IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

IIDH / CAPEL

ONPE

Memoria del XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas

Ciudad de Lima, 3-6 de diciembre de 2007

Esta publicación es posible gracias al apoyo de:

Asdi
AGENCIA SUECA
DE COOPERACION
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO

NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

capel.indd 1 10/2/08 3:09:47 PM

capel.indd 2 10/2/08 3:09:47 PM

Memoria del XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas

Ciudad de Lima, 3-6 de diciembre de 2007

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales

capel.indd 3 10/2/08 3:09:47 PM

© 2008 Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.:(506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: uinformación@iidh.ed.cr
URL: www.iidh.ed.cr
Reservados todos los derechos.

© 2008 Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú
Tel.: (511) 417-0630
e-mail: publicaciones@onpe.gob.pe
URL: www.onpe.gob.pe
Reservados todos los derechos.
Esta edición corresponde al N.° 3 de la serie Coediciones.

JL
3492 **Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas**
Memoria del XIII Curso Interamericano de elecciones y democracia (3o : 3-6 dic. 2007 : Lima) / Lima : ONPE, Oficina Nacional de Procesos Electorales : IIDH, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.

322 p. ; 21.59 x 13.97 cms

ISBN: 978-9972-695-34-6

1. Elecciones 2. Democracia 3. Partidos Políticos 4. Participación ciudadana

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

Equipo productor de la publicación

Sofía Vincenzi Guilá (IIDH-CAPEL)
Carlota Casalino Sen (ONPE)
Coordinación académica

Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH
Coordinación Editorial

Erick Ragas
Diseño, diagramación y artes finales

Odín Del Pozo
Corrección de estilo

Impreso en el Perú y Costa Rica
Primera edición, octubre 2008
Perú 1.000 ejemplares & Costa Rica 1.000 ejemplares

Índice

Siglas utilizadas..... 9

Presentación..... **11**
Roberto Cuéllar y José Thompson

Palabras de bienvenida..... **17**
Roberto Cuéllar

Inauguración..... **23**
Magdalena Chú Villanueva

Conferencia magistral..... **27**
El futuro de la democracia electoral en las Américas
Oswaldo Hurtado

Panel 1..... **37**
Lecciones aprendidas desde la perspectiva de los sistemas electorales

Sistema electoral y sistema de partidos políticos en México..... 39
Fernando Ojesto

Centroamérica y Panamá: 47
hacia una democracia más humana
Sharon Sinclaire

Lecciones aprendidas desde la perspectiva..... 55
de los sistemas electorales del Caribe anglófono
Anthony P. Maingot

La construcción y perfeccionamiento..... 73
de la representación en el Perú
Henry Pease

Lecturas sobre los comicios en el Cono Sur..... 81
Line Bareiro

Panel 2 ..... **89**
Lecciones aprendidas desde la perspectiva
de la organización de procesos electorales
y la resolución de conflictos

Lecciones aprendidas sobre organización de procesos..... 91
electorales y resolución de conflictos en América
del Norte (con especial referencia a la impugnación
de la elección presidencial mexicana de 2006)
J. Jesús Orozco Henríquez

Coyuntura electoral 2005-2006: 127
Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la
organización de los procesos electorales y la resolución
de sus conflictos en Centroamérica y Panamá
Luis Antonio Sobrado González

Procesos electorales y resolución..... 153
de conflictos en el Caribe
Javier Cabreja

capel.indd 6 10/2/08 3:09:47 PM

Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la 163
organización de los procesos electorales andinos
en el ciclo 2005-2006
Magdalena Chú Villanueva

Perspectivas en la organización de procesos 177
electorales en Chile, Argentina y Uruguay
Juan Ignacio García Rodríguez

Panel 3 191
Lecciones aprendidas desde la perspectiva
de los partidos políticos

América del Norte en la coyuntura electoral 2005-2006 193
Jean François Prud'homme

La coyuntura electoral 2005-2007: 205
Lecciones aprendidas de la perspectiva de los
partidos políticos en Centroamérica
Rotsay Rosales

Procesos electorales en el Caribe 219
y sistemas de partidos (2005-2006)
José Ángel Aquino R.

Los partidos políticos en los países de la 233
Comunidad Andina de Naciones
Simón Pachano

Partidos políticos en el Cono Sur: 253
Lecciones aprendidas (2005-2007)
Delia M. Ferreira Rubio

Análisis del trabajo en las plenarias 261
Perspectiva de futuro para la democracia electoral
en las Américas
Fernando Tuesta Soldevilla

capel.indd 7 10/2/08 3:09:47 PM

Relatoría..... **267**
Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral
2005-2007 y el rumbo de la democracia electoral
en las Américas. Algunas conclusiones
José Thompson y Piero Corvetto

Anexos..... **279**

Programa general..... 281

Reseñas curriculares..... 283

Lista de participantes..... 293

Evaluación general del 311
XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

capel.indd 8 10/2/08 3:09:47 PM

Siglas utilizadas

ADN	Acción Democrática Nacional (Bolivia)
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador)
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Capel	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
CARICOM	Comunidad del Caribe
CONDEPA	Conciencia de Patria (Bolivia)
COP	Congress of the People (Trinidad y Tobago)
CPI	Compañía Peruana de Investigación de Mercados S. A.
DLP	Democratic Labour Party (Trinidad y Tobago)
ECPRD	European Centre for Parliamentary Research and Documentation
EE. UU.	Estados Unidos de América
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FPTP	*First-Past-The-Post*
ID	Izquierda Democrática (Ecuador)
IFE	Instituto Federal Electoral (México)
IFED	Instituto de Formación y Estudios para la Democracia
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
JLP	Jamaica Labour Party
JNE	Jurado Nacional de Elecciones (Perú)
LOSPP	Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política (LOSPP)

capel.indd 9 10/2/08 3:09:47 PM

MAS	Movimiento al Socialismo (Bolivia)
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales (Perú)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido de Acción Nacional (México)
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PBI	Producto Bruto Interno
PDP	People's Democratic Party (Trinidad y Tobago)
PNM	People's National Movement (Trinidad y Tobago)
PNP	People's National Party (Jamaica)
PNR	Partido Nacional Revolucionario (México)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POPPG	Party of Political Progress Groups
PPP	Progressive People's Party (Guyana)
PPS	Partido Popular Socialista de México
PRD	Partido Revolucionario Democrático (Panamá)
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional (Ecuador)
PSC	Partido Social Cristiano (Ecuador)
PSP	Partido Sociedad Patriótica (Ecuador)
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RU	Reino Unido
SINE	Sistema Internacional de Noticias Electorales
TLP	Trinidad Labour Party (Trinidad y Tobago)
TSE	Tribunal Supremo Electoral (Ecuador)
TSJ	Tribunal Supremo de Justicia (Venezuela)
UCS	Unión Cívica Solidaria (Bolivia)
UNC-A	United National Congress Alliance (Trinidad y Tobago)
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza (Guatemala)
UNIORE	Unión Interamericana de Organismos Electorales

capel.indd 10 10/2/08 3:09:47 PM

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), por medio de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), ha venido propiciando desde 1987 un espacio de debate y capacitación único en el continente, que versa sobre el proceso de democratización de las Américas.

Éste es el Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia, que mediante un espacio de reflexión y discusión pluralista, y en un marco de tolerancia y respeto, contribuye a la producción y articulación de ideas útiles para el desarrollo de los sistemas políticos de la región. En tal sentido, el Curso se ha convertido en un foro de análisis, diagnóstico y discusión de las cuestiones más relevantes en materia de derechos políticos, elecciones y democracia.

