra civil, el oficial del ejército Manuel Guarda felicita al general Manuel Ignacio de Vivanco por ser el «señalado por el dedo de la opinión como el único digno de acaudillar un partido» que escapa de metas «bastardas que han animado a casi todos nuestros bandos civiles».<sup>4</sup> La existencia de grupos políticos, partidos definidos como grupos que siguen a algún líder, generó debate. Algunas de las preguntas de orden teórico giraban en torno a cómo definir qué partido «refleja» verdaderamente «la opinión pública». Para *El Observador*, del año 1833, la respuesta es sencilla e implica una visión excluyente en la práctica de la política: «Basta saber si representa la parte sana de la sociedad»<sup>5</sup> —esto último se desarrollará en la sección sobre igualdad.

En un trabajo sobre la dinámica del funcionamiento del Parlamento, Ulrich Mücke (2004a) nos muestra cómo el Congreso no sólo fue un espacio de debates nacionales, sino también de formación de bloques que respondieron a los conflictos de la política en las décadas de 1860 y 1870. Los representantes terminaban votando de modo grupal-homogéneo. Deja en evidencia una disciplina o una red bien formada que responde a una suerte de dinámica entre los grupos cercanos al gobierno y a la oposición. Se trata de una tendencia propia de la Cámara de Diputados. El contrato Dreyfus (1869) marcó con mayor nitidez las divisiones en el Congreso. Con el surgimiento del partido civilista, los bloques parlamentarios fueron de mayor alcance temporal.

El segundo factor es de orden ideológico. El gobierno representativo implica un régimen parlamentario, un sistema de debate público de posiciones encontradas. Por otra parte, la lectura política no se restringía a autores del continente europeo (franceses, italianos, alemanes y españoles) y se nota, más bien, una cierta influencia del mundo anglosajón, que acepta el rol de los intereses en el mundo político. En *El Telégrafo de Lima* hubo un debate en torno a las bondades de los partidos. Según este periódico, todo gobierno se enfrenta a contiendas, la política está marcada por el enfrentamiento y es un permanente movimiento de ataque y defensa. En este sentido, un gobierno nacional «debe constituirse en que este partido que haga su apoyo, extienda su base lo más que sea posible

---

<sup>4</sup> *El Faro* (Tacna), «A la República», n.º 10, 25 de febrero de 1843.

<sup>5</sup> *El Observador* (Lima), «Elecciones», n.º 7, 30 de enero de 1833.

en la masa nacional, y profundice sus raíces en el pueblo por toda la periferia del

dad civil. En un gobierno «democrático, las asociaciones políticas no deben ser percibidas como amenazas; sino como parte de la participación ciudadana y es beneficioso a la república». Para el sacerdote liberal, era un absurdo que la política fuera monopolio del gobierno (GONZÁLEZ VIGIL 1970 [1858]: 23, 29-33).

Los discursos a favor de las bondades de las asociaciones o, más concretamente, los partidos, no generaron una concepción fervientemente pluralista de la política. En la década de 1870, con las apariciones de partidos formales —ya no sólo clubes electorales— hubo críticas a ellos como parte de un proceso de decadencia, y otros los defendían como parte de la democracia (ALJOVÍN DE LOSADA 2010). De igual modo, hubo personalidades que defendían la existencia de los partidos en los procesos electorales; sin embargo, al final de la contienda electoral, los partidos debían fusionarse y, de ese modo, regresar a una concepción de una imagen de la política que proyectara la unidad. Es decir, existía dificultad para comprender la política como un sistema de gobierno y oposición. Predominaba, sin la fuerza de las primeras décadas republicanas, una apuesta por la unidad.

## 2. LA VIRTUD

La noción de virtud en la política tiene una larga tradición. La idea de que el ciudadano debe ser virtuoso y patriota procede de los tiempos de la Grecia clásica. En el libro tercero de *El espíritu de las leyes*, Montesquieu definía la virtud como el principio, lo que hace actuar, de la República. ¿Qué significa ser virtuoso? Es el ciudadano que le dedica su vida a los asuntos públicos y subordina sus intereses personales o de grupo a los de la patria. Dicha descripción está vinculada a una cadena de virtudes individuales que deben estar dirigidas al bien del país. En mucho, es una concepción patriota que refleja una representación de la política concebida en función de la unidad. Ello se nota claramente en los momentos de golpe de Estado, en los cuales los «patriotas» están luchando en términos retóricos contra gobiernos de pocos, de ellos mismos, que carecen de una visión nacional (ALJOVÍN DE LOSADA 2000: cap. 6). Otra vez, se repite la idea de que la política debe reflejar la unidad de la Nación/Patria y no de los intereses de los privados.

Este lenguaje político manifiesta una revaloración de los oficiales del Ejército en la política nacional. Los oficiales centran su vida en el servicio a la patria

y, en ese sentido, se encuentran opuestos a los civiles, que buscan su provecho personal. Se trata de la construcción de un sistema de gobierno que hoy día llamaríamos autoritario y confrontacional, concebido en un discurso republicano con un fuerte sabor a lo que Benjamin Constant (1988) llamaría «republicanismo clásico»; es decir, el de la Grecia y de la Roma republicana. Es la del héroe republicano clásico. Muchos de los líderes de ese entonces eran conocedores de la Antigüedad y se nutrían de ella para comprender la política. La Antigüedad formaba sus paradigmas de cómo pensar el mundo (CHIARAMONTE 2010: 476-479). Así, en mucho tenemos una imagen historiográfica distorsionada de los caudillos, como la de que eran hombres de guerra sin otros saberes. Pensemos, por ejemplo, en Agustín Gamarra: es la imagen de un caudillo militar poco formado; era, sin embargo, una persona que leía en latín.

Entre los oficiales y los soldados de los Ejércitos del Perú, la imagen de ser hombres virtuosos se muestra con claridad en los comunicados emitidos por los líderes de las múltiples revoluciones del novecientos. Puede ser reiterativo insistir en cómo se mezclan el concepto de patria con el de virtud en clave revolucionaria y cómo se refieren a los oficiales y tropas del ejército como portaestandartes del patriotismo, de la virtud. Carmen McEvoy los describe como «soldados de la república», marcados con un cariz republicano clásico que les permite y los obliga a «salvar la república» frente a supuestas amenazas internas (MCEVOY 2010: 36-57). Entre los muchos generales que describen la participación de los militares como patriotas virtuosos está, sin lugar a dudas, Ramón Castilla, Presidente del Perú en 1844, 1845-1851, 1855-1862. En 1855, Ramón Castilla era el líder militar de una revolución con fuertes toques ideológicos liberales, críticos de algunos aspectos de la legislación en torno de la Iglesia, de la corrupción del gobierno de Echenique y de la participación de los militares en la política; sin embargo, el 6 de enero de 1855, el general Castilla pronuncia un discurso en que alaba el comportamiento de su tropa que ha salvado a la República de la corrupción (tema recurrente entre los defensores de las revoluciones):

SOLDADOS.- La Patria debe estar satisfecha de vuestra conducta, vuestros jefes lo están plenamente. Habéis destruido el poder formidable de la tiranía y de la prostitución [...]

COMPAÑEROS.- No necesito ofreceros recompensas; los soldados de la libertad las hallan siempre en el fondo de su corazón y en el seno palpitante de sus compatriotas

[...]. Os saludo como a los mejores hijos del Perú [...] quisiera tener un poder divino para derramar sobre vosotros el cúmulo de beneficios que merecen vuestras virtudes y vuestras hazañas. La Patria no os olvidará jamás [...].<sup>7</sup>

Es clara la tensión entre los ideólogos liberales y las posiciones flexibles de Castilla, con un pragmatismo para saber cuáles eran las bases de poder de su gobierno. El vínculo entre patriotismo y la virtud con lo militar en el discurso de Castilla implica no sólo valoraciones de orden simbólico, sino relaciones de poder factuales. Grupos de políticos que se autodenominan liberales consideraron años después que la revolución de 1854 había sido traicionada por Castilla, aliado a sectores «reaccionarios». En un *Comunicado* del diario *El Comercio* del 27 de enero de 1860, se indicaba que era imposible forjar la unión —el fusionarse los partidos— con los sectores conservadores que buscan la reforma de la Constitución, porque «la virtud no puede funcionar con el vicio —la democracia con otro sistema—, el derecho con la arbitrariedad —la ley con el abuso—, la moral con la prostitución». Aún más, la traición a la Constitución de 1856, fruto de la revolución de 1854, era nefasta. Dicha Carta era el «arca santa donde están depositados los puros y sacrosantos principios de la democracia». Encierra «al mismo tiempo el germen del progreso gradual dirigido a la perfección posible en las sociedades humanas».<sup>8</sup> En la segunda mitad del XIX, virtudes y patriotismo son disputadas como representantes de ellos desde diferentes esferas de los actores históricos.

A mediados del siglo XIX aparece otra concepción de cómo se comprendía el gobierno representativo en Europa y América, vinculada al desarrollo de organizaciones políticas formales. No fueron necesariamente bien apreciadas, y muchos creían que eran síntoma de decadencia del gobierno representativo (MANIN 1995: 264-278). Con la aparición de las asociaciones formales en el Perú —en especial los clubes electorales—, se comienza a emplear otro tipo de lenguaje para describir a los líderes políticos. La descripción de los líderes civiles se hace de modo más positivo.

<sup>7</sup> *El Comercio* (Lima), Discurso pronunciado por Ramón Castilla el 6 de enero de 1855 al Ejército Libertador. 11 de enero de 1855.

<sup>8</sup> *El Comercio* (Lima), El Gobierno de la Moralidad, Comunicados. Intereses Generales, 27 de enero de 1860.

Con los clubes políticos, se transforma la forma de concebir el ejercicio de la ciudadanía. La noción de candidato aparece con claridad, y surge la figura de civiles como candidatos a la Presidencia. Se desarrolla una imagen favorable de los civiles, a la que corresponden sus propias virtudes. Se contraponen las virtudes de los militares a las de los civiles. Las cualidades descritas de Domingo Elías son un buen ejemplo de ello. El arte de los negocios es descrito en términos favorables para los que apoyaron la candidatura de Elías en la campaña entre 1849-1851. Ya el discurso del patriotismo clásico va perdiendo fuerza; cambia la imagen de cómo se debía participar en política y cómo debe ser el líder y el tipo de liderazgo que debía ejercer (ALJOVÍN DE LOSADA 2006: 322-343). Veamos un ejemplo de cómo se imaginan las cualidades de Elías y la ventaja de que el futuro presidente fuera un civil:

Si el gobierno es el representante de la sociedad y éste es eminentemente «civil», el personal de aquél y sus agentes deben ser «civiles» por esencia, pues que siéndolo, unos y otros verán por los intereses comunes, que son los suyos, y no estarán bajo la influencia del pernicioso espíritu de cuerpo; verán sin celos ni pretensiones ofensivas, a todas las clases del Estado [...]. Un gobierno compuesto de individuos que salen inmediatamente del pueblo y que al terminar su misión vuelven necesariamente a él, además de que engendra por este hecho el noble deseo de obrar bien, revela a todo ciudadano la posibilidad de ascender a los más altos puestos, proclama el mérito como el único título a las distinciones y honores y pone al servicio público sólo a los magistrados competentes.<sup>9</sup>

En *El Progreso*, diario que apoyó a Elías, se sostiene que el egoísmo se combate a través de participar en las asociaciones, haciendo vida cívica, pues: «La asociación utiliza todas las fuerzas individuales»; ésta se enfrenta al egoísmo y las exclusiones con el fin de «converger los espíritus al bienestar común». Las asociaciones se pueden convertir en espacio de aprendizaje ciudadano, de creaciones de virtudes públicas. Descrito en el lenguaje del artículo implica una vinculación con la sociedad de los civiles que deben dejar de aislarse y buscar el «Bienestar común».<sup>10</sup>

A partir de la década de 1850, diferentes grupos políticos comienzan a identificarse con una agenda ideológica propia. En esos años se nota la presencia, por ejemplo, de un grupo llamado «progresista» que forma redes a escala nacional durante la campaña electoral entre 1849-1851. En 1860 hay un grupo

<sup>9</sup> *El Progreso* (Lima), n.º 73, 30 de noviembre de 1850.

<sup>10</sup> *El Progreso* (Lima), n.º 22, 29 de diciembre de 1849.

político que se denomina «Partido Liberal»,<sup>11</sup> en 1872 se funda el Partido Civil y, posteriormente, otros partidos políticos. De ese modo, se concibe la política en torno a grupos humanos organizados (no necesariamente formalizados) con agenda y aparato administrativo (ALJOVÍN DE LOSADA 2010). Como consecuencia, el discurso patriota vinculado a representar la nación — la unidad— pierde preponderancia —véase sección de «unidad».

En la segunda mitad del siglo XIX son frecuentes las alusiones a ciudadanos votantes y candidatos con cualidades patriotas y llenos de virtudes. Es común describir al propio bando como compuesto por «los buenos ciudadanos» que esperan el triunfo del candidato «por su alto honor, probidad y patriotismo».<sup>12</sup> En la campaña de 1871-1872, los seguidores de Manuel Pardo describen a sus seguidores llenos de virtudes. Uno de ellos describe un desfile «sin hacer escándalos ni proteger borracheras». En pocas palabras, «sólo los decentes son pardistas». De igual modo, un artesano pardista dice que «todos los artesanos que se han unido a mi lado con el entusiasmo patriota». En mucho de la retórica de ciertos seguidores de Pardo hay una alabanza al trabajo. Dicho discurso se puede rastrear con claridad desde décadas atrás (McEvoy 1997: 85-86), además, muchas veces, implica ubicar a los artesanos entre los patriotas. Los artesanos son descritos como ciudadanos laboriosos que demandan su lugar en la política y la sociedad. Discursos e imágenes análogos se repiten en otras partes de América,<sup>13</sup> y compiten con otras formas de describir las virtudes patrióticas.

La imagen de orden es frecuente en las manifestaciones pardistas. Estas imágenes no fueron patrimonio del Partido Civil. Veamos esta descripción de un mitin del Partido Liberal: «Grande, espléndida é imponente fue la exhibición que el Partido Liberal hizo el día de ayer. Más de mil ciudadanos [...] se les había preparado un lúcido banquete en el que reinó el orden y armonía». El Partido Liberal (léase movimiento liberal): «[...] llamó á la unión y á la concordia á todos sus hermanos extraviados por la falacia y el engaño». Aparte de la imagen de «orden», el Partido Liberal intentaba proyectar la imagen de que

---

<sup>11</sup> Previo a la fundación del Partido Civilista, el «partido» no era comprendido como una organización política formal con una ideología, sino como un movimiento político (MÜCKE 2004b: 64).

<sup>12</sup> *El Comercio* (Lima), Comunicados. Intereses Generales: El sufragio, 2 de enero de 1860.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, para el caso colombiano: KÖNIG 2009: 244.

«la causa que sostenemos, es la del pueblo, es la del Perú, es la de la patria». Su partido representaba a la nación, y el orden se impone mediante prácticas cívicas. Algo lejano al orden de los caudillos venidos del Ejército.

