

# DIÁLOGO ELECTORAL 2011



**ONPE**

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES



# **DIÁLOGO ELECTORAL 2011**



**OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES**

Oficina Nacional de Procesos Electorales  
Diálogo Electoral / Oficina Nacional de Procesos Electorales  
Lima: ONPE, Oficina General de Comunicaciones e Imagen Institucional, 2012  
164 páginas

DEMOCRACIA / TECNOLOGÍA / PARTICIPACIÓN CIUDADANA / CONTROL CIUDADANO /  
VOTO ELECTRÓNICO / PARTIDOS POLÍTICOS / ELECCIONES / CIUDADANÍA / SISTEMA  
ELECTORAL / GOVERNABILIDAD / CAMPAÑA ELECTORAL

© Oficina Nacional de Procesos Electorales  
Oficina General de Comunicaciones e Imagen Institucional  
Jr. Washington 1894, Lima 1, Perú  
Central telefónica: 417-0630  
Correo electrónico: [dialogoelectoral@onpe.gob.pe](mailto:dialogoelectoral@onpe.gob.pe)  
Web: [www.onpe.gob.pe](http://www.onpe.gob.pe)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2008-14046  
Tiraje: 500 ejemplares

El contenido de este documento es de exclusiva responsabilidad de los autores.  
No refleja necesariamente la opinión de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

Lima, diciembre de 2012

# Índice

Presentación .....	5
Elecciones Generales 2011: gobernabilidad y democracia .....	7
Juan de la Puente	
La Ley de Partidos Políticos (Ley n.º 28094) .....	29
Francisco Eguiguren	
Financiamiento de campañas electorales .....	41
Luis Nunes	
Parlamento Andino .....	57
Luis Enrique Aguilar Cardoso	
La valla electoral y la cifra repartidora .....	79
Percy Medina	
• Flujo de actas y barrera electoral .....	89
Raúl Murga	
Parlamento, gobierno y ciudadanía .....	95
José Elice	
Partidos políticos y sistemas de partidos .....	113
David Sulmont	
Las redes sociales y la política .....	131
César Girón	
El voto electrónico presencial .....	143
Ricardo Saavedra	
• La solución tecnológica propia .....	155
Karent Asca	
• La primera experiencia de voto electrónico presencial vinculante .....	159
Piero Corvetto	
Ponentes .....	161



## Presentación

La presente publicación es una recopilación de las ponencias realizadas el año 2011 durante el ciclo de conferencias llamado «Diálogo Electoral», un espacio creado por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) en el cual diversas personalidades, intelectuales y académicas, disertan sobre temas que, si bien pertenecen al ámbito de lo electoral, tienen repercusión en la vida cotidiana de la ciudadanía.

Inicia esta selecta relación el periodista Juan de la Puente, quien reflexiona acerca de la gobernabilidad y la democracia, a la luz de las elecciones generales del 2011, partiendo de la promesa legitimadora iniciada en el gobierno de transición y terminando con un escenario de polarización durante las gestiones de los gobiernos siguientes.

A su vez, el constitucionalista Francisco Eguiguren efectúa un balance de la Ley de Partidos Políticos a sus casi ocho años de vigencia, y encuentra que, aun necesitando perfeccionarse y actualizarse, la actual crisis de los partidos políticos rebasa las posibilidades regenerativas de una ley.

Un tema muy importante para la democratización y formalización de los partidos políticos es el financiamiento de las campañas electorales. Y es en este sentido que el politólogo Luis Nunes se interroga acerca de la pertinencia de una norma fiscalizadora que carece casi por completo de la posibilidad de sancionar a los partidos que infringen la ley.

Luis Enrique Aguilar describe el funcionamiento del Parlamento Andino, de sus diversas competencias dentro de la Comunidad Andina, y analiza sus posibilidades y el futuro que le espera en un contexto de creciente conexión a nivel comercial y político de los países que la conforman.

Por su parte, el experto en temas electorales, Percy Medina, expuso sobre qué es la valla electoral y qué la cifra repartidora y la relación que tienen entre sí.

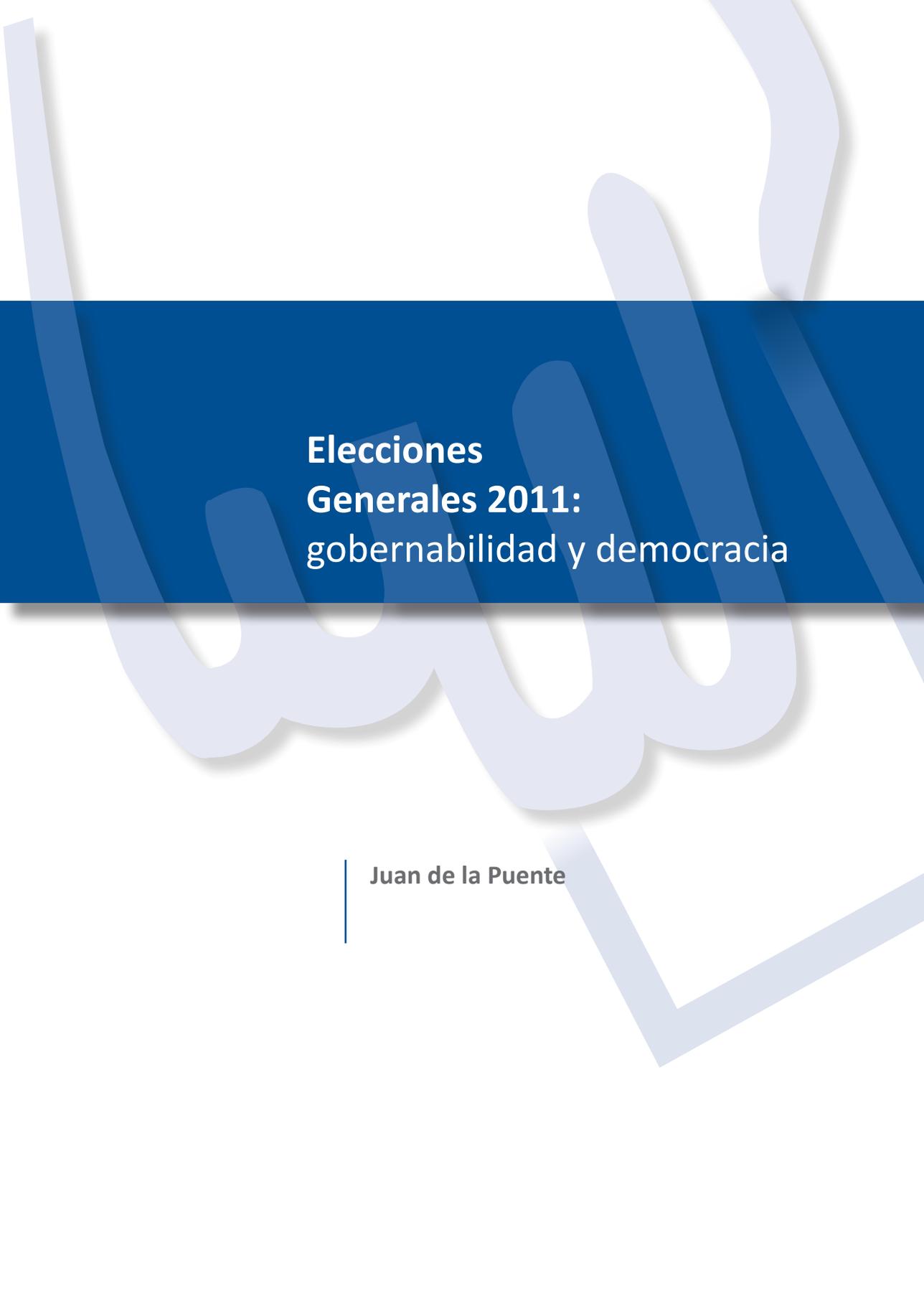
En su ponencia «Parlamento, gobierno y ciudadanía», el ex Oficial Mayor del Congreso de la República y abogado José Elice, propone ciertas formas de actuación para que estos entes mejoren su funcionamiento común, en aras de una mejor gobernabilidad.

Las relaciones de colaboración y competencia que tienen entre sí los partidos políticos, el sistema que emana de estas relaciones y la forma en que este sistema se inserta en la sociedad son analizadas por el politólogo David Sulmont en la séptima conferencia de «Diálogo Electoral».

En su ponencia «Las redes sociales y la política», César Girón examina diversas campañas que candidatos electorales desarrollaron vía internet, incluyendo el uso intensivo de las redes sociales, y esboza en base a estas experiencias una estrategia para desarrollar campañas electorales valiéndose de todas las herramientas que la red de redes tiene a disposición de quienes saben usarlas.

El voto electrónico y sus implicancias en la forma cómo la ciudadanía percibe la jornada electoral, son analizados desde distintos puntos de vista por personal de la ONPE: los ingenieros Ricardo Saavedra y Karent Asca, y el comunicador y politólogo Piero Corvetto Salinas.

Como se ve, la importancia de los temas tratados en el ciclo de conferencias «Diálogo Electoral» 2011 radica en su repercusión sobre la ciudadanía. Estos contenidos, como el propio libro, resultan relevantes en la actualidad. La ONPE cumple así uno de sus mandatos constitucionales, el cual es promover y difundir la cultura democrática en el país.

A large, stylized graphic in shades of blue and white. It depicts two hands, one at the top and one at the bottom, holding a bridge structure. The bridge has a central arch and a horizontal span. The hands are rendered with thick, rounded fingers. The background is white, and the bridge and hands are in various shades of blue, creating a sense of depth and structure.

# Elecciones Generales 2011: governabilidad y democracia

Juan de la Puente



# Elecciones Generales 2011: governabilidad y democracia

*El malestar de la democracia en el Perú y la  
urgencia de una reforma política*

J u a n d e l a P u e n t e

He tenido ya la ocasión de participar en anteriores ediciones de los diálogos electorales, pero ahora nos volvemos a encontrar en otras circunstancias, inmersos en un proceso electoral, el cual es especial no solo por lo que se dice, sino por lo que no se dice. Se dice que la gobernabilidad y la democracia no se pueden analizar desde una perspectiva de futuro sin tocar los temas que hoy día son manejados por los actores políticos. De esta manera, como se expresa en el título de esta intervención, el Perú necesita muchas reformas. Sin embargo, si hay una que se requiere con más urgencia es la reforma política, antes incluso que otras.

## ▣ Los ciclos democráticos

En la historia del Perú no hemos tenido muchos ciclos democráticos. El período democrático más prolongado se dio en el cruce entre los siglos XIX y XX. Así, entre 1895 y 1915 hemos tenido seis elecciones más o menos democráticas, y digo más o menos democráticas porque los comicios de aquellos años eran muy censitarios; es decir, elecciones donde votaban solamente los alfabetos, los varones, los que tenían propiedades y los que pagaban impuestos. Por ello, solo el 4% de las personas mayores de 18 años formaban parte del padrón electoral. Tuvieron que pasar muchos años para que voten las mujeres, y, a partir de la década de 1950, los

analfabetos; asimismo, para que no haya ninguna razón de propiedad o impuesto que impida votar a la gente.

Por eso señalo que las seis elecciones que se dieron entre 1895 y 1915 son procesos más o menos libres. Ello en el sentido de que un poder —léase un presidente— le entrega el poder a quien fue elegido democráticamente. Esto quizá con dos salvedades: la elección de Billinghurst por el Congreso en 1912, porque Billinghurst cuestionó al candidato Aspíllaga y forzó a que el Parlamento lo elija, y luego en el golpe de Estado de Benavides precisamente contra Billinghurst en 1914. Entonces en esos 20 años nosotros tuvimos seis presidentes elegidos, en comicios diría yo más o menos libres, con alternancia.

Los Presidentes del Perú en este período denominado la «República aristocrática» fueron: Nicolás Piérola (1895-1899); Eduardo López de Romaña (1899-1903); Manuel Candamo (1903- fallecido en 1904); Serapio Calderón que, como segundo Vicepresidente, asumió el poder transitoriamente hasta la elección de José Pardo y Barreda en su primer período democrático (1904-1908); Augusto B. Leguía en el primer mandato que va desde 1908 a 1912; y, finalmente, Guillermo Billinghurst (1912-1914) que ocupó 15 meses el gobierno debido al golpe de Estado del general Óscar R. Benavides que luego fuera ratificado por el Congreso. Después del gobierno militar, asume mediante elección José Pardo y Barreda por segunda vez (1915-1919), culminando el ciclo democrático más largo de la historia del Perú desde 1821, tras el golpe militar de Augusto B. Leguía que inicia el período conocido como el Oncenio.

Luego hemos tenido otro ciclo democrático corto por nueve años que va desde 1939 a 1948, con dos elecciones que alternaron los gobiernos de Manuel Prado y Ugarteche (1939-1945) y el de José Luis Bustamante y Rivero (1945-1948). Este período democrático fue interrumpido por el golpe de Estado del general Manuel Odría que estuvo ocho años en el poder y le sucedieron otros golpes militares con dos intervalos democráticos que fueron interrumpidos por nuevos gobiernos de facto.

De esta manera, para ubicar un nuevo ciclo democrático debemos saltar hasta 1980, donde encontramos un período de 12 años que se inicia con

la elección de Fernando Belaúnde en su segundo mandato constitucional (1980-1985). Este entrega el poder a Alan García (1985-1990), que a su vez hace el relevo democrático a Alberto Fujimori en el año 90, hasta que se da el autogolpe de Estado el 5 de abril de 1992.

Entonces, el que estamos viviendo hoy —desde noviembre del año 2000— es el cuarto ciclo democrático más largo de nuestra historia republicana que ojalá se complete el año 2016. Nos encontramos así en el cuarto ciclo democrático de la historia del Perú en el que hasta ahora han elegido democráticamente a dos presidentes: Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011). El 10 de abril se elegirá —en primera o en una posterior segunda vuelta— a otro presidente.<sup>1</sup>

## ▣ La década democrática

En la última década democrática, el producto bruto interno (PBI) del Perú ha crecido 60% respecto de como estaba el año 2000, a una tasa promedio de 6,7% anual. Esta es la tasa promedio más alta de América Latina, lo que ha permitido que el Perú se maneje de forma estable con una economía saneada que registra mínima inflación y bajo déficit fiscal. Asimismo, en este lapso se ha reducido 20 puntos los índices de pobreza; ello no es cualquier cosa —claro, no son 30 puntos de pobreza que es lo que se ha reducido en 8 años en muchas zonas del nordeste brasileño en el gobierno de Lula—, pero en 10 años bajar 20 puntos de pobreza yo creo que es importante y relevante, y estamos por superar varios indicadores sociales críticos como por ejemplo mortalidad infantil, antes del plazo señalado por los objetivos del milenio de las Naciones Unidas.

No obstante, es necesario señalar que sigue siendo muy resistente la pobreza rural en el Perú, y a pesar de que hemos mejorado indicadores sociales, en términos globales y en las zonas urbanas, en las zonas rurales

1 Esta ponencia fue realizada antes de las Elecciones Generales de 2011. En este proceso fue electo Presidente de la República el señor Ollanta Humala Tasso, por el Partido Nacionalista Peruano, en segunda vuelta. (N. del E.)

esto tiene cierto retraso. Ahí existe lo que yo llamo un intangible —que tiene mucha relevancia política— y está constituido por el estado de ánimo de la gente, una sensación de la recuperación de la autoestima nacional, que se ha puesto de manifiesto en muchos momentos de la vida del Perú y que se expresa además con determinado orgullo nacional y en ciertas percepciones respecto de lo que la gente piensa del país. Un dato que ilustra ello es que, a diferencia de hace unos 15 o 20 años, hoy en día la mayoría de los peruanos ya no quiere irse del Perú.

### ▣ **¿Qué hizo o no hizo la democracia?**

No obstante lo señalado, creo que esta década nos deja un país que no se ha afianzado institucionalmente. Si bien el Perú ha tenido democracia electoral, se han abandonado la mayoría de las reformas iniciadas. Quizá la gran reforma que todavía se mantiene es la descentralización; el resto, como la reforma judicial, se abandonó; la reforma de la fiscalidad y la tributación también fue abandonada, incluyendo la reforma política que había empezado con tan buen pie con la aprobación de la Ley de Partidos Políticos.

Hoy estamos en un momento, yo diría, distinto y malo. Es uno de los sistemas políticos más cuestionados, más criticados, más contestados de América Latina, como veremos más adelante cuando analicemos el Latinobarómetro. El Perú presenta un escenario de crisis de legitimidad de la democracia. Aunque algunos colegas politólogos se resistan a compartir este punto de vista, yo creo que el sistema de partidos ha colapsado. Así, no obstante el marco del proceso electoral general, este es un país donde hay mucha antipolítica. Algunos como Pierre Rosanvallon se refieren a la «democracia impolítica»; es decir, la gente no solo toma distancia de la política, sino tiene aversión a la política, no quiere la política, detesta la política, condena las instituciones, reprueba, cuestiona, critica y se aleja de los políticos y de la política. En eso consiste la clave de la antipolítica.

¿Qué hizo o no hizo la política en esta última década? Hemos tenido cinco procesos electorarios, dos para elegir Presidente de la República, y tres comicios para elegir autoridades de los gobiernos regionales y locales. Eso

le da al país y a sus instituciones un marco y un margen de experiencia y de ejercicio democrático innegable, pues el año 2000 no había regiones y hoy tenemos presidentes regionales y regiones que se han institucionalizado de algún modo. Además, se creó el Acuerdo Nacional, que constituye la primera ocasión en que el país concierta respecto de un horizonte de futuro; también se redujo la pobreza, se rebajaron los indicadores sociales críticos, se transfirieron recursos del centro a las regiones y a los municipios —algo que no se había visto en los últimos 30 o 40 años; se mejoró la capacidad de gasto público; se mantuvo la estabilidad económica, etc. Respecto de los conflictos sociales, en líneas generales se los ha podido controlar, en el sentido que estos no se han desbordado, a pesar de lo sucedido en Bagua, Tacna-Moquegua y Puno. Si bien no se han resuelto los conflictos, tampoco ha habido desborde generalizado; además, se han abierto algunas políticas sociales importantes como el aseguramiento universal en salud, que es uno de los grandes logros de la presente década.

Sin embargo, hay cosas que esta democracia no ha hecho en los últimos años; lo más importante, no se ha organizado el país institucionalmente para reducir las brechas territoriales y sectoriales. Por ejemplo, cuando venía escuchaba en la radio al presidente de la región Ayacucho que pedía como una cosa fundamental que se termine de integrar el departamento, porque como ustedes saben el sur de Ayacucho no tiene vinculación con el resto de la región. Además, hay un problema de desigualdad, es decir, se ha bajado los índices de pobreza pero seguimos siendo uno de los países más desiguales de América Latina. Por todo lo visto, hemos abandonado las reformas básicas que a la gente le interesa, que es la reforma de la justicia, la fiscalidad y los impuestos; se han congelado las iniciativas para la transparencia del Estado, la gente tiene la sensación de que la corrupción es el principal problema del país; se ha paralizado la reforma de los partidos, de la representación de los ciudadanos frente al poder y también de la participación. La población hoy participa tomando puentes o carreteras, mediante paros y marchas porque es difícil participar de otro modo; la gente no es escuchada, o es poco escuchada. En la década última se descuidaron también derechos; es cierto que por un lado se entregaron derechos, pero por otro se descuidaron derechos como la seguridad, los derechos de los consumidores, de las comunidades nativas, los derechos

de consulta, los derechos de la gente a que los que están en el poder les rindan cuentas. Así, se ha asentado la conflictividad social, en el sentido que el Estado no tiene cómo resolver los conflictos que surgen en diversos ámbitos y sectores.

## ▣ Claves sobre el balance

En el sentido común de la población existen percepciones sobre el tema político, algunas compartidas por analistas y estudiosos. La primera de ellas rescata lo positivo del manejo económico junto con una mala práctica política; sin embargo, creo que esa es una visión positivista que no se adentra en los fenómenos, de modo que se produce una separación artificial entre economía y política. Otra visión del sentido común nos dice que hemos tenido democracia electoral, con elecciones, pero sin democracia de instituciones en cuanto estas no han funcionado como hubiésemos querido.

Otro punto de vista que me interesa rescatar —a partir del teórico inglés Alfred Marshall—, es que hemos tenido ciudadanía pero con muy pobre desarrollo, tanto respecto de la ciudadanía política —relacionada con la participación—; la social, de derechos; y la civil, referida a derechos muchos más individuales y personales. Así, somos ciudadanos solo cuando hay elecciones, porque cuando terminan estos procesos el ciudadano suele convertirse en gobernado.

También hay un punto de vista que señala que el problema de la democracia en el Perú es que no atiende demandas de integración, es decir, de inclusión de la gente. Ello aun desde una inclusión simbólica, en el sentido de sentirse parte, junto con una integración cultural que implique igualdad de trato respecto a otros. Esta inclusión es muy importante en una etapa de crecimiento económico, pues ello produce una revolución de expectativas. Esto alude a un problema serio que se ha estudiado en el Perú desde la antropología, desde la sociología, desde la psicología, desde la política, que es el tema de la desigualdad. Somos un país que hacemos esfuerzos por diferenciarnos y por no mirar al otro.

## ▣ El malestar peruano sobre la democracia: Latinobarómetro 2010

¿En qué consiste este malestar peruano con respecto a la democracia? El Latinobarómetro es una encuesta anual que se hace en 18 países de la región por una institución con sede en Chile, con fondos principalmente de las Naciones Unidas. Las empresas de opinión concursan en cada país para hacer la encuesta del Latinobarómetro; en el Perú, la última la realizó Ipsos-Apoyo Opinión y Mercado.

El Latinobarómetro más reciente fue publicado en diciembre de 2010 y, respecto de Perú, hay cosas muy interesantes que conviene señalar. La primera percepción es que entre los años 2005 y 2010 el apoyo de los peruanos a la democracia ha subido de 40 a 61%. No obstante se observa que estamos a la mitad de la tabla, pues hay más apoyo a la democracia en Venezuela —no porque tengan democracia desde mi punto de vista—, sino porque desean más democracia. Así también se observan países como Guatemala, México y Panamá donde existe un descenso del apoyo a este sistema.

En una segunda percepción observamos que solo el 28% de peruanos se siente satisfecho con la democracia. Así, el 61% la apoya y el 28% se siente satisfecho. Entonces, el Latinobarómetro hace una resta de 61 menos 28 y el resultado lo denomina como el porcentaje de demócratas insatisfechos; es decir, en el Perú hay un 33% de ciudadanos insatisfechos con la democracia. Este altísimo porcentaje solo es superado en dos países que curiosamente tienen bajos índices de democracia: Bolivia y Venezuela.

Tercera percepción: a pesar de que el 33% agrupa a los demócratas insatisfechos, el 72% de peruanos está de acuerdo con que la democracia es el mejor sistema de gobierno. Es la respuesta a la pregunta churchilliana, pues la gente puede rumiar, le puede molestar que no funcione bien la democracia pero sigue apostando por ella. Si hacemos una comparación de tales índices podríamos llegar a la conclusión de que Perú sigue siendo un país mayoritariamente demócrata; no obstante, es injusto que teniendo un alto crecimiento económico haya un 33% de demócratas insatisfechos.

Esta cifra demuestra que algo no cuadra, porque ¿para qué queremos el crecimiento económico si no para alcanzar el bienestar, la felicidad y la satisfacción de la gente? Por lo tanto, particularmente no me siento muy cómodo con esa idea de que no importa que tengamos mala política si también tenemos buena economía.

### *Otras percepciones comparadas*

Entre los 18 países estudiados por el Latinobarómetro hay otras percepciones que quiero compartir con ustedes. El Perú, en esa encuesta regional, posee los índices de confianza más bajos en relación con el Congreso (14%), respecto de los partidos políticos (13%) y de la administración de justicia (15%). Asimismo, la confianza de los peruanos en el gobierno es la segunda más baja en América Latina (25%), y el Perú tiene el porcentaje más bajo de personas que creen que las ideas políticas que apoyan pueden llegar al poder (42%); el resto (58%) son ciudadanos que consideran que sus ideas no son representadas por las personas que gobiernan.

Solo un 8% de personas cree que pueden influir en las decisiones de gobierno, lo cual implica un sentimiento de exclusión respecto de la toma de decisiones. Ese, me parece, es el virus de la antipolítica. Aquello que hace pensar que la política es una cosa fea, cochina, sucia está en la base del abandono de la política y hace que la población se desentienda del compromiso con el país. Por eso siempre van a gobernar los mismos. Ese virus de la antipolítica, me parece, ya se ha empezado a notar y se ha convertido en un virus contra el mercado, porque de los 18 países estudiados el Perú es —junto con Guatemala y México— el de más baja satisfacción con el funcionamiento de la economía (18%).

¿Cómo es ello posible en un país que crece a un ritmo asiático? ¿Cómo es que solo hay 18% de personas que están satisfechas con el funcionamiento de la economía? El Perú es el país con menor confianza en la economía, pues solo la mitad de la población (50%) confía en la economía de mercado. 14 puntos menos de lo que se registró en 2005, cuando un 64% confiaba en la empresa privada como mecanismo de desarrollo.

## ▣ Aproximación a las explicaciones

Hay que ir aproximándonos a las explicaciones frente a estos fenómenos. En política siempre hay un encuentro entre las percepciones y la realidad, porque las percepciones corresponden al mundo de la cultura y la realidad tiene relación con el mundo de la política. Ello en teoría, pero hay un momento donde la percepción se encuentra de algún modo con la realidad; en ese momento es cuando se dice que en política las cosas no son lo que son, sino lo que parece que son. De esta manera, si nos parece que determinado político es borracho, ya es borracho aunque no tome; si nos parece que el otro es corrupto, nadie nos sacará de la cabeza que es un ladrón, y así podríamos seguir con los ejemplos. En política, las cosas no solo son lo que son sino también suelen ser lo que parecen que son. Allí es donde se encuentra el mundo de las percepciones con el mundo de la realidad, porque finalmente la política es también un espacio de reflexión cultural.

Un informe de las Naciones Unidas de 2010 dice que hay una especie de ecuación que se está generando en América Latina: donde se juntan estos gobiernos débiles, que no son capaces de imponerse, de consolidarse, estamos capturados por los poderes fácticos; así, las democracias languidecen sin partidos políticos, que fueron desplazados por los caudillos. Respecto al Perú, me parece que la democracia de los últimos años ha sido una democracia mínima, porque hemos ganado en crecimiento, hemos reducido indicadores sociales negativos, tenemos estabilidad económica, pero ha sido una década perdida en reforma y en institucionalización. Hemos tenido democracia electoral pero déficit de ciudadanía.

Desde ese punto de vista seguir diciendo que hemos tenido buena economía con mala política, con los resultados registrados en el Latinobarómetro, no tiene sentido. Al final de cuentas, como decía Giovanni Sartori, de las ciudadanía la que más vale es la política; es decir, el ciudadano que puede sentir que crece con su país, integrado y reconocido.

## ▣ **La nueva agenda de gobernabilidad**

¿Qué modelo de gobernabilidad deja esta década? Deja un modelo de gobernabilidad con conflictividad y déficit de equidad. Nosotros somos muy buenos para dar a luz, para parir cosas interesantes, pero la gobernabilidad requiere que exista un alto grado de estabilidad, poco conflicto. No obstante, en estos diez años ha habido gobernabilidad en el país, pero al mismo tiempo hubo una alta conflictividad social. Por cualquier lado se prende inmediatamente la chispa; da la impresión de que los actores sociales, políticos, militares y policiales todos caminan casi a construir una especie de bomba. A veces explota y a veces no explota; a eso lo llamo gobernabilidad media, con profundo componente de falta de equidad.

Lo que sí ha tenido resultado, primero, es el logro de la estabilidad económica. Ello moderó la inestabilidad política, pues hay un poco más de dinero y la gente aumentó su consumo. Entonces —se piensa— seamos más tolerantes respecto de la inestabilidad política. No obstante, en los últimos años han aparecido elementos cruciales, claves para la gobernabilidad del futuro, los cuales desbordan definitivamente esa idea de que la gobernabilidad es al mismo tiempo estabilidad. En esta década no se han atendido temas de fondo, el delito común, corrupción, conflicto social, falta de transparencia y sobre todo la participación de la gente; incluso si hubiésemos tenido un crecimiento menor habría importante atender estos asuntos.

Sin embargo, desde hace algunos meses el Perú tiene una nueva agenda para la gobernabilidad. A partir de julio de 2010 la corrupción lidera la agenda pública; es decir, la gente siente que es el principal problema del país, superando lo que fue siempre la mayor preocupación: el desempleo o falta de trabajo. Así, desde el año 2002 la corrupción ha escalado puestos en la agenda hasta convertirse en un elemento importante para la ciudadanía. La delincuencia aparecía con una baja importancia a inicios de 2000, pero luego sube asociada al consumo de drogas, el narcotráfico, etc. Paralelamente, la pobreza baja como problema y la inflación se mantiene estable; podemos decir entonces que hay variaciones emocionales y territoriales de la gente. Probablemente haya zonas en Lima donde la

pobreza y la falta de trabajo sean mucho más relevantes que la corrupción, o que en otros ámbitos las drogas y la seguridad ciudadana constituyan problemas a resolver más urgentes.

### ***La gobernabilidad del delito***

Si miramos un poco algunos temas de gobernabilidad vemos que uno de los primeros en orden de importancia es la gobernabilidad del delito, el narcotráfico y la inseguridad. Estos temas ingresaron a la agenda pública y han motivado unos sentidos comunes colectivos. De esta manera, la gente expresa que estamos perdiendo la guerra contra las drogas; la ciudadanía ya está convencida de eso, y si bien puede ser que no sea así recordemos que en política las cosas no solo son lo que son, sino lo que parece que son.

México está a la vuelta de la esquina; es decir, los descuartizados, los desaparecidos, los quemados con gasolina, los secuestrados, los sicarios, miles de muertos por mes. No obstante, los militares ya están combatiendo el narcotráfico: en el Perú hay dos valles de cultivo ilegal de hoja de coca, el alto Huallaga en manos de la policía y el valle del río Apurímac y Ene (VRAE) a cargo de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el público pide acciones más inmediatas y se habla incluso de medidas más severas como la pena de muerte, como si esta fuese una palabra mágica y pudiera desaparecer inmediatamente el narcotráfico, las violaciones y el secuestro.

El primer efecto originado por el tema de seguridad es lo que llamo «el gatillo fácil». En diciembre del año 2009, Ipsos-Apoyo hizo una encuesta donde incluyó una pregunta sobre los llamados «escuadrones de la muerte». En esos meses se discutía ese tema a raíz de la aparición en Trujillo de un militar que lideraba uno de estos grupos y había matado 30 o 40 personas. Me sorprendió que el 47% de peruanos esté de acuerdo con la existencia de un escuadrón policial que mate a probables delincuentes; es un gatillo fácil, con mayor razón la mayoría de peruanos puede asentir el linchamiento de supuestos ladrones, así como otras formas de justicia por mano propia.

No obstante hay unas cosas que decir sobre este tema. La tasa de homicidios en el Perú es una de las más bajas de América Latina. Ello quiere decir que tenemos una percepción muy sobredimensionada, que hay países que están mucho peor; pero la gente se siente insegura, pues el tema de la seguridad también es un tema de percepciones. Entre 1996 y 2002, la tasa de homicidios en el Perú cayó de 9 a 3 por 100.000 habitantes, pero después del año 2002 ha vuelto a crecer; el 2008 hemos tenido una tasa de 11,6 asesinatos por cada 100.000 habitantes y en 2009 disminuyó un poco a 10,25. Las tasas de homicidios en otros países de América Latina están por encima de 30 por cada 100.000 habitantes. Colombia, El Salvador, Venezuela y nosotros tenemos una tasa muy baja. En el Perú hay más o menos unos 3.300 homicidios a razón de un 8,8 —o quizá 9— homicidios por día. No es una tasa alta, a pesar de que pueda sonar un poco cínico lo que les digo. En Lima existen 100.000 vigilantes privados, la mitad de ellos trabaja en empresas formales. Si comparamos esa cifra con los 30.000 policías que hay en las calles de Lima y los 5.000 serenos, es evidente que estamos frente a una sociedad que se está armando, y que está privatizando la seguridad porque ve que el Estado no le resuelve esos problemas que considera de fondo.

Otro dato que apoya la percepción pública de inseguridad es el incremento del narcotráfico. En el Perú existen entre cinco y seis mil nuevos casos judiciales por tráfico ilícito de drogas cada año. Sin embargo, la proporción de sentenciados es muy poca en relación con los absueltos. Desde el año 2007 se ha duplicado el número de absueltos; entonces, ¿qué está pasando?, ¿la policía captura a inocentes? Parece ser más bien que las bandas de narcotraficantes han refinado su sistema legal, de manera que estos delincuentes regresan rápido a la calle. Sin embargo, lo extraño es que la curva porcentual de condenados casi se está convirtiendo en estable, mientras que el índice de absueltos se está disparando.

Entonces ¿qué tenemos en cuanto a democracia y gobernabilidad? Hoy existe menos pobreza, pero también tenemos menos Estado para combatir el delito. Así, en relación con el narcotráfico como un problema de gobernabilidad, hay cambios de fondo de lo cual hay que ser conscientes: somos exportadores de cocaína. Este es un cambio de fondo pues hasta el año 2000 nosotros exportábamos pasta básica de cocaína (PBC), por

eso era el asunto de los vuelos que salían de la selva a Colombia, porque en Colombia se hacía el procesado y refinado para convertir la PBC en clorhidrato de cocaína. Pero como nosotros somos un país emprendedor, le hemos expropiado a los colombianos la tecnología del refinado y el procesado de la pasta básica y ahora producimos cocaína al parecer de buena calidad y, además, barata. Se sabe que el gramo de cocaína pura en las calles de Lima cuesta alrededor de 10 soles, poco más de 3 dólares; en Europa o en Estados Unidos ese gramo puede costar entre 80 y 150 dólares. ¿Cómo no va a crecer el consumo en un país que tiene tan barata la cocaína?

Somos por tanto un país dual; al mismo tiempo que consumidores, somos también productores. Por eso me parece extraño aquellos llamados a legalizar las drogas; nosotros no somos Holanda, no somos Bélgica, ellos son solamente consumidores. Aquí somos consumidores y productores. Como huanuqueño en mi infancia yo vi el inicio del *boom* de la coca, pero antes en las zonas cocaleras no se consumía cocaína. Sin embargo, hoy sí se consume cocaína y, según los estudios, mucho más barata; se dice que cuesta seis soles en el Alto Huallaga. En las zonas de salida, en los puertos como Chimbote, Tacna o Paita, el narcotráfico es un componente muy importante. Igualmente lo es en unas economías regionales como Ayacucho, Huánuco o crecientemente en Puno.