La capacitación periódica y los espacios educativos que generen propuestas han sido una aspiración y un interés reiterado, tanto en las reuniones de las Asociaciones de Organismos Electorales, así como por parte de otros actores como lo son los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y los sectores académicos. Se ha señalado insistentemente

capel.indd 11 10/2/08 3:09:47 PM

que las tareas y responsabilidades respecto a la construcción de la democracia merecen un continuo aprendizaje, una permanente reflexión y, sobre todo, una identificación minuciosa y continua de las diferentes áreas en las que se debe trabajar para fortalecer los procesos democráticos de nuestros países. Una de las principales respuestas de CAPEL a esta demanda de capacitación, debate y, sobre todo, actualización respecto de temas que afectan a nuestras democracias se concreta justamente en el Curso Interamericano de Elecciones y Democracia.

En esta oportunidad, el Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, en su decimotercera edición, tuvo como objetivo analizar las lecciones aprendidas en la rica coyuntura política de fines de 2005 y el año 2006 (más de cuarenta procesos electorales de todo tipo en las Américas), para plantearse el futuro de los sistemas electorales en esta parte del mundo.

Este impresionante movimiento electoral supuso la base para derivar lecciones aprendidas en diferentes aspectos de la vida democrática y el XIII Curso buscó profundizar el conocimiento acumulado, teniendo siempre en la mira la globalización de la democracia y las mejores perspectivas para el desarrollo de la cooperación horizontal entre las instituciones que conforman nuestros regímenes electorales.

De esta manera, se logró estudiar dicha temática con profundidad, desde sus diversas aristas prácticas, filosóficas y éticas, hasta la natural relación entre el derecho internacional y el derecho interno. Por ello estamos seguros de que los actores políticos convocados han ampliado sus perspectivas y compromiso con la democracia.

La riqueza y diversidad de realidades y de visiones, que tanto en lo temático como en lo geográfico provee la extensa geografía americana y su intensa vida política, fue el escenario para que estas jornadas académicas hermanaran una vez más a la academia, a los

capel.indd 12 10/2/08 3:09:47 PM

actores políticos y a los representantes de la sociedad civil. Esta reflexión inteligente, crítica a veces, autocrítica también cuando fue necesario, es lo que permite que el Curso Bienal de CAPEL se convierta en un espacio que ha convocado a lo largo de los años a tantos y diversos participantes que regresan a sus países con la gratificación del crecimiento académico y del entendimiento más delineado sobre su realidad nacional y la experiencia comparada de nuestra América continental e insular.

La memoria que ahora publicamos recoge las ponencias presentadas en el XIII Curso, las mismas que fueron ampliamente expuestas y discutidas durante la actividad y las reflexiones relacionadas.

Confiamos así contribuir con esta publicación a los objetivos que nos mueve: consolidar la democracia mediante el afianzamiento del ejercicio de los derechos políticos y la celebración de procesos electorales periódicos, libres, transparentes, eficientes e incluyentes en nuestra América. Y, fundamentalmente, colaborar a refrescar la agenda de trabajo de los interesados en la promoción de la democracia en el hemisferio Occidental.

Debemos destacar que la decimotercera edición del Curso Interamericano de Elecciones y Democracia no hubiera sido posible sin el decidido auspicio de la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú (ONPE); de la misma manera, tributamos reconocimiento y agradecimiento a las oficinas de cooperación internacional de Suecia y Noruega que apoyaron los trabajos de CAPEL.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo del IIDH

José Thompson
Director de CAPEL

capel.indd 13 10/2/08 3:09:47 PM

Inauguración

Auditorio del Museo de La Nación
[Lima, 3 de diciembre de 2007]

Conferencia Inaugural
De izq. a der.: Osvaldo Hurtado, Magdalena Chú Villanueva & Roberto Cuéllar

Palabras de bienvenida

Auditorio del Museo de la Nación
Lima, 3 de diciembre de 2007

Roberto Cuéllar M.

Desde sus inicios en 1987, el Curso de Elecciones y Democracia, con enfoque de derechos políticos y derechos humanos, es un espacio de reflexión política, con efecto revitalizador de la visión y perspectiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en las Américas. El Instituto es el auxiliar de la Corte y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de promoción de derechos humanos y democracia en la región. Desde 1999, es decir, en los albores de este siglo XXI, este curso regional constituye además un paréntesis bienal en el calendario interamericano de derechos humanos; asimismo, su naturaleza académica y sus deliberaciones son pausa vigorizante, en medio de la movida etapa electoral que estamos viviendo con más de cincuenta comicios en veinte países de la región. Precisamente entre 2005 y 2007. Este período ha tornado mucho más agitada la agenda de nuestro Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

Al dar inicio a la jornada de esta XIII edición, cumplimos con el mandato de permanente revisión del estado y de la salud de la democracia interamericana. Decenas de elecciones presidenciales, municipales, locales, regionales y especiales, así como ejercicios

capel.indd 17 10/2/08 3:09:47 PM

de democracia directa, se han sucedido en una apretada agenda. Ésta ha saturado los cronogramas de trabajo en la promoción de la democracia, desde noviembre de 2005 cuando se inició, con las elecciones generales en la República de Honduras, hasta ayer cuando concluyó el ejercicio de referendo constitucional de la República Bolivariana de Venezuela, resuelto con estrecho y ajustado margen.

Este proceso globalizador y democratizante demuestra que nos hallamos en un período de cambio muy intenso, plagado de ansiedades múltiples y diversas, lo que define el estado anímico y generalizado, así como la motivación de concurrir a las urnas, lo que le hace muy bien a nuestra democracia. Este proceso demuestra asimismo que —aunque las elecciones no resuelven todos los problemas en las sociedades de hoy—, tales procesos exigen mucho a la paciencia de la ciudadanía, de cara a las opciones políticas.

En la perspectiva genérica, la acumulación de elecciones nos lleva asegurar, también, que la metodología democrática se ha asimilado en las Américas, pero que ahora no hay elecciones fáciles en la región. Por ello es que tal proceso movilizador ha ocurrido entre aspiraciones y entre compromisos, entre las luchas e incertidumbres políticas que llevan consigo las elecciones de hoy. Ha costado tanto conseguir más democracia formal, que podemos sentirnos muy satisfechos del buen desempeño y el mayor desarrollo del novedoso del derecho electoral interamericano, que hace veinticinco años era excepcional y muy escueto en la región.

Es mucho lo que hay que invertir en todo sentido —no sólo desde la ciencia jurídica—, para que la justicia electoral y la administración de procesos continúen saludables y muy vigorosos; a pesar de las vicisitudes locales y de las situaciones particulares que deben superarse también, y deben superarse tan pronto que todo lo que se haga en beneficio de armonizar el proceso electoral y dotarlo de más credibilidad vale la pena. Porque nuestros pueblos lo agradecen con creces, llegando con más confianza a las urnas.

capel.indd 18 10/2/08 3:09:48 PM

Hoy nos sentimos muy orgullosos de los organismos electorales, los destacados árbitros de la contienda política que han sacado adelante la organización de esta imponente agenda de comicios y que lo han hecho realmente muy bien. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación que asumen responsabilidades cada vez mayores en el marco de los procesos electorales, lo están haciendo mejor. Aunque para los partidos políticos la satisfacción venga frenada por las incertidumbres que nuestras sociedades parecen tener acerca de su función esencial en la democracia como hoy la conocemos y como ahora la practicamos.