### 3. IGUALDAD

El lenguaje político moderno es igualitario. En términos formales, normativos, se imagina a la sociedad compuesta por ciudadanos iguales ante la ley. Es una propuesta opuesta a la concepción jurídica del «antiguo régimen», del virreinato, en el que había una representación jerárquica de la sociedad. La concepción jurídica de tiempos virreinales se dirige a una sociedad concebida de modo fragmentado y orgánico; de algún modo, en la sociedad virreinal cada persona está adscrita a un segmento del cuerpo social en que nació. La unidad se concebía en función de que cada persona ocupaba «su lugar» en la sociedad, constituyendo un todo. Ese todo era descrito con imágenes organicistas. Para muchos personajes de la transición, les era difícil concebir la sociedad en términos positivos: como una situación de igualdad. La igualdad, más bien, era percibida como una hecatombe del mundo; así lo expresó, por ejemplo, el obispo José Calixto de Orihuela del Cuzco, quien ocupó esa sede episcopal durante las guerras de emancipación. En una carta pastoral opuesta a la independencia indicaba que «[...] lo esencial de su sistema es la libertad, ó más bien el libertinaje: la insubordinación». Orihuela fue un duro crítico del andamiaje ideológico de los ejércitos de los libertadores en que «la soberanía» fue descrita como «quimérica» y «la igualdad general, chocante é imposible». Las guerras de independencia eran, a ojos de este clérigo, «la rebelión más injusta: el más sedicioso desorden: y la más inicua, pérfida, é ingrata anarquía». Es una propuesta que fomenta las pasiones y, sobre todo, ofende a Dios: «sarcasmos, tan contrarios á Dios nuestro Señor, á su Ley, y á su Evangelio».<sup>14</sup>

Responder la pregunta ¿cómo se expresa esta igualdad jurídica?, nos ayuda aclarar los mecanismos de inclusión-exclusión. Es una tensión que trata a la vez de aspectos sociológicos e históricos, así como de los imaginarios sociales del Antiguo

---

<sup>14</sup> José Calixto Orihuela, *Carta Pastoral que sobre las obligaciones del cristianismo, y la oposición de este al espíritu revolucionario de estos últimos tiempos, dirige á los fieles de la Santa Iglesia del Cuzco, el Ilustrísimo y reverendísimo señor D. D. Fr. José Calixto de Orihuela, Agustino Ermitaño, del Consejo de S.M. Obispo electo de Cálama, y administrador apostólico de aquella iglesia.* (Lima 1820), pp. 18-19.

Régimen —ya expuestos en el párrafo anterior— que se insertan con las demandas propias de la igualdad. Es importante recordar que la igualdad no necesariamente es un principio «moderno». Para el caso francés, Alexis Tocqueville (2004) consideraba que este concepto se había desarrollado desde el absolutismo en la Francia del siglo XVIII; es decir, sus raíces son previas a la revolución.

Igualdad es un principio polémico, fundamental del lenguaje democrático. Siguiendo las ideas centrales de *Democracia en América* de Alexis Tocqueville (2006), es su fundamento, junto con el principio de libertad. «Igualdad» genera diferentes tipos de tensiones; una de ellas es la problemática de la inclusión social. En el lenguaje democrático existe una fricción entre razón y soberanía popular, en la medida que establecen los límites acerca de quiénes componen el pueblo soberano. Defender la razón es favorecer un principio no igualitario. Es contrario a proponer la soberanía popular, que es claramente igualitaria. Dicha tensión, como la relación unidad/pluralidad, forma parte del lenguaje democrático y de sus problemáticas, que fueron expresadas en el Perú siguiendo los debates del mundo democrático (occidental) y por la propia realidad del país.

Desde tiempos virreinales, hay un sistema clasificatorio que diferencia plebe de pueblo. El primero es referido en términos negativos, y el segundo es mencionado a fines del régimen virreinal de múltiples modos (positivos y negativos). La plebe y, muchas veces, el pueblo, es descrita como carente de decisión propia y gobernada por las pasiones. Con el paso a la República, una visión negativa de la plebe, cargada de pasiones, formó parte de un discurso que abogaba por una república restringida a los sectores más esclarecidos de la sociedad (ALJOVÍN DE LOSADA 2009: 1219). En tiempos republicanos, la voz «pueblo» aparece muchas veces vinculada a los sectores ilustrados de la sociedad, mientras que «plebe» se reserva para los sectores populares, descritos como personas dominadas por sus pasiones. De algún modo, se proyectaba una imagen de pueblo soberano en un sentido excluyente, opuesto a su uso común en el siglo XX como los sectores populares de la sociedad.

El pueblo soberano es uno de los fundamentos del gobierno republicano; su imagen es de las más variadas, esto a raíz de la centralidad que tiene en torno a la legitimidad política. Bajo su nombre, se justifican las revoluciones y las elecciones republicanas en que se sustenta la soberanía popular. ¿Quiénes tienen

derecho a participar en política? Fue una pregunta fundamental. Hay una tendencia de quitar el derecho a participar en la política a los opositores que eran descritos como los sectores bajos de la sociedad. Por ejemplo, en los círculos opositores a la candidatura de Echenique se tipifica a sus adherentes como gente «comprada», o se calificaba a los miembros de su club como «mandingos» en clara alusión al origen africano de sus integrantes; es decir, que el pueblo soberano no debe ser lo que se calificaba como plebe (MCEVOY 1997: 68-69).

La igualdad para participar en política (derecho al voto) de los indígenas, pardos y castas generó apasionados debates frente a una legislación que usualmente era muy permisiva para otorgar el derecho al voto desde la Constitución de Cádiz hasta 1896. En este sentido, uno de los debates más citados por la historiografía es el que se produce en 1849 entre el conservador sacerdote Bartolomé Herrera y el liberal Pedro Gálvez. Sabemos más de Herrera quien, utilizando argumentos de liberales franceses —como François Guizot—, defendía que el derecho debía restringirse a los alfabetos. Como ha notado Víctor Samuel Rivera, es interesante notar que las argumentaciones de Herrera sobrepasaban la ideología liberal, con recurso a ideas reaccionarias y ultramontanas (RIVERA 2008: 194-214). Pero, a la misma vez, es importante observar que estas mismas argumentaciones debieron ser producto de la situación peruana concreta: «El derecho no tiene su origen en la voluntad humana sino en la naturaleza. No era un castigo a los indígenas y mestizos declarar que no podían votar; porque se puede carecer de un derecho no sólo por delito sino por incapacidad natural. La naturaleza humana en todos es la misma; pero cada ser humano se desenvuelve según sus facultades» (Cita tomada de NÚÑEZ DÍAZ 2009: 278-279).

La lucha por las altas posiciones del Estado genera, muchas veces, una pasión o una retórica en favor de la igualdad. Es un combate por definir quiénes son los aptos para ocupar los cargos. El principio de igualdad republicana abrió las puertas a distintos sectores de la sociedad, propugnando una élite abierta, o la lucha porque así sea. En un comunicado del diario *El Comercio* titulado «Nuevo Ministerio», del 6 de abril de 1864, se explica que «en una república democrática como la nuestra» el orden político permite que «todos los ciudadanos puedan aspirar a los primeros puestos del estado». Reclama que los cargos no deben ser para «los hombres que disfrutaban de alta

posición social», sino para «los hombres más aptos y más dignos aun en la clase más modesta de la sociedad; y que por sus antecedentes ofrezcan al país garantías de honradez e integridad».<sup>15</sup>

La ley de 1896 puso fin a una sucesión de normas electorales del ochocientos (no todas), con un derecho al voto masculino bastante amplio. Esta ley implicó una suerte de exclusión de dichos sectores sociales y una pérdida de representación política del sur andino. Hay un conjunto de factores que explican parcialmente la expedición de esta ley. Un factor determinante fue la derrota en la Guerra del Pacífico (1879-1883), que puso en cuestionamiento a la nación peruana; otro fue la moda intelectual de dar una explicación sociológica de la nación en función del lenguaje positivista del darwinismo social (CHIARAMONTI 1995). En este último sentido, Javier Prado y Clemente Palma, dos destacados intelectuales sanmarquinos de inicios del siglo XX, describían la sociedad peruana como fragmentada por las diferencias raciales. El pensamiento de Prado ofrecía ciertas posibilidades de mejora de la raza indígena a través de la educación; pero la colonización española —según Prado— habría convertido a los indígenas en una raza en decadencia. De igual modo, la inmigración de europeos del norte era parte de la solución (PRADO 1941 [1894]). Palma es más duro con respecto a los indígenas. Este intelectual tenía una visión pesimista de la nación peruana y consideraba que el conflicto entre razas opuestas impedía la existencia de la nación peruana. Palma se expresa de modo muy pesimista sobre la viabilidad de la nación peruana en 1899:

Observando las características de las diferentes razas que han entrado en juego para formar el alma colectiva de nuestro pueblo, alma colectiva que en realidad no existe, porque ella se forma cuando, después de muchos cruzamientos y selecciones, se ha llegado a constituir una raza homogénea, que responda a un solo interés, a un solo ideal, a una sola aspiración. (PALMA 1897: 3-4)

Lo dicho respecto a la ley de 1896 es comprensible por el lado del mundo urbano-criollo. Pero ¿y los indígenas? ¿Por qué no hubo protestas masivas con la promulgación de la ley de 1896? Estas preguntas generan una serie de interrogantes difíciles de responder con la información disponible. ¿Qué significaban las elecciones entre las poblaciones andinas a fines del siglo XIX? ¿Acaso el discurso de igualdad de participación política y el ejercicio mismo del sufragio

<sup>15</sup> *El Comercio* (Lima), Comunicados, Intereses Generales: Nuevo ministerio, 6 de abril de 1864.

no generó entre las comunidades indígenas un vínculo de pertenencia con el pueblo soberano? Una apuesta de cómo responder algunas de estas preguntas implica una reflexión sobre la población andina, mayoritariamente rural. Sus líderes se desempeñaban en el ámbito básicamente local. Me refiero aquí al mundo de los pueblos, municipios con fuerte composición indígena y una rica vida cívica. Escapa de ello la población indígena o mestiza que habitaba en las haciendas, cuya lógica con relación al poder es de otra índole (cfr. BURGA & FLORES-GALINDO 1991: 16-61, 89-108). Uno puede imaginar el mundo cívico peruano como una suerte de archipiélago atrapado de una mar de haciendas. Aunque no hay que caer en la simplificación de considerarlos como mundos separados. Hubo una gran movilidad de personas. En torno a la igualdad, la gran pasión del mundo democrático; lo expuesto muestra lo fuertemente arraigada que estaba una representación jerárquica, orgánica de la sociedad, y el poco desarrollo del individualismo.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal

- 2000 *Caudillos y constituciones: Perú 1824-1845*. Lima: PUCP, IRA, FCE.
- 2005 «Sufragio y participación política. Perú 1808-1896». En: ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ 2005; pp. 19-74.
- 2006 «Campaña electoral y la imagen del líder (Perú 1827-1879)». En: CALDERÓN, María Teresa & Clement THIBAUD (coords.). *Las revoluciones en el mundo Atlántico*. Bogotá: Taurus Historia.
- 2009 «Pueblo-Perú». En: FERNÁNDEZ SEBASTIÁN 2009: 1219.
- 2010 «Entre la unidad y la pluralidad: El concepto de partido-facción en el Perú 1770-1870». *Bulletin de l'Institut Française de Etudes Andines*, n.º 1, tomo 39, pp. 63-84.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal & Sinesio LÓPEZ (eds.)

- 2005 *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BURGA, Manuel & Alberto FLORES-GALINDO

- 1991 *Apogeo y crisis de la República Aristocrática: oligarquía, aprismo y comunismo en el Perú, 1895-1932*. Lima: Rikchay Perú.

CHIARAMONTE, José Carlos

2010 «The “Ancient Constitution” after Independence (1808-1852)». *Hispanic American Historical Review*, vol. 90, n.º 3, pp. 455-488.

CHIARAMONTI, Gabriella

1995 «Andes o nación: la reforma electoral en el Perú de finales del siglo XIX». En: ANNINO, Antonio (coord.). *Historia de las Elecciones en Iberoamérica*, Siglo XIX. Buenos Aires: FCE.

CONSTANT, Benjamin

1988 «The Liberty of the Ancients Compared with that of the Moderns». En *Political Writings of Benjamin Constant*, edición y traducción de Biancamaría Fontana. Nueva York: Cambridge Press.

FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier (dir.), CRISTÓBAL ALJOVÍN DE LOSADA, Joao FERES JÚNIOR et ál.

2009 *Diccionario político y social del mundo iberoamericano. La era de las revoluciones, 1750-1850*. Madrid: Fundación Carolina, Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales, Centro de Estudios Políticos Constitucionales.

FURET, François

1988 *La révolution*. Paris: Hachette.

GONZÁLEZ VIGIL, Francisco de Paula

1970

[1858] *Importancia y utilidad de las asociaciones. Educación y sociedad, 1*; Lima: Instituto Nacional de Cultura González Vigil.

GUERRA, François-Xavier

1992 *Modernidad e independencias: ensayos sobre las revoluciones hispánicas*. Madrid: Editorial MAPFRE.

GUNN, J.A.W.

1971 *Fictions no More. Attitudes to Party in Government and Opposition in Eighteenth-Century England*. Londres: Frank Class.

1974 «Influence, Parties and the Constitution: Changing Attitudes, 1783-1832». *The Historical Journal*, vol. 17, n.º 2, pp. 301-378.

KÖNIG, Hans-Joachim

2009 «Ciudadano-Colombia». En: FERNÁNDEZ SEBASTIÁN 2009: 244.

KOSELLECK, Reinhart

Ms. «Introducción» y «Prólogo». En: *Diccionario histórico de conceptos político-sociales básicos en lengua alemana* (traducción y notas de Luis Fernández Torres). Manuscrito (Ms.).

LOAYZA PÉREZ, Alex

2005 «El Club Progresista y la coyuntura electoral de 1849-1851». En: ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ 2005, pp. 395-424.

2009 «Constitución: Perú». En: FERNÁNDEZ SEBASTIÁN 2009, pp. 392-400.

LOMNÉ, Georges

2009 «De la “República” y otras repúblicas: la regeneración de un concepto». FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, 2009: pp. 1261-1263.

MANIN, Bernard

1995 *Principes du gouvernement représentatif*. París: Calmann-Lévy.

McEVOY, Carmen

1997 *La utopía republicana: Ideales y realidades en la formación de la cultura política peruana (1871-1919)*. Lima: PUCP.

2010 «Estudio Preliminar». En: McEVOY, Carmen & José Luis RÉNIQUE (eds.). *Soldados de la República. Guerra, correspondencia y memoria en el Perú (1830-1844)*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú e Instituto Riva Agüero.

MÜCKE, Ulrich

2004a «Los patrones de votación y el surgimiento de los partidos parlamentarios en el Congreso del Perú, 1860-1879». *Investigaciones Sociales*, año VIII, n.º 13, pp. 111-133.