Ya empezó el desembarco mexicano que ha transformado las estructuras de las bandas de narcotraficantes peruanas; las ha hecho más eficientes, mucho más eficaces. Es cierto también que la política es asediada por el narcotráfico; deben haber más o menos entre 20 y 30 candidatos acusados por narcotráfico en todos los partidos. Paradójicamente no hay nada más «democrático» que el narcotráfico, pues trata de infiltrarse en todas las organizaciones políticas; no hay candidato que no tenga que ver con alguien acusado de narcotráfico o lavado de activos en su lista electoral.

### ***La nueva agenda de la democracia***

Otro tema para la gobernabilidad en la agenda de la democracia es definir quién tiene el poder, los elegidos u otros. Ello porque hay gente que dice

que los poderes fácticos en el Perú han copado al Estado. Ejemplo de ello es la reciente lucha de dos grupos económicos por el control de las azucareras. ¿Cómo se llama esto?, poderes fácticos.

Entonces se desprende una segunda pregunta, ¿el gobierno tiene el poder para cumplir su mandato electoral, o no? Cuando el presidente Toledo era candidato el año 2001 —recuerdo bien porque yo fui su asesor— tenía dos tareas: la primera, reorganizar la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), y la segunda acabar con los «services». No hizo ni lo uno ni lo otro. El presidente García en su segundo gobierno dijo que iba a transformar a San Juan de Lurigancho en una provincia y también acabar con los «services», además de apoyar la libre desafiliación de las AFP. Ninguna de esas tres promesas se ha cumplido hasta el momento. Entonces la población dice que los políticos no honran sus promesas, pero por qué no nos preguntamos más bien ¿qué hace que los políticos no puedan cumplir sus promesas? ¿Depende de ellos cumplirlas?

De esta manera, si el propósito de la democracia es organizar el poder, ¿puede organizarlo la democracia en el Perú del futuro? Ejemplo de lo difícil que es organizar el poder es el último reporte de los conflictos sociales registrados por la Defensoría del Pueblo. El documento es interesante porque indica que el 50% de los conflictos son socioambientales, es decir, están relacionados con las extracciones mineras, gasíferas, hidroeléctricas, etc. La gente resiste porque no quiere determinadas actividades, porque no se les ha pedido licencia social, porque han tenido la experiencia de que estas actividades producen pobreza, contaminación ambiental, se mueren los animales, se contaminan las aguas, las tierras se convierten en estériles... La pregunta entonces es ¿cómo puede vivir bien un Estado que tiene 250 conflictos en promedio por mes? Si bien los conflictos no se agravan, me parece que van cultivando en la gente la sensación de impotencia.

### ***La gobernabilidad de la democracia***

Otro asunto relacionado directamente con la democracia son los partidos políticos. Hasta hace poco los partidos escogían a sus candidatos, ahora hemos asistido en este proceso electoral a una cosa inédita: los candidatos

han escogido sus partidos. Este cambio no es gratuito, es un síntoma de que algo ha pasado. Así pues, el sistema de partidos que se consolidó en 1980, hace como 30 años, ha colapsado. Los tres partidos más importantes del Perú, llamados tradicionales —el Partido Aprista Peruano, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano— van a las elecciones sin candidato propio.

Por otro lado, las alianzas constituidas son asociaciones que legalmente no pueden ser recusadas. Sin embargo, se sabe que no son alianzas sino coaliciones falsas, porque una coalición implica una agregación de intereses, de programas y ello no se ha producido. Los procesos internos han sido de imperceptible democracia interna; una candidata equis —cuyo nombre no voy a decir— fue sacada de la lista partidaria porque se alegó que las bases constituidas por 60 personas no la eligieron. ¿Cómo puede haber democracia así? Es que la ley lo permite y por ello no podemos consolidar ni fortalecer los partidos. Si los candidatos a cargos tan importantes son elegidos entre gallos y medias noches aunque esto sea legal, no puede funcionar la democracia.

¿Qué va a pasar entonces? Me parece que en el futuro esas falsas alianzas provocarán más fragmentación parlamentaria. La alianza «H» pondrá en el Congreso a 15 parlamentarios, de esos 10 podrían ser del partido que dirige esa alianza y los otros invitados de los demás partidos. Así, cuando ingresen al Congreso los invitados recuperarán su independencia e identidad partidaria, a lo que por lo demás tienen derecho, ocasionando un Parlamento fraccionado. Junto a ello está la baja intención de voto que tienen los candidatos presidenciales.

En relación con otros países de la región nuestro registro de intención de voto en la primera vuelta ha descendido paulatinamente. En 1980, Fernando Belaunde fue elegido en primera vuelta con cerca del 45% de los votos; después Alan García en 1985 sacó en la primera vuelta alrededor del 47% y Alfonso Barrantes 27%. Después Barrantes renunció a la segunda vuelta y García fue proclamado Presidente. En 1990, Mario Vargas Llosa en la primera vuelta logró el 37% de los votos frente al 28% que obtuvo Alberto Fujimori; después Fujimori le ganó en la segunda vuelta, pero entre los dos tuvieron más de los dos tercios de votos. Por

razones de mi posición política no cuento la elección de 1995 ni la del año 2000. Así, en 2001 Alejandro Toledo tuvo 36% de los votos contra 25% logrado por Alan García; entre los dos se observa todavía los dos tercios del electorado. El año 2006 Humala consiguió el 30% de la votación y Alan García el 24%; entonces entre los dos ya no llegaban a los dos tercios de los votos válidos.

Entonces ¿qué va a pasar si el que gana la primera vuelta lo hace con 30% y el que queda en segundo lugar obtiene 22 o 23%? ¿Cuál va a ser el resultado político en la perspectiva de las cosas? Que el gobierno va a ser débil. Corremos el riesgo de que el próximo gobierno sea más débil que este y que el anterior. Y un gobierno débil no hace reformas; en aquel momento la gobernabilidad dependerá del Parlamento. En esas condiciones, probablemente, aunque no sean los mismos casos, podríamos tener más personajes como el «come pollo», casos Canchaya o «roba luz», etc. Ahora quiero ser un poco cínico y preguntar ¿por qué tenemos que preocuparnos por las reformas en un país que crece 8% anual? ¿Por qué no mejor seguimos mirando el crecimiento económico y postergamos las reformas? O puedo preguntar de otra manera, ¿cuánto tiempo puede ser estable un país que crece 7 u 8% anualmente sin reformas? Yo creo que es una especie de caramelo envenenado, porque lo que no se hace hoy se paga mañana. Eso está pasando con muchos países que vivieron la bonanza de los años 90. España, Irlanda, Grecia, Portugal están pagando las consecuencias: ahí el bienestar se transformó en paro, desempleo, falta de seguridad de la gente, etc.

Los partidos políticos en la democracia son fundamentales. Ellos hacen la mediación con las grandes entidades colectivas, esa es su misión. Luego de la extinción de los partidos quien los ha reemplazado son los medios de comunicación, los cuales se van organizando alrededor de los candidatos y en contra de otros. Yo digo siempre, los peruanos vamos a ir a las urnas el 10 de abril, pero los medios de comunicación ya tuvieron su primera vuelta; ustedes leen los diarios, escuchan la radio y ven la televisión, entonces saben que ahí ya se ha producido la primera vuelta. Los medios tienen decidido a quién apoyar, a quién condenar. Por otro lado está la voz del mercado expresada directamente por sus voceros. Existe un grupo selecto de formadores de opinión que influye y que opera en papeles de

crítica, adhesión, denuncia y alerta. A veces digo que en realidad ellos son el partido mediático; ese grupo, esa coalición de opiniones, está reemplazando al sistema de partidos.

Desde todo punto de vista ello es una anomalía, porque no hay democracia posible sin partidos políticos. Aunque el Perú está haciendo funcionar desde hace algunos meses un sistema sin partido, con caudillos, y no sé si para el mercado será rentable y por cuánto tiempo una democracia sin partidos. En una democracia sin partidos el poder no es abierto sino es oscuro. En democracia, el gobernante representa al que lo elige, al gobernado; cuando no hay partidos se supone que el caudillo representa menos al ciudadano y más a los medios, al mercado, a la empresa, al amigo, a los intereses, a los poderes fácticos, etc.

### ***La gobernabilidad del modelo económico***

A mí sí me preocupa la gobernabilidad del modelo económico. Quisiera que el crecimiento continúe, se distribuya la riqueza y que esto llegue a todos. Los contrarios y adversarios de este modelo económico no han podido plantear un modelo realmente alternativo. Por eso me preocupa que los actores económicos no quieran hablar de economía, y lo único que pidan sea continuidad y estabilidad.

El año 2010, la Conferencia Anual de Ejecutivos hizo desfilar a los candidatos presidenciales para que se comprometían a mantener el modelo económico; sin embargo no se habló de equidad, de conflictos, de reformas... nadie habla de reformas. Tuvo que venir el teórico norteamericano Michael Porter a recordarnos la necesidad de una serie de reformas y el peligro de perder todo lo avanzado. Pero eso no lo dijeron los actores políticos peruanos por miedo a las consecuencias de aplicar estos cambios.

Posiblemente ello produzca un silencio político sobre la economía; primero que se haría invisible a los efectos del modelo sin advertir lo bueno, y, segundo, si es que no se hace visible el poder económico, los problemas aparecerían como resultado de un funcionamiento de todo el sistema. Es entonces cuando los resultados económicos no se expresan

en la legitimidad de la democracia y el poder termina conspirando contra el propio modelo económico. Ya lo hemos visto en la encuesta del Latinobarómetro y sus registros.

## ▣ **Reforma política**

### *Balance de lo realizado*

Me parece muy necesario que el Perú genere un movimiento, una plataforma, una voz ciudadana permanente, colectiva, aunque no sea organizada pero que la gente exija la reforma política.

Hagamos un balance de lo que se ha hecho estos últimos diez años en temas de reforma en este aspecto. Tenemos la promulgación de la ley de partidos políticos, aunque en el Congreso esta norma fue limpiada, afeitada, aceitada y salió una ley con grandes vacíos. Bueno, pero tenemos una ley de partidos donde se ha introducido la valla electoral para evitar la fragmentación; se reglamentó la transparencia de los actos electorales preparatorios, todavía de manera inicial pero falta mucho más; es obligatoria la presentación de planes de gobierno y del financiamiento privado. No obstante el sistema aún requiere afinamiento: se publicó una norma en diciembre de 2009 que pide el 3% del padrón electoral para inscribir un partido; se van a solicitar a partir del otro año 600.000 firmas, eso es desde mi punto de vista antidemocrático.

### *Elementos*

¿Qué cosas creo que deberían ser los ejes de una reforma política? Antes que nada hay que hacer renacer en la real dimensión a los partidos políticos. Tiene que haber democracia interna, tiene que resolverse el tema del financiamiento público, tiene que definirse el marco territorial de la actividad de los partidos. Particularmente no estoy de acuerdo con los partidos regionales. Además, tiene que estipularse claramente los temas para que sea más fácil entrar al sistema que salir; no puede ser tan fácil salir y difícil entrar, que es lo que vamos a ver desde el siguiente año con el asunto de la valla electoral.

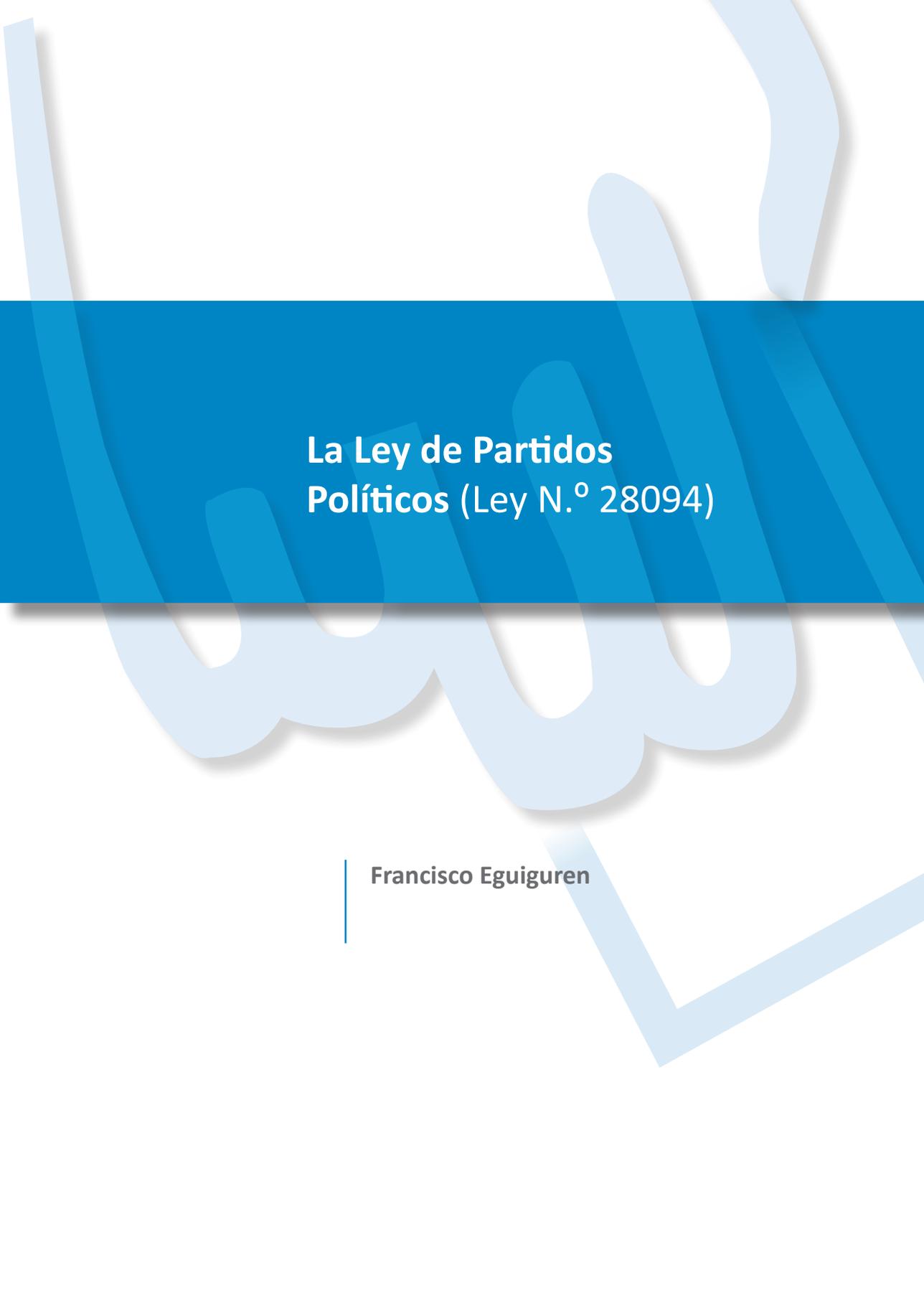
Asimismo, hay que resolver el problema de la representación y la legitimidad. A veces me parece que un parlamentario es como un auto nuevo: uno compra un coche que ha costado equis cantidad, lo saca de la tienda manejando y en la esquina ya bajó su precio en 30%, y pasan 4 meses y bajó 20% más. Un parlamentario es elegido en el mes de abril, se sienta en el Congreso y ya bajó la mitad de su porcentaje de legitimidad el cual es nulo o mínimo al llegar diciembre. Así, no podemos funcionar con un sistema donde los elegidos pierden rápidamente la legitimidad.

De esta manera hay que empezar por resolver los temas de los distritos electorales. Según tengo entendido, San Juan de Lurigancho tiene 800.000 electores, pero creo que hay un solo parlamentario que vive ahí, porque el resto de los congresistas de Lima viven concentrados entre La Molina, Miraflores, Surco y San Borja. Entonces los distritos electorales son muy grandes, teóricamente a mí me representan 36 parlamentarios pero en el fondo no me siento representado por ninguno. Así pues, cómo voy a sentir legítimo a mi representante si no me representa; tenemos que ir a distritos electorales más pequeños —si es posible uninominales—, es decir, donde solo compiten por ese distrito uno o dos candidatos.

Otro tema por resolver es el del voto preferencial, que es un mecanismo perverso, y la renovación del mandato. Hay que solucionar el tema de la responsabilidad de los postulantes y de los elegidos: el tráfuga tiene que perder su escaño, no pueden andar de un partido en otro. Hay que solucionar el tema de la pérdida de la investidura, de la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción, las incompatibilidades, la rendición de cuentas. Están postulando al Congreso varias personas que fueron inhabilitadas en la década pasada. Si bien ya cumplieron su inhabilitación, los delitos de corrupción deberían ser imprescriptibles.

Luego hay que aprobar el voto voluntario. Hay que volver a instalar la bicameralidad; nuestro Parlamento es pequeño, el promedio en el mundo es más o menos de un parlamentario por cada 40.000 electores; en el Perú tenemos un parlamentario por cada 120.000 electores. Nuestro Congreso es como el de Gabón, el de Ghana, y cuando en el Perú se opina para tener más parlamentarios, hay gente que se asusta y dice que eso es muy caro. Si el problema fuesen los costos mejor no hagamos elecciones y

que el presidente gobierne 10 años. No puede haber una discusión sobre un tema tan serio recurriendo al tema de los elevados costos. Sí pues, la democracia cuesta pero es para bien, como la educación cuesta, la salud cuesta, el trabajo cuesta. Finalmente también tienen que establecerse garantías para los militantes y tribunales electorales para que sean reconocidos y defendidos, eso será muy importante para hacer renacer el sistema de partidos políticos.



# La Ley de Partidos Políticos (Ley N.º 28094)

Francisco Eguiguren



# La Ley de Partidos Políticos (Ley N.º 28094)

Francisco Eguiguren

Me han encomendado hacer algunas reflexiones sobre la Ley de Partidos Políticos. Obviamente, la norma es extensa y habrá en estos diálogos otras exposiciones que toquen temas específicos. Trataré entonces de centrarme en algunos aspectos que no interfieran con el programa establecido. Serán comentarios sobre asuntos puntuales, sin profundizar demasiado para que luego se complementen en otras exposiciones.

La Ley de Partidos Políticos, Ley n.º 28094, fue la primera de este tipo en nuestro país. Se promulgó el 12 de octubre del año 2003, por lo que han pasado casi ocho años desde su puesta en vigencia. De esta manera, es preciso hacer una reflexión sobre cómo ha funcionado, así como qué retos y objeciones se plantean a siete años de su funcionamiento.

Tengamos presente, sobre todo en atención a los menores, que inicialmente muchos sectores se opusieron a la idea de que se dicte una ley de partidos políticos. Pensaban que era mejor que el Estado no se meta en este tema y que dé plena libertad a estas agrupaciones. No obstante, un sector mayoritario consideraba que era necesario dotar de un cierto marco jurídico general a los partidos políticos en nuestro país, dada su importancia en el sistema democrático.

La propia realidad ya demostraba la existencia de partidos políticos débiles en su organización, muy caudillistas, casi manejados como por un dueño o por un pequeño grupo de dueños que ponían y quitaban

candidatos a su antojo, sin demasiada idea de lo que es la democracia interna. Incluso, a veces, una discrepancia dentro de una agrupación de este tipo o una derrota de algún candidato al interior de la misma llevaba a que algunos militantes se molesten y se vayan para formar otro partido. No han cambiado mucho las cosas siete años después.

La ley de partidos tenía claramente la intención de «formalizar» a estas agrupaciones políticas en nuestro país. De someterlas a ciertas reglas, a requisitos mínimos en aras de beneficiar al elector. Asimismo, buscaba que esta «formalización» de los partidos los fortaleciera. Si bien la norma les pedía algún tipo de exigencias, ofrecía también ciertos beneficios e incentivos. Era como si se les anunciase: «formalízate, si te vuelves partido inscrito vas a tener algunas ventajas»; por ejemplo, «vas a tener casi el monopolio para la postulación de candidatos», como vamos a ver después; o «vas a poder recibir financiamiento del Estado», decía la ley; o «vas a tener acceso a los medios de comunicación». Es decir, la norma buscaba incentivar la formalización de los partidos pensando fortalecerlos con la idea de que un sistema de partidos contribuye a la democracia. Obviamente, así como la norma ofrece beneficios también exige cosas y una de las grandes apuestas de la ley fue fomentar la democracia interna en los partidos políticos.

En este marco general de propósitos de la ley, siete años después, podríamos plantearnos algunas preguntas. ¿Se ha fortalecido el sistema de partidos en el Perú? ¿Se han consolidado los partidos que anteriormente existían o los nuevos que han surgido? ¿Se ha avanzado en los mecanismos de democracia interna de los partidos? ¿Cuánto hemos adelantado en la fiscalización de lo que significa captación y uso de los recursos económicos de estas agrupaciones? ¿Se ha cumplido con otorgar el financiamiento público —del Estado— a los partidos políticos?

La respuesta a varias de estas preguntas es negativa. Ello parece indicar cierto fracaso de la ley. No obstante, creo y lo dije en una exposición aquí en la ONPE hace algún tiempo, que la mayoría de las personas pero sobre todo los abogados tienen el defecto en nuestro país de creer que a cada problema se necesita una ley para que lo resuelva. Eso es mentira. Las leyes pueden ayudar a resolver los problemas pero nunca los resuelven. Incluso muchas veces la ley genera un nuevo problema. Así, creer que el escenario

de los partidos políticos en nuestro país, que la debilidad y crisis que ya vivían en el año 2003 se iba a resolver por una ley de partidos era utópico. No le podemos echar la culpa a la ley y decir que ha fracasado porque la situación de los partidos ahora es peor que antes. Si la situación ahora es peor no es por culpa de la ley. Sin embargo, hay algunas deficiencias que tiene esta norma y ello es lo que vamos a comentar.

Vale decir que fue muy positivo que se diera una ley de partidos políticos en el Perú. Hoy por lo menos existe un marco legal para el accionar de estas agrupaciones políticas; el que no hubiera nada que los regule era malo. No olvidemos que esta ley nació gracias a un importante proceso de acuerdo entre las fuerzas políticas y tuvo el apoyo de dos organizaciones de la sociedad civil. Entonces, con transparencia, se fue creando un clima que dio una ley bastante consensuada. Esa es su virtud, pero su defecto como es obvio fue que una ley hecha por los partidos desde el Congreso no era suficientemente equitativa —llamémosle así—, es decir, imparcial en ciertos temas. Por ejemplo ¿cuál es la realidad política hoy en nuestro país?

La realidad política actual muestra que la deslegitimación de los partidos se encontraba más en el Partido Aprista Peruano (PAP) y en un partido menos voluminoso pero sin duda organizado y orgánico como el Partido Popular Cristiano (PPC). Hoy ambos están en franca desgracia y lo refleja su posibilidad de participación en estas elecciones. El PAP tuvo una accidentada elección de su secretario general, no presentó candidato presidencial en estos comicios pues su candidata invitada fue desembarcada. Ambos fueron luego temporalmente suspendidos. Tampoco es muy halagador para ellos lo que las encuestas dicen como proyecciones. Ni para el PPC perder las elecciones en Lima sin que contienda Luis Castañeda. Perder no contra un partido sino contra un sentimiento y una buena candidata. Luego participar en la Alianza del Gran Cambio que no levanta mucho, y se dan pleitos internos, trapitos al aire, insultos. Asimismo, Acción Popular —partido de mi recordado amigo Valentín Paniagua— existe allí también en esa alianza pero igualmente ha decrecido.

Entonces, los partidos más importantes de la década de 1980 en nuestro país han decaído. La oposición desde estas agrupaciones durante el régimen de Fujimori fue muy poca. Sin embargo, han surgido otras agrupaciones

que si bien —según la ley— se definen como partidos políticos, son partidos en torno a liderazgos personales. Entre ellos tenemos a Perú Posible, Realidad Nacional y Fuerza 2011. Sin Alejandro Toledo, Luis Castañeda o los Fujimori, dichas agrupaciones son poco o nada. No tienen mayor estructura orgánica, militancias, comités, organización, ni siquiera ideologías muy definidas. Son proyectos, conglomerados personales.

Ese es el panorama hoy de los partidos políticos en el Perú. La ley entonces no pudo superar la situación porque la crisis de los partidos es una crisis estructural y se da ante la opinión pública por la propia desconfianza acentuada de la ciudadanía sobre la política y los políticos. Ello se suma a los propios errores de estas organizaciones, pues la política peruana se ha envilecido en los últimos tiempos. Se ha llenado de aventureros, improvisados, no de personas que hayan hecho carrera como dirigentes sociales y gremiales en las estructuras antiguas de los partidos. Hoy es muy fácil saltar desde la nada al Congreso. Una buena ubicación en una lista, una buena campaña dentro del marco del voto preferencial, una buena dosis de recursos económicos y un poco de suerte pueden llevar a personas al Parlamento, que no volverán más a él porque su labor es tan mala que nadie los reelegirá.

En nuestro país, las estadísticas van a demostrar que la mayoría de congresistas, contrariamente a lo que se cree, no son reelectos. A veces por su propia pobre actuación, otras veces de manera injusta. Porque pueden haber tenido un buen desempeño parlamentario pero su agrupación cayó en desgracia. Piensen sino en el gobierno del presidente Toledo y Perú Posible que tuvo la primera fuerza parlamentaria después de ganar las elecciones y luego de dos elecciones termina con dos congresistas que, incluso, se separan. Otro ejemplo lo da ahora el Partido Aprista, que dejará el gobierno nacional y que posiblemente quede muy reducido en el Parlamento.

Entonces, este panorama es serio debido a que nos han dicho que las democracias modernas son democracias de partidos. De esta manera, hoy debemos comenzar a estudiar la democracia sin partidos en el Perú, pues lo que hay aquí ya no son partidos. Son agrupaciones que se inscriben, consiguen firmas, postulan, llegan al Congreso, pero la mayoría no son

partidos. El tiempo de aquellos viejos partidos que conocíamos se acabó. Ahora necesitamos algún tipo de representación política para que no siga decayendo el sistema democrático.

La ley presume —no sé si fue un contrabando deliberado— que el partido político tiene una dimensión nacional. Por ello, estas agrupaciones son las que tienen el nombre de partido y son las que todos conocemos. Tienen, pues, el monopolio o exclusividad del funcionamiento del sistema democrático. Son esos partidos inscritos los que pueden postular candidatos a la Presidencia, Vicepresidencia, al Congreso y a cualquier otra elección.

Por otro lado, el artículo 17 de la Ley de Partidos habla de los movimientos políticos: «Se entienden como movimientos las organizaciones políticas de alcance regional o departamental y como organizaciones políticas locales las de alcance provincial o distrital». Sin embargo, no tienen los beneficios de los partidos y, además, tienen una limitación inaceptable. En el mismo artículo 17 dice que estas agrupaciones no pueden postular candidatos al Congreso en su región. Ello es injusticia y parece haber sido impulsada por los partidos llamados nacionales. Empero, las elecciones regionales y municipales últimas demuestran que los partidos llamados nacionales no controlan ninguna región del país. Entonces ¿cómo las agrupaciones que tienen una mayor significación regional no pueden elegir en su circunscripción candidatos al Congreso? Quizá eso pueda ocasionar un fraccionamiento del Parlamento, pero acaso el Congreso de hoy no está ultrafraccionado. Esta mala norma ha originado que la mayoría de los grupos políticos «nacionales» —más bien diría pseudonacionales porque ya no tienen representación nacional—, es decir, Solidaridad Nacional, Perú Posible, Acción Popular, Partido Nacionalista, Fuerza 2011, etc., no tengan representación partidaria nacional. Pueden tener votación, porque hay que votar por algunos, pero no tienen una estructura nacional.

Además, estos partidos «nacionales» tampoco tienen buenos candidatos locales y como hay que armar listas completas se da una especie de mercado persa. Algunos líderes regionales o locales, como no pueden postular al Congreso, se vinculan utilitariamente a uno de estos partidos «nacionales» que tampoco tienen buenos líderes locales. Se forman,

pues, alianzas de conveniencia para llegar al Congreso que luego son desconocidas. Debido a estas alianzas antinaturales, el fraccionamiento y el transfuguismo son una realidad de nuestros últimos Parlamentos. Ejemplo de ello es la candidatura de Solidaridad Nacional del doctor Castañeda, que hizo el «milagro» pocos meses antes de las elecciones cuando un buen número de congresistas de otros grupos se pasaron a su partido. Ese transfuguismo «oportunista» ha dado origen no solo a los partidos llamados «vientre de alquiler», que han sido denunciados, sino a otros que albergan y reclutan gente que luego se les desbanda. En el Congreso anterior se observó en la alianza entre Unión por el Perú y el Partido Nacionalista, cuando ni bien instalado el Parlamento ya se observaban divisiones.

De esta manera vemos cómo la Ley de Partidos Políticos, mediante su artículo 17, impide a los grupos regionales llamarse «partidos» y poder postular al Congreso por su circunscripción. Ello puede propiciar distorsiones en un Estado descentralista. Cómo se podría imaginar, por ejemplo, que en España los catalanes o los vascos no puedan tener un partido regional. Lamentablemente, los llamados «partidos nacionales» en el Perú, por más que sean una ficción, no están interesados en cambiar esta norma porque no ganarían nada, les es mejor seguir teniendo el monopolio de las postulaciones.

Otro gran problema es el tema de los requisitos para la inscripción de partidos. Ya la Ley ha planteado un gran cambio para el futuro a partir del año 2011. El número de firmas necesarias para inscribir a un partido se ha subido del uno al tres por ciento del padrón electoral. ¿Es esa una solución para evitar la proliferación de partidos? Porque otra cosa que quería la ley es evitar la proliferación aunque esta sigue existiendo. Hay partidos que cuando se ve el resultado electoral con menos del uno por ciento de votos captados, sinceramente uno se pregunta cómo consiguieron sus firmas. ¿Las falsificaron? ¿Las compraron? Porque las firmas se venden, también se compran. Incluso para plantear recursos de inconstitucionalidad con las cinco mil firmas requeridas. Por eso hay muchas acciones inconstitucionales que las plantean cinco mil ciudadanos, a veces son de verdad —cinco mil ciudadanos espontáneos— pero la mayoría de las veces son organizaciones que reclutan las firmas y te cobran por eso.

En este esquema, subir la cantidad de firmas necesarias no es el tema central. La ley de partidos, con intención seria pero tal vez de manera ilusa, planteó el pedir más requisitos para una mayor exigencia en el ingreso. Planteó entonces más firmas, la presentación de un ideario político, de un plan de gobierno. Aunque la verdad, a la población no debe interesarle ni uno ni otro. Salvo algún periodista u otra persona con intereses específicos nadie leerá los planes de gobierno en las páginas Web. Además, en muchos casos es una suma de propuestas demagógicas inalcanzables y hasta mentiras que a veces parecen una burla.

La gente se ilusiona y es un quién ofrece más. Cuánto más podrían construir, cuántos empleos van a poder crear, por ejemplo, si se supone que estando en una economía de libre mercado, el Estado ni siquiera es el creador de empleo. Entonces, un candidato no puede prometer que no van a subir o bajar los precios porque según la Constitución no puede intervenir en el control de precios; asimismo, este esquema donde el Estado es subsidiario no es el principal generador de empleos. Entonces los candidatos ofrecen una serie de mentiras simplemente para tener un plan de gobierno. Pueden bajar la información de Internet o contratar a alguien para que haga el mejor plan de gobierno copiado de otros cinco. Realmente a nadie parece importarle, es una pena pero es así.

Aún hay otro tema preocupante. La Ley de Partidos dice que otro requisito es el hecho de tener comités. Y estos comités, que se constituyen con la firma de cincuenta personas por lo menos, también pueden crearse con firmas falsas. Además, dice la ley en su artículo octavo, deben estar distribuidos por lo menos en un tercio de las provincias del Perú que a su vez estén repartidas en dos tercios de los departamentos. Si los comités fueran de verdad, muchas de estas agrupaciones tendrían presencia local. Pero la presentación de estas firmas ¿acreditan la existencia de un comité? No se le pide acreditar actividad política en la zona o tener un local partidario, sino solamente presentar las firmas, nada más. Este esquema facilita la participación de pseudopartidos nacionales.

Otro punto es la denominada valla electoral que otra vez busca evitar la proliferación de minipartidos. Bueno ¿consiguió su objetivo? No mucho, porque como hemos dicho se han realizado alianzas preelectorales para

superar la valla y llegar al Congreso pero sin real convicción de unidad. Entonces, la objeción a un Parlamento superfraccionado en minipartidos no se ha podido superar. Es decir, la cantidad de grupos que van surgiendo al desmembrarse los originales es patética.

Dos comentarios breves finales. En la democracia interna —que era la gran apuesta de la ley— creo que sí se ha avanzado. Las personas de la ONPE conocerán más de ello debido a que normalmente pueden participar cuando los invitan en estos procesos internos. Ahora ya es muy común que muchos de los partidos realicen elecciones internas, aun estas no sean perfectas. Sin embargo, tampoco nos engañemos; la ley prevé tres sistemas para la elección de candidatos y autoridades. Uno que se elija por votación de todos los militantes y afiliados del partido en votación universal y secreta. Otro, que sea más abierto, que además de los militantes y afiliados al partido pueda votar el público en general. Y el tercero es que no sea una elección directa sino que sea un órgano integrado por delegados, previsto en el estatuto del partido, el que elija a estos candidatos.

A su vez, agrega la norma, estos delegados tendrán que haber sido elegidos al interior del partido también en forma democrática conforme diga el estatuto de la agrupación. Aparte de este sistema se reserva al órgano partidario que corresponda la posibilidad de invitar o designar hasta el veinte por ciento de la lista. Creo que aquí algo se ha avanzado. No obstante, hay algunas agrupaciones políticas que a la hora que tienen que elegir la lista hacen votación por lista completa, no por lista única; es decir, esta es impuesta. Hemos visto cómo para llegar, muchas veces, depende de cuánto dinero se está dispuesto a dar a la organización y no es solo por méritos.

De todos modos este avance, aunque insuficiente, tendría que ser profundizado. Otro asunto que no está en la Ley de Partidos pero que tiene que abordarse es el tema del voto preferencial. En verdad el voto preferencial —que fue muy importante en sus orígenes como propuesta un poco a favor del elector para romper la dictadura de las cúpulas partidarias—, años después se ha convertido en el principal enemigo de la solidez de los partidos. Porque si la democracia interna funciona, es decir si los candidatos son elegidos, el voto preferencial ya no tiene

sentido. Pero lo que pasa es que cuando en el Congreso se planteó la eliminación del voto preferencial, la mayoría de congresistas, que saben que están sentados allí por su voto preferencial y que confían en que si acaso desearan volver, lo harían con ese mismo voto preferencial más que por su partido, no quieren eliminar esta modalidad.