Ésta es, sin duda, una oportunidad excepcional para aprender que ahora se les exige que superen aquellos tiempos en que todo se resolvía a través de frases superficiales y de simples temas de campaña. Se exige ahora, por parte de la ciudadanía, una atenta escucha a la voz de los pueblos para ser competitivos, para ser más democráticos y para mantener la atención del electorado. Enhorabuena, también, a los estudiosos de la realidad electoral americana, por los nuevos ángulos de reflexión y por el riquísimo material que producen del análisis comicial, de la comparación de la justicia electoral aplicada en la región y de la proyección de la democracia hacia el futuro.

Muy larga es la lista de lecciones aprendidas en esta coyuntura electoral. Compartimos cerca de treinta misiones de observación a lo largo de estos veinticuatro meses, en la integración de los protocolos de Quito, de los protocolos de Tikal y de la exitosa Unión Interamericana de Organismos Electorales. Ya son más de 190 misiones en la historia del cuerpo electoral de las Américas. Repasamos acerca de los márgenes estrechos en los resultados comiciales, lo que confirma que el electorado se está volviendo mucho más exigente y mucho más crítico también. Exploramos sobre las posibilidades y las limitaciones de la tecnología al servicio de los fines electorales. Valoramos acerca de las nuevas funciones encomendadas a las autoridades especializadas en la materia, en lo que tiene que ver en fin con la nueva división de funciones entre

capel.indd 19 10/2/08 3:09:48 PM

los actores políticos. Recordamos a través de este proceso electoral globalizante la tarea pendiente de llevar candidaturas con lo mejor de la ciudadanía, con una mayor y más clara participación de la mujer en la política y con ideas sólidas a los puestos de elección popular, para convencer, para persuadir, para atraer a la gente y a la juventud, de que vale la pena votar y luchar por mejorar la democracia de hoy.

No todos fueron elogios, ni es perfecta nuestra democracia. Aprendimos muchas lecciones en medio de tensos momentos de crispación o en el fragor de los intereses políticos en conflicto. Algunas, en fin, son resultado de insuficiencias y de erróneos procedimientos que deben corregirse para completar la culminación de estas jornadas electorales.

En consecuencia, este XIII Curso tiene el deber de sistematizar dicha experiencia global y hemisférica sin paralelo, para impulsar aún más el buen desarrollo de nuestras democracias. Y buenas democracias digo que son especialmente las nuestras, en lo procesal y muy calificadas realmente, así como envidiadas por varios hemisferios y continentes. Pero insuficiente es el rédito de los regímenes políticos en la balanza de la opinión ciudadana, y no se equivoca la ciudadanía de Latinoamérica y buena parte del Caribe cuando se manifiesta descontenta de los logros de la conducción política.

La nuestra sigue siendo la región más desigual en el mundo, y la política en la democracia todavía no ha logrado conseguir cambiar, ni modificar claramente, esta angustiante tendencia a la disparidad. Los dos grandes problemas humanos de América en este siglo XXI son en principio, hoy como ayer, la extendida pobreza y la creciente desigualdad, y por cierto el persistente déficit democrático y la fragilidad institucional dependiendo de qué países y sociedades se observen.

Buenas democracias son las nuestras en lo procesal, pero las expectativas de la transición han dado paso —luego de veinte

capel.indd 20 10/2/08 3:09:48 PM

años— a una desilusión progresiva en varios países, sobre todo entre la juventud, que se aleja de las urnas y no quiere enrolarse en la política; a lo que hay que ponerle suficiente atención. Por eso digo que fue excepcional el liderazgo y el comportamiento que, con tanta madurez, emprendió la juventud universitaria en la República Bolivariana de Venezuela durante la campaña, antes del ejercicio del referendo constitucional.

Hay preocupación, en nuestra buena democracia procesal, por algunos amagos de reducir libertades, al igual que por democracias vacías de contenidos y de opciones atractivas. Tanto es así que, a través de estos ciclos electorales, las nuevas democracias apenas están aprendiendo a caminar con no pocos tropezones, y los ciclos no se han regularizado porque hay países en que las democracias envejecieron abruptamente o no han sabido dar respuestas —en forma oportuna— a los problemas de la gente de manera concreta y en tiempo razonable. Algunas, como todos sabemos, se desinflaron y desdibujaron, dejando el espacio a experimentos muy peculiares, sintomáticos, y ensayos muy aventurados en la región.

De esta manera, si bien las nuestras son buenas democracias en lo procesal, les hace falta ser más democráticas, un poco más participativas, transparentes e incluyentes. Estoy convencido de que el gran reto al futuro está en preservar, en conservar y perfeccionar esta buena democracia procesal sin la cual ninguna democracia existe y sin la cual hablar de democracia carece de sentido. Por lo tanto, hay que preguntarnos cómo hacer nuestros sistemas más democráticos, más participativos, más transparentes.

Estoy convencido de tal obligación porque tengo la certeza de que en nuestra región hay el talento, la creatividad y la visión para avizorar el horizonte que queremos para la democracia interamericana. Sé que el presidente Osvaldo Hurtado sabrá expresar mejor, con el saber y con el sabor de la experiencia política, los sin sabores y las esperanzas de nuestro desarrollo democrático y su proyección al futuro.

capel.indd 21 10/2/08 3:09:48 PM

Agradezco profundamente la compañía del ex Presidente, su mensaje como político y el aprecio que tuvo para aceptar esta invitación, en este acto que respaldan la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú (ONPE) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, por medio de CAPEL.

Dejo para el final un particular agradecimiento al pueblo peruano por acogernos hoy. A la ONPE, uno de los tres pilares de la organización electoral de este país, que es y ha sido activa y comprometida contraparte de este curso. Un reconocimiento muy especial por su atención generosa a todas y todos en la ONPE y a su Jefa, Magdalena Chú, nuestro aprecio por haber hecho posible este XIII Curso Interamericano para más de dieciocho países de la región.

Al poner nuestra fe en esta reflexión hemisférica, mostramos la más viva aspiración por conseguir más democratización en las Américas. Tenemos siempre la esperanza de que se respeten los derechos humanos y se gobierne con equidad y justicia, especialmente para los más pobres, para las personas y comunidades más desfavorecidas, que sorprendentemente son los que más votan en esos 370 millones de personas que han concurrido a las urnas, en estos dos años, con más de cincuenta comicios en la región.

Queda pues, aquí, servida la mesa de este XIII Curso de CAPEL, para que salgan ideas y propuestas que nutran la salud y que hagan más fuerte todavía la vigencia de nuestras democracias en la región.

capel.indd 22 10/2/08 3:09:48 PM

Inauguración

Auditorio del Museo de la Nación
Lima, 3 de diciembre de 2007

Magdalena Chú Villanueva

Doctor Osvaldo Hurtado, ex Presidente de la hermana República del Ecuador; doctor Roberto Cuéllar, Director del Instituto Internacional de Derechos Humanos; doctor Eduardo Ruiz Boto, Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; señoras y señores Congresistas, señores y señoras Embajadores representantes de los países hermanos que nos acompañan; colegas, pares de los organismos electorales que vienen en calidad de profesores y participantes al curso; distinguidos y distinguidas participantes; señor José Thompson, Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL); doctor Fernando Tuesta, ex Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); estimados invitados, invitadas:

A nombre de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, les expreso mi más cordial bienvenida al XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, que, como ya lo manifestó el doctor Cuéllar, desde el año 1987 viene desarrollándolo el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), por medio de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). En esta oportunidad, la responsabilidad de coorganizar este importante foro ha recaído en la ONPE, entidad peruana que me honro en dirigir.

capel.indd 23 10/2/08 3:09:48 PM

Durante los últimos meses, la ONPE y CAPEL han preparado cuidadosamente la realización del Curso. Así, se ha buscado ofrecer a los participantes, provenientes de los países miembros, un espacio dedicado al intercambio de ideas y experiencias que contribuya a perfeccionar nuestro trabajo. El Curso nos permitirá contar con el análisis y pensamiento de destacados académicos y funcionarios quienes, recogiendo la experiencia proveniente de la región y combinándola con la abstracción científica, compartirán sus conclusiones en el ámbito de las instituciones electorales.