2004b *Political Culture in Nineteenth-Century Peru. The Rise of the Partido Civil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

NÚÑEZ DÍAZ, Francisco

2009 «Ciudadano-Perú». En: FERNÁNDEZ SEBASTIÁN 2009: 278-279.

O'GORMAN, Edmundo

1986 *La supervivencia político Novo-Hispana: Monarquía o República*. México: Universidad Iberoamericana.

PALMA, Clemente

1897 *El porvenir de las Razas en el Perú*. Lima: Imp. Torres Aguirre.

PALMER, Robert

1989

[1969] *The Age of the Democratic Revolution: A Political History of Europe and America, 1760-1800*, tomo I. Princeton: University Press, pp. 3-24.

PRADO, Javier

1941

[1894] *Estado social del Perú durante la dominación española (Estudio Histórico-sociológico)*. Lima: Librería e Imprenta Gil.

RIVERA, Víctor Samuel

2008 «Tras el incienso. El republicanismo reaccionario de Bartolomé Herrera». *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, n.º 20, pp. 194-214.

ROSAVALLON, Pierre

1998 *Le peuple introuvable*. París. Gallimard.

SOBREVILLA, Natalia

2002 «The Influence of the European Revolutions of 1848 in Peru». En: Thompson, Guy (ed.). *1848 in the Americas*. Londres: Institute of Latin American Studies.

TOCQUEVILLE, Alexis de

2004 *El Antiguo Régimen y la Revolución*. Madrid: Alianza Editorial.

2006

[1835] *La democracia en América*. Madrid: Fundación Iberdrola.

[Sobre el autor]

CRISTÓBAL ALJOVÍN DE LOSADA

Peruano. Doctor en Historia por la Universidad de Chicago. Profesor de la Escuela Académico Profesional de Historia – Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Profesor del Departamento de Humanidades de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido Coordinador de la Maestría de Historia de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Entre sus publicaciones destacan *Caudillos y constituciones: Perú 1821-1845*, «Perú: prácticas políticas y formación ciudadana: 1820-1920» y «Sufragio y participación política. Perú: 1808-1896», entre otras. Sus últimas publicaciones son: *Historia de las elecciones en el Perú: estudios sobre el gobierno representativo* (editado con Sinesio López, Lima: 2005); *Chile-Perú, Perú-Chile: 1820-1920. Desarrollos políticos económicos y culturales* (con Eduardo Cavieres. Lima: 2005); *Cultura política en los andes (1750-1950)* (con Nils Jacobsen. Lima, 2007).



# Burguesía, Congreso y Elecciones. El Partido Civil antes de la Guerra con Chile

ULRICH MÜCKE

<ulrich.muecke@uni-hamburg.de>

Historisches Seminar

Universidad de Hamburgo

Alemania

[Resumen] En este artículo se analizan las formaciones partidarias en el Perú del siglo XIX previas a la Guerra con Chile. Se estudian cuestiones de organización y poder, además del contexto en el cual surge el Partido Civil; la burguesía como base social de la era del guano, en la cual descansa esta organización política. Todo lo cual es desarrollado en cuatro secciones, la primera corresponde al marco teórico, especialmente la obra de Weber; la segunda trata del contexto histórico; la tercera contiene un estudio sobre los mecanismos de la competencia política, especialmente en los períodos electorales; para culminar con la descripción del Partido Civil a partir de sus miembros y sus estructuras.

[Palabras clave] Partidos políticos, Partido Civil-Perú, Elecciones siglo XIX, Perú siglo XIX.

[Title] Bourgeoisie, Congress and Elections. The Civil Party before the War with Chile

[Abstract] This article analyzes the party formations in nineteenth century Peru prior to the war with Chile. It addresses issues of organization and power, as well as the context in which the Civil Party emerges, the bourgeoisie as a social base of the guano era, on which this political organization lies. This is all developed in four sections. The first corresponds to the theoretical framework, especially the work of Weber; the second deals with the historical context; the third is a study of the mechanisms of political competition, especially during election periods; and finally there is the description of the Civil Party starting with its members and its structures.

[Keyword] Political parties, Civil Party, Peru, Elections XIX, XIX century Peru

MÜCKE, Ulrich «Burguesía, Congreso y Elecciones. El Partido Civil antes de la Guerra con Chile». En: ELECCIONES, 2010, enero-diciembre, v. 9, n.º 10, pp. 241-268.

[Recibido] 24/10/10& [Aceptado] 02/11/10

En las últimas décadas, la historiografía ha vuelto a prestar más atención a los conflictos y a los actores políticos. Pero hoy en día, los estudios históricos ya no están dedicados a los grandes hombres y héroes del pasado, sino más bien se enfocan en los pensamientos y mundos mentales de los actores políticos, en una palabra en la cultura política del pasado.<sup>1</sup> Como consecuencia, el gran interés en la historia política no ha generado un gran número de estudios sobre partidos políticos o instituciones políticas, como por ejemplo el Congreso de la República. El presente artículo intenta describir —en pocas líneas— lo que era el Partido Civil antes de la Guerra con Chile, prestando especial atención a cuestiones de organización y poder que a mi entender son fundamentales en cualquier análisis de un partido político.<sup>2</sup> Vale la pena analizar el Partido Civil ya que fue una de las agrupaciones políticas más importantes en la historia del Perú. Y vale la pena observar los años precedentes a la Guerra con Chile ya que en éstos surgió el Partido Civil. En ese sentido, un análisis de esta época nos permite comprender los mecanismos que hicieron surgir este partido.

El presente artículo se centra en cuatro temas. En primer lugar, se analiza la teoría de partidos políticos de Max Weber. Esta teoría demuestra la importancia de los partidos políticos y a la vez explica qué aspectos hay que tomar en cuenta al analizar un partido político (del pasado o del presente). Este acercamiento teórico es indispensable ya que hay que definir lo que se entiende con el término «partido político», pues es una expresión que puede tener significados muy diferentes. En segundo lugar, se describe el contexto histórico. El Partido Civil surgió después de la aparición de la burguesía guanera en Lima, así como luego de cambios muy profundos en la capital. Sin tomar en cuenta ello, la existencia del Partido Civil no se puede comprender. En tercer lugar, se enfocarán los mecanismos de la lucha política que día a día hicieron surgir al Partido Civil en los años 1870. De especial importancia fueron las elecciones y el trabajo en el Congreso de la República y se prestará la debida atención a estos contextos. En último lugar, se describirá al Partido Civil analizando su membresía y sus estructuras. Se verá que fue un partido dirigido por un peque-

---

<sup>1</sup> Véase, por ejemplo, JACOBSEN & ALJOVÍN DE LOSADA 2005.

<sup>2</sup> Este artículo es una versión abreviada de «Poder y política. El Partido Civil antes de la Guerra con Chile», *Histórica*, xxxii, 2 (2008), pp. 73-122. Un análisis más detallado del Partido Civil y de la historia política antes de la Guerra con Chile se presenta en mi libro *Política y burguesía en el Perú. El Partido Civil antes de la Guerra con Chile* (2010).

ño grupo de burgueses limeños que a través de diferentes mecanismos lograron movilizar apoyo en todo el país.

## 1. LA TEORÍA DE PARTIDOS

La definición de Max Weber sigue siendo el punto de partida para cualquier estudio histórico de un partido, ya que dio forma, en gran medida, a nuestro concepto actual de «partido»:

Llamamos partidos a las formas de «socialización» que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas). Pueden ser formas de «socialización» efímeras o de cierta duración, y aparecer como asociaciones de toda clase y forma: séquitos carismáticos, servidumbres tradicionales y adeptos racionales (racionales con arreglo a fines, racionales con arreglo a valores, «según una concepción del mundo»). El acento de su orientación puede inclinarse más hacia intereses personales o más hacia fines objetivos. Prácticamente pueden dirigirse, oficialmente o de hecho, de un modo exclusivo al logro del poder para el jefe y la ocupación de los puestos administrativos en beneficio de sus propios cuadros (partido de patronazgo). O pueden estar dirigidos predominantemente y de modo consciente por intereses de estamentos o clases (partidos estamentales y clasistas), por fines objetivos concretos o por principios abstractos (partidos ideológicos = concepciones del mundo). La conquista de los puestos administrativos en favor de sus miembros suele ser por lo menos un fin accesorio y los «programas» objetivos no es raro que sólo sean medio de reclutamiento para los que están fuera. (WEBER 1983: 229-230)

Weber distinguió entre aquellos partidos con una dirigencia carismática de aquellos encabezados por notables o burócratas (WEBER 1983: 705-706, 1076-1094). Podemos encontrar líderes carismáticos desde la Edad Media hasta el siglo XX, no obstante lo cual su mando sigue siendo invariablemente temporal. Los partidos que perduraban se reconvertían en agrupaciones dirigidas por notables o de corte burocrático. La dirigencia de los partidos encabezados por notables estaba conformada por personas que gozaban de cierto respeto gracias a su estatus social, y que asimismo contaban con suficiente tiempo a su disposición como para dedicarse a la política. Según Weber, la transformación de estas agrupaciones en partidos burocráticos tuvo lugar en Europa y los EE. UU. durante las últimas décadas del siglo XIX, tras lo cual el partido pasó a ser un aparato dirigido por expertos. En contraste con los jefes de los partidos antiguos, que desempeñaban su actividad política en el tiempo libre, los partidos

burocráticos dieron cargos permanentes a estos expertos con lo cual éstos se convirtieron en políticos de carrera. Weber pensaba que este cambio se debía a la ampliación del electorado, lo que hacía indispensable el tipo de campaña electoral intensiva que únicamente un aparato burocrático puede llevar a cabo.

Desde que Weber formuló sus teorías, tres puntos fundamentales han conformado la base para la descripción de los partidos. En primer lugar, éstos son asociaciones que buscan alcanzar el poder.<sup>3</sup> En segundo lugar, el poder permite implementar intereses y/o políticas. Dichos intereses pueden referirse a objetivos tanto de personas particulares como de colectivos sociales. Las políticas, asimismo, pueden incluir reformas fundamentales o limitarse a medidas concretas. No todo partido tiene que tener una política particular, pero todos deben aspirar a alcanzar el poder. Tercero, las formas de los partidos se hallan sujetas al cambio histórico. Los dos tipos de partido más importantes son aquellos dirigidos por notables, que solamente existen durante la fase de un electorado restringido, y los burocráticos, que predominan después de la introducción del sufragio universal. El partido carismático es una forma especial que solamente se ha visto de modo ocasional desde la aparición del partido encabezado por notables, y es el único componente de este modelo que ha tenido escasa influencia en los estudios posteriores de los partidos.

Una de las funciones más importantes que cumplen los partidos es adoptar una posición particular en relación con un conflicto social fundamental.<sup>4</sup> Articulan intereses grupales y les representan en las instituciones estatales; de este modo ayudan a vincular al Estado con la sociedad, así como a distintos grupos de interés. Dentro del partido, estos grupos se ven forzados a controlar sus intereses individuales porque sus objetivos tienen que discutirse y acordarse con otros grupos. Los partidos no solamente median entre Estado y sociedad o entre distintos grupos de interés mediante un trabajo de cabildeo, sino también a través del reclutamiento de élites. Desean conseguir puestos públicos para sus

---

<sup>3</sup> Joseph A. Schumpeter (1950: 283) y Angelo Panebianco (1988: 3-5) enfatizan la importancia de alcanzar el poder.

<sup>4</sup> En un estudio clásico, Lipset y Rokkan distinguen cuatro conflictos fundamentales: primero entre el Estado y la Iglesia, segundo entre los intereses agrícolas e industriales, tercero entre los propietarios de los medios de producción y los trabajadores, y cuarto entre el centro y la periferia (ello es, entre la cultura dominante y la subordinada). Según este modelo, los partidos cristianos surgieron a partir del primer conflicto, los de agricultores del segundo, los de trabajadores del tercero y los regionales del cuarto. La aparición de los partidos liberales y conservadores-autoritarios puede explicarse vinculando los diversos conflictos. Cfr. LIPSET & ROKKAN 1967: 1-64.

miembros y/o candidatos, y es a través de los partidos que la sociedad influye en la ocupación de los cargos gubernamentales. Como los partidos actúan como un lazo entre el Estado y la sociedad, legitiman el poder estatal porque pueden ayudar a esconder las fronteras entre Estado y sociedad. Es por ello que en las teorías de modernización se les caracteriza como organizaciones suficientemente estables como para servir de marco, al mismo tiempo que permanecen lo suficientemente flexibles como para integrar nuevos intereses a medida que éstos van surgiendo. Los partidos políticos son considerados uno de los requisitos fundamentales de una modernización exitosa y al mismo tiempo como una característica del proceso modernizador. Se les ha descrito así como un «índice institucional del nivel de desarrollo político» (LA PALOMBARA & WEINER 1966: 7) y como una «institución distintiva del sistema político moderno» (HUNTINGTON 2006: 89).

## 2. EL CONTEXTO HISTÓRICO

Aunque la idea de que el Partido Civil fue simplemente una «traducción política» de la movilización contra el contrato Dreyfus ha sido reemplazada por un análisis mucho más diferenciado, el trasfondo económico sigue siendo de gran importancia (BONILLA 1974: 89). Como el núcleo del Partido Civil perteneció a los grupos acomodados limeños, la descripción de éstos siempre implica una descripción del perfil social de aquel. Por lo tanto, señalar que el partido formó parte de una «utopía republicana» o de «un proyecto político nacional» (MCEVOY 1994) requiere rechazar la idea de que los mencionados grupos hubiesen constituido una «clase rentista y parasitaria» (BONILLA 1974: 33). Y a la vez, la clasificación como «clase rentista y parasitaria» indica que es muy poco probable que el Partido Civil haya desarrollado un proyecto político en favor de toda la nación peruana. Como partido político forma un lazo entre la sociedad y las instituciones políticas estatales, el análisis del Partido Civil debe tomar en cuenta a ambas. Sin analizar el perfil económico, social y cultural del grupo social limeño del cual provinieron los líderes civilistas, es imposible comprender la historia del partido. Por eso se debe comenzar con la pregunta ¿de qué tipo de burguesía hablamos cuando nos referimos al grupo social que dio origen al Partido Civil?<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Hablo de «burguesía» en vez de «oligarquía» por el sesgo polémico de este último término.

Para comprender el carácter de la burguesía limeña antes de la Guerra con Chile hay que analizar el impacto de la exportación del guano. Como éste constituía «un monopolio sin costos de producción» (HUNT 1984: 47), generaba ingresos enormes a la hacienda pública, o mejor dicho, al Estado central en Lima. Se calcula que, en 1861, el 80% de su presupuesto dependía de los ingresos del guano (HUNT 1984: 74). Esto quiere decir que pese al hecho de que hasta los años 60 los más importantes consignatarios de dicho recurso no fueron peruanos, buena parte de los ingresos quedó en el país, o mejor dicho, en Lima y en la costa. Ello se debió a que el Estado enriquecido por el guano regaló sumas enormes a personas particulares, para lo cual se sirvió de la llamada consolidación de la deuda interna y de la emancipación de los esclavos.<sup>6</sup> Así, mucho antes de la primera gran consignación de guano por casas comerciales peruanas, los comerciantes-financistas limeños se enriquecieron gracias a dicho producto. Cuando se hizo la consignación de venta de guano en Inglaterra con un grupo de peruanos, el mismo sector limeño empezó a disfrutar directamente de las ganancias del fertilizante.