Entonces, si queremos fortalecer a los partidos desde fuera, los analistas que no estamos dentro de ellos decimos que se debe eliminar el voto preferencial. Algunas dirigencias de partidos, sobre todo esos que siempre van estar en la lista, también dicen que hay que eliminar el voto preferencial. Pero más allá de lo que digan, a la hora de votar en el Congreso la mayoría de congresistas no apoya el cambio. Es más, la mayoría de los parlamentarios hace campaña con el voto preferencial, sino veamos la cantidad de carteles y propagandas que hay. Donde en verdad se da la campaña y competencia más fuerte es dentro del partido. Es decir, los candidatos de una agrupación política que van por Lima, por ejemplo, pelean entre ellos, porque en verdad no les importa el rival de otro partido, ya que son los votantes de su propio partido los que tendrían que elegir por ellos. Esa es la lucha encarnizada y fratricida que hace el voto preferencial.

Por último, sobre el tema de financiamientos, si bien va a haber otra mesa sobre las campañas electorales, quisiera comentar algo de la Ley de Partidos Políticos al respecto. Esta establece como un gran avance, en su artículo 29, la obligatoriedad de un financiamiento público directo a los partidos políticos. Dice la ley que el Estado, después de concluida una elección, tiene el deber de asignar a los partidos que hayan obtenido representación parlamentaria el 0,1% de una unidad impositiva tributaria del presupuesto público por cada voto obtenido. Esos fondos, que se deben entregar durante los cinco años de gestión, tendrían que usarse para capacitación, formación, investigación y para gastos ordinarios del partido, mas no para campañas electorales ni actos partidarios. Se quería entonces que los partidos tuvieran cierto aporte del Estado para que no estén en la necesidad de pedirlo al sector privado.

Así, en la tercera de sus disposiciones transitorias, la Ley de Partidos dice que este financiamiento público, directo, se iba a empezar a cumplir desde enero del año 2007. En marzo de 2011 podemos decir que nunca

se implementó. Y nunca se implementó porque determinados sectores de opinión, en principio, dijeron que era una barbaridad que el Estado mantuviera a los partidos políticos, que era un desperdicio de dinero. Entonces, la mayoría de los partidos siguen dependiendo de aportes privados, no siempre transparentes y obviamente los partidos que pueden representar mejor los intereses de los sectores más pobres de la población, ahora tienen menos posibilidad de recoger dinero. Por eso uno tiene que preguntarse, y con toda sinceridad, ¿cuándo una persona natural o una empresa aporta dinero a la campaña de un partido? Una persona individual acaso podría hacerlo por alguna simpatía, pero el interés de la empresa es más discutible y genera los famosos *lobby* o cabildeos. Seamos claros, nadie regala su dinero. Si alguien aquí nos dijera «señores, ustedes que están interesados en temas electorales, estoy recolectando dinero para mi campaña, a ver un sol cada uno por favor». Todos lo pensarían, porque nadie da su dinero por gusto. Algunos por simpatía, otros por un interés.

Creo que es tiempo de plantear con seriedad lo que decía la ley, tiene que haber un financiamiento público del Estado a los partidos, digan lo que digan los demagogos. Ello ayudará a que tengan una vida institucional permanente y puedan hacer formación y proselitismo. De lo contrario, vamos a seguir con esta lógica de andar indagando quiénes financian por lo bajo, quiénes burlan los límites de campaña, cuánto de lo que se declara a la ONPE es verdad y cuánto se guarda bajo la manga.



# Financiamiento de campañas electorales

| Luis Nunes



## Financiamiento de campañas electorales

L u i s N u n e s

Con el informe que hizo público la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) respecto al tema de financiamiento de los partidos y sobre todo el de las campañas electorales, los medios de comunicación armaron un revuelo. Si leemos un poco las declaraciones, nos asalta una primera conclusión: a los partidos y a los candidatos no les gustan los controles. Quién sabe si esto es un poco el reflejo de la sociedad, pues por ejemplo a nadie le gusta de buena voluntad pagar impuestos o a los niños no le gustan los exámenes, etc., etc. En fin, a nadie le gustan los controles y definitivamente a la gerencia de la ONPE que maneja este tema le toca el deber, según las normas, de ejercer control en relación con el dinero que financian las campañas políticas.

La frase de un acriollado anónimo: «lo que no está en la ley se puede hacer, y lo que está en la ley tampoco se hace». Es un poco sobre lo que estamos tratando: se le saca la vuelta a la norma, aunque las normas existen y están para cumplirse. Y precisamente el director del área de los fondos partidarios, el Dr. Alfonso Chan León —un funcionario muy valioso de la ONPE, que trabajó muchos años en Naciones Unidas y muchísimos años también en Contraloría—, conoce el tema de la supervisión de fondos, ya que ha sido su especialización durante varios lustros. En una entrevista que dio al diario *El Comercio* refirió la frase planteada aquí. A la pregunta sobre cuáles son las sanciones, él respondía: «no hay sanciones» y decía «la ley tiene que precisar las sanciones y estas deben ser sanciones prácticas». Yo no tengo nada en contra de los abogados, yo soy politólogo, pero a

veces las leyes tienen que ser más prácticas al momento de establecer sanciones. A veces volamos mucho en un discurso pero en el fondo no encontramos la sanción. Hablaremos más adelante de por qué no hay sanción. Alfonso Chan lo dice claramente: «la única omisión de datos que está sujeta a sanción, es que los partidos no presenten sus balances anuales, lo demás no. Lo demás está un poco en limbo».

El estupendo caricaturista Carlín nos dio una imagen que vale más que mil palabras. Muestra a la doctora Magdalena Chú atada de manos diciendo claramente «los partidos deben mostrar de dónde viene el dinero, o sino...», y por su lado pasan los candidatos cargando sus alforjas de campaña que dicen: «o sino qué..., qué miedo», burlándose de la ley. Eso es lo que está pasando actualmente. Existe una organización que, en este caso, tiene las manos amarradas frente a lo que está pasando al interior de los partidos. En algunos de los titulares de los periódicos se revela lo que está pasando sobre la base del informe financiero que la ONPE ha sacado hace pocos días: «campañas sin cuentas claras, ONPE no puede verificar aportes a candidatos», «partidos no pueden demostrar ingresos por actividades», «candidatos no tienen las cuentas claras», etc. Después salió en *La República* uno titulado «Partidos: cuentas del gran capitán», y otro que dice: «A ver... ¿quién tira la primera piedra? Por el financiamiento público de los partidos». Uno titula «Finanzas partidarias y doble discurso» y «*Follow the money*» que es el título de un libro publicado en Estado Unidos que significa 'siga el dinero', y es un estudio de cómo los contribuyentes americanos tienen obligatoriamente que dejar todos los datos concretos de cuánto aportan, hay un máximo de aportes, etc., etc., todo lo absolutamente legal.

También en un artículo se señala que serán 1.432 los candidatos al Congreso; es decir, que serán 1.432 campañas electorales que estarán en desarrollo. Eso significa que esa cantidad de personas estará gastando, según el *expertise* que yo tengo, únicamente en Lima, para optar por los 36 escaños que hay para esta circunscripción, aproximadamente unos 70 mil dólares por cabeza. Ese es el costo, en promedio, de un candidato al Congreso en Lima; en provincia es un poquito menos. Pero alrededor de unos cuarenta o cincuenta mil dólares con toda seguridad, candidato sin dinero no gana elección. Yo critico ello, pero es parte de la realidad, pues

tenemos unas campañas sumamente caras. Considero que eso es una bofetada a la pobreza de la gente y sobre dichas cantidades ya veremos quién gasta y quién gana.

En otro artículo se señala: «Los tesoreros de los grupos políticos desconocían la procedencia de los fondos». Es decir, cuando se les pregunta por cualquier aporte dicen «no sé de dónde viene». Otros periódicos reseñan: «Candidatos no admiten vacíos en su cuentas», «Candidatos burlan Ley de Partidos». En los diarios salió hace algunas semanas, a pesar de que el Estado no debe hacer propaganda, dos franjas «ALFABETIZACIÓN, 2 millones de peruanos que eran analfabetos ya saben leer y escribir» y «TREN ELÉCTRICO, 3 millones de limeños recorrerán 9 distritos en 27 minutos». ¿Quién las firma? Dice allí que «Colectivo Obras para el Pueblo». Yo me he permitido averiguar dónde queda ese colectivo, si tiene RUC, y no existe, es una entidad fantasma. Esta es una propaganda, una publicidad estatal que pasa como si nada. A mí me parece que eso no debe ser, pues el Estado no debe burlar la ley. Todos sabemos quién ha prometido el tren eléctrico, quién está dando la alfabetización, inclusive en la franja dice «5 años de gobierno invirtiendo en los más pobres». Estamos en campaña electoral y eso no se debe hacer. No estoy criticando para nada al gobierno de turno, estoy criticando a cualquier gobierno que utiliza la plata de ustedes para hacer propaganda política. Verde, amarillo, rojo, negro..., es igual. Con la plata del pueblo peruano no se debe hacer propaganda política.

En otros artículos aparecen quienes reclaman; así, Percy Medina, Secretario Técnico de Transparencia, dice: «Sería saludable que se planteen multas a los partidos. Hasta ahora no se ha aplicado ninguna». Conversaba hace un momento al respecto y me comentaban mis colegas que tal vez si se aplicasen multas a los partidos, estos desaparecerían. Creo que algunos sí tendrían ciertos fondos. Roberto Pereyra, del Instituto Prensa y Sociedad, señala: «Los partidos tienen que ser más transparentes. Estos esgrimen argumentos poco creíbles para explicar cómo tienen montos importantes y cómo determinados aportes no están identificados».

Para comparar, podemos ver algo del distrito federal de México. En México, que es un país en donde se gasta mucho dinero en campañas electorales y

el Estado invierte en los partidos, sí se aplican multas electorales. Hace poco la prensa informó que el Instituto Federal Electoral (IFE) está reduciendo una multa a un partido, de 38 millones a 15,2 millones de pesos, que es una fortuna.<sup>2</sup> Luego figura cómo a otro partido lo multa por 57 millones de pesos y al PRI otra multa por 262.950 pesos. Los partidos o pagan la multa o reciben peor sanción y hasta les pueden quitar la licencia. Entonces hay lugares del mundo donde no se le tiene temor a ejercer la verdadera autoridad, pues los funcionarios cuentan con la potestad suficiente. En cambio acá tenemos una ONPE que está con las manos amarradas y la idea que propone el doctor Chan es que después del proceso electoral le podamos desatar las manos a la gerencia de supervisión de fondos para que efectivamente pueda ejercer su trabajo.

Otra información de la prensa mexicana dice: «Luego de una intensa y áspera discusión, el Consejo General del Instituto Federal Electoral ratificó la sanción por más de 545 millones de pesos a los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista de México», eso fue por un caso de escándalo nacional denominado «Amigos de Fox». En el artículo se indica cómo votó la gente que lo decidió y se agrega que la sanción pecuniaria será de 545.169.000 pesos, de los cuales al primero le corresponderá pagar 360.971.000 pesos y al otro 184.198.000 pesos. Es decir, a la autoridad no le tembló la mano para elegir la sanción porque cuenta con los instrumentos legales que le permite hacer ello. Estamos hablando también de partidos políticos que cuentan con el potencial financiero para cubrir esos gastos o multas.

En los siguientes temas a considerar parto de la idea de que no podemos seguir inventando excusas para no aplicar sanciones. Entonces, afirmo tajantemente que en una campaña política y en un partido político, absolutamente todo se puede contabilizar. Si funciona, por ejemplo, para el ámbito testamentario —como el caso de un familiar que fallece y deja dinero—, el proceso de averiguación y repartición de ese dinero debe ser posible en el ámbito político. Alguna gente me dice: «soy candidato de la sierra de Cuzco y mi compadre me regala una vaca como su aporte a la campaña, ¿debo anotar en el libro a esa vaca?», y yo le digo, «claro,

2 El tipo de cambio está alrededor de 13 pesos mexicanos por dólar estadounidense. (N. del E.)

la vaca significa un aporte económico, tiene un valor pecuniario. Usted puede vender la vaca y obtener 5 mil soles, ¿por qué no anotarlo?».

El otro día se daba el caso de un préstamo para la campaña y me preguntaban si el préstamo se contabilizaba. Por supuesto, así como se maneja un préstamo con cualquier banco, que se sabe cuánto y cuándo hay que pagar, igual hay que registrar y proyectar pagos. Aun si prestan un «taxi cholo» o un muñeco o lo que sea. Todo tiene un valor económico, ya sea un avión o un burro, todo tiene que estar contabilizado.

En Estados Unidos, por ejemplo, se contabiliza hasta el quinto voluntario. Allí se utiliza mucho el donar tiempo para una campaña; una persona dice: «yo te dono de mi tiempo de 24 horas, dos horas para estar atendiendo el teléfono en tu oficina de campaña». Eso se contabiliza; fulano de tal que tiene un título, por ejemplo de matemático, que pudiera estar ganando 50 dólares por hora, está donando esos cincuenta dólares a la campaña como tiempo voluntario. Pero aquí nos soplamos la ley y hacemos con ella lo que nos da la gana.

En Estados Unidos también son muy estrictos con la ley que maneja las finanzas de los partidos y los candidatos, porque en el siglo pasado hubo un momento en que los grandes grupos de poder económico querían asaltar el Estado y apoderarse del gobierno; entonces se creó la comisión federal norteamericana de elección, que es la que fiscaliza a los grandes grupos de poder económico para que no se adueñen del poder político comprando o infiltrando candidaturas. Algo así está pasando en México, el Instituto Federal Electoral tiene cada día más poder y más controles por el problema que radica en el hecho de que algunos sectores se quieren adueñar del poder político. Otro asunto grave es el narcotráfico y el financiamiento de las campañas electorales por estas bandas delincuenciales. Una campaña electoral es una ocasión propicia para que los narcotraficantes puedan lavar dinero, comprar candidatos y votos, hacer cabildeo, dar sobornos, etc.

En los últimos días he investigado datos sobre la realidad peruana. Ahora la ley obliga a los partidos políticos a que implementen elecciones internas; obligatoriamente deben elegir a sus autoridades en asamblea o

por la modalidad de «cada militante un voto», etc. Un jefe de partido me comentó que a su comité de Lima le había llegado un acta de votación de la lista parlamentaria de un departamento de la selva; la junta del partido había elegido a cuatro personas para la lista con dos o trescientos militantes, y hasta allí todo parecía legal. Pero en advertencia de los grupos infiltrados del narcotráfico que operan en la selva, se investigó a los cuatro candidatos elegidos y propuestos por el comité de la selva. Se averiguó que dos de los candidatos más votados habían comprado los votos con veinte mil dólares. De manera que también hay que revisar las elecciones internas porque por allí puede haber infiltrados.

En una declaración que dio un estadounidense experto en asuntos peruanos, sobre todo en los temas de Sendero Luminoso y el narcotráfico, el Dr. David Scott, en una revista dominical del diario *La República*, indicaba: «Sendero Luminoso y el narcotráfico vienen infiltrándose en las elecciones regionales y municipales en el VRAE [Valle del Río Apurímac y Ene] y del Alto Huallaga a través de subvencionar campañas de pequeños distritos y municipios». Otra declaración alarmante ha sido la del Dr. Arroyo, de la Universidad Cayetano Heredia, quien dijo que si el Perú no empieza a controlar el tema del narcotráfico ligado a la producción y consumo de cocaína, en cinco años tendremos lo que los mexicanos tienen ahora, que es una especie de narcoestado paralelo. Me preocupó muchísimo que el Dr. Arroyo hable de que solo en cinco años podríamos tener un poder paralelo al Estado, en manos de narcotraficantes con mucho poderío económico, queriendo por supuesto infiltrarse en el mundo político.

Entonces, regresando a la ley peruana de partidos políticos, las normas ya están escritas pero sin sanciones prácticas y muchas veces sin reglamentos. Yo me hago la pregunta: ¿quiénes hacen las leyes? Pues son los congresistas, y ellos representan a sus partidos precarios o no precarios, pero sus partidos en muchos casos pretenden que las cosas sigan como están. Hay un libro llamado *Democracia de papel*,<sup>3</sup> que dice que estamos llenos de leyes. El Congreso peruano, a pesar de que ha hecho una limpieza, ya va en el camino de la ley número treinta mil; se

3 José Enrique Robledo, *Democracia de papel: fraudes, mentiras y negociados en Colombia*. Bogotá: Intermedio, 2005.

diría que como somos treinta millones, treinta mil leyes. Pero ¿funciona la ley?, o a veces tenemos una democracia de papel. Entonces, se piensa cambiar la ley cuando la elección termine, con cabeza fría, porque ahora estamos en medio de un proceso electoral. Sin embargo, hay que hacer una profunda reflexión de cómo podemos mejorar las normas y hacerlas más prácticas.

Ahora, evidentemente tenemos unas tensiones y confrontaciones normales entre el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y la ONPE, las mismas que implican a veces duplicaciones de funciones, enfrentamientos, etc. Por ejemplo, el JNE ha creado ahora una gerencia de fondos partidarios; yo me pregunto, si ya tenemos una gerencia de supervisión de fondos en la ONPE para qué vamos a tener dos entidades haciendo lo mismo. Creo que hay suficiente trabajo entre una entidad y la otra para duplicar funciones. Otro punto son los gastos escondidos o los denominados «maquillados». Así, digo por ejemplo que ingresaron cinco mil dólares a la cuenta de una pollada y cuando se averigua qué pollada, nadie se acuerda. Este caso podría ser el de un narcotraficante que aportó a la campaña y lo disfrazan de pollada; es decir, maquillaje de ingresos. Ahora no vayan a pensar que eso es patrimonio único del Perú, en otros países por tener cita con un candidato pueden pagar hasta veinte mil dólares; aquí, se diría, las tarifas son un poco más baratas. Esta práctica se ha puesto de moda: si soy jefe de campaña de un candidato y por lo tanto tengo acceso a él, puedo conseguir una cita para un empresario interesado en tener relaciones con dicho candidato por un negocio en mente y le ofrezco entonces una reunión de quince minutos por quinientos dólares. Eso es un gasto que no va a los registros y el dinero se empleará en quién sabe qué. Eso es un gasto escondido o maquillado.

Entonces surgen los «ambulantes de la política». Aventuras electorales con «partidos atrapa-todo», «súbete a mi combi» o candidaturas «cobijantes» que quiere decir yo tapo a los que son procesados, a los traficantes, a los que tienen juicios, «meto de todo». Ello puede pasar en todo ámbito; por ejemplo, sabrán del caso de una gran editorial que pagaba a profesores para que eligieran libros escolares de su catálogo para que compren los alumnos. Por otro lado, en Madre de Dios las dragas ilegales están

acabando con el ecosistema, y funcionan impunemente porque pagaban a los alcaldes coimas para poder depredar la selva. Así pasa en lo privado y así en la política.

Si tenemos ambulantes en la política, esos ambulantes así se manejarán en el ámbito financiero. No registran los ingresos o egresos; entra por un bolsillo, sale por el otro, como el ambulante. Eso no se puede hacer en política. Entonces tenemos que revisar si en nuestro país va a seguir habiendo aventuras electorales con partidos que abren y cierran cada cinco años, como si esto fuese un club. Hay que repensar cómo aplicar la ley de partidos. Porque esa es otra modalidad, crear un partido porque es fácil, recoger firmas no es difícil, la gente firma cualquier cosa, se puede ir al jirón de La Unión y decir a la gente que firme. O hay gente que ofrece pagar por la firma; además, de dónde proviene ese dinero para pagar firmas o para costear los locales partidarios que exige la ley. Todo esto tiene que revisarse.

Luego, aunque no es la primera vez, en esta campaña en particular estamos viendo con mucha frecuencia el fenómeno de las alianzas electorales y a pesar de que la ley plantea algunos puntos sobre eso, yo como ciudadano de la calle me pregunto, ¿se gasta y se reporta por partido o por alianza? Pero la alianza y los partidos, cómo consolidan los gastos. Hay alianzas que tienen varios partidos, ¿cómo van a presentar ellos ese informe? Son preguntas que se puede hacer cualquier ciudadano. No se trata de las alianzas, no estoy haciendo un juicio de valor sino de la forma. Las alianzas son estrategias, varios partidos débiles se unen para fortalecerse pero ¿cómo se reportan las finanzas en una alianza, cómo se consolidan esos gastos a la hora de la contabilidad?

Un tema que no es popular y muchas veces se ha comentado es el del financiamiento público de los partidos, con lo cual estoy de acuerdo. La ley lo consiente, solamente que el gobierno de turno ha dicho que la situación económica del país no permite financiar a los partidos. Entonces, después no nos quejemos de los partidos que tenemos. Cuando digo financiar a los partidos me refiero a los talleres de capacitación para que esas agrupaciones, si acaso llegaran al gobierno, pongan en los cargos a gente preparada. Esto tiene que ver con una pregunta que planteo, ¿no

será una universidad multipartidaria a ejemplo de las grandes escuelas de negocio? Hay escuelas, por ejemplo en el Perú, que son unas de las mejores en América Latina (como ESAN que prepara gerentes para empresas privadas, una escuela que es un orgullo para el Perú, aunque por cierto es bastante costosa). Entonces preparamos e invertimos en los grandes gerentes privados, pero ¿qué hacemos con quienes nos van a gobernar? Podría ser como poner un elefante en una cristalería.

Si ponemos a un funcionario incompetente en un cargo, puede echar a perder todos los programas sociales que se hayan implementado o continuar solamente algunos. Observemos el espinoso tema del Vaso de Leche en el Perú, donde las investigaciones sostienen que hay una infiltración de hasta el 70%; eso significa que este programa no llega a quienes realmente debería llegar. El Dr. Enrique Vásquez ha demostrado, en otro estudio, que jóvenes de 18 años de la residencial Santa Cruz son beneficiarios del Vaso de Leche, y eso es una injusticia y un mal manejo de los padrones de dicho programa social. Se denuncia, pero esta queda bajo la alfombra. Traigo esto a colación porque creo que debemos pensar seriamente en financiar a los partidos políticos para que preparen verdaderos gerentes públicos, porque sino vamos a ser gobernados por mediocres. Por gente que no está preparada para que nosotros les pongamos en sus manos nuestras finanzas, nuestras pensiones, el destino de nuestros hijos, de la salud, de la educación, del empleo, de la seguridad.

Por eso en el Perú debería surgir la idea de que tengamos una gran universidad que también enseñe al gerente público a ser un buen profesional. Lo que Maquiavelo en su libro *El Príncipe* llamaba la enseñanza de aquel que iba a gobernar, y eso definitivamente cuesta; la democracia tiene un costo y hay que invertir en ella. Es el mismo caso de los que tienen hijos y piensan en invertir en su educación, o en exigir al Estado una educación de calidad. Así nos gustaría exigirles a los gobernantes que pongan en los puestos claves a gente preparada, pues muchas veces vemos que los funcionarios no tienen la preparación adecuada. Por eso creo se debe invertir —que no es lo mismo invertir que gastar—, para que se pueda tener una entidad dedicada a ello.

Existe un esfuerzo en este gobierno —no lo voy a negar— mediante una entidad poco conocida que se llama «Servir». Su creación es reciente y pretende preparar gerentes públicos. Pero yo creo que esa preparación debe venir desde los partidos. En mis muchos años como profesor en el Perú, me ha tocado tener alumnos que candidatean para alcaldes y hasta al Congreso. Luego ganan la elección y después de las celebraciones me llaman y me dicen «y ahora qué hago», pues a veces el cargo les queda grande. Uno no puede llegar a un puesto público para después aprender a gobernar, sino que debe estar preparado antes, porque ¿quién paga el sueldo de los que gobiernan?, somos nosotros los que pagamos.

Pero volvamos al tema central: ¿Cómo reportan los partidos nacionales, regionales y locales? ¿Dónde están las posibilidades reales de fiscalización? ¿Cómo puede por ejemplo el JNE verificar que estén los 65 comités que el partido dice tener? ¿Tienen los organismos electorales todas las facilidades y todas las posibilidades de fiscalizar? Difícilmente, y eso es preocupante.

Otro punto es la publicidad electoral que ya se avecina a través de la franja electoral. ¿Se manejan bien estos espacios? ¿Cómo podrían aprovecharse mejor? Parece que esta vez los partidos han podido organizarse mejor para emitir los *spots*, porque a veces vemos unos que dan vergüenza. Ahora que es factible acceder a cualquier cámara de filmación y se puede realizar un video, hay que hacerlo como se debe hacer. Por otro lado, tendríamos que saber quién le pone el cascabel al gato. Porque los medios de comunicación no parecen el cuarto poder sino el primero. A veces hablan de una candidatura según esta haya invertido en el medio ya sea escrito, radial o de prensa.

Yo sería partidario, como en el caso de otros países —como Brasil o Chile—, de un tratamiento más equitativo para los candidatos. Existen pues condiciones que pueden traer desventajas, quizá por ser mujer o joven o candidato de una comunidad nativa; las campañas en medios no son equitativas y deberíamos trabajar para una mayor equidad de estas, ya que tienen un gran poder que a veces también pone y quita candidatos. En ocasiones deforma una candidatura con una frase o comentario, hasta quizá con la levantada de ceja de un conductor o animador que da así

un mensaje corporal al televidente. Entonces todos estos son temas que deberíamos ver, ¿quién le pone el cascabel al gato?

Ustedes saben que la franja electoral es un espacio gratuito para los partidos en ciertos canales, empezando por el canal del Estado. Saben también que esos canales no le dan la franja gratis al organismo electoral, se la cobran. Se supone que hay una parte importante en la ley de comunicaciones acá y en otras partes del mundo que dice: «yo te otorgo una concesión para que uses este espacio radioeléctrico, por el que se paga un canon», un canon en verdad simbólico, ochenta o noventa soles. Canales que facturan millones de dólares al año pagan esos pocos soles por dicha licencia; lamentablemente, cuando la ONPE viene a tocarles la puerta para comunicarles la franja electoral y la difusión del voto informado, le responden que van a cobrar sesenta soles el segundo, o cien dólares el minuto, a pesar de que el Estado les da a treinta dólares al año el espacio radioeléctrico.

Entonces por eso decimos quién le va a poner el cascabel al gato en referencia a los medios de comunicación, sobre todo para lograr campañas electorales más equitativas. Por ejemplo, hay muchos candidatos jóvenes o mujeres que no están en los paneles porque no tienen recursos, a diferencia de los pocos que ahora sí vemos que están. Menos aun tienen la posibilidad de salir en los medios, los que lo logran son aquellos que tienen un compadre en la radio o un contacto en el canal para una entrevista o aparición en un periódico. Por ello reclamo una mayor equidad para con aquellos candidatos que no manejan recursos. Tienen demasiada desventaja en la llamada torta publicitaria de una campaña electoral porque el 70 o 75% se gasta en publicidad y medios de comunicación, y ellos más bien suben los precios y se aprovechan. Los candidatos que tienen que gastar esos porcentajes en publicidad ¿qué les queda para las movilizaciones, para personeros y todo lo demás que implica una campaña electoral?

Para volver al tema de la contabilidad partidaria, me faltó acotar que hace algunos años la agrupación civil Transparencia se tomó el trabajo y la inversión de hacer reuniones con los partidos y crear un programa informático, un *software* para registrar las finanzas partidarias. Les

entregamos en ese tiempo los llamados disquetes —que en ese tiempo aún se usaban—, donde ya estaba el formulario para registrar el ingreso y egreso del dinero para una campaña y para un partido. Sin embargo, al parecer los desecharon porque no los están empleando. A veces dicen que lo que pasa es que los formatos de la ONPE ya han cambiado, pero obviamente es solo un pretexto porque con muy poca creatividad podrían adaptarse, son excusas para burlar la ley.

También recuerdo que el Instituto Republicano, entidad estadounidense, hizo un gran trabajo con los colegios de contadores para que los contadores de los partidos recibieran talleres con el fin de llevar las finanzas partidarias. Al parecer ese aprendizaje también lo descharon. Entonces ahora ¿cómo se eligen y se capacitan los contadores de los partidos? ¿Tienen alguna especialización? Porque por lo expuesto se entiende que son tareas que requieren profesionales, ya que se está manejando dinero, préstamos, bonos, rifas, también prestamos en especie, etc. Esperemos que no sean solamente contadores amigos del candidato o del comité ejecutivo nacional. No habría que poner al ratón a cuidar el queso.

Los partidos necesitan entender que las finanzas partidarias son una muestra de lo que el partido puede llegar a ser más adelante. Si una agrupación política no puede administrar sus finanzas bien, cómo va a manejar un ministerio si gana las elecciones. No puede manejar sus finanzas como repartiendo un botín. De esta manera, es urgente la profesionalización de todo el ejercicio contable al interior de los partidos.

Debe haber, de esta manera, una voluntad de revisión y reforma de toda la infraestructura financiera de los partidos y de las campañas, con énfasis en el papel del Estado y de los medios de comunicación. Para tener voluntad hay que enfocarse. Así, todas las reformas de ley tienen que contar con voluntad política; propongo entonces que apenas terminemos la elección tengamos un enfoque para revisar y reformar toda la infraestructura financiera de los partidos y de las campañas —con énfasis en la participación del Estado— y la de los medios de comunicación. Es decir, hay que hacer un estudio profundo de cómo se pueden mejorar las cosas. Resolver preguntas como por ejemplo ¿dónde van las donaciones?, ¿van al candidato, al partido, a la alianza?

Un hecho anecdótico se me presentó cuando en otro país estaba haciendo antesala para hablar con un candidato presidencial y llegó un empresario. La secretaria le dijo que pasara, cuando a los cinco minutos de haberse iniciado ese encuentro llegó una persona del partido preguntando por él; al enterarse que ya había ingresado a hablar con el candidato, se lamentó apesadumbrado porque el empresario ya no iba a dar la donación al partido sino que con seguridad se la estaba dando en ese momento al candidato directamente. Me dijo que él era el jefe de finanzas del partido y que el empresario debió dar el aporte antes de la entrevista. De esta manera, el candidato se iba a quedar con la donación. Así se puede dar el caso del candidato que roba a su propio partido.

Por ello tiene que mejorarse el concepto de a quién dono cuando quiero apoyar a un partido político. Hace poco un banquero muy importante del Perú declaró que él lo que hacía era dar donaciones a todos los que iban adelante para de todas maneras estar bien con el que ganara. Pero no todos tienen la posibilidad de poder ser tan pragmáticos. Por otro lado, se dan muchos vacíos en la procedencia del dinero. Tenemos que conocer el origen para descartar que sea producto de un delito. Entonces tenemos que establecer las fuentes de procedencia y los montos de las donaciones, como la norma lo establece y cuyas sanciones a su incumplimiento debemos revisar.

Otro tema es el pago que realizan los candidatos a sus partidos para llegar a tener la candidatura. Se ha vuelto todo un gran negocio para unos y para otros. De los casi mil quinientos candidatos al Congreso, ¿cuántos quieren al Perú y cuántos solamente buscan un empleo? ¿Quiénes creen verdaderamente en la democracia, la ciudadanía y ese tipo de cosas?; a estas alturas, personalmente, soy escéptico y suspicaz sobre las intenciones que traen los candidatos. Necesitamos de verdad gente que no esté solo pagando por encontrar puestos de trabajo. Esto es política y se supone —como algún Papa lo dijo— que la política es después de la caridad, la mayor expresión de lo que es servir al prójimo.

Finalmente, repito incansablemente que es una cachetada a la pobreza los excesivos costos de las campañas electorales y la inequidad que ello genera. Deberíamos tratar de tener campañas más austeras y sobre todo

más igualitarias. Donde la voz del joven, del político profesional, de la mujer, del candidato nativo, de quien podría tener otra opción sexual, de un discapacitado u otros pueda ser escuchada por igual que las voces de los que podríamos llamar las «vacas sagradas» de la política. Porque si no tenemos un país de primera y un país de segunda y a veces un país de tercera; entonces, ¿dónde queda la Constitución que nos dice que todos somos iguales, cuando no nos podemos presentar por igual a una campaña electoral?

Recomiendo que aprendamos de las experiencias internacionales para reformar la Ley de Partidos Políticos, no para copiarla, porque la copia me parece detestable, pero sí para ver lo que ha pasado en otras experiencias. ¿Qué ha sucedido, por ejemplo, en México? El caso alemán sobre el manejo de las finanzas partidarias es también muy interesante; allí se dieron algunos escándalos de pagos de sobornos y sus partidos fueron altamente castigados, primero por el Estado y luego por la población con su voto. En Italia las finanzas partidarias eran manejadas frívolamente y ahora hay mucho más control. También hay ejemplos en EE. UU. y en mi país natal, Venezuela, donde las finanzas partidarias antes recibían algún aporte estatal, ahora eso se suprimió, ahora tenemos un Estado que se encuentra eternamente en campaña electoral y eso tampoco lo está regulando la ley.

Por último, les quisiera recordar que es terriblemente dañino para una campaña electoral la injerencia de los gobernantes, y sobre todo con los bienes y dinero del Estado. Hemos visto cómo en los últimos días en la prensa se denuncia que se ha estado haciendo campaña con autos del Congreso, por ejemplo. Si un congresista quiere hacer campaña debe pedir licencia y que le congelen el sueldo porque si se está dedicando solo a la campaña con su sueldo de congresista es una forma de robar.

A large, stylized graphic in shades of olive green and light green. It depicts a hand with fingers spread, holding a thick, wavy line that resembles a stylized letter 'B' or a similar symbol. The graphic is centered vertically and horizontally on the page.

# Parlamento Andino

**Luis Enrique Aguilar Cardoso**



# Parlamento Andino

Luis Enrique Aguilar Cardoso

Hay algo que caracteriza al Parlamento Andino y al espacio donde desarrolla sus funciones y competencias; ello es la novedad que esta institución representa para las ciudadanas y ciudadanos de los Estados de la región andina. En tal sentido, esta exposición lleva algo de complicación pero trataré de simplificarla lo más posible.

En primer lugar quisiera situar al Parlamento Andino dentro un marco jurídico, político y social en el que se ve involucrado. Como ustedes deben saber por el propio nombre, el Parlamento Andino es una entidad con especiales características que forma parte de los órganos autónomos que conforman la Comunidad Andina (CAN), cada uno con una serie de competencias. Entonces es importante tenerlo en cuenta porque parte de la historia y del devenir del Parlamento Andino están íntimamente conectados con lo que ha sido el proceso de avances y retrocesos que ha sufrido la CAN —que por cierto no es comunidad andina de naciones sino Comunidad Andina, como siempre tratan de remarcar los funcionarios de la secretaría general de la CAN.