El presente Curso enfoca un contexto muy especial y relevante, que transcurre entre los años 2005 y 2006, correspondiente a uno de los períodos más intensos en el desarrollo de procesos electorales en América. En dichos comicios se han elegido autoridades y funcionarios que representan a todas las esferas del gobierno, tanto nacional, regional, local e incluso supranacional, como son los casos de los representantes ante los Parlamentos Andino y Centroamericano. Adicionalmente, dentro de este mismo período se han realizado distintas consultas ciudadanas sobre temas de interés nacional o subnacional.

Para nuestra institución resulta sumamente satisfactorio poder propiciar este espacio de debate y reflexión. El foro que hoy en día inauguramos, comprende sesiones dedicadas a revisar las lecciones aprendidas tanto en lo referido a los sistemas electorales propiamente dichos, como a la organización de procesos electorales y la resolución de conflictos, enfatizando su rol fundamental en el logro de elecciones transparentes y neutrales. Asimismo, teniendo en consideración su importancia dentro de la vida democrática de los países de la región, se analizará la conformación de los partidos políticos, entendidos éstos como los medios para canalizar y concentrar la voluntad de los ciudadanos. Examinaremos el rol que ellos cumplieron durante el período mencionado (2005-2006) y discutiremos diversos aspectos relacionados con los mismos y con posibles recomendaciones para proponer mejoras en su tratamiento normativo. Al final del simposio, dentro del taller de trabajo,

capel.indd 24 10/2/08 3:09:48 PM

examinaremos las perspectivas futuras para la democracia electoral de las Américas, punto que resulta de suma importancia porque, creo, nos permitirá tener conclusiones valiosas.

Finalmente, considero que es importante decirles que esperamos que todo el aprendizaje que se obtenga en el presente Curso pueda ser utilizado en nuestros países, a fin de mejorar no solamente los procesos internos, sino también la democracia propiamente dicha. Con ello habremos contribuido de alguna manera para que nuestras regiones cada día sean más democráticas, más justas e igualitarias, con instituciones sólidas que gocen de la confianza de sus ciudadanos.

Como anfitriona y funcionaria del Estado peruano, tengo el honor de declarar inaugurado el XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Muchas gracias.

capel.indd 25 10/2/08 3:09:48 PM

Conferencia magistral: «El futuro de la democracia electoral en las Américas»

Auditorio del Museo de la Nación
Lima, 3 de diciembre de 2007

Osvaldo Hurtado

Hace treinta años —a principios de 1977— se inició en mi país, Ecuador, el primer proceso de transición de la dictadura a la democracia en América Latina. En los años siguientes, la democracia se extendió por todo el continente hasta cubrir su amplia geografía, con excepción de Cuba. Si por más de un cuarto de siglo, por primera vez en la historia de la región, la democracia tiene una vida tan general y difundida, viene a cuento que nos hayamos congregado para reflexionar sobre el futuro de la democracia latinoamericana.

¿Por qué se reúnen los presidentes del continente a discutir sobre los problemas de gobernabilidad de la democracia latinoamericana? ¿Por qué tantos especialistas y académicos escriben e investigan sobre los problemas que afectan al buen funcionamiento del sistema democrático? Estas son las preguntas que quisiera contestar en las siguientes líneas.

Sin duda que la democracia, en todos los países de América Latina, ha ofrecido a sus ciudadanos innumerables beneficios; un espacio de libertad y de pluralismo, participación en la vida pú-

capel.indd 27 10/2/08 3:09:48 PM

blica, principalmente a través del sufragio, respeto pleno del derecho a nuestras vidas, al libre pensamiento y a las reivindicaciones económicas y sociales propias de una sociedad democrática. La democracia ha podido sortear las catástrofes naturales, las crisis económicas y sociales y ofrecer una mejoría notable respecto de la educación, de la salud y de la esperanza de vida que hoy en América Latina está por sobre los 70 años. Todo ello no había sucedido en la historia del continente.

Sin embargo, América Latina no progresa como otras democracias del mundo. Su tasa de crecimiento económico y el ritmo de reducción de la pobreza son inferiores a lo que se ha conseguido en Asia y en algunos países europeos. En América Latina, la democracia no funciona, no trabaja eficientemente; como consecuencia, sus resultados no alcanzan el nivel que podría conseguir si las instituciones democráticas operaran como en otras regiones del mundo. Más aún, esas instituciones no siempre son respetadas; las constituciones, las leyes referidas a la vida pública de los países latinoamericanos, en algunos casos, han sido severamente afectadas.

¿A qué se debe que democracias que nacieron hace casi doscientos años —en antigüedad sólo superadas por las democracias inglesa y norteamericana— no atinen a encontrar las rutas del desarrollo, del progreso y del bienestar?

Siempre creímos que, en el continente, la causa se encontraba en las inadecuadas instituciones políticas que se construyeron cuando se fundaron las repúblicas. Si partimos de esta reflexión, una tarea cotidiana de casi todos los países era reformar la Constitución y las leyes referidas a la participación política. Por ese camino, países como Venezuela y República Dominicana llegaron a tener más de 20 Constituciones y Ecuador se apresta a redactar la vigésima Carta política.

A pesar de tales reformas —muchas de ellas acertadas, sin duda necesarias, útiles— no mejoró la gestión democrática en el conti-

capel.indd 28 10/2/08 3:09:48 PM

nente, pues seguimos teniendo los mismos problemas y las mismas dificultades para ejercer la autoridad, para resolver los problemas de las sociedades, para hacer que los países progresen. Más recientemente, con el auxilio de la ciencia política y los estudios empíricos sobre los problemas de las sociedades democráticas, afinamos las reformas políticas e hicimos modificaciones tanto a los sistemas electorales como a los sistemas de partidos, porque estábamos seguros de que estas reformas sí —a diferencias de las otras— asegurarían una sana y prolífica vida democrática.

En la realidad, estas meditadas reformas realizadas en algunos países de América Latina tampoco produjeron los resultados que esperábamos. Así, persiste el caudillismo, el amiguismo, el populismo, la corrupción y el autoritarismo, para mencionar los más graves problemas que afectan a la democracia en la región. Me pregunto entonces, ¿no será acaso que la respuesta a los problemas de la democracia latinoamericana se encuentra en otra parte y no exclusivamente en los campos de las instituciones, de las leyes, de la Carta política, del régimen electoral...?