Sólo después de que el guano había generado ingresos enormes, los hacendados costeños, vinculados muchas veces con las finanzas de Lima, realizaron grandes inversiones, de modo que la agricultura costeña pasó a ser uno de los sectores más modernos de la economía peruana. A la vez, a partir de los años 60 se fundó un gran número de bancos, por lo que en 1874 había dos hipotecarios y trece de emisión, cuando en 1861 no existía ninguno (CAMPRUBÍ 1957). Finalmente, se fundaron muchas empresas de servicio e infraestructura, fueran de alumbrado de gas, de transporte o de otro tipo, y también otras dedicadas a la extracción del salitre en el sur del país.

Para mediados de la década de 1870 era obvio que había surgido una nueva élite, que puede ser calificada con justicia como una burguesía bancaria y mercantil. No obstante —como no invirtió en proyectos industriales— sería inapropiado llamarla una burguesía industrial. Además, esta nueva clase constaba de un reducido número de hombres que en su mayoría se conocían entre sí y cuyas relaciones personales frecuentemente determinaban los negocios dentro del grupo. Por último, las relaciones laborales no eran relaciones contractuales libres, ni siquiera en las modernas haciendas azucareras, sino que estaban más

---

<sup>6</sup> Véase al respecto QUIROZ 1987: 159-171, BASADRE 1969: IV, 343-345, AGUIRRE 1993: 297-311.

bien determinadas por constreñimientos y obligaciones no económicas. De allí que si bien la burguesía bancaria y mercantil creada por el comercio de exportación del guano deseaba desligarse de los sistemas económicos del pasado, conservaba aún varios de sus atributos. Por lo tanto, la nueva clase no puede ser descrita como una «clase rentista y parasitaria» (BONILLA 1974: 33) ni como unos «empresarios schumpeterianos» (AMAYO 1988: 229). Considerando sólo sus estructuras económico-sociales, la burguesía peruana estaba muy lejos de lo que llamamos burguesía en Francia, Inglaterra o Alemania en el siglo XIX. La falta de una industria productiva le quitó varias de las características más destacadas de las burguesías de los países europeos mencionados. En primer lugar, la burguesía peruana no surgió en contra de las antiguas estructuras sociales, sino en el seno de las mismas, lo que le confirió un rasgo netamente limeño. En cambio, las burguesías inglesa, francesa y alemana fueron fenómenos descentralizados que cambiaron la geografía humana en sus respectivos países. En segundo lugar, la burguesía peruana no era una clase media que luchaba contra una antigua aristocracia y estaba amenazada por una clase trabajadora. En el Perú, no había nadie encima de los nuevos ricos. Tampoco existía un proletariado, sino campesinos y «plebe» urbana (FLORES-GALINDO 1984). La burguesía sofocó rebeliones (de chinos, campesinos, etc.), pero no se enfrentó a una clase recién surgida y sus huelgas. Por eso, al hablar de burguesía en el Perú nos referimos a un grupo social muy diferente de lo que llamamos burguesía en otros países en la misma época.<sup>7</sup>

La omnipotencia de la burguesía limeña (por lo menos en Lima) no sólo se debía a la falta de una aristocracia y de un proletariado, sino también a la falta de una burguesía en otra ciudad del Perú. La burguesía limeña no tenía competidores fuera de la capital. Además —como se ha dicho—, no era clase media, sino alta, lo que se reflejaba en un modo de vivir que conservaba muchos elementos de la época colonial. Así, por ejemplo, la burguesía vivía donde la clase alta siempre había vivido: en el centro de Lima. Hasta el siglo XX no surgieron los barrios burgueses fuera de las antiguas murallas y límites de la ciudad que hasta hoy caracterizan las urbes de Europa central y occidental. Como el lugar de residencia seguía siendo el de la clase alta antigua, también la casa mantenía sus funciones. Era un espacio abierto y casi público, para reuniones de todo

---

<sup>7</sup> Al respecto véase KOCKA y FREVERT 1988, OSTERHAMMEL 2009: 1079-1104. Compárense con McEVoy 2004. Aquí gran parte de los artículos subrayan la peculiaridad de la burguesía en el Perú en el siglo XIX.

tipo. Obviamente, la idea de la familia burguesa como un círculo privado y separado del mundo público había llegado a Lima, por lo que hubo intentos de cambiar el antiguo modo de vivir. Sin embargo, estas luchas para realizar el ideal burgués de la casa indican que este estilo de vida no se había implementado aún en gran medida.<sup>8</sup>

Esta ambigüedad se encuentra también en lo referente al servicio doméstico. En muchos casos, éste no era contractual, sino que se basaba en una dependencia mucho más profunda. Después de la emancipación se solía emplear personal semiesclavo chino. Así, el servicio doméstico estuvo vinculado con diferencias étnico-culturales que reforzaban la dependencia del personal empleado. Evidentemente, la presencia de este tipo de personal no correspondía al ideal burgués de la casa como espacio cultural y educativo. En Lima, la educación jugaba un rol de mucho menor importancia, ya que la burguesía era numéricamente pequeña y uno no dependía tanto de la educación para mantener o mejorar su posición social. Por lo tanto, muchos aspectos de la cultura burguesa, como la escritura personal (diarios, cartas, etc.), la producción y lectura de novelas, el teatro y la ópera, el hacer música en casa, entre otras actividades, se encontraban en forma muy reducida en Lima.<sup>9</sup>

Luego de analizar el perfil económico de la burguesía limeña, no puede sorprender que ella y el Partido Civil defendieran la economía de libre mercado. Esto se refería sobre todo al comercio internacional. Pardo, como ministro de hacienda y luego como Presidente de la República, rechazó medidas arancelarias para proteger la producción peruana (GOOTENBERG 1993: 167-169). No hubo ningún apoyo directo a proyectos de industrialización del país. Más bien se pensaba que el Estado debía poner un marco de infraestructura en el cual la economía se desarrollara. El aspecto más importante de este plan fue la construcción de ferrocarriles. Aunque el presidente José Balta puso en marcha los proyectos ferrocarrileros más ambiciosos, dicha política correspondía a las ideas de Pardo y los civilistas, y el mismo Manuel Pardo las había esbozado en sus famosos artículos en la *Revista de Lima*.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, de la PUENTE CANDAMO & DE LA PUENTE BRUNKE 2008: 79-92.

<sup>9</sup> Véanse, por ejemplo, los capítulos respectivos en BASADRE 1969: vols. 2-7, 9 y 10; DELGADO 1980; SÁNCHEZ 1965.

<sup>10</sup> Véanse, por ejemplo, «Estudios sobre la provincia de Jauja» y «Ley general sobre ferrocarriles», *La Revista de Lima*, vols. 1 y 3, Lima: 1860 y 1861.

A diferencia del liberalismo de finales del siglo xx, el decimonónico no estaba en contra de un Estado fuerte.<sup>11</sup> Para Pardo y los civilistas, la construcción de un Estado-nación era de importancia fundamental. Según su análisis de la realidad peruana, las revoluciones y la violencia política impedían el progreso del país. Por eso, había que levantar un Estado-nación que previniera los levantamientos y asegurara, de este modo, las inversiones de los capitalistas. Para ello había que fortalecer al gobierno mediante el establecimiento de una guardia nacional y ganar a las élites de las diferentes regiones para que respetaran las reglas del juego político. El concepto de integrar más gente al proceso político formal no buscaba la participación de la mayoría de la población, sino más bien obtener el respaldo de las distintas élites para un modelo común de Estado.

Al igual que la Constitución, dicho modelo preveía que los cambios de gobierno fueran decididos por elecciones. Es cierto que estas últimas no correspondían al ideal de una elección libre y justa mediante el voto secreto, pero aun así permitían legitimar la autoridad política y brindaban un medio por el cual las diversas élites podían competir por el poder sin hundir al país en una guerra civil. La democratización que propugnaba la burguesía limeña buscaba extender el acuerdo fundamental existente en sus filas a los notables de todo el país. El grado en que el Partido Civil tuvo éxito en esta empresa lo convirtió en un genuino «proyecto nacional». Sin embargo, ni este partido ni alguna otra sección relevante de la burguesía deseaba convertir en ciudadana a toda la población adulta masculina; su objetivo era más bien constituir una república conformada por notables, o —tomando prestado el término usado para describir el período 1895-1919— una «república aristocrática».

El Partido Civil tenía una de sus raíces en la sociedad civil limeña. Esta había vivido cambios importantes desde la primera mitad del siglo xix. En primer lugar, después de la independencia, surgió una prensa que permitió un debate sobre cuestiones públicas que durante la colonia no habían podido desarrollarse. La esfera pública republicana —constituida por los libros, los panfletos y la prensa periódica— significó una ruptura con la época colonial, lo que hizo imposible pensar en un regreso al Antiguo Régimen.<sup>12</sup> Las diferentes

---

<sup>11</sup> Para la historia del término «liberalismo» en América Latina, véase FERNÁNDEZ SEBASTIÁN 2008: 149-195. Para la nueva historiografía sobre el liberalismo, véase ÁVILA 2007: 111-147.

<sup>12</sup> Véase MIRÓ QUESADA LAOS 1957, MARTÍNEZ RIAZA 1985, PERALTA RUIZ 2003, RAGAS 2003: 107-125.

fuerzas políticas que competían por el poder en Lima consideraron a la prensa un instrumento importante. El Partido Civil no fue la excepción, y prestó mucha atención a la opinión pública y a la publicada. Figuras claves de *El Comercio*, *El Nacional* y *La Opinión Nacional* militaron en el Partido Civil. Así pues, el tratamiento especial que el Partido Civil daba a la prensa no era un asunto nuevo en la esfera política peruana, aunque —a diferencia de sus rivales— lo hacía con mayor éxito. Más bien, lo especial del Partido Civil fue su relación con el mundo de las asociaciones. A diferencia del de la prensa (más o menos libre), este mundo vivió sus cambios más importantes unas décadas después de la independencia (FORMENT 2003). Fueron especialmente los años cincuenta y sesenta durante los cuales surgió una sociedad civil hasta aquel entonces desconocida.

En el Perú, esto comenzó con el derrumbe de los antiguos gremios artesanales. En efecto, se crearon las cooperativas en lugar de los gremios, cuyos derechos especiales garantizados por el Estado fueron abolidos una vez sofocados los motines de artesanos (GOOTENBERG 1993: 60-62, 136). Mientras cambiaba el mundo asociativo del artesanado, surgían asociaciones en la élite limeña, las cuales no tenían precedentes en la época colonial. En primer lugar, aparecieron las sociedades anónimas. En su guía de la ciudad de Lima de 1863, Manuel Atanasio Fuentes solamente listó una compañía ferroviaria, una de gas, una de agua, una de telégrafo y una de vapores. Además de estas cinco empresas, había tres bancos privados (FUENTES 1863: 420-422). Sin embargo, para finales de los años setenta, había doce bancos, cuatro compañías de gas, tres de seguros, cuatro sociedades anónimas dedicadas a la extracción de nitratos y otras en la industria de refinamiento del azúcar, en la producción de hielo, en el suministro de agua, en el sector minero y en otros rubros (CAMPRUBÍ 1957, PRINCE 1875: 107-118). Dado que la mayoría de los comerciantes prominentes tendía a tener acciones en un gran número de empresas, la colaboración entre los empresarios peruanos creó un grupo de compañías entrelazadas de diversas maneras, sin importar la forma que tomaran. En segundo lugar, la burguesía limeña creó asociaciones de gozo, las cuales generaron un espacio fuera de la casa particular para pasar el tiempo libre. Las dos más importantes fueron el Club Nacional y el Club de la Unión. Fueron los primeros que estuvieron íntegramente reservados a la élite y eran el espacio donde ella se reunía. La mencionada élite comprendía tanto a los descendientes de la aristocracia colonial como a los advenedizos: una mezcla de hacendados,

banqueros, comerciantes, médicos, abogados y catedráticos universitarios.<sup>13</sup> Aparte de las asociaciones mencionadas, surgieron otras con fines específicos, como la educación, la protección (bomberos), etc. Además de las asociaciones de artesanos, de la élite y aquellas con objetivos sociales y educativos, merecen especial mención las que tuvieron fines políticos. Aquí destaca la Sociedad Amiga de los Indios (SAI), que, bajo el liderazgo de Juan Bustamante, se fundó en 1867 en Lima con unos 70 representantes de la clase alta, entre ellos muchos militares. Poco después tenía, según sus informes, varias dependencias en la sierra peruana. Para el momento en que se fundó el Partido Civil, los nuevos clubes y organizaciones ya habían transformado a la sociedad peruana. Junto con la prensa, ellos habían creado una esfera pública que ahora insistía en que las cuestiones significativas para la sociedad como un todo ya no estaban separadas del discurso público. Los clubes resultaron ser las instituciones que mejor podían representar los intereses grupales. El Partido Civil formó parte de este mundo de asociaciones civiles. Muchos de los miembros de diferentes asociaciones iban a militar en el Partido Civil transfiriendo sus experiencias de la sociedad civil al trabajo partidista.

### 3. LAS ELECCIONES Y EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El Partido Civil fue fundado como Sociedad Independencia Electoral el 24 de abril de 1871, en la casa de José Antonio García y García. Se trataba de un club electoral que tenía como objeto apoyar a Manuel Pardo en las elecciones presidenciales venideras, y su fundación fue al mismo tiempo el anuncio de su candidatura. No era nada novedoso fundar un club electoral para apoyar una candidatura presidencial.<sup>14</sup> En abril de 1871, nadie se imaginaba que la Sociedad Independencia Electoral iba a transformarse en uno de los más importantes partidos políticos en la historia del Perú. La existencia de estos clubes se debía a que las elecciones de la época muchas veces desembocaban en luchas callejeras, en las cuales las diferentes facciones intentaban desalojar a sus rivales de las plazas públicas donde se efectuaba el voto. Ya que estas peleas callejeras fueron fundamentales para ganar las elecciones, el apoyo de las fuerzas policiales y militares era decisivo. Hasta 1871-1872, ningún candidato opositor había

---

<sup>13</sup> El término «oligarquía» fue usado por vez primera para calificar a esta élite o clase dominante en la década de 1870. Una de sus primeras apariciones se encuentra en José Andrés Torres Paz, *La oligarquía y la crisis* (1877).

<sup>14</sup> Para la historia de las elecciones en el Perú, véanse ALJOVÍN DE LOSADA & NÚÑEZ DÍAZ 2006 y RAGAS 2006.

podido ganar las elecciones presidenciales. Aunque José Balta no era un enemigo jurado de Manuel Pardo, al final decidió no apoyarlo. El triunfo de Pardo en las elecciones se debió sobre todo a un esfuerzo asociativo nunca antes visto. El sinnúmero de contactos y amistades políticos que se construyeron durante la prolongada campaña electoral se constituyó en la base del Partido Civil. Como había elecciones para renovar un tercio del Congreso cada dos años, en la década del setenta la red de contactos se mantuvo, se reforzó y se formalizó para seguir ganando comicios.