La Comunidad Andina, que surgió a finales de la década de 1960 como un ideal de los países andinos para lograr la integración de los pueblos y sus Estados en un momento histórico, ha implicado la consolidación de un sistema de órganos, un sistema jurídico, un sistema de instituciones para

el desarrollo de ese ideal común. Dicha integración tuvo desde sus inicios la finalidad de lograr, en el largo plazo, una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos andinos. El artículo 1 del Acuerdo de Cartagena dice:

*El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC en un mercado común, todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.*

No obstante, cuando uno comienza a analizar el derrotero de la historia de la CAN se encuentra con una pregunta que a toda ciudadana o ciudadano que ha escuchado ese nombre le surge inmediatamente, ¿qué es la Comunidad Andina y para qué se crea? Ello tiene que ver con que no hemos podido entender la naturaleza de este órgano. La CAN es un proceso de integración de Estados, que es diferente a los acuerdos políticos entre Estados. Estos llevan a la construcción de órganos distintos a las propias estructuras de esos Estados, como por ejemplo las Naciones Unidas o la Organización de Estados Americanos (OEA).

Un proceso de integración se caracteriza por tener un carácter especial de los asuntos que se van a trabajar. La intención de los Estados no es solamente desarrollar o establecer relaciones de cooperación entre ellos, sino crear un cierto espacio nuevo para el desarrollo de nuestros pueblos. Esa es la intención a grandes rasgos de un proceso de integración. Asimismo, en un proceso de integración, a diferencia de otras posibilidades que tienen los Estados para relacionarse, se pueden crear normas jurídicas vinculantes de aplicación inmediata, directa, sin necesidad de ningún refrendo por una autoridad nacional. Es decir, lo que hace un proceso de integración —eso lo diferencia y lo convierte en especial—, es que crea una supraestructura que está por encima de los Estados. Ello genera ciertas competencias respecto de las cuales los Estados van a tomar una serie de decisiones que los van a vincular, las mismas que son obligatorias para dichos Estados y para sus ciudadanos y ciudadanas. Entonces un proceso de integración

trata de crear esta supraestructura para unos fines concretos; así surgió el Acuerdo de Cartagena, lo cual ha generado de alguna manera un nuevo espacio para la toma de decisiones.

Entonces la Comunidad Andina no es Naciones Unidas, no es la OEA, no es algo tan alejado; en realidad, es algo que nosotros vivimos diariamente. De aquí la importancia de la reelección de los parlamentarios andinos. Pero para tratar de entender el porqué de las dificultades en el camino de la CAN y del Parlamento Andino, me parece importante tener en cuenta que los Estados de la subregión, cuando decidieron comenzar a integrarse y aun en la actualidad, son Estados asimétricos, es decir, que no comparten características comunes. Ello no ocurre si vemos otros casos de integración en el mundo, el de Europa es uno de los más importantes. Para que la Unión Europea llegara al desarrollo que tiene en la actualidad, es decir, de Estados integrados sin fronteras, con una moneda única que nosotros no tenemos y con otro tipo de características, no solamente fueron necesarios muchos años de desarrollo, de debate y discusiones políticas, sino además se requirió una fuerte inversión económica y sobre todo social. No fue un proceso simple para las sociedades, y en ese sentido los Estados tuvieron que hacer un gran esfuerzo para lograr homogeneizar las economías y las sociedades de cada uno de los países miembros de la Unión Europea; de esta manera se logró un proceso homogéneo entre las naciones miembro, un estatus de homogeneidad entre ellas.

Ese no es el caso de la región andina, pues nuestros países son abiertamente muy diferentes en el aspecto económico y respecto al índice de desarrollo humano (IDH). Estas características, que se remontan a los últimos cuarenta años, no se han superado, sino más bien han determinado el grado de desarrollo de la Comunidad Andina y por cierto también de la intervención del Parlamento Andino. Sin embargo, la región se ha distinguido también por un crecimiento económico exorbitante en los últimos años. Se puede decir que hay crecimiento en Perú o en Colombia, por ejemplo, a pesar de la crisis financiera mundial pero en verdad en los años en que se ha desarrollado el proceso andino de integración, la región se caracterizaba por balances comerciales negativos, por inflación, en fin una economía precaria.

## Económicas

**PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
 (Millones de dólares corrientes)


PAÍSES	2010	2011
<b>COMUNIDAD ANDINA</b>	<b>513 716</b>	<b>600 291</b>
Bolivia	18 215	24 604
Colombia	284 525	333 179
Ecuador	57 978	65 747
Perú	152 998	178 761

Fuente: Oficina de Cuentas Nacionales. SGCAN Estadística.

Adicionalmente a eso debemos tener en cuenta que durante todo el desarrollo del proceso andino de integración —es decir, los últimos cuarenta y dos años—, la Comunidad Andina también se vio impactada tanto por crisis económicas internas como externas. A la crisis económica peruana de los ochenta le podemos agregar la crisis económica ecuatoriana de inicios de los años noventa; por otro lado, está la crisis económica boliviana de los ochenta y así uno puede encontrar una serie de situaciones que fueron entorpeciendo la consolidación de un proceso de integración del bloque andino. Qué decir de las crisis económicas mundiales que impactaron también negativamente en la región andina, especialmente lo que se conoce en la historia de la economía mundial como la década perdida. La década de los ochenta fue una época en que nuestros Estados pasaron por una crisis económica muy fuerte, específicamente a mediados de los ochenta e inicios de los noventa. Esto justificó y llevó a todo un proceso de ajustes en los años noventa por el gobierno del presidente Fujimori en el Perú; asimismo esto también se aplicó en Colombia y Ecuador, y en menor medida en Bolivia.

También están nuestras dificultades en relación con las transiciones políticas. Cuando se inicia el proceso de integración del grupo andino, la

mayoría de los países que lo conforma se encontraba en una dictadura y eso duró durante aproximadamente los diez primeros años de la historia del proceso andino de integración. Luego vinieron las crisis democráticas de los años noventa. Ecuador con sus seis presidentes en cuatro años, Perú con el proceso de golpe de Estado de 1992 y qué decir de Bolivia que vivió la infección del gobierno de Banzer, entre otras cosas. Un panorama difícil para hablar de un proceso de integración y más aún para hablar de un órgano como el Parlamento Andino, que tiene competencias con relación a la promoción de ese proceso de integración. El Parlamento Andino cumple una función en esta supraestructura que se llama Comunidad Andina. Él tiene que vincularse con los Estados nacionales y tiene prominencia sobre ellos en algunas competencias, pero se encuentra con estos escenarios difíciles de afrontar y que obstaculizan el avance de un proceso de integración andino, todo en medio de los factores de pobreza e inequidad social.

Paralelamente, se da el inicio del proceso de globalización. Así, nuestros Estados latinoamericanos que habían nacido con la intención de integrarse para lograr una mejor calidad de vida para sus ciudadanos tienen que afrontar el ideal vinculado a la integración de las economías nacionales con las del mundo. Entonces el proceso de integración andino comienza a transformarse y cada vez en mayor medida, especialmente en las décadas de los ochenta y noventa, en un proceso frecuentemente más económico que social o político. De ahí probablemente la dificultad para que los ciudadanos hayan tenido un real vínculo con el proceso andino de integración. Estoy seguro de que hasta antes que el Estado peruano, a través de la ONPE, decidiera implementar las elecciones del Parlamento Andino, muchos no habían escuchado de la Comunidad Andina. En ese sentido, esta última constatación del contexto histórico complejo que ha vivido la CAN y en el cual se ha desarrollado como un conjunto de órganos supranacionales con funciones y competencias específicas se explica por eso. El desbalance que hubo frente a una agenda económica que en algún momento trató de ser integrada, pero que en los últimos años fue lo contrario, se puede constatar por ejemplo en las negociaciones que Perú y Colombia hicieron en forma individual frente al gobierno de los Estados Unidos para implementar el Tratado de Libre Comercio.

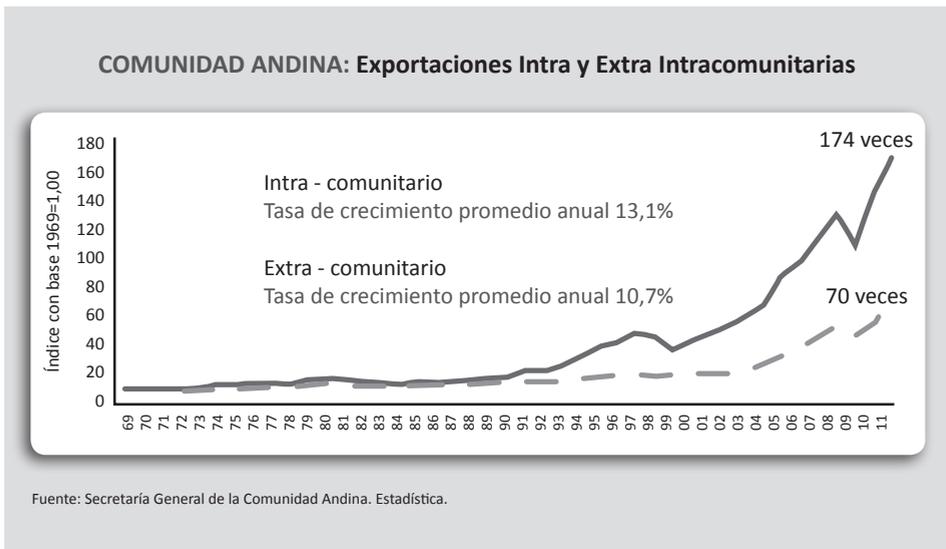
En fin, el complejo contexto histórico ha imposibilitado que los ciudadanos y ciudadanas puedan tener un contacto más fuerte con el proceso de integración o, por lo menos, que visibilicen más su importancia. Creo que más de uno de nosotros en algún momento de nuestras vidas debemos habernos visto favorecidos o afectados negativamente por alguna norma o decisión que se haya tomado en el marco de la CAN. En ese sentido, a continuación quisiera rescatar algunos avances significativos que el proceso de integración andina ha tenido y que tal vez a veces pasan desapercibidos para la ciudadanía.

### ▣ **Avances en la integración**

En primer lugar hay que tener en cuenta, que —pese al contexto histórico donde se ha desenvuelto la Comunidad Andina y a las funciones del Parlamento Andino— uno de los elementos más importantes —aunque a veces pasa muy desapercibido— ha sido la constitución de un mercado común ampliado, con un fuerte dinamismo y apreciable calidad de flujo de comercios. En los últimos treinta años, la balanza comercial entre los Estados andinos pasó de cerca de 850 millones de dólares a superar los siete mil millones de dólares en intercambios comerciales. Ello quiere decir que nuestros Estados comercian cada vez más entre sí. Probablemente algunas de las empresas en las que ustedes trabajan tienen negocios en países de la región andina o les generan servicios o bienes a empresas de la región.

Hay cada vez un mayor contacto comercial, especialmente en la zona de frontera; esto incrementa el dinamismo de nuestra economía. Sobre todo porque a diferencia de nuestras relaciones comerciales con otros países como Estados Unidos, China o los de Europa, nuestras exportaciones como región son de carácter no-tradicionales, especialmente productos manufacturados en un 80% del comercio intracomunitario. No obstante, la balanza comercial de Perú es sobre todo de materia prima, pero en el caso de los países andinos la balanza comercial es más de productos con valor agregado. Por ejemplo, las camisas que se hacen en Perú se exportan, así como el algodón que se procesa en Perú es usado para hacer camisas en Colombia, y eso es exportado a Ecuador o a Venezuela aún en

la actualidad, aunque Venezuela ya no forma parte del proceso andino de integración. Se puede encontrar un intercambio comercial muy frecuente también con las conservas, golosinas y otros productos peruanos que se venden en Ecuador. Entonces el proceso andino de integración no es que no tenga logros, sino que tal vez no se está tomando en cuenta la verdadera relevancia que tiene.



En segundo lugar, observamos un avance importante en la consolidación de un ordenamiento jurídico caracterizado por su supranacionalidad; es decir, se dan normas que están por encima de las que tiene un país. Así, en caso de que nuestras leyes internas se opongan a esas normas, que se llaman «decisiones», tendrían que cambiarse para adaptarse a su cumplimiento pues esas normas supranacionales tienen una aplicación directa y un efecto inmediato para todos los países miembros de la CAN. No necesitan de ninguna ley que las confirme, ni necesitan de ninguna comisión de ministros de relaciones exteriores para que se aplique, están vigentes y son efectivas en nuestros países.

Quienes han tenido la oportunidad de movilizarse hacia países miembros de la Comunidad Andina han descubierto que pueden viajar con solo su

documento nacional de identidad, sin necesidad de tener pasaporte. El Estado miembro de la CAN tendrá que brindarles una estadía en calidad de turista de hasta noventa días, o tal vez de ciento ochenta días dependiendo de la legislación de cada país.

Asimismo, hay una serie de normas sociolaborales que se están implementando en la actualidad para lograr, por ejemplo, la convalidación de títulos universitarios o la posibilidad de agilizar trámites para desarrollar trabajos en otros países de la región; en fin, una serie de facilidades que pueden ser de interés dependiendo de la región en que uno se encuentra. Incluso existen normas vinculadas al establecimiento de nomenclaturas y a la defensa del consumidor, en este momento se está discutiendo la necesidad de tener un código del consumidor andino. Hay una serie de acciones por el derecho comunitario que cada vez se van fortaleciendo y volviendo más importante; esto hace que la Comunidad Andina y el proceso de integración no sea menor en nuestras vidas. Probablemente no es lo que uno desearía si se lo compara con la Unión Europea y su proceso de integración, pero por lo menos desde mi perspectiva creo que en los últimos años se ha demostrado que vamos por buen camino.

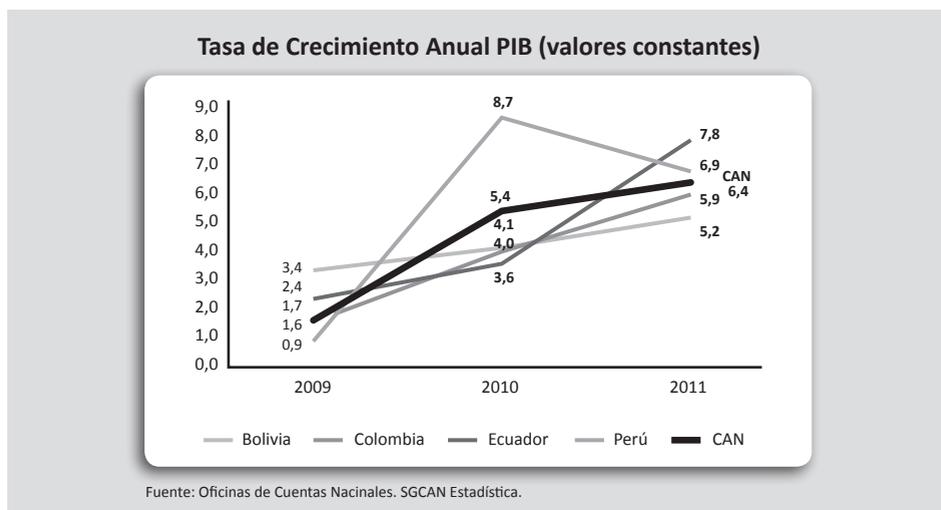
Podríamos hablar de algunas otras características que se han venido dando en los últimos años; nos referiremos, por ejemplo, al incipiente aunque cada vez mayor tejido social andino. Es decir, de relaciones entre las sociedades nacionales y los países de la región andina, especialmente en zonas de frontera, donde se desarrolla una serie de iniciativas sociales. Ello va contra el imaginario colectivo de las miradas nacionalizantes, de nuestras relaciones humanas, donde creemos que una frontera —que es una construcción jurídica artificial— delimita nuestras relaciones sociales. Ya como lo hacían los pueblos andinos y las comunidades indígenas transnacionales, ahora las sociedades urbanas o rurales están desarrollando una fuerte relación entre ellas. Creo que eso demuestra que pese a sus contradicciones hacia el avance restringido del proceso andino de integración, estamos en algo que se está movilizándose y que puede significarnos una nueva dimensión no solamente para su Estado o su economía, sino una nueva dimensión para nuestra vida.

## ▣ Exportaciones intracomunitarias

Una muestra de nuestros avances es que, en el año 2010, la balanza comercial, las exportaciones de un país de la Comunidad Andina a otro también miembro, ha aumentado un 35%. En ese sentido, el país que más exportaciones intracomunitarias ha tenido es Colombia, allí la relevancia de la CAN es más conocida y reconocida por la ciudadanía; es más, cuando Venezuela se retira de la Comunidad Andina y renuncia al Acuerdo de Cartagena, la nación más afectada fue Colombia por el nivel de exportaciones que tenía con Venezuela. Ello es importante para tener en cuenta, porque las exportaciones de los países andinos comparten un arancel diferenciado a las exportaciones hacia otros países; tenemos tasas diferentes y eso hace que enviar productos hacia, por ejemplo, Ecuador sea más barato que enviarlos a otro país, por los impuestos o los aranceles que se dejan de pagar.

Entonces, probablemente para una empresa va a ser mucho más atractivo exportar hacia los países de la región andina que hacia otras naciones que tienen tasas arancelarias más fuertes, que hacen que los productos valgan más y por lo tanto la demanda sea menor. Lo que significa la Comunidad Andina se muestra pues en números, por supuesto rescatando también la asimetría que se nota todavía entre nuestros países. Como Bolivia, por ejemplo, tiene menor nivel de exportaciones, casi cinco veces menos que Colombia, como también aunque en menor medida hay diferencias entre Ecuador y Perú.

Ello habla de países integrados económicamente, y cada vez más socialmente. Así, la comunidad andina es una realidad y ello hay que repetirlo. A pesar de la historia tan compleja que le ha tocado vivir y en la que se ha desarrollado el proceso andino de integración, se están logrando fructuosos impactos. Cuando algunos ven aquel edificio lleno de funcionarios donde se labora para la Comunidad Andina dicen que no sirve para nada y debería desaparecer; no saben lo que significaría no solo en términos comerciales sino sociales y de movilidad humana el que la CAN desaparezca.



La Comunidad Andina no es un tema menor, es una construcción mucho más importante de lo que comúnmente se piensa. No es solo un tema para comerciantes y abogados, como cierta vez me dijeron en una exposición. Si uno comienza a explorar va a notar que tiene muchos más derechos de lo que se imagina cuando va a un país miembro de la Comunidad Andina. Por ejemplo, si uno viaja con solo su DNI y una visa de turista, y es ciudadano andino, tiene el mismo trato del nacional de ese país andino. Si se trata de Ecuador, recibirá entonces el mismo trato que un ecuatoriano. Así lo dice explícitamente la decisión o norma que establece la posibilidad del reconocimiento de documentos de tránsito, y ello no es una cosa menor. Este tratamiento no se reconoce en la comunidad económica europea, por ejemplo. No se da el tratamiento de un nacional a alguien que no lo sea. Pero en la Comunidad Andina ese tratamiento sí es reconocido para los cien millones de habitantes que pueblan los países andinos.

La Comunidad Andina está conformada por órganos e instituciones que están articuladas en el Sistema Andino de Integración, más conocido como el SAI (véase imagen). El órgano máximo de la CAN es el Consejo Presidencial Andino. Esta instancia mayor emite las directrices y es el órgano que de alguna manera establece las grandes estrategias o las macrodecisiones respecto de las cuales se va a trabajar en el proceso andino de integración.

Bajo esta presidencia se encuentran cuatro órganos importantes creados por el ordenamiento jurídico comunitario. Dos de ellos son órganos de decisión, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el otro es la Comisión de la CAN que está conformada por los Ministros de Comercio Exterior. Luego está la Secretaría General, que se encuentra aquí en Lima; el Parlamento Andino, que está en Colombia aunque tiene sedes en Ecuador y en Perú. Otra entidad es el Tribunal de Justicia, que es el órgano jurisdiccional que tiene que resolver las controversias que pueda haber en materia de la aplicación del derecho comunitario andino. El órgano deliberante —como lo denomina el propio Acuerdo de Cartagena—, es el Parlamento Andino. La CAN tiene también otros órganos subsidiarios, entre ellos dos importantes que son los órganos consultivos, que tienen ese estatus propiamente ante los órganos de gobierno y de deliberación; estos son el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral. Asimismo existe el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas, además de otras instituciones que por espacio no detallaremos. Esperemos que los órganos nombrados adquieran una mayor capacidad de incidencia en las decisiones andinas que el propio Parlamento aún no la tiene, lo cual es una interesante contradicción.



Esta es la organización de la Comunidad Andina con sus cuatro miembros: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; Chile tiene estatus de Estado observador. Los descritos son los órganos que se encargan de llevar adelante el proceso andino de integración, con su objetivo y finalidad que según el Acuerdo de Cartagena es la integración de los Estados para lograr una mejor calidad de vida de sus ciudadanos y ciudadanas.

Lo primero que resalta en toda la estructura de la CAN es que, a pesar de todo lo que se podría imaginar cualquiera, el Parlamento Andino en verdad no decide nada en la Comunidad Andina. Los órganos de decisión, los que construyen derecho comunitario andino, son el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la CAN. Esos son los órganos que generan las decisiones que instituirán el derecho comunitario andino, además de una serie de tratados afines.

El Parlamento Andino no es un órgano que legisla; por eso digo que es una entidad sui géneris. Es como bien lo hace llamar el propio Acuerdo de Cartagena: un órgano deliberante, pensado como un espacio que genere de alguna manera una agenda de ideas, de sugerencias para los órganos políticos que toman las decisiones. Ello se explica por este derrotero histórico mencionado; obviamente, los Estados al momento de crear el Pacto Andino y lo que ahora es la Comunidad Andina, construyeron todo un andamiaje en función de que la toma de decisiones está todavía en el ámbito de los gobiernos. Por eso es que el Consejo Andino es de los Ministros de Relaciones Exteriores, por eso la Comisión de la CAN está integrada por los Ministros de Comercio y por eso es que el Consejo Presidencial Andino está formado por los presidentes que son los máximos representantes del Poder Ejecutivo en nuestros Estados. El Parlamento Andino es, por el contrario, un órgano deliberante que no toma decisiones y que más bien tiene una serie de funciones que podríamos llamar débiles.

### ▣ **Ubicación del Parlamento Andino: derecho comunitario**

En el organigrama de la CAN, el Parlamento Andino está por debajo del Consejo Presidencial Andino, a diferencia —por ejemplo— de nuestra estructura política peruana donde los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo

y Judicial) se encuentran en el mismo eje jerárquico. Además, cuando revisamos qué es lo que constituye el derecho o el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, no se encuentran referencias a las decisiones o resoluciones que adopta el Parlamento Andino. Esto se observa en el artículo 1 del tratado constitutivo del Tribunal Andino de Justicia, que dice:

Artículo 1.- El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, comprende:

- a) El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales;
- b) El presente Tratado y sus Protocolos Modificatorios;
- c) Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina;
- d) Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y
- e) Los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina.

Es importante tenerlo en cuenta porque quiere decir que a diferencia de las leyes que emite el Congreso peruano, cuando el Parlamento Andino expide lo que se conoce como una «decisión», esa no puede ser oponible ante el tribunal creado para velar por el derecho comunitario andino, que es el Tribunal Andino de Justicia. Es una diferencia importante que hace nuevamente caer en cuenta que el rol del Parlamento Andino no es el de un típico parlamento como haría pensar su nombre; por el contrario. Hay que tener en cuenta que en otros procesos de integración, específicamente en el proceso comunitario de la Unión Europea, el Parlamento europeo sí tiene una función que se conoce como la «función de codecisión», es decir, que puede adoptar con la comisión europea una serie de decisiones. Esta capacidad no la tiene el Parlamento Andino, por lo que no puede legislar, sus decisiones no forman parte del ordenamiento jurídico que uno puede reclamar ante el Tribunal Andino de Justicia y eso lo desdibuja. Así, el rol del Parlamento Andino es de acompañamiento del proceso andino de integración y de incidencia en su desarrollo, por eso se habla de un órgano deliberante.

## ▣ Competencias del Parlamento Andino

La *función constituyente* es la primera de sus competencias, como lo dice el propio reglamento del Parlamento Andino. Mediante ella debe: «Sugerir las acciones o decisiones necesarias para modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos en relación con los objetivos programáticos y la estructura institucional del Sistema Andino de Integración». Estas decisiones suelen tomarlas el Consejo Presidencial Andino a través de lo que se conoce como «directrices», que por cierto no forman parte del derecho comunitario andino, pero que no están referidas a cualquier cosa sino a objetivos programáticos y estructurales. Finalmente son solo sugerencias, aun cuando en algunos casos dichas decisiones del Parlamento Andino han llevado a una decisión de los órganos que sí pueden tomarlas.

Respecto a la *función legislativa* se dice: «Participar mediante sugerencias en la generación normativa del Proceso Andino de Integración sobre temas de interés común para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, así como promover la armonización de las legislaciones de los países miembros». Todo queda en sugerencias, pues el Parlamento Andino no tiene iniciativa legislativa propia. No tiene, por ejemplo, la competencia que aun la ONPE tiene de presentar proyectos de ley ante el Congreso peruano, teniendo este la obligación de someterlo a debate en una comisión, luego al pleno, sea que se apruebe o no. Esta facultad de iniciativa legislativa también la poseen por ejemplo el Jurado Nacional de Elecciones, el Tribunal Andino y los colegios profesionales. El Parlamento Andino no tiene esa capacidad frente a los órganos de decisión y esa es una capacidad que se va a tener que impulsar para subsanar esta situación sui géneris.

La *función de control político* examina la marcha del proceso andino de integración, requiriendo información periódica a los órganos e instituciones del SAI a través del mecanismo del observatorio de integración. Esta importante función se traba en las posibilidades en el ámbito jurídico, pues el Parlamento Andino no es un órgano decisor. No obstante, dentro del proceso andino de integración tiene que ver como una posibilidad real para fortalecer su labor de control político, es decir, de seguimiento al proceso andino de integración y de cómo los Estados están relacionándose dentro de este proyecto.

Según el reglamento general del Parlamento Andino sus otras funciones son:

***Función Fiscalizadora.-*** Como órgano deliberante, examinar excepcionalmente la conducta de altos funcionarios de los órganos e instituciones de la Comunidad Andina por responsabilidades políticas en la marcha del proceso o en el cumplimiento de sus funciones.

***Función Electoral.-*** Elegir a sus dignidades, así como a la de los órganos subsidiarios del Parlamento.

***Función Administrativa.-*** Para establecer la organización y funcionamiento del Parlamento Andino y sus órganos.

***Función de Control Público.-*** Para emplazar a cualquier persona natural o jurídica, a efecto de que rinda información oral o escrita sobre hechos relacionados con las indagaciones que una de las comisiones del Parlamento adelante.

***Función de Protocolo.-*** En la búsqueda de mecanismos de promoción económica, política, cultural, social y deportiva que permitan consolidar el proceso, así como promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los países miembros, órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración y de terceros países en general; y, atender y recibir a Jefes de Estados de los gobiernos de los países miembros y otras altas autoridades que visiten nuestro organismo.

Estas son todas las funciones del Parlamento Andino. Cumple un rol más político en todo el sentido de la palabra: deliberante, de discusión, de planteamiento de temas; aunque sea con mecanismos que pueden ser deficientes, como es el establecimiento solo de sugerencias. Somos muchos los que proponemos la necesidad de democratizar la Comunidad Andina, de transformarla verdaderamente, sobre todo en una época donde las democracias son las que rigen nuestras relaciones humanas, políticas y entre Estados. Hay que dotar al Parlamento Andino con mayor

capacidad de intervención y de decisión en el marco del proceso andino de integración.

De esta manera, se pueden establecer retos para el Parlamento, ya que concretamente por ahora es un órgano solo de deliberación política. No decide, no crea derecho comunitario; tampoco codecide como lo hace el Parlamento europeo con la Comisión europea. No tiene lamentablemente iniciativa legislativa, solamente puede sugerir el establecimiento de normas comunitarias. No tiene derecho a voz en los órganos de decisión política, a diferencia de algunos órganos consultivos de la CAN.

El Consejo Consultivo Laboral Andino y el Consejo Consultivo Empresarial, que son otros órganos de la Comunidad Andina, pueden solicitar participar en los otros órganos políticos de toma de decisiones y hacer uso de la palabra aunque no voten. Creo que esa es una dimensión que, por ejemplo, el Parlamento Andino debería tener. Ha habido una serie de invitaciones y han recibido al presidente del Parlamento Andino, pero en el ámbito del derecho comunitario todavía eso es una ineficiencia. No tiene competencias presupuestarias frente al proceso andino de integración; el Parlamento europeo sí lo tiene, pues es el que aprueba el presupuesto que maneja la Unión Europea y la Comisión.

Asimismo, uno podría poner en cuestión la representatividad. Verdaderamente no se está cumpliendo un rol representativo ya que tenemos solamente veinticinco representantes para cien millones de ciudadanas y ciudadanos, es muy poco. El Parlamento europeo tiene cerca de setecientos treinta y seis diputados, siendo proporcionalmente más representativo. Todo ello configura un escenario complejo, pero que en el marco del proceso de integración y de su avance es comprensible. Aunque tenemos un Parlamento Andino que no puede decidir y que tiene una serie de limitaciones, ello se explica en ese desarrollo histórico y en la prominencia de la intervención de los órganos de gobierno en el marco del proceso andino de integración.

Sin embargo, eso no significa que no podamos establecer algunos retos en el mediano plazo y con las soluciones todavía recortadas que se tiene.

## ▣ Retos para el Parlamento Andino

Hay algunos retos en el ámbito interno para el propio Parlamento Andino. El primero es el democratizar su participación en la toma de decisiones; es decir, solicitar que se modifique el derecho comunitario andino para que por lo menos pueda tener una iniciativa legislativa directa. No solo brindar sugerencias de normas comunitarias, sino poder plantear normas comunitarias a ser aprobadas por los órganos de decisión; ello si es que no se considera otorgar todavía la codecisión, como es el caso del Parlamento europeo.

Creo que hay que fortalecer las funciones de control y fiscalización, hay que darles una nueva dimensión afirmando la voluntad política para transformarla en una posibilidad de presión ante los órganos que toman las decisiones. Así, hay una serie de decisiones que nos benefician a nosotros como ciudadanos que no están siendo implementadas y que deberían ser controladas y fiscalizadas por el Parlamento Andino. Entre ellas está, por ejemplo, el derecho a tener una ventanilla única en los aeropuertos y en los puestos fronterizos, así como los ciudadanos europeos tienen su ventanilla única y no pasan por mayor control migratorio que el hecho de tener su pasaporte o documento de identidad que demuestre su calidad de europeos. Nosotros también tenemos ese mismo derecho, pero nuestros Estados no lo están implementando. En Bolivia, en el aeropuerto de La Paz hay una ventanilla para los ciudadanos del Mercosur, pero no hay una para los ciudadanos de la Comunidad Andina, habiendo ya una decisión que obliga a esa implementación.

Otras decisiones que nos benefician, como los instrumentos sociolaborales y una serie de normas de ese tipo, necesitan reglamentarse. Hay algunas otras que ni siquiera deberían regularse, pero no se están implementando. La Comunidad Andina ha establecido una serie de planes y estrategias regionales a las cuales nadie les hace seguimiento, como por ejemplo la estrategia ambiental o el plan integrado de desarrollo social que establece una serie de metas en el ámbito social; está también la carta de derechos humanos y de ciudadanos andinos. Es decir, una serie de normas jurídicas vinculantes de aplicación directa y de efecto inmediato en nuestros Estados, y que no se están aplicando pues el Parlamento Andino tal vez

no pueda crear modificaciones pero sí supervisar que las que están en rigor deban ser implementadas.

Un reto adicional es que el Parlamento Andino tenga la posibilidad de tener acciones públicas frente al Tribunal Andino. Si bien el Parlamento Andino como institución no puede presentar lo que se conoce en el derecho comunitario como una «acción de cumplimiento», un parlamentario andino sí debería usar estos instrumentos existentes en el marco de los procedimientos de solución y controversia en el ámbito de la comunidad andina para buscar que las decisiones se implementen.

En el ámbito externo, me parece que es muy importante que el Parlamento Andino se articule más con las agendas que la Comunidad Andina a escala intra y extracomunitaria; es decir, con temas comunes como migraciones, cohesión social, asuntos medio ambientales especialmente ahora con el cambio climático. En este sentido, hay una serie de proyectos que se están implementando en fronteras y que no están complementados. Existe, por ejemplo, lo que se conoce como las zonas de integración o centros de atención fronterizos; hay una serie de decisiones que nos permitirían que nuestros bienes, nuestros servicios, nosotros mismos podamos movilizarnos mejor en estas zonas limítrofes y ello no está siendo implementado ni supervisado.