Porque si no fuera así, ¿cómo explicar que las mismas instituciones democráticas funcionen muy bien en Costa Rica, en Chile, en Uruguay y, en cambio, no operen de la misma manera en otros países del continente? Porque salvando las obvias diferencias, no puede decirse que son sustancialmente distintas la Constitución chilena, la uruguaya o la costarricense, con respecto a las Cartas de Venezuela, Bolivia y Ecuador y otros países de América Latina. Recordemos lo dicho por observadores extranjeros cuando se fundaron las repúblicas latinoamericanas, esto es, que no pueden haber repúblicas sin republicanos; entonces, si se considera que tampoco es posible que existan democracias sin demócratas, quizá en el campo de los comportamientos, de las conductas, de las prácticas, de los hábitos se encuentre la respuesta a muchos de los problemas de la democracia latinoamericana. Mencionaré algunos.

capel.indd 29 10/2/08 3:09:48 PM

La democracia se sustenta en el imperio de la ley. Así, la ley fundamental que debe ser respetada por todos los ciudadanos, por las instituciones, por organizaciones económicas, sociales y políticas es la Constitución. Pero lamentablemente el imperio de la ley no forma parte de la cultura latinoamericana. En las sociedades democráticas, las leyes no sólo se cumplen porque lo exige la autoridad, porque manda la policía, porque intervienen los jueces. En las sociedades verdaderamente democráticas, las leyes se cumplen porque en el alma de los ciudadanos se encuentra fijada la costumbre de enmarcar su conducta diaria dentro de lo que manda la ley. La sociedad democrática se caracteriza por poner el interés público por sobre el interés particular y los intereses corporativos.

Sin embargo, éste no es el caso de algunas sociedades latinoamericanas, pues no son pocos a los que en el continente les parece bien que los intereses corporativos de los empresarios, de los sindicatos y de otras organizaciones, como también los individuales, prevalezcan sobre el interés colectivo. Estos modos de ser de la sociedad latinoamericana, que vienen desde mucho tiempo atrás, desde la Colonia, han tenido enormes repercusiones en el funcionamiento de la democracia en la región.

En las sociedades democráticas exitosas hay ciudadanos cívicamente virtuosos, que cumplen sus obligaciones, que asumen sus responsabilidades, que pagan sus impuestos, por considerar que de esta manera retribuyen a la sociedad política lo que reciben de ella. Ellos son los que dan vida a la sociedad democrática, ciudadanos que no abundan en América Latina. Por ese motivo, a la hora de las dificultades, a la hora de las crisis y de las vacas flacas, los gobiernos no se encuentran con una sociedad dispuesta asumir sus responsabilidades y a realizar sacrificios para salir adelante.

Si las sociedades latinoamericanas no se guían por normas de respeto a la propiedad ajena y a los bienes públicos, ¿cómo es que los políticos se van a comportar de manera diferente? Las sociedades siempre tienen políticos que se parecen a los ciudadanos. No

capel.indd 30 10/2/08 3:09:48 PM

es cierto que los políticos sean seres distintos, no vienen de otro mundo, no son extraterrestres; son gente que conoce a los votantes, muchos de ellos personalmente, fueron compañeros de clase en la escuela, en el trabajo, en el barrio. Si tuviéramos en América Latina sociedades honestas, tendríamos una política honesta, como en general es la política en Chile, en Uruguay y en Costa Rica, para poner tres ejemplos, o como es la política Escandinava. Ustedes conocen las investigaciones realizadas por Transparencia Internacional. Excepto los señalados, todos los otros los países de América Latina aparecen en el tercio de las repúblicas más corruptas del mundo.

Amplios sectores en América Latina aplauden el autoritarismo, por lo que no llaman la atención los abusos de poder y las violaciones constitucionales por parte de los gobernantes. Son los pueblos los que demandan gobiernos fuertes y presidentes musculosos, a los que se les tolera que no respeten la Constitución, que violen la ley, que abusen del poder, a cambio de que resuelvan sus problemas. Sociedades con estas y otras características similares tienen enormes dificultades para que operen, funcionen y trabajen las instituciones democráticas.

Pero que no se me entienda mal. Los pueblos latinoamericanos con dichas características de orden cultural deben tener también gobiernos democráticos, por lo que no se justifica en ellos ninguna otra forma de régimen. La evidencia histórica nos muestra que los países de América Latina que tienen mayor número de años con gobiernos democráticos son los que cuentan hoy con los más altos índices de desarrollo. En contraparte, las repúblicas latinoamericanas con mayor número de gobiernos dictatoriales son las que ocupan los estratos más bajos del desarrollo económico, social y político. Creo, pues, que la democracia es la mejor manera de gobierno posible.

Mas, por lo que he venido diciendo, me parece que atacar los problemas de la democracia de Latinoamérica sólo a través de la

capel.indd 31 10/2/08 3:09:48 PM

ingeniería institucional, de las reformas electorales y de las reformas políticas es insuficiente, si no se atiende aquel otro problema referido al comportamiento de los ciudadanos. Por ello considero necesario trabajar en la creación de ciudadanía, de capital social, sin por ello abandonar la labor que se ha hecho, y debe hacerse, de ingeniería constitucional, para ir mejorando la calidad de las instituciones democráticas. En este sentido, quisiera detenerme un poco fundamentalmente en dos instituciones, por su importancia y relevancia política.

Una de estas instituciones está conformada por los Congresos nacionales. En muchos países de América Latina siguen siendo lo que fueron cuando se constituyeron las repúblicas hace casi dos siglos. Una suma de diputados y senadores, junto con un grupo de colaboradores cercanos a ellos. El Congreso nacional es una de las pocas instituciones políticas de la democracia latinoamericana que no se ha transformado, que sigue siendo igual, mientras la función ejecutiva se ha tornado enormemente compleja. Así, el Ejecutivo, de tener uno o dos ministerios ha pasado a tener docenas, de no contar con una burocracia especializada ahora posee una enorme tecnoburocracia que en ciertos países es muy competente. Como en general el Congreso carece de ella, no es un interlocutor adecuado del gobierno a la hora de discutir lo que en el mundo contemporáneo es casi el 80% de la acción pública, el debate de la política económica y de la política social. Como consecuencia, frecuentemente, no es por razones políticas ni por razones ideológicas, sino simplemente por el limitado conocimiento de los legisladores, lo que impide que los Congresos mejoren las leyes enviadas por el gobierno, añadan elementos que faltan, observen las equivocaciones y adviertan lo que conviene a los intereses nacionales.

La otra institución fundamental, de la que dependen todas las demás, es la desacreditada institución llamada 'partido político'. Digo «desacreditada institución» porque la moda latinoamericana, que viene de años atrás, es hablar mal de los partidos, achacarles todos los problemas de nuestros países. Les hacemos responsables

capel.indd 32 10/2/08 3:09:48 PM

de aquellas culpas que sin duda han cometido y no les reconocemos ningún mérito. No conozco sociedad democrática en el mundo que exista sin partidos políticos; para parafrasear lo dicho por un importantísimo político inglés, «el partido es la peor forma de la organización de la participación política, con excepción de todas las demás». Hasta ahora, la ciencia política no ha inventado otra institución mejor que el partido político para promover la participación de los ciudadanos en la vida pública de las naciones. Por ello, me parece importante que organismos como los que organizan este decimotercer Curso Interamericano de Elecciones y Democracia dediquen una atención especialísima a reivindicar el rol fundamental de los partidos políticos.

Cierto es que en algún país de América Latina el bipartidismo, hoy desaparecido, generó errores y equivocaciones; no obstante es mejor tener un bipartidismo, con todos sus defectos, a tener un sistema de partido único. Cierto es también que en los partidos existían influencias desmedidas de algunos grupos y dirigentes, pero ello es menos malo que tener un partido que sólo responda al pensamiento y a las órdenes de un caudillo. En varios países de América Latina existen partidos muy importantes —en el Perú, sin duda, en Colombia, en Venezuela; pero a quienes creen que la política latinoamericana estaría mejor si eliminámaros a los partidos políticos hay que decirles que ese es el modo más expedito de acabar con la democracia, pues los partidos políticos constituyen la vanguardia del sistema democrático.