Esta red no fue formada por la Sociedad Independencia Electoral sola, sino por un gran número de clubes tanto en Lima como en provincias. Todos estos clubes estaban vinculados con la Sociedad Independencia Electoral. En las ciudades mayores, como Lima, Arequipa o Cusco, los clubes desarrollaron numerosas actividades, entre las que destacaron las marchas callejeras. En 1871, los pardistas lograron varias veces organizar marchas con miles de personas, participando en la más grande unas diez mil, según cálculos ponderados.<sup>15</sup> También en el Cusco, Puno y Arequipa se realizaron marchas, aunque con menos personas. Estas manifestaciones demostraron la capacidad de los pardistas de llevar la gente a la calle, lo que iba a ser esencial el día de los comicios. Además, se recalcó el orden y la disciplina mostrados durante las marchas para decir que los que apoyaban a Pardo no eran una masa amorfa, sino un ejército civil dispuesto a tomar las plazas públicas el día de las elecciones.

Pardo coordinó las actividades de sus seguidores en la campaña electoral por todo el país, lo que produjo una correspondencia voluminosa. Durante la campaña recibió miles de cartas con informes locales que sus partidarios en todo el Perú le enviaban, y logró responder a la mayoría de ellas.<sup>16</sup> Así, la campaña electoral de Pardo fue un enorme esfuerzo de comunicación, por el cual logró reforzar o crear nuevos vínculos. Los medios de comunicación de la campaña no se agotaron en las cartas, sino que además se contó con periódicos

---

<sup>15</sup> Pardo mencionó 10.500 personas en una carta a José Antonio de Lavalle, a quien dirigía informes francos de sus actividades políticas (Carta de Manuel Pardo a José Antonio de Lavalle, 7 de agosto de 1871, citada en MARTÍN 1974: 13; *El Comercio*, 7 de agosto de 1871, p. 4).

<sup>16</sup> La Colección «Cartas de Manuel Pardo», guardada en el Archivo General de la Nación, contiene aproximadamente 20 mil cartas dirigidas a Pardo. La mayoría de ellas procede de los años 1871 a 1876. Hay otras cartas remitidas a Pardo en el Fondo Manuel Pardo de la Biblioteca Nacional y en el archivo privado de la familia, conocido como el Archivo de José Pardo y Barreda.

y volantes. Entre abril de 1871 y mayo de 1872, Pardo remitió materiales impresos a todo el país.<sup>17</sup>

El día de las elecciones primarias (para los colegios electorales), los pardistas lograron movilizar a miles y miles de personas en todo el país. Según *El Comercio*, en Lima nueve mil pardistas ocuparon las plazas donde se iba a realizar la votación, mientras que la candidatura de Echenique apenas contaba con mil personas. Obviamente, en otras urbes el balance de poder fue distinto. Sin embargo, no hubo ciudad en la cual la candidatura de Pardo estuviese ausente. Ahí donde se enfrentaban dos o más partidos, el perdedor realizaba sus comicios en una plaza menor de la parroquia, de modo que todo el proceso electoral se duplicó o triplicó tanto en el ámbito de los distritos electorales como en el de los electores. Al final, el Congreso de la República decidió sobre la legalidad de los comicios. Gracias a algunas maniobras hábiles en el seno del Congreso, como al hecho de haber demostrado su fuerza en todo el país, los pardistas ganaron casi todas las votaciones y, de este modo, salieron triunfantes de las elecciones de 1871-1872. Era el premio por un esfuerzo organizativo hasta entonces desconocido en el Perú.

Como cada dos años se renovaba a un tercio del Congreso y las campañas electorales duraban muchos meses, los civilistas no bajaron sus brazos en el empeño de levantar redes de comunicación y organización para ganar comicios. Así, en el transcurso de la década de 1870 las personas que habían formado la Sociedad Independencia Electoral seguían trabajando juntos. Como consecuencia, se empezaron a levantar estructuras organizativas más duraderas en la segunda mitad de la década. Se coordinó las actividades a través de una junta que se reunía diariamente, se instaló una cuota a pagar por los miembros del partido y se empezó a financiar las costosas campañas electorales para civilistas que no disponían de los recursos necesarios. Estos esfuerzos para ganar elecciones se combinaban con los esfuerzos organizativos de la bancada civilista en el Congreso de la República.

---

<sup>17</sup> Pardo anotaba las consignaciones de periódicos. Desafortunadamente, sólo sobreviven unos cuantos documentos sin fechar, los que señalan 42 consignaciones al norte, 28 a los departamentos del centro y 42 al sur. Véase «Lista de comunicaciones remitidas al norte y al centro del país» [sic], Archivo General de la Nación [AGN], D2, 51-3379.

Al igual que las elecciones, el Congreso tuvo un papel importantísimo en el surgimiento del Partido Civil. Los diputados y senadores asociados con el partido formaron grupos parlamentarios en la década de 1870, y poco a poco se empezó a hablar del «Partido Civil» refiriéndose a dichos grupos. Una continuidad sin precedentes de las actividades parlamentarias hizo que esto fuera posible. No fue sino hasta el período 1868-1879 que el Congreso pudo reunirse sin interrupciones y según un procedimiento establecido, dados los muchos cambios violentos de gobierno y las asambleas constituyentes que habían caracterizado el país. La Constitución de 1860 se mantuvo vigente entre 1868 y 1879, y los procedimientos en ambas cámaras quedaron sujetos a sus disposiciones.<sup>18</sup> Hubo así seis legislaturas ordinarias y tres extraordinarias en ambas cámaras entre 1868 y 1878. Nunca había habido una década en la cual el Poder Legislativo viviera semejante estabilidad. Para analizar el surgimiento del Partido Civil dentro del Congreso hay que estudiar tanto las votaciones nominales como los debates en las dos cámaras. Entre 1860 y 1879 hubo más de 200 votaciones nominales en la Cámara de Diputados y más de 130 en la de Senadores. A pesar de las frecuentes ausencias de congresistas y de los cambios en la composición del Congreso en el transcurso de un período legislativo, las votaciones permiten un análisis estadístico que claramente demuestra que en las dos décadas existieron grupos de congresistas que siempre o casi siempre votaban juntos. Este fenómeno se dio sobre todo en la Cámara de Diputados.<sup>19</sup>

A partir de 1872 (toma del poder de Manuel Pardo), los civilistas solían tener la mayoría en la Cámara de Diputados y muchas veces en el Senado también. El poder de los civilistas en la Cámara de Diputados no se debía simplemente a su número, sino sobre todo a su cohesión en las votaciones. Esto lo sabían los congresistas de todos los bandos. Por eso, mantener la cohesión partidaria en el Congreso fue un asunto clave para los líderes civilistas. A la vez, congresistas no vinculados al civilismo criticaban la uniformidad en el voto porque les parecía contraria a su ideal del congresista libre e independiente. Para el surgimiento del Partido Civil, las elecciones de 1877-1878 tuvieron una importancia singular. Eran las primeras elecciones después de que Manuel Pardo dejara la presidencia. Además, después del exilio de Pardo (debido a un

---

<sup>18</sup> La composición y las responsabilidades del Congreso estaban definidas en los artículos 44.º al 77.º de la Constitución de 1860.

<sup>19</sup> El método estadístico se explica en mi libro *Política y burguesía...* (2010).

fallido golpe de Estado), la existencia misma del civilismo en el Congreso estaba en cuestión. Como en las elecciones de 1871-1872, en la mayoría de los distritos electorales se había instalado dos o más mesas paralelas y hubo presencia de colegios electorales paralelos en todo el país. El Congreso tuvo que calificar las actas y decidir de este modo sobre el futuro del civilismo en el Parlamento peruano. Para asegurar su mayoría, los líderes civilistas no sólo invitaron a sus partidarios y les hicieron regalos a veces costosos. A la vez empezaron a hacer reuniones con los congresistas civilistas fuera del Congreso para coordinar las actividades de ellos. Así se introdujeron votaciones en estas reuniones para decidir cómo iban a votar los congresistas civilistas en el Congreso. En resumen, el Partido Civil surgió como resultado de este doble esfuerzo organizativo: en las elecciones y en el Congreso.

Ya que nunca antes en el Perú alguna fuerza política había realizado un trabajo organizativo de tal índole, los cambios en el modo de hacer política se expresaron también en las denominaciones de los actores. «Sociedad Independencia Electoral» fue un término común hasta las elecciones de 1875-1876, pero desapareció entre 1877 y 1878. El acta que abrió la campaña civilista se publicó en *El Comercio* bajo el título de «Candidatura civilista», y el texto aludía al «partido civil». El nombre del Partido a veces aparecía escrito con una mayúscula y en otras, con dos («partido Civil», «Partido Civil»)<sup>20</sup>. El término «civilistas» era generalmente aceptado como designación de los miembros del partido, y la misma palabra se usaba también como un adjetivo («candidato civilista», «prensa civilista», «colegio [electoral] civilista», etc.)<sup>21</sup>. Usualmente se usaba «civilismo»<sup>22</sup> para describir al partido como movimiento político así como a su agenda, y eventualmente comenzó incluso a emplearse la expresión «miembros del partido civil».<sup>23</sup> Esta expresión, el vocablo civilismo y la grafía con dos mayúsculas indicaban que el partido era un fenómeno nuevo. Nadie hablaba de miembros de un partido para el caso de otras agrupaciones, y ningún otro nombre de partido era escrito con dos

---

<sup>20</sup> José de la Riva-Agüero, 6 de julio de 1878, AGN-D2, 36-2488; Manuel María del Valle, 1 y 12 de septiembre de 1877, AGN-D2, 46-3051.

<sup>21</sup> José de la Riva-Agüero, 3 de mayo de 1877, AGN-D2, 36-2488; Manuel María del Valle, 25 de agosto, 1 de septiembre y 19 y 27 de noviembre de 1877, AGN-D2, 46-3051.

<sup>22</sup> Manuel María del Valle, 22 de agosto y 27 de noviembre de 1877, AGN-D2, 46-3051.

<sup>23</sup> José de la Riva-Agüero, 6 de julio de 1878, AGN-D2, 36-2488.

mayúsculas o terminaba en «-ismo». Hasta ese entonces, las palabras con este sufijo solamente habían sido empleadas para designar a los seguidores de un político, como el «pierolismo».<sup>24</sup>

La fuerza del Partido Civil radicaba precisamente en las características de partido que tenía, a saber: cierto grado de organización, estructuras de mando, de financiamiento, de comunicación, etc. Esto significa que los lazos entre los líderes y los partidarios del civilismo no eran simplemente personales (fueran de amistad o parentesco), sino que se basaban en relaciones institucionales, es decir, partidarias. El Partido Civil era como la suma del poder que cada uno de sus miembros tenía. En este sentido era un partido de notables, y estaba lejos de ser un partido burocrático, como por ejemplo la socialdemocracia alemana (DUVERGER 1951). Vale decir que el aparato organizativo del Partido Civil no era el origen del poder del mismo. No había funcionarios que por sus posiciones dentro del partido pudieran determinar la marcha del mismo. Más bien, el poder del partido estaba en cada uno de sus miembros, que conformaban la élite de los pueblos, provincias y ciudades respectivos. Lo novedoso del partido fue que logró unir a muchos notables sobre la base de un modelo institucional. Como había mecanismos que garantizaban el apoyo de gran número de notables en Lima y provincias, los líderes del partido tenían un poder mucho más estable que los de cualquier otra fuerza política. En efecto, otras fuerzas políticas de la década de 1870 se basaban en alianzas personales *ad hoc*, al igual que la Sociedad Independencia Electoral en 1871. Estas alianzas tendían a cambiarse continuamente. Cuando el Partido Civil logró mantener su red de alianzas y desvincularla de la persona de Manuel Pardo, se transformó en un partido político moderno. Por ejemplo, a comienzos de 1879, sin ninguna campaña electoral a la vista, Agustín Tovar escribió desde Puno a Riva-Agüero, el «Sor. Presidente de la Junta Central del partido Civil», lo siguiente: «Bastante satisfacción tengo, al ver que personajes tan dignos del partido Civil representan la dirección de los trabajos del poderoso partido. Por mi parte, ofrezco desde luego mis débiles esfuerzos, al civilismo que tanto amo».<sup>25</sup> Así, lejos de Lima, había una lealtad con un partido que podía cambiar su presidente sin que cambiase el apoyo del cual disfrutaba.

---

<sup>24</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Perú, Congreso ordinario de 1878*, vol. 2, p. 709.

<sup>25</sup> Carta de Agustín Tovar a José de la Riva-Agüero, 3 de enero de 1879, Archivo Histórico Riva-Agüero del Instituto Riva-Agüero.

No sorprende, entonces, que el nivel de organización del Partido Civil asustara a los contemporáneos. Con el tácito apoyo del presidente Prado, en 1878 se empezó a exigir un recorte del poder del Congreso mediante elementos plebiscitarios en la toma de decisiones. Frente a este proyecto, los congresistas civilistas presentaron una declaración que defendía el rol de los partidos políticos. En el debate, varias veces se hizo mención explícita del «partido liberal, llamado civil en el Perú»<sup>26</sup> y del «partido de ley, que se llama civil».<sup>27</sup> La declaración defendía la idea de que los intereses políticos se organizaban en partidos para el bien de todos. Decía, entre otras cosas:

Los diversos intereses sociales y la distinta manera de realizarlos, dan lugar a la existencia de los partidos, que luchan por asumir la dirección de los negocios públicos; y en medio de esa lucha constante que es la vida de los pueblos democráticos, solo puede imperar la voz de las mayorías. [...] La existencia de diversos partidos no es ciertamente una calamidad para el país, sino, antes bien, el síntoma de que late vigorosa en sus entrañas la vida republicana.<sup>28</sup>

Así, los civilistas no sólo llegaron a crear un partido político, sino empezaron a defender la idea liberal de los intereses políticos competitivos.

#### 4. LAS CARACTERÍSTICAS DEL PARTIDO CIVIL

El cuerpo dirigente del Partido Civil era la Junta Central (que adoptaría después el nombre de «Comité Directivo»), la cual contaba con al menos dos representantes en cada departamento. Los miembros de la Junta no eran elegidos sino más bien nominados por ella misma. Los jefes de la Junta Central provenían de una Comisión Directiva, en la cual también había representantes de cada departamento. Todos los miembros de esta Junta debían residir en Lima. Para representar a un departamento era necesario o bien haber nacido allí, o tener una conexión especial con él.<sup>29</sup> Una de las tareas de la Junta Central era promover clubes electorales en los departamentos, provincias y distritos. La Junta seleccionaba al menos un agente por cada departamento, cuya labor era

<sup>26</sup> Ricardo W. Espinoza, en *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Perú, Congreso ordinario de 1878*, vol. 1, p. 104.

<sup>27</sup> Carlos María Elías, en *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Perú, Congreso ordinario de 1878*, vol. 1, p. 109.