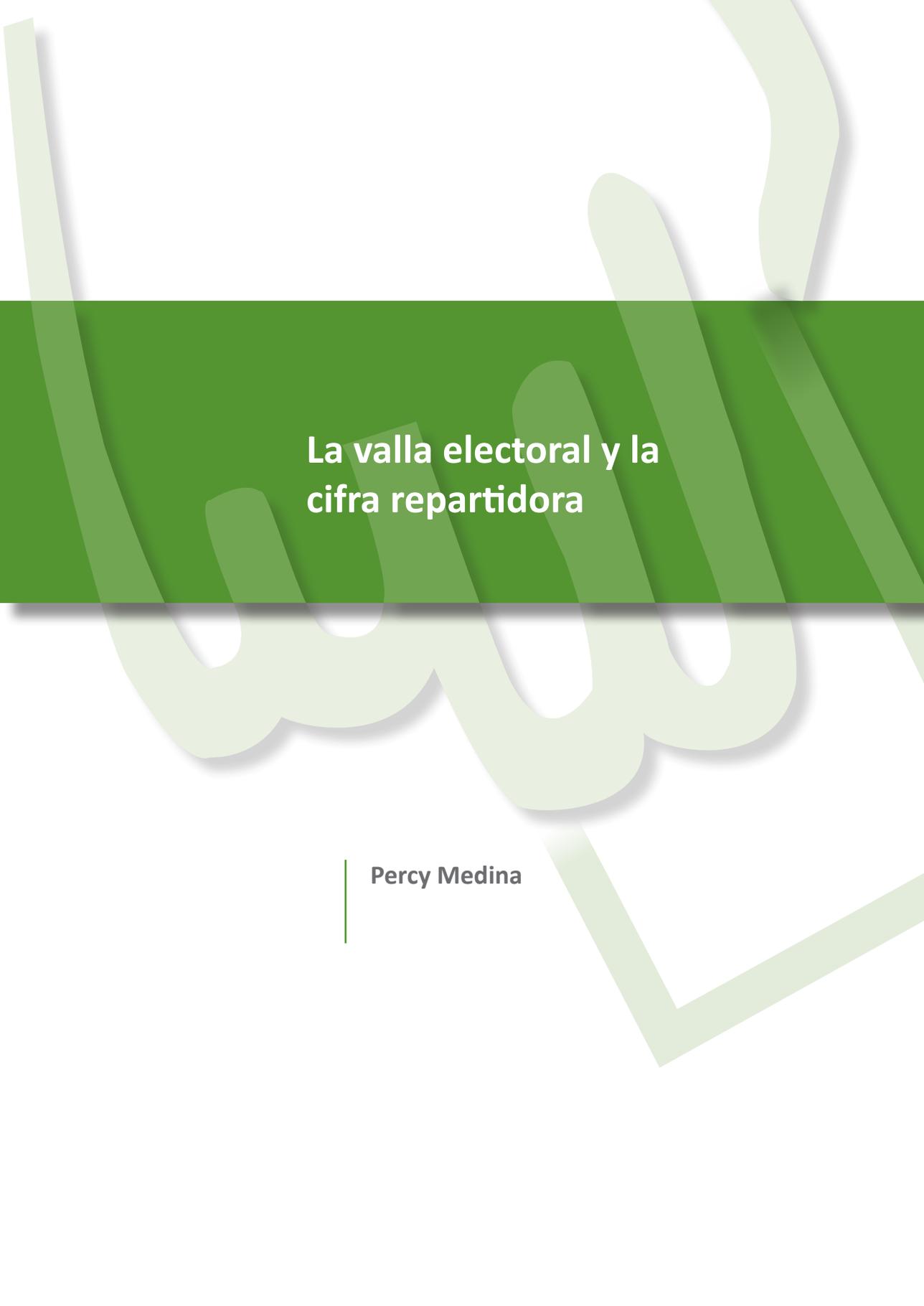
El Parlamento Andino, con su función de control, podría encontrar una nueva dimensión para visibilizarse como un órgano importante dentro del proceso de integración. Hay la necesidad de reforzar los vínculos y articularse más con los consejos consultivos, especialmente el Consejo Consultivo Laboral Andino porque representa a sectores gremiales muy importantes en nuestros países. Este órgano consultivo, como hemos visto, tiene una serie de atribuciones que el Parlamento Andino no tiene y que podrían estar articuladas. Podría por supuesto ser portavoz y promotor de los derechos de los ciudadanos andinos y de las organizaciones de la sociedad civil que estos ciudadanos crean. Transformar las deliberaciones que ya tiene el Parlamento Andino en deliberaciones participativas, donde verdaderamente no sean solo los veinte parlamentarios los que discutan sino donde haya mayor contacto con organizaciones de la sociedad civil y se planteen agendas comunes. Felizmente, debo ser sincero, eso de

alguna manera ya algunos parlamentarios andinos —incluso peruanos— lo están promoviendo.

Para finalizar, hay una agenda regional importante. El rol principal por el que fue creado el Parlamento Andino es para defender el proceso de integración y es necesario que con las limitadas funciones que tiene pueda promover una integración real. En este momento, uno de los grandes problemas es que los Estados andinos están adoptando decisiones en las cuales no ceden competencias y, por lo tanto, no se están integrando propiamente sino están realizando solamente cooperación entre países. Allí el Parlamento Andino debería realizar un trabajo importante, debería preocuparse por la armonización de la legislación andina. Tenemos una serie de leyes que contravienen o son opuestas o contradictorias con las decisiones de la Comunidad Andina.

Hay un tema con las agendas regionales y también en el ámbito país con respecto a la promoción de la integración entre los ciudadanos y el conocimiento del derecho comunitario. Ese es el rol principal que deberá tener el Parlamento Andino en los próximos años. Tener reuniones como estas en las que no sea un expositor de una organización privada quien le cuente a los peruanos cómo va el proceso de integración, sino más bien que sea un parlamentario andino quien nos comente los avances y retrocesos del proceso de integración. Así, poco a poco podremos sentir este proceso como nuestro y no solamente como algo relativo al ámbito de las autoridades políticas.





# La valla electoral y la cifra repartidora

| Percy Medina



# La valla electoral y la cifra repartidora

P e r c y M e d i n a

La labor de difusión y de educación electoral es muy importante, por lo que agradezco a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) la invitación e implementación de este espacio formativo. Los ciudadanos debemos tener una idea general y no tanto técnica sobre lo que es la valla electoral y la cifra repartidora, es decir, cómo se aplica en el país, para qué sirve, cómo funciona.

La cifra repartidora es el método que nos permite distribuir los escaños en el Congreso. Pero esto corresponde a un tipo de ordenamiento político, de los dos que existen en el mundo. Estas dos grandes familias de sistemas electorales son los llamados «sistemas mayoritarios» y los «sistemas proporcionales».

Los sistemas mayoritarios entregan todo el poder al que ganó una elección. En el Perú y en todo el mundo se aplica el sistema mayoritario para elegir al Presidente de la República, en eso no hay repartición en porcentaje. De esa manera también se elige, en algunos países, el Congreso. Hay jurisdicciones o distritos electorales pequeños, entonces el que gana el distrito es electo parlamentario y el segundo, tercero o cuarto pierden todo. Ese es el sistema de inspiración mayoritaria, cuya dinámica se puede resumir en que el ganador se lleva todo. Los países anglosajones —Estados Unidos, Gran Bretaña, por ejemplo— tienen circunscripciones pequeñas. A cada distrito electoral le corresponde un representante; así solo el que sale primero es el elegido, aunque el segundo tenga solamente un punto

porcentual menos. Aunque sea casi un empate, para efectos prácticos no importa, ese es el sistema mayoritario.

En cambio, el sistema proporcional es aquel en el que el poder se reparte según la votación resultante. El que tiene el 50% de votación tiene el 50% de representantes. La circunscripción electoral, llamada entre nosotros distrito electoral, es el ámbito en el que se elige una autoridad. En el Perú tenemos veintiséis circunscripciones electorales; últimamente fue añadida la circunscripción de Lima Provincias. Las circunscripciones no son del mismo tamaño; la más grande, por ejemplo, es Lima con treinta y seis escaños, y la circunscripción más pequeña es Madre de Dios con un escaño.

En el Perú, para elegir los representantes al Congreso aplicamos el sistema proporcional. La forma se da a través de la candidatura-lista; quiere decir que los partidos presentan una lista completa, cerrada y no bloqueada. Cerrada porque no se puede introducir nuevos candidatos, son los candidatos que dio el partido, y no bloqueada porque está abierta al llamado voto preferencial con el que el electorado puede alterar el orden de la lista que ha presentado el partido. Si nadie hiciera uso del voto preferencial, caso improbable, quedaría el orden de preferencia establecido en la lista presentada por un partido dado.

Entonces, el porcentaje de votación señala la cantidad de representantes que entra al Parlamento por cada lista, y el voto preferencial determina el orden en el que son elegidos. Con el fin de ejecutar la división proporcional se han creado fórmulas matemáticas para la repartición de escaños. Así, existen formulas diversas, entre ellas está el de cociente simple que se usa en varios países, también encontramos el método D'Hondt que en América Latina es muy difundido. Víctor D'Hondt fue un matemático belga que diseñó esta fórmula para aplicar el sistema proporcional de distribución de escaños y también es un método que se utiliza mucho en Europa del Este.

### ▣ **La cifra repartidora**

En el Perú tenemos una variante del método D'Hondt que se conoce como «cifra repartidora». Este método matemático busca prorratear de la mejor

manera los escaños en el sistema proporcional. Consiste en tomar todos los resultados electorales en una determinada circunscripción, porque el reparto es por circunscripción, y se van dividiendo entre una serie de divisores, entre uno, entre dos, entre tres, etc. Y los cocientes resultantes se usan para asignar escaños. En el caso de la cifra repartidora se emplea como constante el último cociente que permite adjudicación de escaños.

***Primer paso para aplicar la fórmula:***

Empezamos dividiendo los votos válidos obtenidos por cada lista entre números naturales en una serie, que va del número uno, al dos, etc. Hasta el número de escaños que hay que repartir. Por ejemplo, en una jurisdicción donde se reparten cinco escaños, tomamos la cantidad de votos que ha obtenido cada lista y la dividimos primero en uno, luego en dos, y así en este caso hasta cinco. El resultado de las divisiones sería:

LISTAS	TOTAL	VOTOS 1	VOTOS 2	VOTOS 3	VOTOS 4	VOTOS 5
Lista A	120.000	120.000	60.000	40.000	30.000	24.000
Lista B	240.000	240.000	120.000	80.000	60.000	48.000
Lista C	180.000	180.000	90.000	60.000	45.000	36.000
Lista D	60.000	60.000	30.000	20.000	15.000	12.000

***Segundo paso:***

Se ordenan todos los resultados obtenidos de mayor a menor, sin importar la lista a la que correspondan. En nuestro ejemplo el orden sería el siguiente:

1º	2º	3º	4º	5º	6º	7º
240.000	180.000	120.000	120.000	90.000	80.000	60.000

La cifra repartidora siempre es el resultado que se ubica en el puesto equivalente al número de escaños que correspondan al distrito electoral. En el caso del distrito electoral del ejemplo, la cifra repartidora es el quinto resultado: 90.000.

### *Tercer paso:*

Se divide el total de los votos validos obtenidos por cada lista entre la cifra repartidora para saber cuántos escaños se le asigna a cada una.

<b>Lista A</b>	$120.000 / 90.000 = 1,33$
<b>Lista B</b>	$240.000 / 90.000 = 2,66$
<b>Lista C</b>	$180.000 / 90.000 = 2,00$
<b>Lista D</b>	$60.000 / 90.000 = 0,66$

Entonces la lista A saca un congresista; las listas B y C logran dos parlamentarios cada una y la D ninguno. Sin embargo, ¿qué pasaría si los enteros permiten elegir solo cuatro congresistas cuando deben ser cinco los seleccionados?, en ese caso se le asigna un escaño adicional a la lista que obtuvo mayor valor en los decimales.

En caso de empate entre varias listas se resuelve por sorteo. En el Perú, en el ámbito parlamentario nunca ha ocurrido, pero entre candidatos a alcalde sí se han presentado casos en los que se tuvo que definir por sorteo. Esta norma del sorteo no existe en muchos países; generalmente ocurre en jurisdicciones donde hay pocos votantes. En el Perú no hay ninguna propuesta de cambiar el método de la cifra repartidora, aunque en otros países sí se discute seriamente al respecto.

## ▣ **La valla electoral**

También es conocida como «umbral», «barrera electoral» o «barrera legal», como se le dice más en América Latina. La valla electoral es la

disposición legal que limita el acceso al procedimiento de asignación de escaños a aquellos partidos políticos que no superen un porcentaje determinado de votos. Esta puede calcularse respecto a la votación de todo el país (barrera nacional) o en niveles subnacionales, es decir en la circunscripción. La mayoría de las barreras en el mundo se aplican a escala nacional, cuando se determinan por jurisdicción es más fácil de superar la valla.

En el Perú esta regla fue instaurada en el año 2005. En las elecciones de 2006 se aplicó por primera vez, pero se empleó una valla disminuida por temor a que las agrupaciones políticas no la pasen. Entonces fue equivalente al 4% de los votos válidos en el ámbito nacional o a la obtención de seis representantes en cuando menos dos circunscripciones.

Para el proceso electoral de 2011, la valla electoral vigente en el Perú se subió a 5% de los votos válidos a escala nacional o a la obtención de siete representantes en cuando menos dos circunscripciones electorales. Es decir, existen dos maneras de superar la valla, una por el porcentaje logrado en todo el territorio nacional y la otra si es que se obtiene un grupo de representantes determinado. Así uno puede sacar siete representantes sin haber obtenido por lo menos el 7% nacional. Porque tenemos veintiséis circunscripciones y cada una tiene un conteo aparte de manera que cierta circunscripción puede obtener una votación muy alta, mientras que otras les va muy mal y así podría ocurrir que alguien con menos del cinco por ciento saque siete representantes. Por eso las dos opciones son válidas.

Si el año 2006 no hubiéramos tenido valla electoral, habría salido elegido un partido que al final no tuvo representación y si el umbral hubiera sido el 5% como es ahora, dos partidos no hubieran tenido representantes en el Congreso. Entonces, si la valla a veces está en el límite, es importante cómo se aplica.

### ***Barreras efectivas y barreras legales***

La ley señala que para entrar al reparto de escaños es necesario recibir un porcentaje mínimo de los votos o tener como mínimo siete curules

logradas. En caso contrario, no se entra al reparto de escaños. Esa es una barrera legal.

No obstante, también puede haber una barrera práctica, efectiva, una barrera derivada de la votación. Por ejemplo, en una circunscripción de cinco, probablemente la barrera efectiva para ganar un escaño sea bastante más que 5%. Solamente en una circunscripción muy grande como es Lima, con 5% ganas algo. Así, en Madre de Dios se elige como representante a quien obtenga el 15% de la votación; lograr ello es bien difícil, salvo que la votación haya estado muy fragmentada y que hayan, por ejemplo, dieciocho partidos que saquen entre 5% y 10% cada uno, entonces sí se daría pero sería raro. Lo normal en una circunscripción pequeña, con pocos representantes es que necesite votaciones muy altas para ganar un escaño. En una circunscripción más grande como es Lima es más fácil que con un 5,6 o 7% se consiga una representación.

Entonces, la barrera efectiva derivada del cómputo está determinada por el tamaño de la circunscripción. Así, legalmente está establecido que con menos del 5% o los siete escaños uno entra al Congreso, pero también hay una manera derivada de la realidad de la elección, de los escaños que hay para repartir. De esta manera, en una circunscripción donde se reparten tres o cuatro escaños es bien difícil que con menos del 5%, incluso con 8 o 10% se logre una representación, lo más probable es que no la consigan.

Como vemos, una cosa es la barrera efectiva, derivada del tamaño de la circunscripción, y otra cosa es la barrera legal.

### ***Efectos de la barrera***

La barrera electoral tiene básicamente dos efectos: uno concentrador sobre el sistema de partidos y otro psicológico. El primero de ellos genera que menos partidos entren al Congreso, porque los partidos chiquitos no van a pasar la valla y se van a quedar. Así, al haber menos partidos hay menos dispersión.

En segundo lugar hay un efecto psicológico en el elector porque la gente ya no vota por los partidos que cree que no van a pasar la valla, sino por los que tienen más posibilidades de ganar congresistas.

### *Cancelación de inscripción*

En el Perú no solo existe la valla propiamente dicha del 5% para el reparto de escaños, sino que también está el requisito del 5% que determina la permanencia o cancelación de la inscripción de un partido en el registro de organizaciones políticas (ROP). Ambas tienen el mismo porcentaje pero son de distinta índole.

Entonces, como parte del hecho concentrador, los partidos evalúan su participación tanto debido a la valla y a las posibilidades que ante ella tienen, como también ante la barrera del 5% para mantener la inscripción y ante los temores de no sobrepasarla muchos prefieren realizar alianzas entre partidos para enfrentar las elecciones.

Debido a estos sistemas todo cambia. Observemos que en el año 2006 el alcalde de Trujillo César Acuña postuló al Congreso y ganó un escaño por La Libertad, pero como su partido no tuvo el 4% a escala nacional no pudo acceder al escaño, sino que lo hizo Mario Alegría del Partido Aprista. Sin embargo, tiempo después Mario Alegría le ganó la alcaldía al Partido Aprista. Si la valla por ejemplo también hubiera sido del 5% y no de 4%, el pastor Lay no hubiera tenido representación y tal vez Perú Posible tampoco. Verdaderamente se dan efectos muy concretos.



# Flujo de actas y barrera electoral

R a ú l M u r g a

La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) tiene la responsabilidad del procesamiento de las actas de escrutinio. En este procesamiento hay tres estadios importantes. El primero es el repliegue de actas del local de votación, desde que acaba el escrutinio en mesa en el local de votación y su posterior repliegue hacia la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales (ODPE). Una vez que las actas son procesadas se suceden algunos estadios.

Así, en el flujo de contabilización de las actas, se van a determinar dos estados finales: actas normales y actas observadas. Una vez que se cataloga un acta como observada, la ODPE de la circunscripción tiene la obligación de enviar dicha acta observada al Jurado Electoral Especial (JEE). Ese es un tema jurisdiccional, las actas observadas deben ser resueltas por los miembros del JEE compuesto por tres personas. Una vez que ellos terminan ese proceso, devuelven las actas a la ONPE con una resolución que nos permite resolver la observación por la cual fueron enviadas.

Entonces es importante entender estos tres estadios. Los dos primeros son de responsabilidad de la ONPE y el tercero es del JEE. Cada uno de estos organismos es autónomo pero la supervisión está a cargo del Jurado Nacional de Elecciones (JNE). Así pues hay una división de facultades y funciones en este gran proceso.

Las actas que se procesan en las ODPE tienen varias etapas para su tratamiento. Así, una vez llegadas las actas desde el local de votación son entregadas por el personal de la ODPE a cómputo. Luego, se aplica una primera clasificación y lotización de las actas; asimismo, se aplica una revisión de acuerdo con los reglamentos vigentes para el tratamiento de actas observadas. Así, hay que determinar si es que el acta tiene alguna observación; el primer criterio es ver si está firmada o no. Este hecho causó alguna incomprensión en las elecciones municipales y regionales últimas.

A su vez las actas se lotizan poniéndolas en grupos de un máximo de veinte por lote para ingresarlas a digitación y verificación, que es el paso siguiente. Luego de que son lotizadas entran a una primera digitación que se almacena; después hay una segunda digitación por una segunda línea de verificadores que vuelven a digitar el acta. Entonces el *software* electoral realiza una comparación automática entre ambas digitaciones, sin intervención humana. Así se puede observar que se sean iguales; si no fuesen iguales o hubiera alguna diferencia entre la primera y segunda digitación, entonces el acta será marcada con color amarillo y se denominará «acta por redigitar».

Luego estas actas vuelven a pasar por el mismo proceso de digitación, redigitación e igualmente verificación y comparación. Fuera de ello cuando el *software* electoral encuentra alguna inconsistencia en el acta, entonces la marca con color rojo. Aun fuera de lo descrito, cuando el *software* realiza otra observación o detecta alguna inconsistencia entonces marca el acta con color rojo. Si el acta no presenta ninguna observación o inconsistencia, entonces es declarada un acta normal y es clasificada distinguiéndola con color verde.

En el último proceso electoral se introdujo la orden de digitalizar todas las actas, tanto las normales o clasificadas con verde, junto con las de color rojo. Tanto las observadas como las normales van a ser digitalizadas y luego van a ser enviadas físicamente al JEE con las observaciones. También estas actas digitalizadas van a ser publicadas en la página Web de la ONPE, de manera que todos los ciudadanos y ciudadanas podrán consultarlas.

Internamente, la ONPE aparte de las primera y segunda digitalizaciones tiene un control de calidad que compara lo que han hecho los digitalizadores *versus* lo digitalizado. Hay un punto en el proceso mediante el cual se vuelve a comparar el acta. Si se encuentra alguna irregularidad, entonces se vuelve a procesar el acta, con procedimientos muy rigurosos debidamente sustentados. De no haber problemas en este punto, el acta ya es almacenada en archivos como acta normal. Todo ello ocurre en el centro de cómputo con el flujo de actas, desde que llegan las primeras actas a cuenta gotas a partir de las cinco y los días subsiguientes. Es importante saber que las actas normales son las únicas que interesan para la contabilización de votos, las actas observadas no.

### ▣ Tipos de observaciones de las actas

1. *Acta con error material*: son las que tienen inconsistencias en los datos numéricos consignados. Es la observación más común. Se da cuando se tiene una cantidad de votos en la organización política A, otros en B, y los miembros de mesa pusieron como sumatoria de votos un resultado erróneo. Debido a la cantidad de candidatos y a las varias horas de trabajo de los miembros de mesa es bastante común que no coincidan las sumas.
2. *Actas con votos impugnados*: cuando una marca realizada en la cédula de votación no es correcta o no se ha hecho en el lugar indicado o no se visualiza bien y despierta alguna duda sobre si está correctamente marcada, entonces ese voto es clasificado como voto impugnado.
3. *Acta con ilegibilidad*: es cuando la escritura de un número despierta confusión o duda debido a que el acta de escrutinio no se llena de la mejor manera debido al cansancio de los miembros de mesa.
4. *Acta incompleta*: cuando no consigna el total de ciudadanos que votaron. Ya que en el acta de escrutinio en su parte posterior existen dos actas más, las de instalación y la de sufragio. El acta de sufragio tiene un casillero donde los miembros de mesa, al final de la votación,

deben indicar cuántos ciudadanos fueron a votar. Eso permite cotejar el número de votantes con el número de votos existentes; sin embargo, a veces ese dato no aparece, por lo tanto el acta hay que considerarla como incompleta.

5. *Acta con solicitud de nulidad* de la mesa, realizada de manera expresa en el espacio de observaciones. Es un recurso que puede presentar cualquier miembro de mesa en el acta de escrutinio.
6. *Acta sin datos*: esto en ocasiones se produce debido a la cantidad de copias que son llenadas, entre las cuales justo la que llega en el designado sobre color plomo a la ODPE, está vacía. Y es que la ONPE emite por ley cinco actas de escrutinio oficiales, pero emite además una copia adicional para cada organización política. Entonces hoy en día tenemos en realidad quince copias que van remitidas en diferentes sobres.
7. *Acta extraviada*: la que nunca llega al centro de cómputo y es declarada como tal por el jefe de la ODPE.
8. *Acta sin firmas*: para declararse así tiene que carecer de alguna de las firmas en cualquiera de las actas. La llamada clasificación 3-2-2 quiere decir que deben estar de todas maneras las tres firmas de los tres miembros de mesa necesarios para instalarla, pero en el caso de las actas de sufragio y de escrutinio pueden estar solo dos firmas en cada una. Ello por una flexibilización de la norma que la ONPE en coordinación con el Jurado Nacional de Elecciones han logrado. Entonces es necesario por lo menos solo dos miembros para cada una de estas actas. Si aun esto no se cumple, sería catalogada como un acta sin firma.
9. *Acta con más de un tipo de observación*.

Todos estos casos que se presentan en las actas tienen que resolverse antes de poder aplicar la valla electoral y la cifra repartidora, pues como lo indica la ley tienen que estar resueltas al 100%. Luego se aplica la barrera electoral, una para el Congreso de la República y otra para el Parlamento Andino.

Para la aplicación de la valla en el Congreso de la República se tienen que dar algunos pasos: se calcula a partir del 100% de las actas electorales; es decir, actas sin observación y considerando a todas las organizaciones políticas que participan en dicha elección. Así, se estima el porcentaje de votos válidos obtenido por cada organización política para determinar quiénes superaron el 5%. También se calculará el número de representantes que obtendría cada organización política (cifra repartidora) con el objeto de determinar qué organizaciones alcanzaron a escala nacional siete representantes en más de una circunscripción. Solo participarán en la repartición de escaños aquellas organizaciones políticas que hayan alcanzado o superado cualquiera de las dos barreras: el 5% de los votos válidos o siete representantes en más de una circunscripción.

En el caso del Parlamento Andino hay una pequeña variante: únicamente se validará qué organizaciones políticas alcanzaron o superaron el 5% del total de votos válidos. Aquí ya no hay varias circunscripciones ni distritos electorales porque se trata de una sola circunscripción. Aquellos que cumplan con la condición anterior participarán en la distribución de escaños para el Parlamento Andino, aplicándose la cifra repartidora.

Este es el procedimiento que sigue la ONPE tanto para entregar los resultados de las elecciones para el Congreso de la República como para el Parlamento Andino.





# Parlamento, gobierno y ciudadanía

| José Elice



# Parlamento, gobierno y ciudadanía

J o s é E l i c e

Creo que las cosas de las que vamos a hablar de alguna manera todos las conocemos. Mi experiencia reciente como director ejecutivo de Reflexión Democrática ha sido más o menos parecida a la que tuve hace cinco años cuando participé en algunos de los seminarios de capacitación para las nuevas y los nuevos parlamentarios. En dichos cursos tratamos de enseñar, a quienes por primera vez asumen el mandato representativo, qué es el Congreso de la República, cuáles son sus funciones, cómo funciona y cómo está organizado el Parlamento, así como los procedimientos parlamentarios. En fin, ese conjunto de pasos sucesivos que ocurren uno tras otro pero que, de manera integrada, sirven para que el Congreso justamente cumpla sus funciones. A veces en estas reuniones de capacitación con nuevas y nuevos representantes tratamos también el tema de gobierno, sobre todo en la perspectiva de su relación con el Parlamento.

De manera esquemática, utilizamos conceptos donde se mezclan un poco de doctrina y mucho de experiencia. Vemos, además, el planteamiento de algunos problemas que todos más o menos compartimos y sobre los que se promueve el debate acerca de cómo enfrentarlos y solucionarlos. De lo que se habla poco, aunque esta vez sí se ha hablado un poco más en estas capacitaciones, es de la ciudadanía y la participación política. Es cierto que el tema se aborda desde la óptica de los partidos políticos, porque antes por ejemplo se trataba la problemática parlamentaria, fundamentalmente expresada en la mala relación entre el Parlamento y la ciudadanía. Ello en

función de las cosas que los parlamentarios hacen mal, generando una negativa reputación ante a los electores. Lo señalado ha ocurrido también en el pasado. Incluso venían organizaciones de cooperación internacional para tratar de ayudarnos a mejorar nuestro Parlamento e incidían en esos aspectos: el Parlamento falla porque el procedimiento legislativo está mal hecho. Entonces trataban de ayudar a mejorar el procedimiento legislativo, trasladando un molde de procedimiento supuestamente mejor de otro país al nuestro y veíamos que las cosas cambiaban un poco, se modificaban las normas, se desarrollaban estos esfuerzos de capacitación, pero la aprobación ciudadana del Parlamento seguía igual y hasta a veces incluso decaía un poco más.

También se ha hablado un poco de la representación. Para acercarse al pueblo, los parlamentarios utilizaban el correo electrónico, contestaban cartas, recibían a la gente, a las asociaciones, a los sindicatos, a todo el mundo, pero la cosa no funcionaba y seguíamos igual. Así, ha habido muchos temas sobre los que el Parlamento peruano recibió ayuda para tratar de mejorar y probablemente mejoró desde el punto de vista técnico, pero no desde el punto de vista político; es decir, la ciudadanía aún piensa que el Congreso no merece aprobación.

Lo mismo suele suceder con los gobiernos pero en menor grado. El gobierno tiene la capacidad de demostrar muchas más cosas concretas como resultado de su gestión, me refiero especialmente a las obras. Entonces, generalmente los presidentes tienen una mayor aprobación que el Parlamento, al igual que los ministros, unos más que otros. También tratábamos en estos foros el tema parlamento y gobierno, mas sin ocuparnos de la participación y de la ciudadanía. Yo reitero en esta oportunidad un poco más, porque ahora sí reconocemos que el problema no está dentro del Congreso, el problema no está al interior de las estructuras gubernamentales de los tres ámbitos de gobierno que tenemos en el Perú: el gobierno nacional, los gobiernos subnacionales a escala regional y local.

Sin embargo, hay un cuarto nivel que se creó con una reforma constitucional. Empero, no se le reconoce como ámbito de gobierno pero ahí está, es el de las comunidades. Entonces la dirección fue puesta —gracias a trabajos

de investigación bastante serios que se hicieron desde la academia— en el problema de los partidos políticos. En el mundo contemporáneo ya no deberían funcionar como antes los concebíamos, es decir, como lugares donde se encontraban ciudadanos que tenían algún interés en participar en la cosa pública; lugares donde se les entrenaba en temas de liderazgo, se les enseñaba oratoria, a hablar bien en público donde generalmente el líder era el que mejor hablaba. En este esquema, el líder destacaba no solamente por lo que hablaba sino también especialmente por lo que sabía. Ahora hay un ingrediente adicional que deberían tener las asociaciones políticas: ser las verdaderas escuelas de gobierno, es decir, preparar ciudadanos para eventualmente ocupar cargos públicos de elección popular y a aquellos profesionales para que participen constantemente de la cosa pública, de los asuntos públicos, que son aquellos que nos interesan a todos.

Para hablar de gobierno, parlamento y ciudadanía del modo como les propongo, creo que antes deberíamos reflexionar un poco sobre otro elemento principal que es la democracia. Hasta hace unos quince o veinte años, frente a un auditorio generalmente juvenil, como aquellos en los que debía participar, a veces en mesas o en otros pequeños encuentros académicos, no nos hacíamos problema si lanzábamos aquella definición de la democracia que dice que es el gobierno del pueblo para el pueblo y por el pueblo. Para dejar bien claro que la democracia en principio era un rechazo hacia cualquier gobierno de una sola persona o de un grupo que tenga exageradamente el poder sobre los demás, que son la mayoría.

Hoy día las cosas han cambiado y yo prefiero definir la democracia como aquel modelo de organización política que habilita y garantiza espacios crecientes de participación. Es decir, una definición bastante más dinámica y real que comprende muchas cosas, no solamente las elecciones. Así, este modelo de organización política habilita y garantiza espacios crecientes de participación, porque la democracia en sus diferentes grados y niveles ha pasado por varios esfuerzos de conquista, justamente de esos espacios de participación.

De esta manera se establece la diferencia de lo que sería la democracia solamente electoral, de la democracia ciudadana; es decir, con personas

que ven el tema de la participación política de un modo diferente a como se conceptuaba. Sobre ello volveremos. Entonces propongo que nos animemos a pensar en la democracia no solo desde su función electoral, sino como una democracia ciudadana. La palabra clave en esta definición de democracia es la participación. Cómo participamos, qué tanto queremos participar, qué tanto se nos deja participar, qué tanto esfuerzo hacemos por intervenir realmente —además en forma eficiente— en los asuntos públicos, quiénes participan en la cosa pública en un país.

De todos aquellos que integran una sociedad, desde el punto de vista jurídico, participan los que tienen un cuerpo de normas vigentes que los rige. Este derecho de participación política puede materializarse de dos formas. Por ejemplo postulándose a cargos públicos de elección popular o eligiendo a ciudadanas y ciudadanos para que ocupen esos cargos públicos. No obstante, hay otras formas de participación en lo que estamos llamando democracia ciudadana. El país no es de un grupo, no es de una élite. Entonces todos somos el país, todos tenemos el derecho y el deber de participar.

Ahora bien, ¿qué tan grande es desde el punto de vista normativo el espectro de posibilidades de participación en el Perú? Para empezar ya sabemos que tenemos la posibilidad de participar en los procesos electorales. Elegimos y nos eligen. Este es un ejercicio periódico de un derecho de participación electoral. También podemos participar mediante referendos. Acabamos de participar en uno que ha venido adherido al reciente proceso electoral. ¿De qué otras maneras podemos participar?, ¿qué otras puertas abiertas hay para la participación de las ciudadanas y los ciudadanos en los asuntos públicos? Tenemos también la iniciativa legislativa popular. Las ciudadanas y los ciudadanos del Perú pueden presentar proyectos de normas, leyes, ordenanzas, etc. Incluso leyes de reforma de la Constitución. Claro, el procedimiento es medio complicado, hay que reunir una cantidad de firmas importante. Hay que seguir un procedimiento que puede ser complicado. Puede acabar incluso en un referéndum. Asimismo podemos participar mediante los procedimientos de remoción o revocación de autoridades. De todas las autoridades, pero solo de los ámbitos subnacionales. Podemos participar mediante el procedimiento de demanda de rendición de cuentas. Que nos digan qué

es lo que están haciendo nuestras autoridades, las que nos representan, las que hemos elegido. A escala local, ejemplo en el ámbito municipal, podemos participar a través de los cabildos abiertos, de juntas vecinales, de los comités, etc.

Es decir, hay un gran espectro de posibilidades de participación; entonces podríamos decir que nuestra democracia es excelente. Tenemos todo para saber qué hacen nuestras autoridades, para demandar que nos rindan cuentas, etc. Igualmente, para proponer las leyes que nosotros creemos son las que necesitamos y que son las normas que deberían ser las más importantes en cuanto a su inclusión en el debate Parlamentario, por ejemplo, porque también podemos poner normas a escala regional. El espectro es muy grande. Y entonces ¿sobre la conformación de qué órganos podemos incidir mediante nuestra participación, cuando menos desde el punto de vista electoral? Podemos elegir a los congresistas de la República, a quienes integran el Parlamento nacional; podemos participar también eligiendo al Presidente y los Vicepresidentes de la nación —estos últimos con funciones poco claras, no bien reguladas por la legislación vigente. En todo caso reemplazan al Presidente en su ausencia. ¿A quién más podemos elegir? A los Parlamentarios Andinos. ¿Sabemos qué cosa es y qué hace el Parlamento Andino, por ejemplo? Podemos elegir consejeros y presidentes de los gobiernos regionales. En realidad aún no tenemos ninguna región constituida en verdad. Tenemos gobiernos regionales sin regiones; eso tenemos en este momento. Podemos elegir alcaldes y regidores, es decir, al concejo municipal en su conjunto. Podemos intervenir en la elección de por lo menos, no recuerdo si uno o dos representantes en el Consejo Nacional de la Magistratura —por lo menos los que tenemos una profesión y estamos colegiados participamos para elegir dichos representantes.

Entonces tenemos varios espacios de participación. Pero una vez que termina el proceso electoral, ¿qué pasa con nosotros ciudadanas y ciudadanos? Si hemos elegido bien esperamos a ver si se cumplen las promesas electorales. Yo sé que en todos los casos no es así, que hay muchos de ustedes que seguramente de alguna manera se organizan en el lugar donde viven. Si pertenecen a alguna organización política, de ese modo participan o están preparándose para participar constantemente,

lo cual es bueno. Ayer por casualidad estaba releendo algo que había escrito Manuel González Prada a fines de siglo XIX —a veces me gusta releer a los escritores peruanos antiguos—; él decía citando de memoria a alguien que dijo que el Perú no es una nación, sino un territorio habitado. Es decir, donde la gente espera que las cosas pasen. Un país que no ha construido una nacionalidad. Y la base, como dice más adelante González Prada, es la ciudadanía, la ciudadanía activa. Fíjense, en el Perú del siglo XIX ya se hablaba de una ciudadanía activa. Ciudadanos que estén actuando todo el tiempo con relación a sus autoridades y a las instituciones. Ahora claro, desde Manuel González Prada hasta hoy han pasado muchas cosas en el Perú y algo hemos construido. La democracia precaria que él y otros también vieron y criticaron, sobre la que algunos escribieron a veces riéndose, como Leonidas Yerovi, se ha superado, nuestra democracia sin duda ha avanzado.