Reconstruir sistemas de partidos, proteger a los que actualmente existen, vigilarlos para que sean organizaciones pluralistas, nacionales y representativas, debería ser una tarea nacional, en todas las sociedades de América Latina, si es que queremos mejorar la democracia. De los partidos vienen quienes legislan, aquellos que elaboran la Constitución y la reforman, los que definen la política económica, los que trazan las líneas de la política social, los que fijan la política internacional, los que proveen de senadores y diputados y de candidatos a los Presidentes de la República y de

capel.indd 33 10/2/08 3:09:48 PM

gobernadores en las provincias y de alcaldes..., en general, los que administran el Estado. Si un partido político cumple todas estas funciones tan fundamentales, vitales para la vida de la democracia y para la buena atención de los asuntos públicos, ¿cómo es posible que no les prestemos la atención que se les debe, además de recurrir a todos los medios para exterminarlos?

Y ¿para qué? Para que en su lugar aparezca una organización que dice que no es partido y que sin duda lo es porque cumple todas las funciones propias de una organización partidista. Si aceptamos la definición de Sartori, de que partido es toda organización que busca el poder a través de elecciones, se verá que muchas organizaciones que dicen no serlo son sin duda partidos. ¿Qué es lo que hacen los movimientos antipartidos que hoy intervienen en los procesos electorales en América Latina? Sin duda aquello que escribió Sartori.

¿Cómo explicar que Estados Unidos se haya convertido en la sociedad más exitosa del siglo xx sin los partidos demócrata y republicano? ¿Cómo entender el milagro español sin la Unión del Centro Democrático primero, del Partido Socialista Obrero después, y del Partido Popular más tarde? ¿Cómo pensar ese trecho largo y seguro que viene transitando la democracia chilena para convertirse quizá en la primera sociedad desarrollada de América Latina, sin la Concertación Democrática, la alianza de socialistas, demócratas cristianos y otros movimientos políticos? Podría poner innumerables ejemplos más.

Bien, estos partidos ¿qué es lo que han hecho? Han tomado un acuerdo básico sobre el camino a seguir en la política económica, bajo el supuesto de que no es posible una política social de largo plazo sin una buena política económica. Están convencidos de que la política económica acertada, aún en el caso de que no existiera política social, permite reducir la pobreza. La más grande reducción de pobreza producida en la historia de la humanidad se está logrando actualmente en China gracias a la política econó-

capel.indd 34 10/2/08 3:09:48 PM

mica, porque la política social China es la misma desde cuando se produjo la revolución dirigida por Mao. Es por el crecimiento económico del 9% anual, durante casi 30 años, que se ha generado este milagro que no había conocido nuestro planeta durante toda su existencia. Mi país, en los últimos cinco años, ha tenido una importante reducción de la pobreza sin que exista política social, gracias a una razonable tasa de crecimiento económico del orden del 5% y a las remesas de los inmigrantes, que en la realidad ha sido la única «política social» efectiva que ha existido en el Ecuador.

Entonces, en las sociedades modernas, son los partidos los que están en capacidad de dar estabilidad y continuidad a la política económica a lo largo de 20, 30 ó 40 años; ello mediante su alternancia en el poder, mecanismo necesario en el mundo moderno para pasar de una sociedad subdesarrollada a una sociedad desarrollada. Antes fueron forzosos miles de años para que un país se desarrolle. Hace apenas una centuria eran necesarios 100 años, hoy apenas se requieren 40 años para pasar de una sociedad no desarrollada a una sociedad desarrollada. Y una política económica como la anotada, en las que participen los ciudadanos a través del legitimador sufragio, sólo es posible a través de la organización política tan desacreditada llamada partido político.

Hacia la formación, hacia la perfección, hacia la democratización de esta organización que no siempre se ha comportado bien, sin duda, deben contribuir los procesos electorales, las leyes electorales y los organismos electorales. No olvidemos que un sistema electoral que facilita la simplificación del número de partidos produce colateralmente efectos económicos y sociales. Una sociedad que se volvió conflictiva y estuvo al borde de una guerra civil, como fue la sociedad chilena, ha sido capaz —con un sistema de partidos múltiples— de formar una alianza que ha ganado sucesivas elecciones de una manera extraña hasta para los partidos europeos.

La democracia en América Latina tiene muchas luces y muchas sombras. Hay países en los que va muy bien y hay países en

capel.indd 35 10/2/08 3:09:48 PM

los que no camina. ¿Qué hacer con los países que no lograron atinar la senda del progreso para que vayan consiguiéndolo paulatinamente? Antes de entrar a esta reunión conversábamos sobre Perú. Uno de los presentes recordaba cómo era el Perú, hace poco más de diez años, tenía cerrado su horizonte de progreso, cómo ni siquiera los ciudadanos podían tener seguridad sobre sus vidas, y cómo la economía no caminaba. Hoy el Perú crece a una tasa superior a la de Chile y sus proyecciones hacia el futuro son quizá más promisorias, sin existir en realidad un sistema de partidos que haya sustituido al viejo sistema de partidos peruanos. La razón es que ha tenido líderes lúcidos, humildes, que han seguido un camino trazado hace ya varios años, que le permite a la economía del Perú crecer a las asombrosas tasas a las que hoy está creciendo, que creíamos que sólo eran posibles en Asia. Pero ¿podrá en el futuro sólo depender de este albur?

Existen, entonces, muchos caminos para hacer que la democracia mejore el bienestar de los ciudadanos, y tenemos que estar abiertos a recorrer los caminos que garanticen los principios básicos de un sistema democrático y respondan a las realidades nacionales. Caminos que a la vez permitan ir reduciendo la pobreza, ir corrigiendo las desigualdades sociales e ir consolidando la participación política.

capel.indd 36 10/2/08 3:09:49 PM

Panel 1
Lecciones aprendidas desde la perspectiva de los sistemas electorales

Auditorio del Hotel Meliá
[Lima, 4 de diciembre de 2007]

De izq. a der.: Henry Pease, Anthony Maingot, Carlos Loyola, Sharon Sinclaire & Line Bareiro

Sistema electoral y sistema de partidos políticos en México

Fernando Ojesto

La evolución del sistema electoral mexicano ha sido paulatina y está ligada estrechamente al desarrollo del sistema de partidos políticos nacionales. En 1929, bajo la influencia del presidente Plutarco Elías Calles, se funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR), cuando Emilio Portes Gil ocupaba la Presidencia de la República. Es importante resaltar que desde su fundación fue un partido ligado estrechamente al gobierno. En 1934, el general Lázaro Cárdenas del Río, siendo Jefe de Estado, organiza el PNR, concediendo a los obreros y campesinos el derecho a votar en las elecciones internas. La reforma cardenista culmina el 30 de marzo de 1938 con la creación del Partido de la Revolución Mexicana, subdividido en cuatro sectores: obrero, militar, campesino y popular. Aunque liberal, esta agrupación reconoció la lucha de clases y pugnó por una democracia de trabajadores que buscaba paulatinamente implantar un régimen socialista. Finalmente, en 1946 el partido oficial se convirtió en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El proceso del PRI demuestra claramente la evolución del sistema político en México. Después de 1917, a los presidentes Obre-

capel.indd 39 10/2/08 3:09:51 PM

gón y Calles les corresponde pacificar el país, iniciar el proceso de institucionalización del Estado y la promoción del desarrollo. Sin embargo, las transformaciones quedan estrictamente ligadas al poder personal; caudillista, en el caso del primero y de hombre fuerte en el caso del segundo. Luego, el presidente Cárdenas construyó un sistema operativo que permitió establecer, en sus términos esenciales y permanentes, el contrato social populista que caracterizó la estabilidad política y social de México. Ello hizo que, por lo menos hasta la década de 1990, alrededor del Estado giraran los más diversos intereses sociales. El escritor Carlos Fuentes ha descrito esta etapa como la democracia perfecta, en donde un sistema presidencial fuerte, paternalista, autoritario, dominó la vida política nacional con exclusión de las demás fuerzas. Así, por ejemplo, en los años ochenta, el PRI seguía adelante con un poder hegemónico, indisputado, mientras que la oposición era «pálida, desvertebrada, esporádica». El PRI conservó el poder por más de 70 años.