<sup>28</sup> *Diario de los debates de la Cámara de Diputados del Perú, Congreso ordinario de 1878*, vol. 1, p. 86.

<sup>29</sup> «Bases para el reglamento de la Sociedad Independencia Electoral», artículos 3.º-6.º (*El Comercio*, 2 de mayo 1871, p. 1).

establecer una Junta Departamental en la capital local. Así como en la Junta Central debía haber miembros de cada departamento, también en las Juntas Departamentales debía haber representantes de cada provincia del departamento respectivo. Los integrantes de las Juntas Departamentales tenían por ello que vivir en las capitales de los departamentos.

Estas juntas designaban a personas en cada provincia que tenían la tarea de fundar una junta en su jurisdicción. Se suponía que cada miembro de esta última Junta Provincial estaba a cargo de una sección que constaba de entre cincuenta y cien partidarios. Las secciones a su vez estaban subdivididas en grupos de diez personas, que también tenían un «jefe».<sup>30</sup> En resumen, se trató de una organización centralista y autoritaria. Los integrantes de los diversos cuerpos partidarios no eran elegidos, sino nombrados por el órgano inmediatamente superior. Los representantes de los cuerpos partidarios locales o regionales no tenían voz alguna en las actividades de los cuerpos más altos del aparato partidario, en tanto que un miembro de una Junta Departamental no podía formar parte de la Junta Central por razón de su lugar de residencia. Lo mismo se aplicaba a los miembros de las Juntas Provinciales. La dirigencia nacional del partido estaba por ello conformada íntegramente por residentes en Lima, quienes afirmaban representar los intereses de todo el país.

Como el partido no tenía una lista de miembros, no es fácil estudiar el perfil de los mismos. Sin embargo, analizando la correspondencia de Pardo y las actas de los clubes electorales, se puede decir que —en el ámbito nacional— los que apoyaron a Pardo y a su partido fueron los notables de las distintas localidades. Para Lima, una descripción detallada del perfil social del partido es posible gracias al acta de fundación de la Sociedad Independencia Electoral y a las actas de la Junta Central, del Comité Directivo, de la junta directiva electoral de Lima y de las juntas parroquiales de Lima. Todas estas actas llevan los nombres de los miembros del órgano respectivo. Sumando, se llega a 272 personas, y tenemos datos acerca de 209 de ellas.<sup>31</sup> Tras analizar la posición social de estas últimas, queda claro que el Partido Civil fue la agrupación política de las clases altas y educadas, sin representación importante del artesanado y mucho menos de las clases bajas. Una cuarta parte de las personas indicadas

---

<sup>30</sup> «Bases para el reglamento de la Sociedad Independencia Electoral», *loc. cit.*, artículos 12.º y 17.º.

<sup>31</sup> En mi libro *Política y burguesía en el Perú* (2010) se encuentra el listado con los nombres de estas personas y sus respectivas actividades.

perteneció a la clase alta, es decir, banqueros, hombres dedicados al comercio exterior, dueños de grandes haciendas de azúcar, algodón, etc. Otra cuarta parte se puede clasificar como «clase académica». Se trata de personas con alto nivel educativo: intelectuales destacados, profesores universitarios, médicos, juristas, etc. Otra se puede designar como clase media. Aquí hablamos de comerciantes que probablemente manejaban fortunas más modestas, de empleados públicos y bancarios, además de hombres importantes, fueran hacendados, banqueros, etc. Esta clase media se distinguía por no trabajar con sus manos y por tener un nivel de vida muy superior a la mayoría, tanto en Lima como en el resto del país. Por último, casi una cuarta parte de las 209 personas mencionadas perteneció a las Fuerzas Armadas, mayoritariamente al Ejército y muy pocas a la Marina. Apenas siete miembros provenían del artesanado, lo que significaba que éste apenas constituía un 3% entre los miembros del Partido Civil. Dos de ellos eran tapiceros, dos carpinteros, uno orfebre, otro herrero y uno tipógrafo. Por ende, muchas ramas de los oficios no estaban representadas en absoluto. El pequeño número de los artesanos correspondía con su poco peso en la dirección del partido. En 1871, ningún artesano formó parte de la dirección nacional o provincial (de Lima). Sólo en el ámbito distrital, cuatro de ellos formaban parte de una de las juntas parroquiales. Sin embargo, en ninguna junta hubo más de dos artesanos, lo que significó que ni siquiera en el ámbito parroquial los artesanos tuvieron peso alguno. Sólo en 1879 un artesano llegó a ser miembro del comité directivo, es decir, del comité nacional del partido, que contaba con 28 personas.

No obstante lo anterior, el Partido Civil dependió de los artesanos en las ciudades, tanto en las elecciones como en otras contiendas políticas. El partido no era popular entre las clases humildes de Lima. En 1877, gente que marchaba por las calles lanzó gritos «de muera la Argolla, abajo los ladrones, mueran los blancos» y de extinción de los «bancos y banqueros».<sup>32</sup> Este resentimiento social ya se había expresado en 1876, cuando se atacó la casa de Manuel Pardo junto con el Club de la Unión y la imprenta del periódico civilista *El Comercio*. Para controlar las clases bajas de Lima, el partido necesitaba el apoyo de los artesanos, ya que por medio de ellos se podía ganar por lo menos a una parte de las clases bajas para la causa civilista. Por eso, en 1873 se fundó un periódico

---

<sup>32</sup> La «Argolla» era el apodo del Partido Civil, acuñado por la idea de que éste solamente constaba de un pequeño número de personas (Manuel María del Valle, 22 de septiembre de 1877, AGN-D2, 46-3051).

de artesanos con el nombre de *El Artesano*, que vio la luz en la imprenta de *El Comercio* bajo la supervisión del tipógrafo Ignacio Manco y Ayllón. Tuvo una vida corta y cesó su publicación en diciembre del mismo año. Su sucesor, *El Obrero*, duró más tiempo y apareció una vez a la semana desde marzo de 1875 hasta diciembre de 1877. Salió a la luz inicialmente en la imprenta de *La Opinión Nacional* y posteriormente en la de *El Nacional*, periódico publicado por la Sociedad Tipográfica de Auxilios Mutuos.<sup>33</sup> Por ende, las dos publicaciones de artesanos fueron producidas en las imprentas de los periódicos asociados con el Partido Civil y defendieron a las ideas y los candidatos civilistas. Sin embargo, también aparecieron artículos que dieron a entender que los artesanos tenían intereses propios que defender. Así, abogaron por un rol más importante de los mismos en los comicios, como también criticaron ciertos impuestos que los afectaban. En resumen, el intento de la directiva civilista de ganarse el artesanado para su causa abrió un espacio —para los tipógrafos sobre todo— para que éste expresara opiniones e intereses propios.<sup>34</sup>

Aunque el Partido Civil logró movilizar el apoyo de los artesanos en las elecciones de la década de los setenta, siempre se opuso al ingreso de los mismos al Congreso. Así, los artesanos eran bienvenidos para las luchas callejeras, pero no eran tratados como iguales. En 1877, una asamblea de artesanos vinculados al Partido Civil propuso que un tipógrafo civilista, José Enrique del Campo, postulara al Congreso. Sin embargo, en la lista del partido sólo apareció como candidato para diputado suplente junto a un carpintero, Vicente Zavalaga, que también postulaba para diputado suplente.<sup>35</sup> Más adelante, se anuló la candidatura de Zavalaga, probablemente debido a que otro civilista que no era artesano deseaba postular. Finalmente, Del Campo no fue elegido, pues el civilismo perdió la crucial votación en el Congreso debido a luchas internas entre sus dos líderes: Francisco Rosas y José de la Riva-Agüero.<sup>36</sup> El único artesano elegido para el Congreso de 1878 fue un carpintero del Cusco llamado Francisco González. Éste obtuvo el escaño a costa de un candidato civilista, y sólo cuando el partido aceptó que era «imposible» convencer al

<sup>33</sup> «Un deber de justicia». *El Obrero*, 20 de marzo de 1875, p. 2; *El Obrero*, 15 de enero de 1876.

<sup>34</sup> Para el rol político de los artesanos en Lima, véase GARCÍA-BRYCE 2004.

<sup>35</sup> *El Comercio*, 1 de septiembre de 1877, cit. en MARTÍN 1978: 81; Manuel María del Valle, 1 de septiembre de 1877, AGN-D2, 46-3051.

<sup>36</sup> Manuel María del Valle, 19 de septiembre de 1877, AGN-D2, 46-3051.

Congreso de que su candidato había ganado la elección, llegó a un acuerdo con González y éste ingresó en la Cámara de Diputados.<sup>37</sup> En suma, a pesar de que no se les consideraba iguales, los artesanos sabían que eran indispensables para el partido, y pronto empezaron a exigir un rol más prominente en la vida política. El Partido Civil poco a poco cedió a las presiones del artesanado y, de esta manera, la participación política en las ciudades se amplió.<sup>38</sup>

## CONCLUSIONES

El Partido Civil fue el primer partido político moderno en la historia del Perú. Antes existieron clubes electorales, redes de lealtades de líderes políticos (partido Piérola, partido Pardo, etc.) e ideologías políticas (partido liberal, partido conservador, etc.). A diferencia de lo que se había llamado hasta entonces «partido», el Partido Civil fue una organización con estructuras internas de comunicación y de poder. El Partido Civil surgió en los años setenta del siglo XIX. No se puede decir que se fundó en 1871 porque sólo después se desarrollaron todas sus características. El fin de la presidencia de Pardo en 1876 y su posterior exilio fueron decisivos para que el mando del partido pasara de una persona a un grupo de personas, con lo cual cambiaron las características de la agrupación.

El Partido Civil surgió debido a las exigencias de la lucha política, sobre todo las elecciones y el trabajo en el Congreso. En los años setenta había elecciones cada dos años, y cada una de ellas implicaba campañas electorales prolongadas. De esta manera, los que se habían unido para apoyar a Manuel Pardo en la campaña de 1871-1872 se volvieron a unir cada dos años para apoyar a candidatos de su entorno. A la vez, era necesario cerrar filas en el Congreso para ganar las votaciones en las dos Cámaras. Por eso, el trabajo electoral corrió paralelo con el trabajo en el Congreso durante casi una década. No debe sorprender que hombres de negocios, finanzas y administración empezaran a levantar estructuras organizativas para poder responder mejor a las necesidades en las campañas electorales y en el Parlamento. De ahí surgió el Partido Civil. El hecho de que el partido no fuera invención de un gran hombre sino resultado de la contienda electoral y parlamentaria subraya la importancia de las elecciones y el Congreso para la vida y la cultura políticas de un país.

---

<sup>37</sup> José de la Riva-Agüero, 3 de mayo de 1878, AGN-D2, 36-2488.

<sup>38</sup> Aquí me limito a analizar el rol de los artesanos. Para la participación política de las clases bajas rurales, véanse, por ejemplo, THURNER 1997 y MALLON 1995.

El Partido Civil fue el partido de la burguesía limeña. Los grupos más importantes que lo controlaron pertenecieron a la clase alta limeña (banqueros, grandes comerciantes y hacendados costeños) y a la clase académica (las profesiones liberales, profesores universitarios y administradores públicos y privados del más alto nivel). El Ejército y la Marina jugaron un rol subordinado, al igual que la clase media, en especial empleados y comerciantes de menor importancia. El artesanado no tuvo un papel destacado dentro del partido. Sin embargo, el Partido Civil logró movilizar mucho apoyo del artesanado en las campañas electorales. El Partido Civil tuvo muchos vínculos y contactos en todo el país. No obstante, siempre fue dirigido y controlado desde Lima. El surgimiento del partido no se debió exclusivamente al poder económico y social de la burguesía limeña sino también a su experiencia asociativa. El gran número de asociaciones económicas, sociales, educativas y políticas aparecidas en Lima en la década del sesenta cambió a la ciudad y le dio un perfil distintivo a la burguesía. Las experiencias asociativas fueron claves para ganar las elecciones en los años setenta y para la constitución del partido.

Con el Partido Civil la burguesía limeña intentó dominar el país. Sus líderes consideraban que eran lo suficientemente fuertes para levantar un partido propio, capaz de integrar en posiciones subalternas a otros grupos del país. El partido estableció vínculos duraderos y estables con muchísimos notables provincianos y con un gran número de artesanos en Lima y otras ciudades. Sin embargo, siempre fue un pequeño grupo limeño el que tomó las decisiones. Así, el partido fue nacional y centralista a la vez. Fue nacional porque logró, por un corto tiempo, crear alianzas con gente de poder en todas las provincias del Perú y, a la vez, ganar el apoyo de líderes importantes de los artesanos. Tanto en el sentido geográfico como en el social, el Partido Civil encabezó un movimiento político en el ámbito nacional. No obstante, siempre se trató de alianzas tácticas para ganar contiendas políticas. El partido no defendió los intereses de los artesanos o de algún grupo social que no fuera la burguesía limeña. Por eso, el Partido Civil, antes de la Guerra con Chile, representa un momento especial en la historia peruana, ya que raras veces la burguesía limeña se sintió tan fuerte frente a todos: los militares, las clases bajas urbanas, los notables provincianos y el capital extranjero.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIRRE, Carlos

1993 *Agentes de su propia libertad: los esclavos de Lima y la desintegración de la esclavitud, 1821-1854*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal &amp; Francisco NÚÑEZ DÍAZ

2006 «Ensayo bibliográfico: las elecciones peruanas decimonónicas». *Elecciones*, vol. V, n.º 6, pp. 219-242.

AMAYO, Enrique

1988 *La política británica en la Guerra del Pacífico*. Lima: Editorial Horizonte.

ÁVILA, Alfredo

2007 «Liberalismos decimonónicos. De la historia de las ideas a la historia cultural e intelectual». En: PALACIOS, Guillermo (ed.). *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina, siglo XIX*. México D.F.: El Colegio de México.

BASADRE, Jorge

1969 *Historia de la república del Perú (1822-1933)*. Lima: Editorial Universitaria.

BONILLA, Heraclio

1974 *Guano y burguesía en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

CAMPRUBÍ ALCÁZAR, Carlos

1957 *Historia de los bancos en el Perú*. Lima: Editorial Lumen.

DELGADO, Washington

1980 *Historia de la literatura republicana. Nuevo carácter de la literatura en el Perú independiente*. Lima: Ediciones Rikchay Perú.

DUVERGER, Maurice

1951 *Les partis politiques*. París: Colin.

FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, Javier

2008 «Liberalismos nacientes en el Atlántico iberoamericano: “liberal” como concepto y como identidad política, 1750-1850». *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*. XLV, pp. 149-195.

FLORES-GALINDO, Alberto

1984 *La ciudad sumergida. Aristocracia y plebe en Lima, 1760-1830*. Lima: Editorial Horizonte.

FORMENT, Carlos A.

2003 *Democracy in Latin America, 1760-1900*. Vol. 1: Civic Selfhood and Public Life in Mexico and Peru. Chicago: University of Chicago Press.