Las posibilidades de participación se han incrementado, los espacios se han abierto. Entonces más o menos creo que mi definición es útil: la democracia es un modelo de organización política que habilita y garantiza en forma creciente espacios de participación; de eso se trata.

Antes de volver a este proceso de reflexión quisiera hacer un paréntesis y hablar un poco de la ciudadanía. Desde un punto de vista formal ¿quiénes son ciudadanas y ciudadanos en el Perú? Aquellos que han cumplido 18 años de edad, pero además que no tienen inhabilitaciones o impedimento legal de algún tipo. Porque el ejercicio de las libertades siempre ocurre con ciertas limitaciones legales. Tratando de respetar aquel principio sobre la libertad que dice: uno es libre en la medida en que no interfiera o no viole la libertad del otro, de los demás; es un concepto civil de libertad. Entonces ciudadanas y ciudadanos son los que han cumplido 18 años y no tienen ningún tipo de inhabilitación legal. Básicamente esa condición nos sirve para ejercer el derecho de sufragio, pero además nos sirve también para hacer otras cosas. No obstante, con la condición de ciudadana o ciudadano no solamente aparece este derecho de participación, especialmente de participación electoral, sino también surgen responsabilidades. Así, desde el punto de vista de la ciudadanía la participación no solamente es un derecho, también es un deber. ¿Quién va a hacer las cosas sino nosotros?

A propósito, por ejemplo, recordando estas charlas últimas a los parlamentarios, cuando una ciudadana, un ciudadano, asume el mandato representativo, es decir, el cargo de Congresista. Los parlamentarios, entonces se sientan en su curul y hay un funcionario del Congreso que les dice, usted tiene derecho a esto, eso y el otro; va a ganar tanto, va a recibir tanto, va a tener esta oficina, va a recibir este número de empleados, etc. Le vamos a dar esto y lo otro. Entonces el parlamentario se sienta y empieza a trabajar. La mayoría de los parlamentarios viene con muchas ideas, entonces se sientan y viene otro funcionario experto y les dice: señor el procedimiento legislativo es así, y les exponen todo lo requerido; y el procedimiento del control político es de este modo e igualmente les hacen toda la exposición que se requiere; y para ejercer la representación usted tiene todos estos recursos. El parlamentario ve todo y dice esto quiero yo. El parlamentario, por ejemplo el que ha llegado a serlo en esta elección última, que acaba de asumir su mandato representativo o el cargo de Congresista, sabe que hay un problema de disonancia, si se quiere, entre el parlamento y el pueblo. El registro de la desaprobación del Congreso es conocido por todos. Usted pregunta en la calle y algunos dicen inclusive que es mejor que lo cierren, etc. Injustamente muchas veces, pero esa es la idea que se tiene en general del Parlamento.

Entonces, los parlamentarios asumen que el Congreso es así y no puede ser de otra manera. Cuando uno va y les da una conferencia y les dice explica el funcionamiento de los Parlamentos de Brasil, de España, de Francia, de Italia y el de Inglaterra —que es la madre de todos los Parlamentos—, entonces todos dicen ojalá que el nuestro fuera así, pero no dicen por qué el nuestro no puede ser así. La idea no es inducirlos a copiar otros modelos de Parlamentos distintos al nuestro, sino a preguntarse qué está pasando, qué está fallando, cómo hacer. O dicho de otra manera, cómo hacer para que el pueblo quiera a su Congreso. Entonces esperan, por ejemplo, que una persona como yo, modestia aparte, que he trabajado un montón de años, les diga cómo hacerlo. Hay expertos que traen desde el extranjero, en fin, ex parlamentarios que después se han dedicado a la investigación y tienen una idea más clara de los problemas del Congreso. Y a veces uno desliza por ahí algunas ideas pero lo importante es que se tienen que dar cuenta de que los únicos que pueden cambiar el Congreso son ellos. O sea, quienes deben tomar las decisiones son los mismos parlamentarios.

Pero para tomar buenas decisiones de cambio, de reformas del Congreso, de modo tal que sea una identidad querida por el pueblo, se requiere primero observar la situación actual del Parlamento y encontrar cuáles son los problemas.

Regresando al tema desarrollado aquí, nos conformamos y vamos obligatoriamente a votar. El marco legal es este, tenemos que sujetarnos a él. Las posibilidades formales son estas y lo demás bueno «yo no tengo tiempo para ir a una reunión y a un partido... no por favor», «me quita el tiempo, además hay que dar plata», «el que lo está organizando es un sinvergüenza que se cree Dios». Entonces no vamos, no participamos. Dejamos que otros hagan las cosas por nosotros y después nos quejamos, lloramos incluso. Luego vamos a la siguiente elección y otra vez entramos en el mismo juego. Que hay que ir a votar obligatoriamente, que la propaganda por acá, que la cara más bonita, el que habla más bonito, que este es un sinvergüenza porque me han dicho que es un ratero y aunque no tienen ninguna prueba dicen «no voto por él sino por este otro que habla bonito, de discurso impresionante, dice las cosas claras». No leemos, por ejemplo, todo lo que sobre los cerca de 1.500 candidatos al Congreso publicaron los organismos electorales y algunas asociaciones de responsabilidad civil: su currículum, saber quiénes son, dónde estudiaron. Decimos por ejemplo, «debería exigirse que por lo menos los parlamentarios tengan como mínimo secundaria completa». Otros dicen, «no eso es muy poco, deberían tener una profesión con título universitario». Otros inclusive más exigentes dicen: «no título, ahora cualquiera lo tiene; debe tener como mínimo una maestría» para ser parlamentario. Y exigen no cualquier maestría, sino una en gestión pública, derecho constitucional, esas cosas. Pero ustedes saben que la mayoría de los parlamentarios o buena parte de ellos tiene título profesional y no pocos tienen título de posgrado, como hemos visto. Eso no hace la diferencia.

Me parece que la diferencia está en cómo hacemos ciudadanía; tenemos que hacer ciudadanía de calidad. Podemos salir en masa a gritar algo que no nos parece bien y quizá tengamos un resultado inmediato y temporal. Podemos organizarnos seriamente no importa qué profesión tenga cada cual y hasta dónde haya estudiado; todos vivimos los problemas cotidianos en nuestra familia, nuestras comunidades. Tenemos la capacidad de

evaluar qué está pasando en el país. Tenemos la capacidad de imaginarnos qué podríamos hacer, y si estamos juntos mejor todavía. Ya saben aquello de que dos cabezas piensan mejor que una. Nos organizamos para un fin serio y, además, mejoramos la capacidad de nuestra participación.

Entonces el mensaje inicial es ciudadanía frente al Congreso, frente al gobierno. ¿Cuáles son las funciones por ejemplo del Congreso? Se dice que el Congreso es la asamblea representativa del pueblo y, paradójicamente, por lo general, no tiene la aprobación del pueblo. El Congreso, además, legisla; es decir, debate y aprueba las leyes más importantes de nuestro país. No es el único órgano que crea normas jurídicas, pero establece las más importantes y es el titular principal de la función legislativa del Estado. Asimismo, el Congreso ejerce el control político sobre el gobierno y el resto de la administración. Tiene también la capacidad de incidir, influir sobre la política general del gobierno. Por ello le puede decir «no me parece lo que estás haciendo. Nosotros Parlamento, donde estamos los representantes del pueblo, opinamos que deberías cambiar tu decisión u orientarte de un modo distinto». Además, el Congreso hace jurisdicción política; es decir, en el Congreso ocurre algo muy parecido a un procedimiento penal, distinto pero con cierto parecido que se aplica a los altos funcionarios del Estado, que tiene lo que se llama el privilegio del antejuicio político. El Congreso en el Perú tiene otra función que es designar o ratificar la designación de altos funcionarios del Estado (como los magistrados del Tribunal Constitucional, la ratificación de la designación del presidente del Banco Central de Reserva y la designación de tres de sus miembros; también elige al Defensor del Pueblo, ratifica el puesto del superintendente de Banca y Seguros y Administradora del Fondo Privado de Pensiones, al Contralor General). Estas son las funciones del Congreso.

Generalmente, los ciudadanos y las ciudadanas identifican básicamente al Congreso con el hecho de legislar pero en realidad cumple todas estas funciones que hemos enumerado, al igual que muchos Congresos en el mundo. Por eso a veces cuando se dice que el Parlamento es el poder legislativo, quienes de alguna manera saben un poco más dicen que esto es un anacronismo; el Parlamento no solamente legisla, hace muchas más cosas; pero básicamente representa a la nación, nos representa a todos nosotros.

Sin embargo, es el llamado Poder Ejecutivo, con el Presidente de la República, quien encabeza el gobierno. Él representa a la nación y junto con toda la maquinaria gubernamental tiene como función dirigir, definir el rumbo del Estado y la sociedad. Por supuesto esa es una manera gruesa de decirlo, porque si vamos a lo específico veremos la cantidad de órganos y funciones que tiene el Poder Ejecutivo. Lo principal es que también el Presidente de la República y los ministros que él nombra actúan en nuestra representación y todos los funcionarios de todos los ámbitos del Ejecutivo están a nuestro servicio. Claro, ellos también son ciudadanos y, por ejemplo, el ciudadano de un ministerio A puede ir un día a un ministerio B a hacer un trámite que necesita individualmente porque también es un ciudadano, todos somos ciudadanos. Solo que a unos los hemos elegido para encargarles que por nosotros tomen las decisiones que nos interesan. Pero si solamente nos quedamos en la apuesta que hacemos cuando votamos y de allí ya no participamos más, me pregunto si después tendremos derecho de quejarnos por los resultados.

En este momento, por ejemplo, el Congreso ha tratado de salir al encuentro del pueblo. Se han ido a Ica, muchos han criticado el gasto económico pero finalmente han ido en bus igual que cualquiera de nosotros. Comentaban que iban a estar en la Dunas y otros hoteles pero se han alojado en hospedajes más económicos. Luego se reunieron en el coliseo de Ica y empezaron las audiencias. Yo asistí pero no se escuchaba bien por la interferencia y el sonido del viento. Algunas personas —no sé con qué derecho— estaban dando discursos participando en una audiencia más bien desorganizada, donde los congresistas les daban la palabra y la gente aclamaba. Hay que anotar que aun para participar necesitamos ser eficientes; porque la gritería y la protesta violenta no consigue claridad en el diálogo. Hay que analizar el problema, ver cuáles son las vías de solución, cómo vamos a presionar, cómo vamos a lograr convencer a nuestras autoridades que nos representan, cómo nosotros estimamos que es mejor y hasta cómo estimamos que nos conviene, porque también tenemos derecho a eso, no hay que avergonzarse de utilizar esas expresiones.

Entonces, eso es lo importante: construir ciudadanía. Sabiendo cuáles son las funciones del Congreso, cuál es la función general del gobierno, que

somos ciudadanas y ciudadanos y que podemos estar en desacuerdo. Yo lo acepto absolutamente, porque la democracia para mí, como repito una vez más, es ese modelo de organización política que habilita o garantiza en forma creciente espacios de participación. Cada uno de nosotros somos miembros de esta sociedad, tenemos el derecho y el deber de participar. Así, sabiendo que el Congreso es la asamblea representativa del pueblo que cumple sus funciones, y que el gobierno es en general una estructura enorme y compleja con tres ámbitos —nacional, regional y local— ¿qué recomendaciones haría yo a la ciudadanía?

La expresión «ciudadanía» tiene varios significados y se utiliza de diferentes formas. Ciudadanía, para comenzar, es la condición jurídica que tienen aquellas personas a quienes la ley —bajo ciertas condiciones— les autoriza a participar en asuntos públicos. Sin embargo, ciudadanía también se utiliza para expresar el conjunto de las ciudadanas y ciudadanos, como por ejemplo cuando se dice «la ciudadanía no está de acuerdo» o «eso explíquesele usted a la ciudadanía», también se usa «quiero dirigirme a la ciudadanía». Creo que en estos dos sentidos hay que construir ciudadanía; es decir, que cada ciudadano sea un ciudadano mejor, y que la ciudadanía en conjunto adquiera una conciencia mejor de lo que es esa ciudadanía y que entienda el significado y el poder que tiene. No vayan a pensar que desde acá quiero organizar una revolución, solamente estoy diciendo que para que la democracia funcione bien, hay que organizarnos.

La Unión Interparlamentaria, hablando del caso del Congreso y su relación con la ciudadanía, es una organización internacional del sistema de las Naciones Unidas que reúne a casi todos los Parlamentos del mundo. En este espacio se explora, entre otras cosas, las relaciones entre Parlamentos y ciudadanía de los diversos países del mundo; asimismo, se hacen cuestionarios sobre procedimientos y/o funciones a los miembros, quienes deben responder de manera oficial. Por ejemplo, hay una investigación que hicieron sobre el tema de la cercanía con la ciudadanía. Entonces llegaron a la conclusión de que, al mismo tiempo que se va fortaleciendo la ciudadanía, los Parlamentos deben hacer algunas cosas para que el acercamiento con esa ciudadanía fortalecida dé buenos resultados. Entonces dijeron, en primer lugar todo Parlamento de nuestro tiempo debe ser transparente. Sobre la transparencia no hay retroceso.

Seguramente algunos de ustedes —como yo— habrán sido funcionarios y sabrán que es mucho más cómodo para un trabajador público que la organización en la que trabaja sea transparente. Ocultar las cosas ya no vale la pena, no tiene sentido y no hay retroceso con eso. La transparencia se viene con todo y es exigible; debemos exigirla, es un derecho y tenemos que saber qué se hace en aquello que es de todos.

El Congreso actual felizmente está saldando algunas deudas de transparencia. Aunque la deuda principal no la ha saldado y consiste en la publicación de las votaciones de los diferentes asuntos que se debaten en el pleno del Congreso de la República. Así, la ciudadanía estará enterada y sabrá cómo han votado quienes nosotros elegimos como parlamentarios. Ello se ha dejado de publicar hace algunos años. Les cuento solo como dato, porque nosotros pertenecemos a una Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa que agrupa alrededor de quince organizaciones de cinco países y vamos estudiando algunas cosas para ir comparando casos. El día que el gobierno peruano salde esta deuda de transparencia —que espero sea pronto— será el gobierno más transparente de toda la región. Todo lo que tenga que ver con nuestro Parlamento lo sabremos. Ahora nos toca a nosotros también hacer nuestro trabajo en la mejora de la calidad de la ciudadanía, que significa desarrollar una participación que sea mucho más inteligente y activa.

De esta manera, el primer tema es transparencia; el segundo es accesibilidad. Los parlamentos deben hacer el esfuerzo para que de algún modo los ciudadanos —de forma efectiva, sea desde una perspectiva individual u organizada—, incidan y puedan influir de algún modo en los procesos de decisión parlamentaria; es decir, buscar un Parlamento accesible.

La otra condición es que se haga un Parlamento que sea responsable de sus actos. Para ello se deben rendir cuentas, es decir, que los representantes a quienes nosotros hemos elegido nos digan qué cosa están haciendo, qué están promoviendo, en qué debates están participando, qué decisiones se están apoyando y por qué. La otra condición es que sea un Parlamento eficaz. Ello significa que haga bien las cosas pero en un sentido preciso, vale decir que lo que haga concuerde con las expectativas ciudadanas.

Para ser eficaces en los términos que plantea la Unión Interparlamentaria, un Congreso tiene que desarrollar la capacidad de «leer» constantemente lo que la ciudadanía quiere. Tiene que ser un Parlamento que no actúe de espaldas a la ciudadanía, sino uno que proceda acorde con los intereses de la ciudadanía.

Respecto del gobierno, este debe tener un plan mínimo; el gobierno tiene que tener un derrotero, con un plan de gobierno escrito y consistente. Nosotros deberíamos aprender a exigir que quien quiera gobernarlos nos presente un plan y nosotros deberíamos aprender a darle la importancia que debería tener. Que sea la herramienta para que nosotros podamos todo el tiempo desarrollar nuestra vigilancia ciudadana sobre nuestras autoridades y exigirles que cumplan lo que prometen y, eventualmente, apoyar a nuestras autoridades en lo que están haciendo. Porque votamos por ellos sabiendo lo que iban a hacer, lo habíamos leído o escuchado. Por ejemplo, en el Perú como en otros lugares, en las campañas electorales se presentan planes de gobierno, pocos los leen pero se hacen síntesis que se propagan. Uno se va acomodando según sus simpatías, luego se hace un esfuerzo mayor, se va buscando un poco más hasta que se llega a una identificación a veces total. Pero ocurre que una vez instalados en el poder, los presidentes se sientan en el sillón presidencial, entran al bonito palacio de gobierno, llaman a sus asesores, a los funcionarios del anterior gobierno y a todos en quienes puedan confiar para reunir información además de toda la obtenida durante el proceso de transferencia; luego entonces al gobierno entrante le dicen «no es como tú creías, aquí están las variaciones. Si tú haces esto se va a producir esto otro y va a ser gran problema para todo el país, para el gobierno». Entonces comienzan a cambiar.

Sin embargo, hay otro momento en que se pueden hacer precisiones sobre lo que el gobierno piensa hacer, por lo menos en la primera etapa. Acaba de ocurrir ahora cuando el Presidente del Consejo de Ministros expuso ante el pleno del Congreso la política general del gobierno y las principales medidas que este estima necesarias para cumplir con éxito su gestión. Sobre esa exposición, esa política general que en verdad es un plan, obligatoriamente por mandato constitucional tiene que solicitar una cuestión de confianza. En términos sencillos significa decirle al Congreso:

«aquí está mi plan, si estás de acuerdo conmigo avanzamos, sino la Constitución me obliga a renunciar». Si ello sucede, debe renunciar el Presidente del Consejo de Ministros y con él todo su gabinete. Eso se llama la sesión de investidura que acaba de ocurrir. Entonces, hay una oportunidad más de precisar qué es lo que se va a hacer. Nosotros, los ciudadanos, estamos personalmente ocupados trabajando, estudiando o quizá preocupados por algún familiar o amigo enfermo... en fin, no podemos escuchar todo o estar en todo; pero debemos dedicar más tiempo a estos asuntos, por lo menos más de lo que le dedicamos ahora, porque es nuestra vida. Lo que se está decidiendo es lo que va a suceder con nuestras vidas en los próximos días, meses o en lo próximos años. Se trata pues otra vez de ser una ciudadanía activa, alerta, que se organiza, que se informa, que recibe información, la sistematiza, la procesa adecuadamente y le sirve para formarse en la habilidad de participar bien en los asuntos públicos.

Desde hace algunos años, habrán escuchado mencionar, existe la vigilancia ciudadana. Es un poco la observación que la ciudadanía hace sobre las autoridades elegidas y otras. Hay organizaciones no gubernamentales que ayudan a los ciudadanos interesados a organizar y canalizar sus inquietudes en estos procesos de vigilancia. Está bien, nosotros podemos vigilar de mil maneras, podemos por ejemplo todos los aquí reunidos ir al despacho de un juez, del que nos han dicho que es corrupto y pararnos todo el día allí para ver que no reciba coimas; podríamos hacer eso, aunque no trabajaríamos ni nada pero seguro impediríamos la corrupción. Pero el Banco Mundial introdujo un concepto bien interesante que es la «auditoría social». Quienes son contadores saben que el auditor no es cualquier contador, sino es aquel contador que tiene una especialidad. Se ha formado para dar una mirada distinta a las cosas y encontrar los problemas, los errores, las faltas a veces. Así, el Banco Mundial introduce este concepto de auditoría social para significar que no basta sentir de alguna manera que las cosas están mal y reaccionar, sino que hay que prepararse para que nuestra participación como ciudadanía vigilante sea eficiente para lograr los resultados esperados. Por ejemplo, si nos dejamos llevar por lo que se dice del Congreso, escuchando a los medios de comunicación, lo que dicen los vecinos o amigos, si nos dejamos influir por todos esos rumores imprecisos, ¿cómo podremos actuar y decidir con seriedad?

Distinto sería si profundizáramos en el asunto, porque todos podemos hacerlo sin excepción; la información está ahí. Reitero, además, que si nos reunimos —porque dos cabezas piensan mejor que una— probablemente esa información la procesaremos mejor y las decisiones sobre qué hacer y cómo hacerlo serán también mejores y por ello el resultado será óptimo. Entonces, por ello hablamos de mejorar la calidad de la ciudadanía, no esperemos que todo se trate del esfuerzo de una parte de la sociedad. No sé si lo de Ica saldrá bien, pero no esperemos que solo de una parte se haga el esfuerzo. Ojalá que salgan bien las cosas, pero nosotros también tenemos que hacer de nuestro lado, porque tenemos el deber y tenemos el derecho. Este es el mensaje general que quiero dejarles, además de promover en ustedes la reflexión sobre la necesidad de que quienes estén de acuerdo sean como agentes de este mensaje para promover una ciudadanía activa, una ciudadanía preparada, una ciudadanía interesada en conocer qué son, cuáles son sus funciones y cómo también funcionan sus instituciones. Promover una ciudadanía que entienda que la democracia es algo valioso porque nos abre estos espacios de participación y que si no participamos entonces nuestro derecho a quejarnos será un derecho menor.

Asimismo, entender que en la medida en que nosotros conscientemente participemos desde las instancias más inmediatas como son nuestras comunidades locales, después nuestras circunscripciones regionales y también a escala nacional, en la medida de eso estaremos contribuyendo de manera importante no solamente al fortalecimiento del sistema democrático —que es lo que usualmente se dice—, sino además también estaremos aportando a la gobernabilidad, a la estabilidad política, a la estabilidad económica, al fortalecimiento del país, al desarrollo y, finalmente, al bienestar de todos. Siempre van a haber injusticias, cosas que discutir y va a haber espacios para hacerlo; partidos acá y allá, uno frente al otro discutiendo, poniéndose de acuerdo en algunas cosas y en otras llegando a algún foro donde finalmente se pueda resolver mediante el voto una controversia y tomar una decisión. Todos tendremos que aceptar porque estamos de acuerdo con las reglas del juego.





# Partidos políticos y sistemas de partidos

David Sulmont



# Partidos políticos y sistemas de partidos

David Sulmont

Agradezco a la ONPE por la invitación a discutir y compartir algunos trabajos que he desarrollado en los últimos años sobre el tema de partidos políticos. Actualmente, estoy haciendo una investigación comparada sobre el tema, específicamente del comportamiento electoral en algunos países de América Latina y, obviamente, como parte de esta reflexión hay que examinar la relación entre partidos políticos y ciudadanía.

De esta manera, mi presentación tiene que ver acerca de cómo se construyen los vínculos entre los partidos políticos y la ciudadanía, así como con los retos y problemas que tenemos en este proceso en el caso de la sociedad peruana.

## ▣ Los partidos políticos y el sistema de partidos

Estas agrupaciones son agentes de representación política que forman parte de un todo pluralista. Son básicamente estructuras de intermediación entre el Estado y el gobierno; vinculan a los ciudadanos, canalizan y expresan una serie de demandas, exigencias que convierten en una propuesta política. La idea de «sistema de partidos» alude al hecho de que los partidos se articulan entre sí, es decir, mantienen una serie de relaciones competitivas, como la competencia electoral, y también se vinculan con otros componentes del sistema político (gobierno, sistema electoral, ciudadanía).

Desde una perspectiva funcional, el para qué sirven los partidos, qué papel cumplen en la sociedad, se responde con las funciones que tienen los partidos políticos. Estas clásicamente son de tres tipos: expresivas, de representación y de articulación de intereses. Las funciones expresivas están en relación con las demandas, expectativas y actitudes hacia la política, acerca de cómo debe conducirse el gobierno de un país. Las funciones de representación de intereses de determinados sectores sociales o actores y las funciones de articulación permiten que distintos grupos que normalmente —no siempre— coordinan entre sí sus expectativas o sus demandas sociales, se compaginen con las de otros a través por ejemplo de plataformas políticas, de gobierno o electorales.

Estas son las funciones que desde una perspectiva de análisis más funcionalista se le atribuye a los partidos y al sistema de partidos. Una característica importante de estas agrupaciones es que representan y movilizan a la ciudadanía. Esta movilización se hace más visible en contextos electorales. Lo que el partido busca es movilizar, son sus adhesiones electorales las que en un sistema de gobierno democrático constituyen el principio que le permite acceder al poder, a los votos. Los partidos pueden escoger qué votantes movilizan y cómo los movilizan. Tratan de buscar —a partir de cómo construyen su plataforma política— qué sectores de la ciudadanía son más susceptibles de identificarse con ellos y desarrollan una serie de estrategias y mecanismos buscando esta identificación y sobre todo la movilización política y electoral, para lograr que los ciudadanos asuman activamente esta identificación yendo por ejemplo a votar por sus partidos.

Existen varios mecanismos de movilización. Algunos pueden tener vínculos o lazos clientelistas o de promesas de prebendas. Es decir, se genera adhesión a través de, por ejemplo, promesas de puestos públicos cuando se acceda al poder o de obras concretas específicas para una localidad. Estos pueden ser mecanismos casi pragmáticos, materialistas de alguna manera. Pero también un mecanismo de movilización importante lo constituye el carisma, la identificación personal con un líder que es visto como alguien con cualidades importantes. Puede ser enérgico, decidido o puede ser un líder que sabe lo que quiere o que sabe concertar; en fin, alguien en quien el elector puede verse representado por esa personalidad carismática.

Otro mecanismo de movilización es el propio desempeño de los partidos políticos cuando están en el gobierno. Si la gestión de un partido que ha asumido cargos en el gobierno nacional, regional o municipal es asumida como aceptable o beneficiosa por parte de la ciudadanía, o si la evaluación que esta hace sobre el desempeño es positiva o negativa también es un mecanismo de movilización política. Entonces los políticos que sienten que han tenido un buen desempeño pueden aludir a sus hechos para generar adhesiones y la oposición sostendrá lo contrario, llamará la atención de todo lo que no han hecho para movilizar al electorado.

Los partidos también pueden movilizar a la ciudadanía a través de una serie de representaciones de identidades colectivas. Ello es más frecuente en sociedades donde hay fuertes divisiones identitarias, básicamente de tipo religioso o étnico. Existen sociedades donde los partidos políticos se dividen en función de su base electoral —por ejemplo, confesional—, sociedades donde hay partidos socialcristianos o partidos que se identifican con una base conservadora o sociedades pluriétnicas donde hay partidos que representan, por ejemplo, a los hutu o a los tutsi, etc.

Otra forma de movilizar es a través del planteamiento de un programa de reforma política y de las ideologías. Es decir, se elabora una especie de ruta de gobierno, de principios, de acción gubernamental y de políticas específicas con las cuales diversos sectores de la sociedad pueden sentirse identificados.

Sobre cómo nacen los partidos políticos existen dos perspectivas de análisis clásicas. Estas básicamente se centran en la experiencia europea. Una la podemos llamar más propiamente política, donde los partidos tienen su origen en dicho ámbito; por ejemplo, partidos que tienen un origen parlamentario o partidos con un origen electoral, que no es lo mismo. Cuando hablamos de un origen interno estamos hablando de que el diseño de las instituciones del sistema político genera una serie de incentivos para que los actores sociales que quieran acceder al poder se organicen en partidos. Así lo observamos en algunos países europeos con el inicio de la democracia representativa, en los Parlamentos de finales del siglo XVIII y del siglo XIX: básicamente en Inglaterra, un poco en Francia donde había asambleas parlamentarias, los partidos comienzan a

articularse a partir de los representantes locales. Estos tenían un sitio en el Parlamento, donde se organizaban los representantes de la misma región, o los que mostraban una misma tendencia política. De esta manera, los partidos se organizan desde el Parlamento.

Cuando se amplía el cuerpo electoral —cuya constitución fue un proceso largo en Europa en el siglo XIX—, comienzan a generarse incentivos electorales para formar partidos. Es decir que, en la medida en que crece el cuerpo de ciudadanos que van a votar, es necesario construir una organización para movilizar dicho electorado. Entonces es cuando hay que hacer campañas, enseñar a la gente cómo votar o reclutar a la población para llevarla a los locales de votación; ello genera también incentivos para que se organicen y se creen organizaciones partidarias. Esto es lo que se llama una vía de origen partidario vinculada a los incentivos que el sistema político va construyendo a lo largo de su proceso de desarrollo o consolidación como un sistema político representativo.

Asimismo existen algunos factores de origen externo a los partidos, como los llama Duverger, que forman partidos basados en organizaciones preexistentes en la sociedad; por ejemplo iglesias, partidos confesionales, sindicatos, federaciones que en el contexto de ampliación del sufragio electoral también comienzan a organizarse como partidos políticos para participar en los procesos electorales. Entonces vemos cómo hay una perspectiva de análisis que vincula el desarrollo de las organizaciones partidarias con la manera cómo se va organizando el Estado y las instituciones de la democracia representativa, básicamente el Parlamento, las elecciones y el sistema electoral.

Desde una perspectiva más sociopolítica, el texto clásico al respecto es el de Seymour Lipset y Stein Rokkan (*Party Systems and Voter Alignments*, 1967) que hace un análisis sobre lo que ellos llaman «clivajes sociales» y sistema de partido. El origen del sistema de partidos está en lo que estos autores denominan divisiones centrales en las sociedades; es decir, ejes de segmentación entre grupos sociales distintos dentro de la sociedad y que se traducen en divisiones políticas.

Entonces, en este caso los partidos son como empresas que se van construyendo al tratar de explotar estas divisiones sociales preexistentes

y representarlas transformando identidades sociales en identidades políticas. Lipset y Rokkan sostienen también que las elecciones presentan a los ciudadanos paquetes históricamente dados de programas, compromisos, actitudes y visiones del mundo. Es decir, cuando tenemos un sistema de partidos consolidado, las elecciones le presentan a la ciudadanía diferentes maneras de ver el mundo que están vinculadas a cómo los partidos políticos se han articulado y han ayudado a integrar distintas comunidades dentro de la nación. Entonces los partidos ayudan a integrar a las comunidades locales a la nación y, de esta manera, refuerzan la legitimidad del sistema político.

La competencia entre los partidos permite esta figura, esta institución de la alternancia política que hace que el descontento ciudadano frente a la acción gubernamental se dirija no a la institución Estado sino a quienes están en el gobierno. Es cuando se empieza a distinguir la diferencia entre gobierno y Estado; es decir, que el Estado trasciende y representa a la nación pues es el gobierno lo más contingente que depende de la correlación de fuerzas electorales. Si uno puede cambiar de gobierno mediante las elecciones relegitima periódicamente la institución estatal. Entonces, un sistema político competitivo protege a la nación del descontento ciudadano ya que se dirige a los partidos que están en el gobierno y no tanto a las instituciones del Estado.

Cuando los partidos comienzan a enraizarse en estas divisiones centrales de la sociedad y asumen la representación de esos intereses, el sistema de partidos tiende a estabilizarse. Así, la competencia política recurrente a través de las elecciones consecutivas tiende a familiarizar a las sociedades con los partidos y sus propuestas políticas, todo lo cual ayuda a estabilizar la estructura del Estado nacional.

Los partidos son conglomerados de grupos que discrepan en una amplia gama de cuestiones, pero están unidos en su hostilidad hacia competidores en los otros campos. Vale decir, dentro de los partidos, lo que genera la solidaridad interna es la competencia con otros partidos. En las sociedades pueden surgir conflictos y controversias sobre gran variedad de temas pero solo algunos de ellos en ciertos momentos históricos tienden a polarizar grandes grupos de la sociedad. Es cuando esto ocurre que se pueden formar partidos que tienen mayor raíz dentro de la sociedad.

Los autores de esta perspectiva de análisis, Lipset y Rokkan sostienen que hay dos divisiones centrales en nuestras sociedades —pero solo hablan de las sociedades europeas con segmentaciones de tipo cultural, territorial y divisiones funcionales que son sobre las cuales se han cimentado las ofertas políticas que buscan representar estas divisiones.

Estas divisiones son llamadas «clivajes sociales» por dichos autores. Así, los clivajes son líneas de división centrales en las sociedades que se politizan y sirven de base a la construcción de una oferta política. Estos clivajes tienen que ver con conflictos dentro de la sociedad. Lipset y Rokkan sostienen que en el proceso de construcción de los Estados-naciones modernos hay dos tipos de divisiones sobre las que se erigen los sistemas de partidos: los clivajes producto de la revolución nacional y los clivajes producto de la Revolución industrial.

#### *a. Clivajes producto de la revolución nacional*

Los clivajes producto de las revoluciones nacionales en Europa son el resultado de los procesos de construcción de los Estados-nación. Estas nuevas instituciones hicieron dos cosas. En primer lugar, centralizaron el poder; entonces allí hubo un conflicto centro-periferia, por lo que algunas divisiones partidarias reflejan fraccionamientos regionales en un país. Entonces este tipo de procesos de descentralización del poder puede dar lugar a divisiones dentro de la sociedad que oponen al centro *versus* la periferia o a las identidades regionales frente a las identidades de la metrópoli.

Lo segundo que surgió con los nuevos Estados-nación fue la secularización; es decir, el monopolio del Estado respecto de otros poderes sociales, básicamente de la Iglesia. Así, a raíz de los procesos de secularización se forma otra línea de división entre identidades más vinculadas a credos religiosos o más seculares. Este es el eje de división que explica por qué en algunos países se forman partidos que tienen una base confesional. Por ejemplo, hay partidos que son socialcristianos en Italia, así como en España, Bélgica u Holanda. Son partidos políticos que buscan representar los intereses de estas comunidades en el sistema político.

### ***b. Clivajes producto de la Revolución industrial***

Un clivaje que marcó profundamente el sistema de partidos fue el relacionado con la Revolución industrial, pero la historia y características del sistema de partidos de cada país depende de la forma cómo se presentaron ambas revoluciones (la nacional y la industrial). Los partidos surgidos a partir de los clivajes de la Revolución industrial no siempre sustituyen a los que los precedieron.

Los clivajes producto de la Revolución industrial constituyen, pues, el segundo tipo de divisiones sobre las cuales se han consolidado los partidos políticos. Cuando se moderniza e industrializa la economía europea, se va expandiendo el capitalismo y ello genera otra serie de divisiones dentro de la sociedad que opone las economías primarias frente a las economías secundarias.

Entonces, surgen partidos que representan intereses de sectores económicos distintos; por ejemplo, en Escandinavia algunos tienen una base agraria que defiende intereses del campesinado y productores rurales respecto de otros más urbanos o urbanizados. Se establece pues el clásico eje de división clasista con la famosa lucha de clases descrita por Marx, quien analiza el desarrollo capitalista a lo largo del siglo XIX que da lugar a la oposición entre el proletariado y la burguesía.