Hasta la década de 1960, el sistema electoral mexicano funcionó sobre la base de la mayoría relativa. Ésta se aplicó a todos los puestos de elección popular, con la característica de la prohibición de la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores de los Estados, al igual que de la inmediata en el caso de los diputados y senadores, federales y presidentes municipales. En 1962 el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), partido de derecha, y el Partido Popular Socialista de México (PPS), de izquierda, estaban exhaustos. El PARM aparecía como un germen de partido, cuyos integrantes eran antiguos militares retirados. El sistema de partido hegemónico se encontraba seriamente agotado para la década de 1970 y, por eso, en diciembre de 1977 —durante la presidencia del licenciado López Portillo—, se reforma la Constitución. Es importante resaltar los asuntos que contempló la nueva Carta respecto al sistema electoral:

- Un régimen de partidos que introduce la participación electoral de las asociaciones políticas.

capel.indd 40 10/2/08 3:09:52 PM

- Se establece el registro abierto de los partidos políticos, condicionado a los resultados electorales. Así, sólo las agrupaciones que obtuvieren una cifra por encima del 1,5% de la votación total definitiva podrían conservar el registro.
- La presión del sector demográfico, como elemento determinante de la división territorial, obliga a crear 300 distritos uninominales y 100 diputados, de representación proporcional. Estos se eligen a través de la instauración de una fórmula electoral mixta, con dominante mayoritario. Se introduce, pues, la representación proporcional en la Cámara de Diputados.
- Diseño de un sistema preponderante de partidos. Se los define como organizaciones de interés público, no privado, que gozan de prerrogativas legales para el acceso permanente a la radio y televisión, a los medios editoriales; además, se les brinda elementos mínimos para sus actividades electorales, así como extensiones de impuestos, entre otros incentivos.

Este nuevo sistema de derecho electoral ayudó a que la oposición tuviera una verdadera presencia en la Cámara de Diputados y que su voz fuese escuchada, por primera vez, en todo el ámbito nacional. En diciembre de 1986, durante la Presidencia del licenciado de la Madrid, se reformó nuevamente el sistema electoral en el ámbito constitucional. En la exposición de motivos se dijo que: «La convicción es renovar el sistema electoral, modernizándolo con instrumentos eficaces, que aseguran la expresión justa de la voluntad nacional, la vigencia del sistema representativo, el respeto del pluralismo ideológico, la conformación que en todos los partidos disfruten de actividades iguales, y el perfeccionamiento de los mecanismos electorales, para asegurar la autenticidad del sufragio». Las reformas consistieron en lo siguiente:

- Se incrementó el número de diputados federales de 400 a 500. 300 son ahora de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.
- Se estableció la renovación de la Cámara de Senadores, por mitad, cada tres años.

capel.indd 41 10/2/08 3:09:52 PM

Desde el punto de vista legal, se introducen lineamientos para el financiamiento público de los partidos, el cual siguió siendo predominantemente privado, proveniente de sus afiliados y organizaciones; sin embargo, se va perfilando un sistema de partidos que otorga cada vez mayores prerrogativas a éstos. Las reformas tienen por objetivo el lograr una integración más plural de la Cámara de Diputados. A inicios de la década de 1990, durante la Presidencia del licenciado Salinas, se realizan las nuevas reformas constitucionales, las cuales impactan al sistema electoral en los rubros siguientes:

- Límite a la sobrerrepresentación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados.
- Creación de una cláusula de gobernabilidad que permitiera artificialmente establecer una mayoría absoluta, del 50% más uno, en dicho órgano legislativo.
- Incremento del financiamiento público a los partidos políticos.

Finalmente, en 1996 —durante el gobierno de Ernesto Zedillo—, se vuelve a realizar una reforma electoral que gira en torno a lo siguiente:

- Mayor equidad en la contienda electoral. Para ello se establece como principio constitucional que el financiamiento público a los partidos debe ser mayor que el privado.
- Una mayor representatividad en la Cámara de Diputados y en la de Senadores. Con este fin se introduce reformas que pretenden hacer más acorde la representación proporcional con la fuerza electoral real de cada partido.

El sistema de partido hegemónico, que permitió que el PRI gobernara por más de setenta años al país, se derrumbó en el año 2000 cuando el candidato del Partido de Acción Nacional (PAN), Vicente Fox, ganó la Presidencia de la República. El diseño legal del sistema electoral permitió desde 1988 una importante presencia de la oposición en la Cámara de Diputados, lo que impidió que

capel.indd 42 10/2/08 3:09:52 PM

un solo partido pudiera tener la mayoría requerida para reformar por sí solo la Constitución. Permitió también una opinión pública mejor informada sobre los temas de gobierno y el trabajo legislativo, mediante el debate legislativo abierto, y produjo un renovado optimismo en la participación política por medios distintos a los institucionales del partido dominante. El presidencialismo autoritario y paternalista, producto del régimen de partido hegemónico, empezó a perder terreno debido a la presión de la oposición y de la propia modernidad, de la que eran portadores los titulares del Ejecutivo. Así, el diseño del sistema electoral privilegió la pluralidad en dos rubros fundamentales:

- La relativa facilidad para la constitución de nuevos partidos políticos, bajo el aliciente del importante financiamiento público.
- La imposibilidad de lograr mayorías claras en el Congreso, debido a la fragmentación de la representación política en una multitud de partidos

No obstante, el diseño legal del sistema electoral que privilegió la pluralidad permitió la proliferación de partidos políticos sin verdadera representación social. En muchos casos los nuevos partidos minoritarios cometieron abusos, como el permitir que familias enteras ocuparan cargos de elección popular, así como que obtuvieran importantes ingresos ilícitos a través del financiamiento público ya que, al desaparecer la agrupación por pérdida de su registro legal, no existían normas para exigir el reingreso de los fondos públicos que se les destinaron. Además, mediante el sistema de coaliciones electorales, mucho de los nuevos partidos minoritarios —que posiblemente no hubieran logrado por sí mismos el umbral necesario para mantener su registro legal— lograron cobijarse con partidos mayores, obteniendo cargos de elección popular y financiamiento legal inmerecido. En cuanto a la gobernabilidad en el órgano legislativo, se permitió que partidos minoritarios sin verdadera representación cobraran una importancia superlativa en los acuerdos parlamentarios, al representar

capel.indd 43 10/2/08 3:09:52 PM

su voto el fiel de la balanza, para que se aprobaran importantes iniciativas de ley.