FUENTES, Manuel Atanasio

1863 *Guía de domicilio de Lima para el año de 1864*. Lima: Imprenta del autor.

GARCÍA-BRYCE, Íñigo

2004 *Crafting the Republic. Lima's Artisans and Nation Building in Peru, 1821-1879*. Albuquerque: University of New Mexico Press.

GOOTENBERG, Paul

1993 *Imagining Development: Economic Ideas in Peru's «Fictitious Prosperity of Guano, 1840-1880»*. Berkeley: University of California Press.

HUNT, Shane

1984 «Guano y crecimiento en el Perú del siglo XIX». *Revista Latinoamericana de Historia Económica y Social* IV, pp. 35-94.

HUNTINGTON, Samuel P.

2006 *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.

- JACOBSEN, Nils & Cristóbal ALJOVÍN DE LOSADA (eds.)  
2005 *Political cultures in the Andes, 1750-1950*. Durham: Duke University Press. [Existe edición en castellano: *Cultura política en los Andes (1750-1950)*. Lima: Fondo Editorial UNMSM, IFEA, Cooperación francesa para los Países Andinos, 2007)
- KOCKA, Jürgen & Ute FREVERT (eds.)  
1988 *Bürgertum im 19. Jahrhundert. Deutschland im europäischen Vergleich*, 3 vols. Múnich: Deutscher Taschenbuch-Verlag.
- LA PALOMBARA, Joseph & Myron WEINER  
1966 «The origin and development of political parties». En: LA PALOMBARA, Joseph & Myron WIENER (eds.). *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press.
- LIPSET, Seymour & Stein ROKKAN  
1967 «Cleavage structures, party systems, and voter alignments. An introduction». En: LIPSET, Seymour & Stein ROKKAN (eds.). *Party systems and voter alignment. Cross national perspectives*. Nueva York: Free Press.
- MALLON, Florencia E.  
1995 *Peasant and Nation. The Making of Postcolonial Mexico and Peru*. Berkeley: University of California Press.
- MARTIN, José Carlos  
1974 *1872*. Lima: s.p.i.  
1978 *Manuel Pardo en Chile*. Lima: P. L. Villanueva.
- MARTÍNEZ RIAZA, Ascensión  
1985 *La prensa doctrinal en la independencia del Perú, 1811-1824*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- McEVOY, Carmen  
1994 *La utopía republicana; Un proyecto nacional en el siglo XIX. Manuel Pardo y su visión del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

McEvoy, Carmen (ed.)

2004 *La experiencia burguesa en el Perú (1840-1940)*. Fráncfort del Meno y Madrid: Vervuert/Iberoamericana.

MIRÓ QUESADA LAOS, Carlos

1957 *Historia del periodismo peruano*. Lima: Librería Internacional del Perú.

MÜCKE, Ulrich

2010 *Política y burguesía en el Perú. El Partido Civil antes de la Guerra con Chile*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto Francés de Estudios Andinos.

OSTERHAMMEL, Jürgen

2009 *Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts*. München: C.H. Beck.

PANEBIANCO, Angelo

1988 *Political parties. Organization and power*. Cambridge: Cambridge University Press, (ed. original italiana 1982).

PERALTA RUIZ, Víctor

2003 «Las trampas de la imparcialidad. *El Comercio* y el gobierno del general Ramón Castilla, Perú, 1845-1850». *Debate y Perspectivas. Cuadernos de Historia y Ciencias Sociales*, 3, pp. 81-106.

PRINCE, Carlos

1875 *Anuario mercantil para el año 1874*. Lima: s.p.i.

PUENTE CANDAMO, José A. de la & José de la PUENTE BRUNKE (eds.)

2008 *El Perú desde la intimidad. Epistolario de Manuel Candamo (1873-1904)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

QUIROZ, Alfonso W.

1987 *La deuda defraudada: consolidación de 1850 y dominio económico en el Perú*. Lima: Instituto Nacional de Cultura, Editora Nuevo Mundo.

RAGAS ROJAS, José

2003 «Los “espejos rotos” de la opinión pública. Periodismo y política en el Perú, 1845-1860». *Debate y Perspectivas. Cuadernos de Historia y Ciencias Sociales*, 3, pp. 107-125.

2006 «Clío en las urnas. La historiografía electoral sobre el Perú. Estado de la cuestión y guía bibliográfica (1810-1930)». *Elecciones*, vol. V, n.º 6, pp. 243-272.

SÁNCHEZ, Luis Alberto

1965 La literatura peruana. *Derrotero para una historia cultural del Perú*, 2 vols. Lima: Ed. de Ediventas.

SCHUMPETER, Joseph A.

1950 *Capitalism, socialism and democracy*, 2.ª ed. Nueva York: Harper & Brothers.

THURNER, Mark

1997 *From Two Republics to One Divided. Contradictions of Postcolonial Nationmaking in Andean Peru*. Durham & Londres: Duke University Press.

TORRES PAZ, José Andrés

1877 *La oligarquía y la crisis*. Lima: Imprenta del Teatro.

WEBER, Max

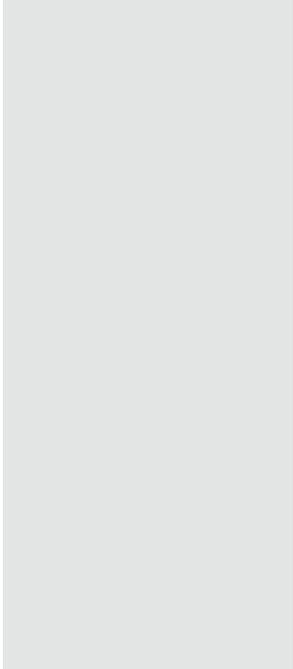
1983 *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. México: Fondo de Cultura Económica (primera edición en español 1944, edición original alemana 1921).

[Sobre el autor]

### ULRICH MÜCKE

Alemán. Catedrático de Historia de América Latina y de la Península Ibérica en la Universidad de Hamburgo. Ha sido profesor asistente en las universidades de Erfurt y de Gotinga y profesor invitado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Entre 2005 y 2008 fue vicepresidente de la Asociación de Historiadores Latinoamericanistas en Europa y desde 2010 forma parte del comité editorial del *Anuario de Historia de América Latina*.

Entre sus publicaciones se encuentran: *Political Culture in Nineteenth-Century Peru. The rise of the Partido Civil* (University of Pittsburgh Press, 2004), *América negra. Una historia de la esclavitud* (en alemán, Múnich 2008, con J. Meissner y K. Weber), *Contra ilustración y revolución. El surgimiento del pensamiento conservador en el mundo ibérico, 1770-1840* (en alemán, Colonia 2008).



ÍNDICE  
ONOMÁSTICO

---

ELECCIONES  
[VOL. 1, N.º 1] - [VOL. 9, N.º 10]



## A

### **ABAD YUPANQUI, SAMUEL**

El proceso de amparo en materia electoral: Un instrumento para la tutela de los derechos fundamentales [vol. 1, n.º 1]

Participación ciudadana: avances y retos pendientes [vol. 8, n.º 9]

### **ÁGUILA, ALICIA DEL**

El otro desborde popular: el voto analfabeto, los nuevos ciudadanos y la «crisis» del sistema de partidos peruano [vol. 8, n.º 9]

### **AGUILAR GIL, ROISIDA**

El sufragio de la mujer: debate en el Congreso Constituyente de 1931-1932 [vol. 1, n.º 1]

La ampliación del cuerpo electoral. Ciudadanía, sufragio femenino y experiencia parlamentaria 1956-1962 [vol. 2, n.º 2]

### **ALCÁNTARA, MANUEL**

América Latina después de las elecciones [vol. 6, n.º 7]

Partidos políticos en América Latina: hacia una profesionalización de calidad [vol. 9, n.º 10]

### **ALJOVÍN DE LOSADA, CRISTÓBAL**

Votos y bayonetas: Perú 1825-1851 [vol. 4, n.º 5]

- Ensayo bibliográfico: las elecciones peruanas decimonónicas [vol. 5, n.º 6]  
La campaña presidencial de Lizardo Montero (1875-1876) [vol. 6, n.º 7]  
El imaginario político en torno a las elecciones: Perú 1808-1870 [vol. 9, n.º 10]

**ARAYA, EDUARDO**

- Elecciones presidenciales en Chile [vol. 4, n.º 5]  
Las elecciones presidenciales y parlamentarias en Chile 2005-2006 y las perspectivas del cuarto gobierno de la Concertación [vol. 5, n.º 6]  
Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina: las posibilidades de la democracia electrónica en el ámbito local [vol. 6, n.º 7]

## B

**BÁEZ SILVA, CARLOS**

- Jurisprudencia sobre la prueba en el Derecho electoral federal mexicano [vol. 9, n.º 10]

**BARRAT I ESTEVE, JORDI**

- Aproximación a las urnas electrónicas. Análisis de sus modalidades y evaluación de su utilidad [vol. 7, n.º 8]

**BENSA MORALES, JESSICA**

- El sistema electoral subnacional en Perú y Chile entre 1980 y 2002 [vol. 1, n.º 1]

**BLANCAS BUSTAMANTE, CARLOS**

- El referéndum en la Constitución peruana [vol. 3, n.º 3]  
La Ley de Partidos Políticos. Análisis jurídico [vol. 4, n.º 5]

**BRITTO, CARLOS AYRES**

- La informatización del proceso electoral brasileño: tecnología al servicio de la democracia [vol. 7, n.º 8]

## C

### **CABEZAS RINCÓN, LINA MARÍA**

Éxito electoral de los partidos políticos en la Región andina 1990-2005 [vol. 9, n.º 10]

### **CÁCERES MAURICCI, RONNY**

2004: elecciones en Latinoamérica y España [vol. 3, n.º 3]

Los procesos electorales de Uruguay y los Estados Unidos de América [vol. 3, n.º 4]

### **CASAS, KEVIN**

Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina [vol. 9, n.º 10]

### **CHIARAMONTI, GABRIELLA**

Elecciones en Trujillo (La Libertad) antes y después de las reformas de los años 1895 y 1896 [vol. 6, n.º 7]

### **CIENFUEGOS SALGADO, DAVID**

Jurisprudencia sobre la prueba en el Derecho electoral federal mexicano [vol. 9, n.º 10]

### **CISNEROS, ISIDRO H.**

Breve reflexión sobre las elecciones en el Distrito Federal, México [vol. 6, n.º 7]

## D

### **DEMÉLAS, MARIE-DANIELLE**

El sufragio indígena en los Andes durante el período revolucionario (1810-1815): ¿electorado cautivo o guerra de castas? [vol. 6, n.º 7]

## F

### **FERREIRA RUBIO, DELIA**

El control del financiamiento de los partidos en Argentina ¿Qué cambió con la nueva ley? [vol. 3, n.º 4]

La rendición de cuentas partidarias [vol. 4, n.º 5]

### **FLÓREZ HENAO, JAVIER ANDRÉS**

Latinoamérica: radiografía de las barreras político-electorales [vol. 7, n.º 8]

### **FRANCO-CUERVO, ANA BEATRIZ**

Latinoamérica: radiografía de las barreras político-electorales [vol. 7, n.º 8]

### **FREIDENBERG, FLAVIA**

Los partidos políticos y la gobernabilidad democrática en América Latina [vol. 9, n.º 10]

## G

### **GAMBOA BALBÍN, CÉSAR**

¿Excepciones al modelo electoral gaditano? Las elecciones directas en el Perú del siglo XIX [vol. 2, n.º 2]

Rastreado la participación indígena: «Pueblo de peruanos» en la legislación electoral del siglo XIX [vol. 8, n.º 9]

### **GARCÍA SORIANO, MARÍA VICENTA**

Aspectos jurídicos del voto electrónico y las garantías de la integridad del proceso electoral [vol. 7, n.º 8]

### **GUERRA MARTINIÈRE, MARGARITA**

Del voto militar [vol. 2, n.º 2]

### **GUIBOVICH PÉREZ, PEDRO**

Velos y votos: elecciones en los monasterios de monjas de Lima colonial [vol. 2, n.º 2]

# H

**HANDABAKA, OMAR**

El sistema político alemán: balance y retos [vol. 3, n.º 3]

La financiación partidaria en la República Federal Alemana [vol. 3, n.º 4]

¿Elecciones para el Bundestag el 18 de setiembre? [vol. 4, n.º 5]

**HERRERA GARCÍA, ALFONSO**

Derecho electoral local: el caso de México [vol. 3, n.º 4]

# J

**JARAMILLO, JUAN FERNANDO**

Los tribunales electorales en Latinoamérica. Un estudio comparativo [vol. 3, n.º 4]

La reforma de la organización electoral colombiana [vol. 7, n.º 8]

# K

**KENNEY, CHARLES D.**

Muerte y renacimiento de un sistema de partidos. Perú 1978-2001 [vol. 3, n.º 4]

# L

**LANDA, CÉSAR**

Antejuicio político [vol. 4, n.º 5]

Tribunal Constitucional y Jurado Nacional de Elecciones [vol. 6, n.º 7]

**LAURENT, VIRGINIE**

Movimiento indígena y retos electorales en Colombia: regreso de lo indio para una apuesta nacional [vol. 8, n.º 9]

**LOAYZA ORIHUELA, JULIO CÉSAR**

La campaña presidencial de Lizardo Montero (1875-1876) [vol. 6, n.º 7]

**LOYOLA ESCAJADILLO, CARLOS**

La planificación electoral: elemento clave para el éxito del desarrollo de procesos electorales [vol. 5, n.º 6]

## M

**MATEOS DÍAZ, ARACELI**

Actitudes de votantes y de abstencionistas. El caso de las elecciones españolas de 2000 [vol. 3, n.º 3]

**MONSALVE, MARTÍN**

Los procesos electorales de Uruguay y los Estados Unidos de América [vol. 3, n.º 4]

**MORALES QUIROGA, MAURICIO**

Las elecciones municipales en Chile 2008. Bases electorales por coalición y efecto de la aprobación presidencial [vol. 8, n.º 9]

**MÜCKE, ULRICH**

Burguesía, Congreso y Elecciones. El Partido Civil antes de la Guerra con Chile [vol. 9, n.º 10]

## N

**NOHLEN, DIETER**

Sistemas electorales: diez diferenciaciones y una recomendación [vol. 1, n.º 1]

Desafíos de la democracia contemporánea [vol. 2, n.º 2]

La participación electoral como objeto de estudio [vol. 3, n.º 3]

Tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales [vol. 5, n.º 6]

El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal (la igualdad electoral en debate – con una mirada a Venezuela) [vol. 6, n.º 7]

La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparativa [vol. 7, n.º 8]

Introducción a los sistemas electorales de los países árabes e islámicos [vol. 9, n.º 10]

#### **NOHLEN, NICOLAS**

El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal (la igualdad electoral en debate – con una mirada a Venezuela) [vol. 6, n.º 7]

#### **NUNES, LUIS FERNANDO**

Cultura democrática y elecciones [vol. 3, n.º 3]

#### **NÚÑEZ DÍAZ, FRANCISCO**

Ensayo bibliográfico: las elecciones peruanas decimonónicas [vol. 5, n.º 6]