Los partidos de derecha representan a la burguesía empresarial y los identificados con la clase obrera o de izquierda constituyen los partidos socialistas, socialdemócratas y comunistas que se formaron en Europa a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX con la expansión del sufragio universal. Entonces, la idea de Lipset y Rokkan es que algunas divisiones existentes en la sociedad se van a expresar políticamente en los partidos políticos.

El nacimiento de los partidos políticos está vinculado a cómo es la estructura social, cuáles son las líneas que oponen diferentes intereses dentro de la sociedad y cómo estas se van a expresar en el sistema político a través de los partidos.

## ▣ **Clivajes, partidos y sistemas de partidos**

Los partidos políticos que se asentaron sobre estos clivajes dieron forma a los sistemas de partidos políticos europeos. Al presentar una oferta estable, estas agrupaciones se van a cristalizar a lo largo de la primera mitad del siglo XX presentando una oferta firme al elector. Ello tiene como consecuencia una alta predictibilidad del comportamiento electoral. Así, en las elecciones ya se sabe quiénes son los que se van a presentar; la oferta electoral es más o menos fija y los electores se comportarán de manera tal que estas ofertas se van a institucionalizar. Ello hace que se tenga un sistema de partidos estable, de actores políticos que se conocen a lo largo de varios comicios, lo que estabiliza el sistema político. A pesar de que hay conflicto, se permite una alternancia, canales de negociación, porque son actores que forman parte del mismo sistema de representación.

La diferenciación entre la centralidad de los clivajes horizontales (económicos, de clase) y de los verticales (la comunidad, la religión), marca la norma específica de un sistema de partidos. Estos partidos políticos se cristalizan porque los clivajes, las líneas de división, no son cosas que desaparecen tan fácilmente en las sociedades. El conflicto entre el capital y el trabajo, entre los intereses de los asalariados y los no-asalariados no es un conflicto que desaparece de la noche a la mañana; tampoco las diferencias étnicas, o las diferencias religiosas, o las regionales son cosas que tienden a persistir.

Los intereses que están en juego en estas divisiones son intereses importantes y por eso se mantienen a lo largo de la historia del poder político. Además, las reglas del juego electoral tienden a favorecer a los actores ya existentes; es decir, una vez que se estabiliza la oferta electoral es muy difícil que nuevos actores entren, salvo que hayan cambios muy radicales en el sistema electoral o en las reglas de juego.

## ▣ **Factores de cambio en el sistema de partidos**

Si en algún momento dado se estabiliza la oferta electoral, existen factores entre los que se distinguen tres grandes grupos que hacen que los sistemas

de partidos cambien. El primero de ellos lo conforman los cambios en la estructura social y los alineamientos electorales. Es decir, transformaciones importantes en la estructura social. Por ejemplo, crisis económicas que generan procesos de desindustrialización en las sociedades, lo que va a hacer que las fuerzas de los partidos que representan a los obreros decaigan y haya actores que van perdiendo fuerza en el sistema político o procesos de modernización donde crece la clase media. Entonces eso hace que partidos de corte liberal comiencen a tener mayor presencia y otra agenda política.

En segundo lugar, los cambios demográficos, como el surgimiento de sectores que introducen nuevos factores, también ingresan una nueva agenda. Hay nuevas discusiones políticas como el movimiento feminista o el ecologista; estos fueron nuevos temas sociales producto de cambios en la economía, en la demografía, en el rol que tiene la mujer, los jóvenes, en la preocupación por el medio ambiente. Todos ellos son procesos que hacen que haya factores de cambio en la oferta política. Junto a ello encontramos los cambios en los diseños institucionales del sistema electoral se refieren a cuando varían las reglas de juego electoral. Es un importante factor que actúa en el sistema de partidos. Por ejemplo, puede haber un sistema electoral que por su diseño favorezca el bipartidismo; asimismo, se llaman sistemas mayoritarios cuando se cambia a un sistema de representación proporcional para incentivar la participación de más partidos; cuando se introducen reformas como el voto preferencial se debilita la disciplina interna de los partidos, beneficiando estrategias centrífugas que multiplica el número de partidos políticos. Estos son procesos de cambio en el sistema de partidos introducidos por reformas en el sistema electoral. Por ejemplo, ahora se ha aprobado la Ley de Consulta Previa para los Pueblos Indígenas, es un cambio institucional que puede generar incentivos para que partidos o grupos políticos que dicen representar a este sector poblacional se constituyan como partidos políticos. Así, hay incentivos que vienen del cambio en las reglas de juego que pueden producir variantes en el sistema de partidos.

Un tercer elemento que produce cambios en el sistema de partidos son las estrategias políticas de los propios partidos. Muchas veces uno tiende a ver, desde una perspectiva de análisis más sociológico, cómo los partidos

logran representar determinados intereses sociales. Entonces hay como una visión un poco mecanicista, es decir, si existen grupos sociales que tienen intereses obreros o campesinos, etc., tenderán a organizarse en partidos que los representen; esta constituye una visión donde los partidos nacen de la propia dinámica social. Sin embargo, no hay que olvidar que los partidos compiten entre sí y la competencia política tiene que ver también con la eficacia con la que los agentes políticos pueden representar y conectarse con los intereses de la ciudadanía. De esta manera es posible que existan liderazgos autoritarios que vienen de una vertiente más conservadora que pueden conectarse mejor con bases sociales obreras porque están compitiendo en un mismo espacio electoral.

Así ha ocurrido en países como Francia, con agrupaciones como el Frente Nacional: ante la amenaza de un proceso de desindustrialización, algunos sectores que viven en zonas industriales que tradicionalmente votaban por el Partido Comunista francés, al ver que el sindicalismo va perdiendo fuerza y que sienten la competencia del trabajo de los inmigrantes, atienden una plataforma antiinmigrante levantada por un partido de derecha o de extrema derecha como el partido Frente Nacional y se sienten mejor representados. Entonces los procesos tienen que ver con la dinámica de la competencia electoral. Para tener un ejemplo más cercano, el ex presidente Alejandro Toledo acusaba al candidato Pedro Pablo Kuczynski de haberle robado sus electores porque era él quien los representaba siendo candidato de la democracia y de la modernidad. Pero se los quitó porque estaban en competencia. Así vemos que la campaña y las estrategias de comunicación política de los partidos son un factor que hace que esta visión estructuralista tenga que ser matizada al tomar en cuenta el componente institucional y el hecho de que uno está jugando en un campo donde hay otros competidores, muchos de los cuales pugnan por el mismo electorado.

### ▣ **Vínculo entre sistema de partidos y ciudadanía**

Todo esto nos lleva a reflexionar sobre cuál es la naturaleza del vínculo entre los partidos y la ciudadanía. La explicación sociológica de Lipset y Rokkan señala que la relación entre los partidos y la ciudadanía está

explicada por el hecho de que los partidos surgen de una estructura social y se asientan sobre ciertas diferencias.

No obstante, hay también una explicación politológica dada por Giovanni Sartori. Los partidos, dice, son como empresas políticas. Son empresas que hacen marketing con la finalidad de vender su programa. Entonces van creando lo que en esa profesión se llama el *branding*, es decir, marcas. Así, los partidos se vuelven marcas políticas y eso puede eventualmente generar procesos de lealtad a una marca. De esta manera, algunos grupos sociales pueden «recibir» sus identidades políticas de los mismos partidos y no al revés.

Ello sucede en naciones con democracias más consolidadas. Sin embargo, en países como el nuestro, el consenso en investigación sobre el sistema de partidos políticos en América Latina es que no existen estas estructuras de divisiones sociales llamadas clivajes. Kenneth Roberts señala que no hay clivajes, que los sistemas de partidos tienen raíces relativamente superficiales en la estructura social. Esto se debe al hecho de que en muchos países latinoamericanos la competencia electoral no es un hecho muy común, porque hay largas historias de gobiernos dictatoriales donde no existe este proceso de competencia política.

Entonces los partidos tienen apoyo de una base muy heterogénea y diversa, transversal en sus sociedades. Este hecho se debe a que en muchos países como el nuestro hay un bajo nivel de industrialización y poca extensión de la clase obrera; ello genera procesos de heterogeneidad estructural, es decir, sociedades muy diversas, muy fragmentadas, difíciles de representar, con sectores que no se conectan ni dialogan entre sí pues no comparten los mismos intereses. Uno puede ver algo de eso cuando analiza los conflictos sociales. Decimos que hay muchos conflictos sociales en el país y aparece el caso Bagua o lo de Puno, etc. Pero ¿cuáles son las cosas que conectan todos estos conflictos sociales? No existe una plataforma común que articule las demandas que salen de estas poblaciones frente a los procesos de inversión, etc., y si las hay son muy débiles. Entonces los conflictos se ven como problemas locales y no como problemas de expresión de grupos sociales más transversales en la sociedad.

## ▣ **Sistemas de partidos y democracias emergentes**

Cuando no hay clivajes, cuando los partidos no generan la construcción de raíces en nuestras sociedades o son muy superficiales, los vínculos entre partidos y ciudadanos se dan básicamente con dos mecanismos. Se recurre al clientelismo, es decir una relación pragmática de intercambios de favores políticos por favores de tipo material, o se apela al carisma personal a través de procesos de identificación con un líder como puede ser uno provincial visto como alguien capaz de resolver los problemas del país.

Sin embargo, estos elementos no logran estabilizar la oferta política, pues no alcanzan a generar lo que se llama un sistema de partidos que compitan entre sí y que no cambien los actores de una elección a otra. Cuando uno cambia de actores políticos de una elección a otra muy a menudo se pierden muchas de las cosas que permiten el diálogo y la negociación política. Es necesario que los actores se conozcan y ello toma años de competencia electoral, de participación en los gobiernos, parlamentos, etc. Ello genera una serie de expectativas recíprocas entre los actores más o menos predecibles y una mayor capacidad para negociar y comprenderse para trabajar más productivamente, sin reacciones inesperadas que bloqueen las mutuas actuaciones. De otro modo podría darse una inestabilidad y cada nuevo actor incluso puede tener complejos adánicos y querer hacer cada nuevo gobierno fundaciones de república y comenzaremos de cero, limitando que la política tenga un proceso de acumulación de capacidades para relacionarse con sus sociedades.

Por eso el clientelismo y el carisma personal son muy limitados para generar una estructura más estable de actores políticos. El carisma, por ejemplo, termina con la muerte del líder o de su retiro de la vida política; es muy difícil que se traslade a sus sucesores, aunque no imposible como lo demuestra el caso Fujimori. Lo que pasó con el APRA a raíz del monopolio que tenía Alan García como líder del partido resultó en que no pudo presentar candidato presidencial y con las justas ha pasado la valla electoral en los últimos comicios; tampoco tiene suficientes congresistas para formar su propia bancada. Lo mismo sucedió con el partido de Toledo. Veremos lo que sucederá con Humala, quizá el carisma se transmita por la vía conyugal, como ha pasado en Argentina.

Entonces, todo eso hace que los partidos tengan dificultades entre sus programas articulados y el consolidarse, lo que genera un círculo vicioso. Donde los partidos no son coherentes, no tienen programas políticos articulados ni tienen raíces profundas en la sociedad. El resultado es un sistema de partidos inestable, con configuraciones institucionales que premian e incentivan el individualismo. Por ejemplo, el voto preferencial hace difícil que se den incentivos desde el sistema político para que se formen organizaciones más estables que otorguen mayor predictibilidad a la competencia política.

### ▣ **Divisiones sociales y «partidos» en el Perú contemporáneo**

Al observar el mapa político, electoral y social de las últimas elecciones vemos que en la primera vuelta la relación entre el índice de desarrollo humano (IDH) a escala provincial y las preferencias políticas fue en ciertos casos muy marcada. El sector donde los niveles de desarrollo son menores o hay mayor pobreza ha votado por Humala; la costa, de mayor poder adquisitivo, votó por Fujimori; Kuczynski logró buena cantidad de votos pero solo en dos provincias de mayor desarrollo, una de ellas Lima que no es poca cosa; y Toledo tuvo preferencias en diferentes sectores. Así notamos cómo los tipos de divisiones sociales son representados por qué partidos políticos y con quiénes se han conectado estas agrupaciones.

La relación estructural entre ciudadanos y partidos representa ciertos sectores de la sociedad. De esta manera, los partidos hacen campañas, ejercen estrategias políticas y se mueven en la competencia. En el caso de Humala, el diferencial de votos que tuvo entre las elecciones 2006 y 2011 en la primera vuelta indica que en las provincias que ganó votos fue en la costa, sobre todo del norte. Ello muestra que se ha movido hacia lugares donde hay mucha mayor población electoral que los lugares en los que sí ha perdido votos, como son algunas zonas pobres en población y desarrollo humano como Ayacucho. Es importante este cambio porque refleja cómo las estrategias políticas son un factor fundamental acerca de cómo va reconfigurándose el mapa político a raíz del efecto de las campañas políticas. La estrategia de Humala implicó, por ejemplo, diferenciarse y apartarse de Hugo Chávez y acercarse al Brasil, ganando simpatías en sectores nuevos para él que la dieron la victoria electoral.

## ▣ Estrategias de movilización de los partidos

Las estrategias de movilización y representación política de los partidos son variadas y pueden mezclarse. Estas son las estrategias programáticas, las personalistas y las clientelistas. Así, algunos partidos pueden apelar a construir su base política a través de estrategias programáticas, es decir, presentar un plan de gobierno, una visión del país —por ejemplo, la inclusión social, la lucha contra la desigualdad, etc.—; eso constituye una plataforma política para continuar por la senda de desarrollo económico que tanto éxito ha dado.

También aparecen las estrategias personalistas vinculadas al carisma y al liderazgo político, como el heredado por Keiko Fujimori, o por otro lado el carisma de Humala. Todos los candidatos poseen una dosis de esta estrategia. A su vez están presentes las estrategias clientelistas, con sus promesas pragmáticas para conseguir el apoyo electoral. Pero el tipo de estrategia que va a usar cada partido va a depender de cómo cada uno de ellos responde ante los cambios que experimenta la sociedad. Por ejemplo, en los últimos cinco años el país se ha modernizado, hay ciertas zonas como en la costa que se han beneficiado del desarrollo de la economía agroexportadora y que se convierten en bastiones electorales importantes, y es necesario que los partidos se conecten con este tipo de ciudadanos y sus estrategias políticas van a ir en ese sentido.

Los partidos también responden a cambios en la estructura social y a incentivos institucionales. Cómo es la legislación electoral, cómo está organizado el Estado; veremos qué cambios producen las consideraciones de las condiciones étnicas o indígenas que empiezan a aparecer en una dimensión que puede ser movilizable políticamente, pero también responde a la competencia interpartidaria. Es decir, los partidos tienen la necesidad de diferenciarse entre sí para movilizar al electorado. Si no se sabe la diferencia entre uno y otro partido, se dificulta la elección. En los últimos comicios, los partidos que lograron generar lealtades más fuertes con sus bases electorales fueron aquellos que supieron diferenciarse mejor y cultivar sus conexiones con la ciudadanía, respondiendo también a las estrategias de sus competidores.

Finalmente, observamos la importancia de que los partidos políticos, a la hora que van construyendo sus vínculos con la ciudadanía, tomen en cuenta estas tres dimensiones (programática, personalista y clientelista). En ese sentido, en los procesos de consolidación del sistema de partidos el diseño electoral es un componente importante; por ello se le llama «ingeniería electoral» o constitucional. Así, por ejemplo, ¿qué pasaría si se aprueba el voto electrónico o el voto voluntario? Seguramente esos elementos van a tener efectos en la forma en cómo los partidos se van a construir, se van a consolidar o van a cambiar. Eso depende de cómo logran representar intereses o problemas existentes en nuestra sociedad y cómo los partidos van a competir entre ellos por representar tales intereses.





# Las redes sociales y la política

| César Girón



# Las redes sociales y la política

C é s a r   G i r ó n

Antes de entrar al tema propiamente, quisiera comentar sobre la expresión «redes sociales», pues en verdad resulta un pleonasma; es como decir «subir arriba». En un ambiente competitivo y abierto, en que cada uno puede emitir opiniones en esta esfera, me atrevo a hacer esta digresión ya que las llamadas redes sociales son en verdad redes interactivas. Con el prefijo griego «inter-», que significa «entre», se describe realmente el hecho, puesto que se trata de personas interactuando con otras personas, emitiendo opinión, buscando objetivos, promociones, metas diferentes en la vida, bajo perspectivas diferentes.

Un principio básico de la convivencia pacífica es aceptar que tenemos diferencias; hay objetivos diferentes, pensamos diferente, creamos información y conocimiento diferentes. Nuestra propia acción genera información, produce conocimiento; este conocimiento se transmite a otras personas y de alguna manera nosotros participamos en esencia aprendiendo de los demás. Somos parte de un universo tan complejo que es imposible calcular, por ejemplo, cuánta información se genera en este ambiente. Si hacemos una encuesta sobre lo que piensa cada uno de nosotros sobre las redes sociales o sobre qué es la política resultarían distintas opiniones, y sería una información incalculable porque todos somos diferentes; no obstante, pienso que es mejor que sea así. Nuestra propia interacción con otros moldea nuestra opinión.

Estas disquisiciones sobre el entorno de Internet las formulo como economista, porque es como una economía abierta, de competencia; como podrían decir algunos, una economía sin restricciones. La economía y la Internet son lo mismo en la medida que en las ciencias económicas no hay conocimiento, por ejemplo, de cómo se realiza un proceso de intercambio. El proceso de intercambio se da porque se desea obtener un beneficio, se decide por un acto debido a que es más conveniente que otro. Por eso estamos aquí porque valoramos más invertir nuestro tiempo en este conocimiento a pesar de que el costo es dejar de hacer otras cosas. Esa naturaleza costo-beneficio intrínseca en economía se da por igual en Internet. Existe un beneficio subjetivo en participar en las redes interactivas y cada uno valora de manera diferente su inmersión en Internet.

El beneficio de los votantes y los políticos en las llamadas redes sociales es subjetivo. Las redes nos permiten obtener un beneficio altamente subjetivo. Esta herramienta puede ser valorada como un nuevo ítem en el desarrollo de una carrera profesional; asimismo, como una apuesta para aprender algo nuevo en este entorno de Internet o de muchas otras maneras. Uno puede trabajar gratis en Internet por un beneficio subjetivo; por ejemplo, he trabajado en una campaña presidencial y mi beneficio no lo puedo calcular a pesar de que he recibido honorarios pues lo que he aprendido es subjetivo y es incalculable.

Sobre los políticos podría decir —en forma crítica— que en sí son magnificadores: maximizan su rentabilidad, maximizan su beneficio altamente subjetivo, aun cuando podríamos cuantificar las posibilidades de ser alcalde o regidor o de conseguir una situación ventajosa. Los políticos han empezado a descubrir que deben subir al carro de la tecnología y es que ahora la política ya no está solo en las calles, las discusiones ya no están en las plazas. Por ejemplo, en la época que cayó Fujimori, si uno quería saber de política se paraba en la plaza San Martín y allí estaban los dos bandos, allí estaba la discusión.

Ahora la política ya no se discute en la plaza pública, frente a un papel ni ante un puesto de periódico. Ahora la política se vive y se siente frente a un monitor de computadora, porque la discusión se hace más dinámica

en las redes. Se democratiza la opinión en la medida en que el voto de uno vale igual que el voto de cualquiera. Esta forma de llevar la política y de aprovechar la Internet les permite a los políticos interactuar con sus posibles votantes, sus futuros clientes, en este caso los electores.

Pero también las redes interactivas se han constituido en una herramienta para criticar el poder. Pueden poner en muy mala situación a un político. Las «redes interactivas» más populares se han convertido en un medio de expresión para los que no tienen otras vías de protesta. Debido a ello muchos gobiernos han intentado, en mayor o menor medida, impedir el acceso a servicios como You Tube, Facebook y Twitter, por ser una manera fácil de expresar el descontento, el malestar o la crítica al poder. En verdad es una forma eficiente, paralela, de controlar la discrecionalidad de los políticos. Es la oportunidad de ser escuchado.

Las redes sociales nos permiten de alguna forma protestar, por ese motivo son censuradas. Si bien en este lado del planeta, en occidente, eso no es muy tolerado, hay otros lugares en el mundo donde Twitter, Facebook y YouTube están bloqueados. Por ejemplo en China si uno pone la palabra «mercado» o «libertad» en el buscador no aparece nada; igual sucede si buscas «Tian'anmen», hay una restricción enorme a este tipo de información. Así, China es el único Estado que bloquea permanentemente estos tres servicios (Twitter, Facebook y YouTube). El principal temor de los gobernantes es la crítica, es el miedo a la opinión divergente. Hay ciertas páginas Web que no son accesibles, a pesar de que los gobernantes se supone que dependen de la voluntad de los ciudadanos.

La primera «red social» que existió fue Six Degrease en el año 1997. Esta es producto de la famosa teoría que sustenta que «existen seis grados de separación» entre tú y una persona famosa, entre tú y el presidente, entre tú y la cantante más famosa; es decir, cualquier persona puede conectarse con otra en cualquier parte del planeta en una red que no tiene más de seis intermediarios. Desde esa primera red social han surgido aproximadamente otras dos o tres por año, hasta el año 2003 en el que se han multiplicado. Las que han tenido éxito son las que conocemos, aunque no son las únicas.

De esta manera, la interacción se da a través de todo el mundo. Miles de personas generan opinión, información, conocimiento, certezas, dudas, la cantidad de conocimiento es enorme. El número de personas conectadas o que tienen una cuenta, por ejemplo, en Facebook, en América Latina, es mayor en México donde existen diez millones de perfiles. Perú está en el séptimo lugar con casi tres millones de usuarios, que es el diez por ciento de la población. Con tal número es posible crear una opinión, una campaña, motivar a la gente.

Hay una serie de estrategias y recomendaciones de cómo podemos generar adeptos en la red. Como por ejemplo, la página que enseña «Cómo construir un pozo» indica paso a paso cómo ayudan las redes sociales. Las estadísticas nos muestran que en YouTube se suben 48 horas de video por minuto. Cada persona entra a Facebook un promedio de 90 veces al mes y se dan aproximadamente 200 millones de tweets al día. Toda esta interacción de opinión, de información, genera influencias, cambios constantes y rápidos en las propias ideas, es como una especie de bola de nieve. Se puede iniciar con algo muy simple, muy gráfico, y terminar con algo muy complejo.

A escala global, el número uno en redes sociales es Facebook. Así, hasta junio de 2011 es el que lidera el mapa mundial de redes sociales. El próximo mapa será presentado en octubre. No obstante, en China no es así, pues como ya mencionamos se bloquean las redes que conocemos, pero tienen sus propias herramientas que son paralelas o similares. Ellos han creado la red Qzone.

## ▣ Política en la Web

En algunos países hay más variación que en otros. Por ejemplo, los nombres de dominio como «www.com», se compran y se venden en Internet de manera diferente. En el Perú, un nombre de dominio vale 110 soles. El dominio más caro que he podido encontrar en el mundo, es el dominio cubano que vale cerca de 700 dólares, además para obtenerlo hay que realizar diversos trámites. Le siguen los dominios orientales como China y Turquía que tienen un precio algo similar. En otros países los dominios pueden llegar a costar hasta ocho dólares.

Una estrategia política implementada en la Web no consiste solo poner un sitio Web, ni tener una cuenta en Facebook o un canal en YouTube, es mucho más. El sitio Web es importante y su administración es mucho más importante. La administración del sitio Web debe ser tan simple que pueda ser manejada por cualquiera que tenga como mínimo conocimientos de Office. No podemos encargar el desarrollo de un sitio Web de un candidato, por ejemplo, a alguien que sabe PHP y My SQL porque un día se va y te deja la campaña a medio camino.

Es recomendable para el desarrollo de un sitio Web para un candidato el utilizar o bien Joomla o bien Wordpress. Estos dos motores de portales dinámicos y sistemas de administración de contenidos son tan intuitivos y fáciles de administrar que uno puede poner contenido de la manera que uno construye un Power Point; son muy simples y la serie de plantillas y demás que viene en cada una de estas plataformas es enorme. Uno las puede modificar a su gusto y no necesitas conocimientos tan avanzados como para desarrollar un sitio Web para un candidato. Lo importante es que la actualización sea permanente y que la pueda hacer cualquiera. Porque si no se depende demasiado del *webmaster* y si se aparta, discute o renuncia, la campaña quedará en el aire.

Otra forma de llevar con buen pie la campaña de una candidatura es crear una especie de comunidad de partidarios, de gente totalmente comprometida. Ello es importantísimo, pues he podido comprobar que existen seguidores que dan casi la vida por su candidato, aun si ellos se equivocan. Entonces es importante tener reunido a ese grupo de seguidores fieles y leales en una campaña. Son personas que no se encuentran muy a menudo pero tienen una fuerza y un aliento tal que levantan la campaña y son muy valiosas en la estrategia.

El marketing de buscadores es un tema que muchos de nuestros candidatos no toman en cuenta; por ejemplo, el cómo posicionar mejor su nombre, su eslogan de campaña o su idea de fuerza para aparecer en los primeros resultados de la búsqueda en Google. Personalmente soy un poco escéptico de las estrategias de posicionamiento, me inclino más por una estrategia de actualización permanente en el sitio Web. Si no se genera contenido diario en el sitio Web, por lo menos seis u ocho noticias diarias, cualquier estrategia de posicionamiento se va por el caño.

En este sentido, Google es muy suspicaz porque para buscar un requerimiento ubica a quien está moviendo información en la Web. El que se está moviendo es más relevante para Google y es el primero que muestra, el último que actualizó. Para Google no cuenta cuán antigua puede ser tu página sino cuántas veces la has actualizado. Por eso soy escéptico con las estrategias de posicionamiento. Por ejemplo les recomendaba a los candidatos que diariamente dieran información, lo que sea: qué pensaban, cuál era su campaña a media mañana, dónde estaban a mediodía, dónde iban a estar, con quién iban a entrevistarse y así mínimo ocho veces diarias pues Google muestra las páginas que se mueven. Los sitios Web más populares son los que suben mayor información, que puede cuantificarse en un promedio de quince noticias al día. Google es de alguna forma el patrón, Google es el que te da la pauta. Todo esto es verificable, la estrategia es moverse. Si uno se mueve, entonces es visto por Google.

Sobre el *email-marketing* hay que tener ciertas consideraciones. Cuando la información es relevante sí vale la pena hacerla conocer a los demás, pero si no puede convertirse en una molestia para los votantes o clientes. El elector puede terminar por cortar la comunicación, cerrar ese remitente y entonces se pierde esa posibilidad. Hay que ser muy puntuales y precisos para usar esta vía, para eso está el Facebook, el Twitter o los videos en YouTube. No hay que atosigar al votante, la estrategia del correo electrónico masivo de alguna manera condiciona de mala manera la reacción del elector.

Por otro lado, no estamos haciendo un uso correcto de las aplicaciones que nos ofrecen por ejemplo Facebook, Twitter o YouTube. Estos tienen cientos de aplicaciones que nos permiten diferenciarnos de los otros candidatos o clientes. Hay aplicaciones tan variadas como las que hay para el Iphone. Aplicaciones que no se aprovechan y pueden hacer la diferencia frente a otros candidatos.

Es necesario explicar al candidato las opciones que existen para que pueda elegir lo que más le conviene o gusta. Los candidatos muchas veces no saben las denominaciones y a veces pueden confundir lo que es una página, con un perfil o con un grupo.

Sobre las estrategias y las acciones en sí para lograr campañas diferenciadas y exitosas en la Web debemos tomar las siguientes acciones:

- Aprender.
- Usar las redes sociales para aprender.
- Estudiar los casos relevantes.
- Escuchar y explorar sus últimas tendencias.
- Identificar y monitorear las herramientas que se tiene a disposición.
- Escuchar lo que se dice o comenta sobre la propia campaña.
- Encontrar lo más relevante de las comunicaciones o conversaciones.
- Sumergirse en las conversaciones.
- Responder positivamente sobre todo con los que sean más influyentes.
- Medir cómo se está llegando y redefinir.
- Dar prioridad a los objetivos.

En la última campaña se ha desaprovechado aun la publicidad que Facebook nos brinda, la forma de poner avisos, por ejemplo. A diferencia de Google at Works, Facebook es más eficiente. Con algunos candidatos se invertía un promedio de cien dólares en At Works y dejábamos a Facebook de lado, pero Facebook a la hora de configurar tu anuncio es más pormenorizado y uno puede definir exactamente el lugar a donde uno quiere llegar, el perfil de la persona. En At Works uno puede aparecer en una página de Estados Unidos pero para un particular que solo estudia Perú y la campaña no tiene ninguna relevancia.

Sin embargo Facebook es mucho más eficiente a la hora de poner anuncios. En una campaña primero se había centrado todo en At Works y luego se cambió la estrategia pasando a Facebook. Entonces tuvimos ya no ciento cincuenta visitas al día en el sitio web sino novecientas visitas al día. Por supuesto la inversión fue mayor, se pasó de invertir treinta o cuarenta dólares diarios a cuatrocientos al día, así quedaban asegurados como mil visitantes de lleno en el sitio Web. A mayor inversión más miles de visitantes. Y es que Facebook detecta por ejemplo quién está escribiendo sobre algún tema con algunas especificaciones que pueden significar un interés por o para la campaña, entonces por obra de los algoritmos u otros recursos justo Facebook pone el aviso allí, en ese instante y llama la

atención. Porque no hay que ser tampoco agresivos, ni imponentes; ello puede causar fastidio y peor aún suspicacias sobre el origen de los recursos para acceder a espacios publicitarios de alto costo. A mayor frecuencia mayor duda sobre los verdaderos intereses que podría esconder una campaña.

Acerca de los comentarios de apreciación sobre la red social que expresaron los candidatos, existen puntos comparativos de los que podríamos aprender. Por ejemplo, en la última acotación sobre Internet de Keiko Fujimori en Facebook decía: «Queremos implementar una nueva forma de Gobierno 2.0, mucho más eficiente, accesible, participativo y abierto, verdaderamente centrado en el ciudadano». Pero lamentablemente casi no ha vuelto a hacer uso de las redes para comunicarse, no se ha podido llegar a hacer un espacio participativo. A su vez, Ollanta Humala expresó: «Las redes sociales contribuyen de manera libre y democrática a la participación ciudadana. Fortaleceremos esta comunicación en Perú».

Lamentablemente casi no se ha vuelto a hacer uso de las redes sociales en esta campaña. Entonces no se ha podido llegar a fortalecer la participación del ciudadano. Por ahora solo se quedó en promesas de campaña, pasada esta esperemos que no llegue el olvido.

La propuesta de Pedro Pablo Kuczynski (PPK) pareció más significativa. Su grupo cumplió estrictamente varios pasos:

- Entregar información de calidad.
- Sacarle el máximo provecho a las redes interactivas.
- Convencer a otros.
- Ser transparentes
- Utilizar el sentido común.
- Poner a la gente como actora.
- Realizar eventos inclusivos.
- Darle prioridad a las charlas motivadoras.
- Incluir a los jóvenes.

El personal que se encargó de su campaña en la Web fue muy discreto. Siempre mencionaron las estrategias básicas para hacer la campaña. Es

de presumir que el ritmo de inversión fue muy elevado tanto en At Works como en Facebook. Comparado al caso expuesto anteriormente en que al aumentar la inversión los visitantes se multiplicaron por diez veces, en el caso de PPK al parecer invirtieron para que se multiplicara por lo menos en cincuenta veces.

Así, en Internet hay una estrategia que es más conocida como el Google Blast. La historia cuenta que un candidato en Virginia, Estados Unidos, faltando 48 horas para la elección de un distrito electoral entre los usualmente dos candidatos —con campañas como siempre muy focalizadas, con un carácter muy local—, se encontraba segundo en las encuestas. No obstante, al término de las elecciones había sobrepasado a su contendor. Luego confesó que había despedido a varios de los empleados que manejaban su campaña Web porque habían invertido en dos días cerca de cien mil dólares en Google At Work. Con esa inversión apareces indudablemente, ante todo tipo de gente, en cualquier momento, en At Works, en Facebook, en todos lados. En Perú ello se puede aplicar, y también las 48 horas antes. Al estudiar el caso lo propuse a un candidato, pero el costo le resultaba demasiado alto. Para realizar una campaña en Internet como la de PPK debe invertirse alrededor de tres mil dólares diarios.

## ▣ Conclusiones

Los ciudadanos constituyen el elemento esencial del proceso electoral, son la clave. Ya no son agentes pasivos frente a la radio, la televisión o el periódico. Ahora los ciudadanos tienen opinión y gracias a las nuevas tecnologías de la información y comunicación se han convertido en los principales sujetos en la formación de opinión pública. Ahora ellos pueden actuar frente al poder. Hoy en día cuando uno quiere conocer la verdadera opinión de la gente, no la busca en los periódicos, revistas o medios oficiales sino en los blogs.

Las nuevas tecnologías están obligando a los gobiernos a publicar más información sobre su gestión. Los roles se equilibran. De alguna forma todo esto da a los ciudadanos cierta cuota de poder. En este sentido se debe

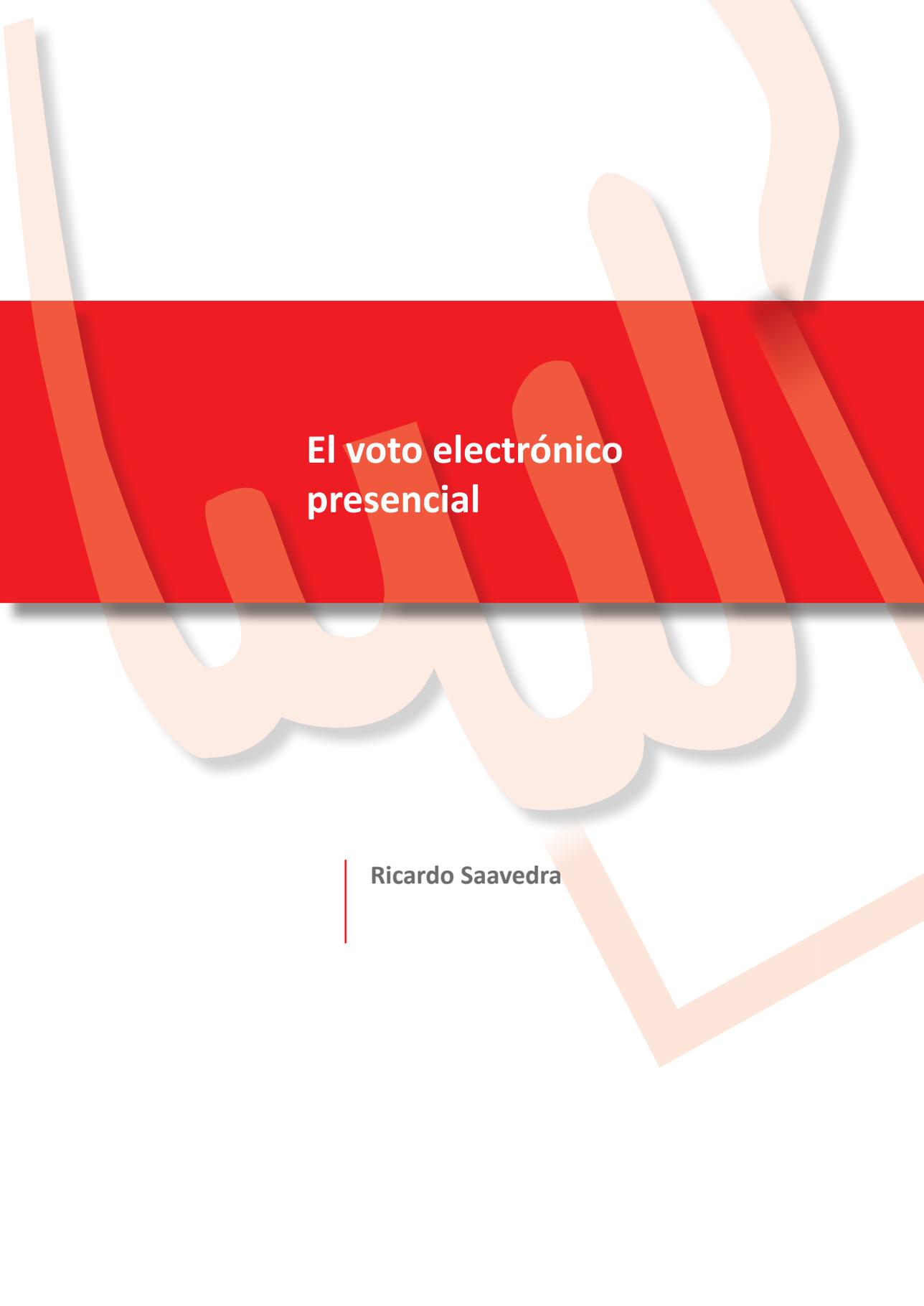
ser responsable, la libertad de uno termina donde comienza la libertad del otro. Nunca hay que levantar calumnias o información denigrante respecto de otras personas.

## ▣ **Recomendaciones**

Para implementar una campaña empleando las nuevas tectologías de la información y comunicación hay que seguir ciertos pasos, tales como:

- Parecer natural.
- Responder dudas.
- Narrar experiencias.
- Hacer campañas.
- Olvidarse de lo mensajes.
- Mantener actualizada la idea.
- Hacer encuestas.

Finalmente, es recomendable que si uno quiere manejar una campaña en Internet, debe hacer que el candidato no transfiera la responsabilidad de comunicarse él mismo. Esto sobre todo en el Twitter y Facebook; del YouTube puede encargarse el manejador, pero quien escriba los textos a los electores debe ser el propio candidato.



# El voto electrónico presencial

Ricardo Saavedra



# El voto electrónico presencial

Ricardo Saavedra

## ▣ Marco legal

La Ley 28581, del 20 de julio de 2005, en su primera disposición complementaria, dispone que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) inicie el proceso de implantación progresiva y gradual del Voto Electrónico (VT) con la aplicación de medios electrónicos e informáticos.

En octubre del año 2010, el Congreso de la República expidió la Ley 29603 que autoriza a la ONPE para que de manera autónoma establezca los procedimientos necesarios para la aplicación del Voto Electrónico Presencial (VEP) y del Voto Electrónico No Presencial (VENP), dentro del marco de lo dispuesto en la Ley 28581. Asimismo, se faculta a la ONPE para que emita el reglamento para la implementación gradual y progresiva de la norma. Este reglamento de VE se emite con la Resolución Jefatural N.º 211-2010-J/ONPE, del 17 de diciembre de 2010; consta de 4 títulos, 6 capítulos, 48 artículos y 6 disposiciones complementarias.

## ▣ Aspectos para la implementación

### *Legal*

Existe el marco normativo para la votación mediante una boleta de papel o cédula. Un cambio hacia el modelo de votación electrónica requiere la adecuación paulatina del marco legal, pues en algún momento se va a dar una forma híbrida de votación.

### ***Sociocultural***

Considera la realidad geográfica y cultural del país, limitaciones de acceso de la población a las tecnologías, actitud del público con relación al voto electrónico.

Así en el proyecto de VE se irá tomando en cuenta la diversidad que presenta el país, introduciendo paulatina y gradualmente la tecnología para el uso de la población. Entonces se llegará con planes de tratamiento, planes de logística, planes de difusión para que poco a poco la población se acerque a esta nueva tecnología.

### ***Tecnológico***

El sistema implementa las consideraciones técnicas y no técnicas que aseguren transparencia, confidencialidad, anonimato e integridad del voto. Estos son principios fundamentales que la solución del voto electrónico debe considerar, evitando influencias y coerción en el elector.

### ***Aspectos institucionales***

Debido a que el proyecto tiene una implementación gradual y progresiva, esta transición al nuevo modelo de votación electrónica debe ir de la mano con la adecuación de la organización y funciones de la ONPE. Ello tiene que estar previamente definido y confirmado para dar soporte a la solución tecnológica.

### ***Aspectos interinstitucionales***

El sistema electoral peruano está conformado por la ONPE, el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Dicho sistema responde a un conjunto de procesos interrelacionados; por lo tanto, la implementación del proyecto de voto electrónico debe contar también con la participación y el consenso de las otras instituciones del sistema electoral ya que este puede verse impactado con el cambio de modelo de votación.

## ▣ Áreas de automatización

Actualmente se tienen automatizadas las aplicaciones de soporte que son utilizadas de forma previa a la elección. Existen también aquellas que dan soporte a las aplicaciones preelectorales y a la etapa postelectoral. Lo que todavía no se tenía implementado era la jornada electoral misma ya que seguimos votando mediante boletas de papel, con sus etapas de instalación, sufragio, escrutinio y transmisión del resultado hacia la sede central de Lima para la posterior consolidación del mismo en el cómputo general que emite la ONPE cuando se realiza un proceso electoral.

## ▣ Modalidades

La ONPE actualmente viene implementando el proyecto de VE en dos modalidades: el voto electrónico presencial (VEP) y el voto electrónico no presencial (VENP).

El VEP requiere que las personas acudan al lugar de votación. Allí los electores encontrarán una cabina de votación electrónica y los miembros de mesa, en vez de un padrón, tendrán una máquina. Una distribución típica en una mesa electoral sería un equipo para ser utilizado por los miembros de mesa y otro equipo para ser empleado por los votantes para emitir su voto. Así se estaría reemplazando la modalidad manual de votación por la modalidad tecnológica. Esta se implementa mediante equipos de votación electrónica y *software* diseñados y desarrollados internamente por la ONPE. Incluye los procedimientos de comprobación de identidad, votación, resultados, transmisión y recepción.

Con respecto a la VENP podríamos decir que, a diferencia de la modalidad presencial, el ciudadano ya no requiere asistir al lugar de votación. La actividad de identificación de la persona y el acto mismo de votación se hace desde cualquier punto geográfico con la única salvedad de que la persona que ejerce su derecho al voto tiene que contar con acceso a Internet. La aplicación informática para Internet incluye los procedimientos de empadronamiento, votación y control de la jornada electoral.

Ambas definiciones de proyecto que actualmente se trabaja dentro de la ONPE contienen temas de aplicación de productos de *software* y de *hardware*. De esta manera, hay toda una plataforma tecnológica de soporte. *Software* y *hardware*, transversalmente hablando, tienen sus propios procedimientos; es decir, se ejecutan en función de instrucciones que definen el flujo de actividades que marcan la pauta del proceso.

### ▣ Primera aplicación vinculante del VEP

Con gran satisfacción podemos decir que ya el Perú ha vivido una primera experiencia vinculante con la aplicación de votación electrónica presencial. A diferencia de otros países con soluciones distintas, nuestra aplicación es auténticamente peruana, pues ha sido desarrollada por nacionales que trabajan en la ONPE. Hoy tenemos un equipo que ha sido hecho en el Perú, por lo tanto este aplicativo de *software* como producto no va a irrogar costo para el Estado ya que es un activo que le corresponde a la nación.

La primera implementación del VEP se llevó a cabo en el distrito de Pacarán, provincia de Cañete. Esta jurisdicción tenía una población electoral hábil de 1.354 electores. Así, para atender la segunda elección presidencial 2011, se instalaron e implementaron tres mesas de votación.

---

#### Proceso electoral para la segunda elección presidencial ODPE Cañete, distrito Pacarán

---

Electores hábiles	1.354
Mesas de sufragio VEP	3
201057	→ 454 electores
222744	→ 455 electores
239930	→ 445 electores
Local de votación	1
Cantidad de equipos VEP	9
1 estación y una cabina por mesa de sufragio	
1 equipo de contingencia por mesa de sufragio	

---

Algunos hitos importantes que cabe señalar sobre esta primera presentación de voto electrónico es que se planificó una prueba nacional el 23 de mayo del año 2011.

---

Prueba nacional	23/05/2011
Simulacro nacional	29/05/2011
Día de las elecciones	05/06/2011
Ciudadanos que votaron	1180
Sufragio y escrutinio:	
Mesa 201057 →	38 minutos
Mesa 222744 →	19 minutos
Mesa 239930 →	23 minutos
Capacitación: 1.141 electores hasta el mismo día de la elección (84,7%)	
Miembros de mesa capacitados: 17 de 18 (94,7%)	
Simulacro nacional participación: 251 electores en total	

---

Es necesario destacar que los tiempos que se definen desde que se cierra el sufragio y se emite la primera acta con los resultados o acta de escrutinio son bastante cortos; 38, 19 y 23 minutos respectivamente. Ello en comparación con la demora que significa la generación de actas realizadas en forma manual.

## ▣ Mitos del voto electrónico

**Energía eléctrica:** La solución de VEP propuesta por la ONPE considera el uso de máquinas de votación con baterías. Así, se logra autonomía e independencia de fuentes de energía externa en los locales de votación.

**Ilustrados:** La solución de VEP implementa diseños y colores que facilitan el uso al elector. Asimismo, para este grupo de personas, se han diseñado programas de capacitación utilizando medios visuales que permiten el conocimiento del proceso; de esta manera se sentirán más cómodos con el uso de las pantallas sensibles al tacto. Por ejemplo, en un trabajo de *focus*

*group* en Huamanga, Ayacucho, con gente del campo que está alejada de la tecnología, al principio mostraban tal vez un poco de temor, pero después de unos diez o quince minutos de tratamiento, más un cuarto de hora adicional para jugar con el aplicativo, ya lo querían hasta para el programa del Vaso de Leche. Porque está preparado también para gente que no tiene acercamiento al uso de la tecnología.

**Discapacitados:** La Ley Orgánica de Elecciones, en su artículo 263, permite que una persona con discapacidad pueda ser acompañada para ejercer su derecho de voto. Igual como se hace con una votación manual, la solución de voto electrónico presencial para ese tipo de ciudadanos también permite que pueda ser asistido por una persona de su confianza. Se están investigando elementos para poder implementar en el sistema de VEP, por ejemplo, dispositivos para personas cuádruplécicas. Estas se colocan en la boca unas pipetas y por la intensidad del soplido marcan su opción en una pantalla sensible al tacto. Este tipo de situaciones se pueden incorporar a medida que las soluciones vayan implementándose gradualmente. Otro mecanismo es el uso de audífonos, pues la máquina ya tiene una pista de audio para personas invidentes que siguiendo las instrucciones grabadas pueden ejercer su voto.

**Intrusión:** Se han contemplado medidas de seguridad para evitar la intromisión de *hackers*, tales como:

- Los equipos de la mesa de votación no se conectan entre sí ni a Internet. De manera que la intrusión de algún *hacker* por la red es inviable.
- Uso restringido de dispositivos de almacenamiento y de activación (solo autorizados por la ONPE). Las tarjetas inteligentes y los dispositivos de memoria tipo USB se configuran para ser utilizados solamente en la jornada electoral y solo por personal autorizado por la ONPE. Si se introduce cualquier otro dispositivo, el sistema lo detectará y lanzará la alerta respectiva. Igual sucede con la tarjeta inteligente. Entonces tenemos una personalización de los dispositivos, llámense memorias o tarjetas autorizadas solamente por la ONPE para ser utilizados únicamente en una determinada mesa de votación.
- Encriptación y firma digital a nivel de datos, dispositivos e imágenes. Los votos no se guardan en forma abierta. La forma encriptada es

un mecanismo de seguridad que no permite que cualquier persona pueda ver los votos. Además, estos se guardan en forma aleatoria; es decir, no se sigue un orden en la graduación de los votos.

- Incorporación de los algoritmos de seguridad en las actas electorales y su reconocimiento en la digitalización. En la impresión de actas, en la parte superior derecha, hay un código de barras, debajo de ellas existe un algoritmo que define un número aleatorio para darle una seguridad al acta. Con ello se evita que algún tercero quiera introducir al circuito un acta que no corresponde a la mesa. Esa acta se detectaría en el proceso de digitalización porque el escáner captura la imagen y hace un reconocimiento óptico de caracteres, validando el algoritmo de seguridad impreso en el acta.
- Uso de un dispositivo de *hardware* para la gestión de energía, periféricos y seguridad en el equipo de VEP. Cuando la persona introduce la tarjeta inteligente en la ranura respectiva pasa internamente por un mecanismo de validación para autorizar o desautorizar el uso de la misma.

Adicionalmente había videos que circulaban por la red acerca de la posibilidad de poder interceptar, con algunos elementos como antenas y computadoras especiales, las ondas electromagnéticas que los equipos emiten. Esto se ha atenuado y eliminado mediante un componente llamado «jaula de Faraday», asunto técnico que se ha incorporado dentro del equipo de voto electrónico y que elimina las radiaciones electromagnéticas, por lo tanto evita que se capture su señal por cualquier mecanismo externo.

## ▣ **Habilidades del miembro de mesa**

La solución de VEP facilita la labor de los miembros de mesa en varios aspectos, como:

- La instalación de la mesa y generación del acta de instalación.
- La identificación de los ciudadanos, previa a la votación.
- El escrutinio de los votos y generación de las actas de sufragio y escrutinio.

Los miembros de mesa, en caso de así requerirlo o a petición de ellos, tal como se hizo en Pacarán, serán asistidos por un asistente de voto electrónico o coordinador asignado a la mesa de votación. Se trata de personal de la ONPE que acude a la mesa para este tipo de apoyo.

El voto electrónico no requiere una maestría para saber usarlo. Está pensado para que los miembros de mesa tengan facilidad en poder usarlo, empleando además menos tiempo en la instalación de la mesa y en la verificación de los votantes, y mucho menos tiempo en la generación de resultados a través del escrutinio de los votos.

## ▣ **Costos**

Los costos dependen de la gradualidad de la implementación y se definirán cuando se tenga la primera versión de equipo a fabricarse industrialmente. Por ahora solo se ha producido prototipos que, comparativamente hablando, obviamente son más costosos. Se podrá dar un costo aproximado cuando tengamos en firme la máquina de voto electrónico lista para ser producida en una línea de ensamblaje de producción a gran escala.

Cabe destacar que no se incurrirá en adquisición de *software*, que de por sí es un rubro bastante oneroso. Lo importante es destacar que no vamos a depender de un proveedor que nos venda o licencie el uso del aplicativo ya que el producto es un activo del Estado peruano y puede ser usado cuantas veces se desee sin pagar regalías.

Con esta facilidad del aplicativo, en el distrito de Pacarán pudimos garantizar plena auditabilidad. Por lo tanto, fue posible entregar el producto, por ejemplo, a los fiscalizadores del Jurado Nacional de Elecciones y a los personeros que lo solicitaron. Podemos darnos el lujo de entregar el código fuente para que la persona especializada pueda verificar y validar que no se esconde ninguna rutina complicada.

Además se generará un ahorro respecto de la votación manual en cuanto a los costos asociados a las mesas de sufragio.

## ▣ Aplicaciones de VEP

El tema de voto electrónico no es un tema de reciente data. Aquí algunos de los antecedentes:

---

1996	Huancavelica/Huancavelica: Durante las elecciones Complementarias.
1996	Lima/Huarocharí/Santiago de Tuna: 70 equipos fabricados por IBM (ensayo). En Santiago de Tuna: 2 máquinas donadas por Unisys.
2002	Lima/Lima/Santiago de Surco, Centro comercial Jockey Plaza: Elecciones Municipales y Regionales: 1.700 visitas diarias, jornadas de 10 horas (demostración) durante 15 días.
2003	Lima/Lima/Congreso de la República: Presentación con fines de difusión (presentación) a 23 parlamentarios.
2003	Áncash/Santa/Samanco: durante Elecciones Complementarias (ensayo), primera prueba de campo, primera propuesta de solución de la ONPE.
2003	Consejo Nacional de Descentralización: durante congreso de alcaldes (demostración).
2003	CAFAE-ONPE: elecciones para el periodo 2003-2005 (vinculante).
2003	Partido Somos Perú: elecciones de la Directiva Nacional del Partido (vinculante).
2003	Colegio Elvira García y García: elección de Municipios escolares (vinculante).
2003	Partido Aprista Peruano: elección interna de dirigentes del Partido (vinculante).
2004	Partido Aprista Peruano: elección del Comité Ejecutivo Nacional (vinculante).
2004	Partido Acción Popular: elección de Comités Ejecutivos (vinculante).
2004	Partido Acción Popular: elecciones internas del partido (vinculante).
2004	Cusco/Anta/Zurite: Consulta Popular de Revocatorias (ensayo).
2004	Colegio Fe y Alegría N.º 4: elección de la APAFA (vinculante).
2004	Municipalidad de Miraflores: elección de Juntas Vecinales (vinculante).
2004	Municipalidad de San Isidro: elección de Juntas Vecinales (vinculante).

---

---

2005	Piura: referéndum de integración y conformación de regiones. Piura (Indra), Arequipa (Diebold), Arequipa-Chiclayo (Smartmatic) (ensayo).
2007	Partido Perú Posible: elección del Comité Consultivo Nacional y de la comisión electoral (vinculante).
2007	CAFAE-ONPE: elecciones para el período 2007-2009 (vinculante).
2008	Lima ( <i>focus group</i> ): utilización de la primera versión de VEP. Ayacucho, en equipos comerciales.
2008	Partido Nacionalista Peruano (demostración).
2009	JNE y RENIEC (demostración).
2009	Partido Acción Popular: elección del Presidente y Vicepresidente (vinculante).
2009	Puno, Iquitos, Tarapoto, Trujillo (demostración).
2009	Colegio de Estadísticos (vinculante).
2011	Lima/Cañete/Pacarán: primera implementación en el país del VEP (vinculante).
2011	ONPE-sede institucional Lima: elecciones de los representantes del CAFAE Período 2011-2013 (vinculante).
2011	EXPO-Voto Electrónico Miraflores (demostración).

---

Como se observa en el listado anterior, se ha trabajado en elecciones vinculantes en partidos políticos. Además se ha realizado asistencia técnica en distintas entidades o hecho demostraciones en universidades como la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, San Cristóbal de Huamanga, colegios, diarios como *El Comercio*, *Radio Programas de Perú*, EPENSA, CONADES, Comisión Nacional de Juventud, Ministerio de Economía y Finanzas, etc. El voto electrónico, entonces, no es algo recién empezado sino que tiene larga data.

Durante la primera implementación en el Perú del voto electrónico presencial en Pacarán se hizo una previa capacitación a los miembros de mesa. Luego se procedió a iniciar todo el proceso de votación. Los electores se acercaron con entusiasmo a la experimentación, inclusive personas de la tercera edad. Hubo también personas con discapacidad, una de ellas en silla de ruedas pudo votar sola sin ninguna incomodidad debido a la ergonomía que tiene el módulo y la cabina de votación.

## La solución tecnológica propia

K a r e n t   A s c a

Es necesario establecer algunos antecedentes que han permitido que desde la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) se genere una solución tecnológica (*software*), hecha por peruanos y para los peruanos, con la finalidad de aplicarla al voto electrónico presencial (VEP).

En el año 1996 hubo un primer intento de implementación de voto electrónico a través de equipos en los cuales se utilizaba el sistema operativo DOS y se trabajaba con disqueteras, ahora discontinuadas. Entre los años 2003 y 2004 se desarrolló una solución en base ya al concepto de la mesa de votación con multicabinas y una estación para que el miembro de mesa pueda realizar su función. Sin embargo esta solución tenía el tema de la conexión a través de la red. Así, una estación comandaba a otros tres equipos, dando la disponibilidad para que los electores pudieran votar; es decir, había una interconexión entre los equipos, lo que generaba cierta vulnerabilidad.

Una segunda solución se obtuvo sobre la base de un *software* desarrollado por la ONPE. En el año 2009 se maduró la solución anterior, siempre con el concepto de estación o equipo para los miembros de mesa y multicabinas de votación pero ahora ya no interconectadas. Se eliminó, pues, la conexión en red. Se utilizaron otros dispositivos que permitieron activar las cabinas de votación, las cuales ya no eran activadas desde otro equipo por un miembro de mesa.

Todas estas experiencias se manejaron con equipos de uso comercial, es decir PC comunes y corrientes. Con esta base de conocimientos se diseñó una nueva solución, el prototipo de equipo. Este reunía condiciones que a lo largo de la experiencia se tomaron en cuenta:

- a. Multifuncional. Porque puede funcionar para el miembro de mesa como estación de comprobación de identidad del elector, cabina de votación, estación de resultados o estación de transmisión. Un solo equipo cumple varias funciones.
- b. Autonomía de energía eléctrica. Los equipos durante toda la jornada electoral no requieren de una conexión a corriente eléctrica pues tienen batería interna.
- c. Pantalla sensible al tacto de 19'.
- d. Lector de códigos de barras del DNI.
- e. Impresora térmica A-6 incorporada.
- f. Lector de tarjetas inteligentes. Dispositivo que hemos incorporado y que permite integrar las cabinas de votación.
- g. Seguridad por *hardware*.
- h. No requiere red de datos; es decir, los equipos no están interconectados.
- i. Paneles para mantener la confidencialidad del voto.

Todo el equipo está integrado, por lo que constituye un solo módulo. En las soluciones anteriores todo estaba separado: el monitor, el CPU, la impresora, etc. Este último prototipo diseñado por la ONPE es el que se ha utilizado en la primera implementación del voto electrónico vinculante en el distrito de Pacarán, en Cañete.

### ▣ Componentes de la mesa de votación

Tenemos dos módulos básicos. El primero es el Módulo de comprobación de identidad, consolidación y transmisión de resultados. Lo va a utilizar el miembro de mesa y tiene las siguientes funciones:

- Comprobación de la identidad del elector.
- Entrega a los electores del dispositivo de activación de cabina de votación, que son las llamadas tarjetas inteligentes.

- Consolidación y emisión de resultados.
- Transmisión los resultados.
- Digitalización y transmisión de imágenes de las actas electorales.

Las actas electorales que se van a generar tienen que ser escaneadas y sus imágenes van a ser también transmitidas en la página web para que sean públicas.

El segundo es el Módulo de votación en sí. Este puede tener varias cabinas, las cuales no van a estar conectadas al equipo de identificación de la mesa de votación. De esta manera se protege la confidencialidad del voto ya que no hay forma de relacionar el voto con la identidad del elector.

Las funciones de este segundo módulo de votación son las siguientes:

- Activación de la cabina a través de la tarjeta.
- La votación en sí.
- La impresión de la constancia del voto.
- Reporte del resultado parcial de cada cabina.

De esta manera, en el momento en que termina el sufragio vamos a obtener los reportes parciales de cada una de las cabinas de votación.

En la experiencia vinculante en el distrito de Pacarán, en la implementación que realizamos en la segunda vuelta de las Elecciones Generales, los miembros de mesa utilizaron la estación de comprobación de identidad del elector. Luego, los electores se acercaron a votar a las cabinas de votación. Así, la jornada electoral se va a seguir realizando de la misma manera. Las etapas siguen siendo las mismas: instalación, sufragio y escrutinio, y la parte final es la transmisión de los resultados. Al miembro de mesa le corresponde las tres primeras etapas.

La fase de instalación de la mesa de votación tiene dos etapas. La instalación de la estación de comprobación del elector y las cabinas de votación. Durante el sufragio, primero se comprueba la identidad del elector, luego se le entrega la tarjeta con la que podrá habilitar la cabina. Luego el elector se dirige a la cabina, emite su voto, imprime su constancia

de voto, regresa a la mesa, introduce la impresión de su voto en el ánfora y le devuelven su DNI.

A las cuatro de la tarde, cuando se finaliza la etapa del sufragio, se cierran las cabinas y se obtienen inmediatamente los resultados de cada una de ellas. Ya sean una o dos cabinas, se van recogiendo los resultados con un dispositivo USB y se los lleva a las máquinas que manejan los miembros de mesa. En ese momento ese equipo que sirvió de estación de comprobación del elector se convierte en la estación generadora de resultados. De esa manera, se reciben en la mesa de votación los votos de cada cabina y se procederá a emitir el acta de escrutinio. Una vez obtenida el acta de escrutinio se emite la cantidad de copias que por ley se requiere. Allí acaba la actividad del miembro de mesa. El escrutinio es casi inmediato, solo toma unos minutos obtener el resultado. Una actividad que a los miembros de mesa les demandaban horas.

Una vez obtenidos los resultados, lo que sigue es tarea del personal de la ONPE. Se digitalizan o escanean las actas que se han impreso, y los resultados son transmitidos a la ciudad de Lima. De esa manera se tienen en la sede central los resultados y las imágenes, todo en unos pocos minutos. Así se reduce tremendamente la actividad que realizan los miembros de mesa y todo con exactitud, transparencia, confidencialidad, como lo exige la ley.

## La primera experiencia de voto electrónico presencial vinculante

P i e r o C o r v e t t o

El trabajo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) ha sido muy arduo a lo largo de estos años. Dentro de la experiencia del voto electrónico presencial se ha visto la evolución de un prototipo que se ha utilizado de manera exitosa en el distrito de Pacarán, en la provincia de Cañete, en los últimos comicios para la segunda vuelta presidencial 2011.

Sin embargo, para la ONPE no es solamente un esfuerzo de *software* y *hardware*, que es básicamente lo que se les ha presentado y mostrado. No se trata solo de la definición de un conjunto de procedimientos fundamentales para garantizar la seguridad, el carácter secreto del voto y el buen desarrollo del sufragio. Para nosotros también implica una ardua labor de capacitación, información y difusión.

La meta de la ONPE no es únicamente circunscribir la aplicación del voto electrónico al ámbito de las elecciones internas en los partidos. La ONPE está comprometida en llevar esta nueva modalidad de elección a todos los ciudadanos; al elector de a pie, a los escolares, universitarios y para ello hemos diseñado lo que podríamos llamar módulos itinerantes de votación electrónica.

Así lo hemos demostrado hace poco en la EXPO de votación electrónica realizada en el distrito de Miraflores. Nuestra meta es pues llegar a cada uno de los distritos, a los colegios de nuestros hijos o a las universidades; que todos, primero seguramente en Lima y luego con un esfuerzo mayor en el interior del país, podamos vivir la experiencia del voto electrónico y las mejoras que provee esta nueva modalidad de votación, creada por peruanos y para peruanos.

Difundir este elemento es muy importante para el funcionamiento del sistema. Se trata de una nueva forma de votación que —como lo señalaba el ingeniero Ricardo Saavedra— es una tecnología creada por la ONPE. Esta nos brinda autonomía e independencia respecto de las grandes transnacionales que venden productos similares. Este es un producto del Estado peruano, lo cual es fundamental y nos compromete a mejorarlo, aplicándolo de manera gradual y progresiva, aumentando el ámbito de aplicación y paralelamente a eso realizar un arduo esfuerzo de capacitación, información y difusión en la población.

El compromiso de la ONPE es que antes de tener una elección vinculante mayor o de escala nacional, la mayoría de la población haya tenido la posibilidad de haber vivido la experiencia del voto electrónico. Tenemos una larga lista de lugares en los que hemos participado de manera vinculante o a través de una demostración del voto electrónico. No obstante realizaremos esfuerzos mayores a partir de la fecha, luego del éxito logrado en Pacarán para la elección presidencial (segunda vuelta) en 2011. Este éxito nos motiva para continuar trabajando y poder lograr, a través de módulos itinerantes, que los ciudadanos tengan la experiencia del voto electrónico.

## Ponentes

### ■ Juan de la Puente

Periodista, abogado y politólogo. Egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM) de Lima, con estudios de maestría en Ciencias Penales y Ciencias Políticas. Realizó el Curso de Descentralización en la Universidad de Alcalá (Madrid).

Ex profesor en la UNMSM en los cursos de Pensamiento político peruano y Teoría del gobierno. Es profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de San Martín de Porres (USMP) de Lima, y de Pensamiento político peruano y de Participación política en el Instituto de Gobierno (IG) de la misma universidad. En la USMP preside el Fondo Editorial. Fue director del diario *La Primera*, del programa La Mitad Más Uno de Televisión Nacional del Perú y jefe de la sección política del diario *La República*.

### ■ Francisco Eguiguren Praeli

Fue catedrático y coordinador de la Maestría de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Presidente de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Ex ministro de Justicia. Ha sido asesor jurídico y consultor en temas de derecho constitucional, administrativo, derechos humanos y administración de justicia. Ha sido consultor de diversas organizaciones internacionales, director general de la Academia de la Magistratura y director ejecutivo de la Comisión Andina de Juristas. Además ha formado parte del Consejo Directivo de la Asociación Civil Transparencia. Actualmente es Embajador extraordinario y plenipotenciario del Perú en el Reino de España.

▪ **Luis Nunes**

Venezolano de origen portugués, Licenciado en Relaciones Internacionales y Doctor en Ciencias Políticas, además tiene Maestría en Psicología de la Comunicación (Universidad Central de Venezuela). Funcionario de importantes organismos internacionales, ha enseñado en el Perú cátedras relacionadas con la gobernabilidad y gerencia política en importantes universidades públicas y privadas.

**Luis Enrique Aguilar Cardoso**

Es Jefe del área de Derechos Humanos de la Comunidad Andina de Juristas.

▪ **Percy Medina**

Egresado de la Maestría de Ciencia política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Bachiller en Derecho por la misma universidad. Secretario general de la Asociación Civil Transparencia (2003- enero 2012). Ha sido director Ejecutivo del Instituto de Diálogo y Propuestas (IDS), editor de la revista *Cuestión de Estado*; Secretario General Adjunto, Director de Relaciones Institucionales y Coordinador de la Escuela Electoral de la Asociación Civil Transparencia. Ha asesorado a movimientos cívicos e integrado misiones internacionales de observación electoral en 14 países de América Latina, Europa y Asia. Actualmente se desempeña como Jefe de Misión para el Perú en Idea Internacional.

▪ **Raúl Murga**

Gerente de Sistemas e Informática Electoral, Ingeniero de Sistemas de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Certificado como Project Management Professional (PMP), estudios concluidos de Maestría en Administración (MBA) en la UPC y Diplomado de Especialización Gerencial en Dirección de Tecnologías de la Información por la misma universidad.

Con estudios en Gerencia por Procesos y Resultados de la UPC, Programa de Desarrollo Gerencial de la Escuela de Dirección Intermedia de la Universidad de Piura, Gerencia de Proyectos basados en el PMBOK, COBIT e ITIL.

Experiencia laboral de once años en el sector privado, principalmente en instituciones financieras como el Banco Popular del Perú, Banco Latino y MiBanco. Es profesor a tiempo parcial en la UPC.

▪ **José Elice**

Abogado, estudió en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es director ejecutivo de Reflexión Democrática, también ha sido oficial mayor en el Congreso de la República, Secretario General de la Presidencia de la República y Secretario General de la Presidencia del Consejo de Ministros. Ha realizado diversas consultorías sobre temas parlamentarios. Es profesor de Derecho Constitucional y Derecho Parlamentario.

▪ **David Sulmont**

Estudió Sociología en la *l'Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales* y en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Fue Coordinador del Área de Sistemas de Información en la Comisión de la Verdad y Reconciliación y consultor en el *International Center for Transitional Justice*. Actualmente es Coordinador de la Especialidad de Sociología en la PUCP y Profesor asociado del departamento de Ciencias Sociales en dicha universidad.

▪ **César Girón**

Economista, empresario y consultor Web. Tiene una experiencia amplia en asesoría a empresas y sociedades en general sobre estrategias de comunicación y posicionamiento de marca en internet.

Ha producido diversos sitios webs institucionales y portales web temáticos como BancayNegocios.pe, Consultoresglobales.pe, Revista Asunto Público, entre otros.

Asimismo, ha dirigido las campañas en internet de varios candidatos al Congreso y candidatos a Alcalde.

▪ **Ricardo Saavedra**

Título Profesional de Ingeniero de Computación y Sistemas de la Universidad San Martín de Porres. 19 años de experiencia en Tecnología

de la Información 10 de ellos en el sector privado. Se ha desempeñado como Jefe de Área de la Subgerencia de Proyectos Informáticos. Actualmente es Subgerente de Proyectos Informáticos en la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Se ha desempeñado anteriormente como Gerente de Proyectos en Cosapi Soft y como Jefe de Sistemas en ABControl. Dicta cátedra en la Universidad del Pacífico en la facultad de Ingeniería Empresarial. Responsable del desarrollo del sistema de voto electrónico presencial implementado en el Perú en las elecciones de la segunda vuelta presidencial en 2011.

■ **Piero Corvetto**

Politólogo y Comunicador Social. Egresado del Doctorado en Ciencia Política y Gobierno en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Magíster en Ciencia Política, con mención en Política Comparada, de la PUCP y Bachiller en Ciencias de la Comunicación de la Universidad de Lima. Actualmente se desempeña como Subgerente de Actividades Electorales en RENIEC, docente en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP y en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Especialidad en partidos de gobierno, partidos políticos, observación, organización y administración de procesos electorales, comunicación política e inteligencia estratégica.

■ **Karent Asca**

Es ingeniera de la Gerencia de Sistemas e Informática Electoral de la ONPE.



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156-164 - BREÑA  
CORREO E.: [tareagrafica@tareagrafica.com](mailto:tareagrafica@tareagrafica.com)  
PÁGINA WEB: [www.tareagrafica.com](http://www.tareagrafica.com)  
TELÉF. 332-3229 FAX: 424-1582  
DICIEMBRE 2012 LIMA - PERÚ