## **O**

#### **O'PHELAN GODOY, SCARLETT**

Ciudadanía y etnicidad en las Cortes de Cádiz [vol. 1, n.º 1]

#### **OROZCO HENRÍQUEZ, J. JESÚS**

Criterios relevantes de la justicia electoral mexicana [vol. 2, n.º 2]

## **P**

#### **PANIAGUA CORAZAO, VALENTÍN**

El derecho de sufragio en el Perú [vol. 2, n.º 2]

**PÉREZ-LIÑÁN, ANÍBAL**

La evolución de los regímenes políticos y el sistema electoral en Latinoamérica, 1903-2004 [vol. 8, n.º 9]

**PINHEIRO, MARIA CLAUDIA BUCCHIANERI**

La informatización del proceso electoral brasileño: tecnología al servicio de la democracia [vol. 7, n.º 8]

## R

**RAGAS, JOSÉ**

Clío en las urnas. La historiografía electoral sobre el Perú. Estado de la cuestión y guía bibliográfica (1810-1930) [vol. 5, n.º 6]

**RENIU I VILAMALA, JOSEP M.**

¿Y dónde está mi voto? Un análisis comparado de los efectos sociopolíticos de la introducción del voto electrónico [vol. 7, n.º 8]

**REYNA IZAGUIRRE, CARLOS**

Sísifo en los Andes (a propósito de la ley y las vicisitudes de los partidos y el sistema de partidos en el Perú) [vol. 3, n.º 4]

**RIAL, JUAN**

Posibilidades y límites del voto electrónico [vol. 3, n.º 3]

Financiamiento de campañas y partidos políticos. Los medios de comunicación [vol. 3, n.º 4]

**ROMERO BALLIVIÁN, SALVADOR**

En los orígenes del sistema de partidos boliviano: las tres generaciones partidarias del siglo XX [vol. 9, n.º 10]

**ROWLAND GARCÍA, MICHEL**

Las elecciones presidenciales en Ecuador [vol. 5, n.º 6]

## S

### **SÁNCHEZ MEDERO, GEMA**

Elecciones al Parlamento Europeo del 7 de junio de 2009. Europa mira hacia la derecha [vol. 8, n.º 9]

### **SÁNCHEZ MEDERO, RUBÉN**

Elecciones al Parlamento Europeo del 7 de junio de 2009. Europa mira hacia la derecha [vol. 8, n.º 9]

### **SCHMIDT, GREGORY D.**

¿«Crimen perfecto»? Personeros, observadores y fraude en el escrutinio de la elección presidencial del año 2000 en el Perú [vol. 4, n.º 5]

### **SOBRADO GONZÁLEZ, LUIS ANTONIO**

Las instituciones electorales en un contexto de transición tecnológica: hacia el voto electrónico en Costa Rica [vol. 7, n.º 8]

## T

### **TUESTA SOLDEVILLA, FERNANDO**

La investigación sobre elecciones: un balance necesario [vol. 1, n.º 1]

Abstencionismo y ausentismo ¿son iguales? [vol. 2, n.º 2]

El voto electrónico [vol. 3, n.º 3]

La democracia tiene un costo: hacer elecciones [vol. 3, n.º 4]

### **TULA, MARÍA INÉS**

La observación electoral con voto electrónico [vol. 7, n.º 8]

# U

## ULLOA, FÉLIX

Aplicación efectiva de las normas en los regímenes de financiamiento político y de sanciones. Una visión comparativa en América Latina [vol. 4, n.º 5]

Las elecciones de febrero y abril 2006 en Haití [vol. 5, n.º 6]

# V

## VALDÉS ESCOFFERY, EDUARDO

El subsidio electoral directo en Panamá [vol. 3, n.º 4]

## VALVERDE LOYA, MIGUEL ÁNGEL

La publicidad negativa en la campaña presidencial mexicana de 2006 [vol. 5, n.º 6]

## VARGAS LEÓN, CARLOS

Derecho electoral municipal: un análisis sociológico de su variación en el Perú 1980-2002 [vol. 1, n.º 1]

¿Quiénes gobiernan los municipios y regiones? Perfiles de los candidatos y electos en el año 2002 [vol. 3, n.º 3]

## VERA CABRERA, LUZ MARINA

Participación de las mujeres en las elecciones generales: Perú, 2006 [vol. 5, n.º 6]

## VILLARREAL DÍAZ, ANA MARÍA

Conflictos de competencia en la función de fiscalización del Jurado Nacional de Elecciones [vol. 1, n.º 1]

**W****WILHELM SPECK, BRUNO**

¿Reaccionar ante los escándalos o perseguir ideales? La regulación del financiamiento político en Brasil [vol. 5, n.º 6]

**WILLS OTERO, LAURA**

La evolución de los regímenes políticos y el sistema electoral en Latinoamérica, 1903-2004 [vol. 8, n.º 9]

**Y****YRIVARREN, JORGE**

Electrónica y democracia [vol. 3, n.º 3]

**Z****ZELAYA VELÁSQUEZ, ROSA MARINA**

El proceso electoral 2006 en Nicaragua [vol. 5, n.º 6]

**ZOVATTO, DANIEL**

La participación electoral en América Latina. Tendencias y perspectivas 1978-2000 [vol. 2, n.º 2]

La reforma político-electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias, 1978-2005 [vol. 4, n.º 5]

Balance electoral latinoamericano: noviembre 2005-diciembre 2006 [vol. 6, n.º 7]

Las instituciones de la democracia directa a escala nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2009 [vol. 8, n.º 9]

Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina [vol. 9, n.º 10]

# Guía para autores y cesión de derechos con fines de difusión

---

---

## I. SOBRE LA REVISTA *ELECCIONES*

La revista *Elecciones* es una publicación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) especializada en temas electorales. Fue fundada en el año 2002. Sus artículos son elaborados por destacados especialistas de la Ciencia Política, el Derecho, la Historia y otras áreas afines a lo electoral, provenientes de diversas instituciones locales y extranjeras, públicas y privadas; así como por autoridades electorales que reflexionan sobre su quehacer. Está dirigida a un público académico, dirigencias partidarias, funcionarios electorales, organismos públicos y organizaciones sociales vinculadas al tema electoral.

La revista es dirigida por la Jefatura Nacional de la ONPE; la edición y coordinación recaen en la Gerencia de Información y Educación Electoral. Cuenta, además, con el respaldo de un Consejo Editorial externo conformado por destacados académicos nacionales y extranjeros. Cada artículo que se recibe es evaluado por el sistema *peer review*. Los números de registro de la publicación son:

Depósito Legal: 2002-5121

REGISTRO INTERNACIONAL:

ISSN versión impresa 1994-5272

ISSN versión electrónica 1995 6290

Respecto al contenido, cada número de *Elecciones* tiene el mismo esquema: un tema central que cambia en cada entrega, una sección de Derecho Electoral, otra de Historia Electoral, y a veces tiene un acápite —Misceláneas— en el cual se resume e informa sobre los procesos electorales que se están desarrollando en el mundo.

Adicional a la versión impresa, cada número de *Elecciones* puede ser descargado íntegramente a través del portal electrónico de la ONPE: <[www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)>. Asimismo, también están disponibles en los siguientes servicios bibliográficos y base de datos:

- Ulrich's Web <<http://www.ulrichsweb.com/ulrichsweb/>>
- Dialnet. Portal de difusión de la producción científica hispana <<http://dialnet.unirioja.es/>>.
- E-Libro: Base de datos de publicaciones en español <<http://www.e-libro.com>>.
- Latindex: catálogo de publicaciones científicas. <<http://www.latindex.unam.mx/>>.

## II. GUÍA PARA AUTORES

Los artículos deben aportar conocimiento en temas electorales y ser inéditos en español, además de ser concisos. El sistema de arbitraje aplicado a los artículos es el peer review. Los artículos aprobados para publicación deben contar con la aprobación del Consejo Editorial (árbitros), así como de la Dirección de la revista.

Las colaboraciones deben ser enviadas a través de la siguiente dirección electrónica: <[publicaciones@onpe.gob.pe](mailto:publicaciones@onpe.gob.pe)>.

Se deben enviar dos archivos en formato DOC (Ms Word): el primero con el cuerpo del artículo sin contener los datos del autor; el segundo archivo debe incluir sólo los datos del autor (nombre, filiación institucional, correo electrónico, URL, blog y una breve biografía de entre 100 y 120 palabras). Este procedimiento se aplica con el fin de asegurar el anonimato en el proceso de arbitraje de los artículos.

Las imágenes no deben ser incrustadas en el documento sino enviadas en un archivo adjunto en formato jpg o tiff (resolución mínima 300 pp.). En caso de realizar cuadros, tablas, gráficos o similares en Excel, se debe adjuntar el archivo original en dicho formato.

Los artículos deben cumplir con la siguiente estructura:

- 1) Para la sección central, Derecho e Historia Electoral, la extensión es de un máximo de 25 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, notas y bibliografía. Sólo en casos excepcionales se aceptarán trabajos de mayor extensión.
- 2) Se debe omitir colocar en el artículo el nombre y filiación institucional para asegurar el anonimato en el proceso de arbitraje.

- 3) El texto de artículo, incluyendo títulos y subtítulos, debe presentarse a espacio y medio, en letra tipo Arial de 12 puntos.
- 4) La página debe ser de formato A-4 y con márgenes de 3cm a cada lado.
- 5) La bibliografía citada se incorporará al final del artículo, en orden alfabético.

Los artículos deben contener:

- 1) Título en español e inglés
- 2) Resumen y *Abstract* entre 100 y 120 palabras cada uno.
- 3) 5 palabras claves en inglés y castellano
- 4) Breve biografía de los autores, entre 100 y 120 palabras. Aparte incluir filiación institucional, correo electrónico, URL, blog.

Las citas bibliográficas se basan en pautas establecidas por *American Psychological Association* (APA), en *Publication Manual of the American Psychological Association*, 5.ª ed., 2001, y se incorporan modificaciones. Los autores deben adecuarse al esquema presentado a continuación. En las Referencias bibliográficas al final de cada ensayo, los apellidos de los autores van en versalitas.

- ♦ Libro (un autor)

*Referencia:*

LIPHART, Arend

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

*En el texto:* (LIPHART 1987)

Si el libro tiene más de una edición o volúmenes o se cita algún tomo (t.) o volumen (vol./vols.) en particular, la referencia es la siguiente:

SARTORI, Giovanni

1989 *Teoría de la democracia*. 2 vols. Madrid: Alianza.

*En el texto:*

BASADRE, Jorge

1983 *Historia de la República*. 7ª. ed., 11 t. Lima: Editorial Universitaria.

(BASADRE 1983: VI, 57) que equivale al tomo sexto, página 57, de la obra de Basadre del año 1983.

- ♦ Libro (dos o más autores)

*Referencia:*

ALJOVÍN DE LOSADA, Cristóbal & Sinesio LÓPEZ (eds.)  
2005 *Historia de las elecciones en el Perú*. Estudios sobre el gobierno representativo. Lima: IEP.

En el texto: (ALJOVÍN DE LOSADA & LÓPEZ, 2005)

En el texto (3 o más autores):

(MOYA ANEGÓN, LÓPEZ GIJÓN & GARCÍA CARO 1979)

Si son más de tres los autores, debe citarse sólo el primero:

(MOYA ANEGÓN 1979)

- ♦ Capítulo de libro

*Referencia:*

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

En el texto: (GAMBOA 2005)

- ♦ Artículo de publicación periódica

*Referencia:*

HUNTINGTON, Samuel  
1989 «El sobrio significado de la democracia». *Estudios Públicos*. 33: 24-56. Santiago.

En el texto: (HUNTINGTON 1989)

- ♦ Artículo de un diario

*Referencia:*

SALAZAR VEGA, Elizabeth  
2008 «Los últimos repatriados de Tarapacá». *El Comercio* (25 de julio): A8. Lima.

En el texto: (SALAZAR VEGA 2008)

- ♦ Documentos de Internet

*Referencia:*

ROSANVALLON, Pierre

2004 «La democracia en América Latina». En PNUD. Contribuciones para un debate. Comentarios. Revisado el 13 de septiembre de 2007 en <[www.ndipartidos.org/es/node/1336](http://www.ndipartidos.org/es/node/1336)>.

En el texto: (ROSANVALLON 2004)

Durante el proceso de edición, el autor deberá resolver consultas sobre su artículo que le alcance la Coordinación de la revista.

La revista *Elecciones* no tiene carácter comercial, razón por la cual las colaboraciones no son retribuidas económicamente. Sin embargo, los autores de los artículos publicados en la revista recibirán cinco ejemplares de ésta, además de 15 sobretiros del artículo.

Para cualquier consulta dirigirse a:

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES  
Gerencia de Información y Educación Electoral  
Subgerencia de Información e Investigación Electoral  
Área de Información e Investigación Electoral  
Jr. Washington 1894, Lima 1, Perú  
Tel. (51 1) 417-0630 anexo 7232  
<[publicaciones@onpe.gob.pe](mailto:publicaciones@onpe.gob.pe)>.

### III. CESIÓN DE DERECHOS CON FINES DE DIFUSIÓN

*Elecciones* está indizada en prestigiosos servicios bibliográficos y bases de datos especializadas con el fin de difundir sus contenidos a un mayor número de usuarios. Para tal fin, es necesario que los autores estén de acuerdo con la siguiente declaración y la hagan llegar firmada al correo de la revista:

«Yo ...[nombre del autor]... cedo a favor de la Oficina Nacional de Procesos Electorales los derechos de explotación sobre el artículo de mi propiedad, así como, el derecho de realizar, autorizar o prohibir:

- a) La reproducción de la obra por cualquier forma o procedimiento.
- b) La comunicación al público de la obra por cualquier medio.
- c) La distribución al público de la obra.
- d) La traducción, adaptación, arreglo u otra transformación de la obra.
- e) La importación al territorio nacional de copias de la obra hechas sin autorización del titular del derecho por cualquier medio, incluyendo mediante transmisión.
- f) Cualquier otra forma de utilización de la obra que no está contemplada en la ley como excepción al derecho patrimonial, siendo la lista que antecede meramente enunciativa y no taxativa.

En consecuencia, el artículo de propiedad del autor antes mencionado, que es materia de la presente cesión, podrá formar parte: del formato físico de la revista *Elecciones*, de la página Web de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y de cualquier otro medio óptico, electrónico y digital que esta oficina crea conveniente utilizar.»

[Fecha]

[firma]

[Nombres y apellidos]

Para ello, cuando acepten escribir el artículo, o cuando envíen el artículo para ser revisado, deberán señalar expresamente estar de acuerdo con lo señalado en este acápite.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA  
[www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)  
TEL. 332-3229 & FAX 424-1582  
DICIEMBRE 2010 & LIMA-PERÚ

SE UTILIZARON CARACTERES  
FUTURA LT BT EN 18 PUNTOS  
PARA LOS TÍTULOS Y  
GARAMOND PREMIERE PRO EN 12,3 PUNTOS  
PARA EL CUERPO DE TEXTO