Todo ello produjo una tensión entre dos principios sistémicos: pluralidad versus gobernabilidad. De esta manera, el sexenio pasado (2000-2006), el presidente Fox demostró la imposibilidad de llevar a cabo un plan de gobierno sin el respaldo de una mayoría en las cámaras legislativas y sin diálogo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Se trató de corregir estas deficiencias del sistema electoral mexicano con la reciente reforma constitucional, del 13 de noviembre de 2007, cuyo diseño legal se encuentra en proceso de aprobación. Las medidas más importantes a implementarse son:

- Elevar el número del consejo de miembros para formar un partido político, así como la prohibición, para que los ciudadanos pertenezcan a varias organizaciones políticas al mismo tiempo.
- Exigencias mayores para formar coaliciones electorales.
- Disminución del financiamiento público y prerrogativas legales, tales como el acceso a los medios de comunicación a los partidos minoritarios.

En México, dichas modificaciones electorales están incorporadas en un proyecto de más largo alcance que es la reforma del Estado. Actualmente se discutirá, en el Congreso de la Unión, la posibilidad de constituir la segunda vuelta en la elección presidencial, con el fin de obtener de manera inmediata una mayor legitimidad del Ejecutivo federal y, también, orientar el sistema hacia un bipartidismo en el mediano plazo. Lógicamente, contra esta posición se elevan las voces que hasta ahora han favorecido al pluralismo político y el respeto a la participación y representación de las minorías.

Otro tema que se encuentra en la reforma del Estado es la reelección inmediata de los legisladores y presidentes municipales. Se pretende una revisión de las razones que obligaron a que se im-

capel.indd 44 10/2/08 3:09:52 PM

plantara este sistema, existiendo consenso en que la prohibición de reelección, respecto de los ejecutivos, federal y locales, no debe analizarse por el momento. Como se ve, el debate actual versa sobre la necesidad de crear condiciones legales que permitan a los Ejecutivos llevar a cabo sus planes y programas de gobierno; o bien permitir que, a través de la discusión, la construcción de consensos en la pluralidad sea la que permita gobernar.

Desde mi punto de vista, estoy convencido de que cualquier disposición legal que permita la inclusión, la tolerancia, el respeto a la diversidad y a las minorías, es la vía más democrática. Y si bien ha sido difícil y costoso para el avance nacional la conformación plural y heterogénea de los órganos legislativos, hemos empezado a vislumbrar una nueva cultura y aptitud de los actores políticos, la misma que ha logrado unir visiones opuestas y avanzar en el fortalecimiento del estado de derecho, como fue el caso de la reciente reforma electoral en el ámbito constitucional.

capel.indd 45 10/2/08 3:09:52 PM

Centroamérica y Panamá: hacia una democracia más humana

Sharon Sinclaire

Cuando empecé a buscar información para esta ponencia, encontré que realmente hemos avanzado mucho en el tema de la democracia. Hoy existe, información veraz a la mano, encuestas, etc. Desde mi perspectiva, que refleja la de un organismo electoral, actualmente es muy fácil encontrar información, a diferencia de antes, cuando no estaba bien sintetizada. Dentro de las cosas que encontré y que me encantó consultar para compartir con ustedes, fue una cita del papa Juan Pablo II en la quincuagésima Asamblea General la ONU, en Nueva York, el 5 de octubre de 1995. El Papa, en esa ocasión, dijo lo siguiente:

> Debemos vencer nuestro miedo del futuro. Pero no podremos vencerlo del todo si no es juntos. La «respuesta» a aquel miedo no es la coacción, ni la represión o la imposición de un único «modelo» social al mundo entero. La respuesta al miedo que ofusca la existencia humana al final del siglo es el esfuerzo común por construir la civilización del amor, fundada en los valores universales de la paz, de la solidaridad, de la justicia y de la libertad. Y el «alma» de la civilización del amor es la cultura de la libertad: la libertad de los individuos y de las naciones, vivida en una solidaridad y responsabilidad oblativas.
>
> No debemos tener miedo del futuro. No debemos tener miedo del hombre. No es casualidad que nos encontremos aquí. Cada persona ha sido creada a «imagen y semejanza» de Aquél que es el origen de todo lo que existe. Te-

capel.indd 47 10/2/08 3:09:52 PM

> nemos en nosotros la capacidad de sabiduría y de virtud. Con estos dones, y con la ayuda de la gracia de Dios, podemos construir en el siglo que está por llegar y para el próximo milenio una civilización digna de la persona humana, una verdadera cultura de la libertad. ¡Podemos y debemos hacerlo! Y, haciéndolo, podremos darnos cuenta de que las lágrimas de este siglo han preparado el terreno para una nueva primavera del espíritu humano.

Cuando leí la reflexión del Papa Juan Pablo II, caí en cuenta que estamos viviendo exactamente ello, al principio de este siglo que empieza y, sobre todo, en América Latina. La frase que más me impactó fue la de que el miedo no es la coacción, ni la represión, ni la imposición de un único modelo a un mundo entero. Y creo que eso podemos aplicarlo también a los sistemas electorales: no es un único modelo el que necesitamos para resolver todos los problemas de la región. Cada país ha ido desarrollando su propio modelo de democracia, su propio modelo de representación proporcional y se adapta cada uno a su realidad, porque cada cual es diferente.

Por ejemplo, hay situaciones en Panamá que de pronto serían impensables en otras latitudes. Así tenemos la quema de las papeletas al término de la elección y el escrutinio de las actas; ello, para otros países, tal vez resulte un contrasentido. Asimismo, el uso de tinta indeleble es una variable que no utilizamos; sin embargo, para otros países es importante hacerlo. Para Panamá es así, porque nuestra historia nos impulsó a tomar decisiones como las señaladas.

Entonces, cada país debe adaptarse a su ideología, debe adecuarse a su necesidad, teniendo presente sus características sociológicas, su momento político y espiritual. De acuerdo con el último Cuaderno de CAPEL, el n.º 51, en estos últimos dos o tres años se han realizado 40 procesos electorales en la región; si agregamos los de 2007 tenemos que son alrededor de 54 comicios en un promedio de tres años. Ello quiere decir que la democracia en América Latina y el Caribe está en crecimiento y se está consolidando.

capel.indd 48 10/2/08 3:09:52 PM

Mas ¿hasta qué punto ésta es una democracia solamente de urnas, que nos está sirviendo para legitimar gobiernos pero que no nos sirve para hacer administraciones más eficaces que representen realmente los intereses de sus pueblos? Estoy convencida de que hacia allá es adonde tenemos que ir. El reto de las dos décadas anteriores fue precisamente aquél: a través del voto popular legitimar los gobiernos, pues hasta hace pocos años el temor de toda la región era la falta de democracia en las urnas, el fraude electoral, el robo de las papeletas. Todo ello, a mi entender, ya es un tema bastante superado.

En América Latina y el Caribe se está viendo cómo los candidatos o las opciones que no ganan en una elección o en una consulta popular, con gallardía aceptan prontamente —con casos excepcionales, por ejemplo el mexicano— y acceden a la voluntad popular. Vemos, pues, que los paradigmas y las situaciones de los pueblos están cambiando, las personas estamos cambiando.

Ahora bien, como resultado de todo ello existe un problema en la región que corresponde a lo que se entiende por democracia, tanto en los ámbitos institucionales como individuales. El último resultado del Latinobarómetro muestra que las personas piensan diversas cosas sobre el tema de la democracia. Allí pues hay un trabajo pendiente dirigido a los ciudadanos, para que vayan tomando conciencia de qué es la democracia y cómo ésta debe ser vivida. Ya no es suficiente pensarla como una democracia de urna, como una democracia institucionalizada, sino una democracia —como dicen los expertos—, para llevar una vida en democracia.

¿Qué tengo que hacer yo, ciudadano?, ¿qué tengo que hacer yo, partido político para vivir una vida en democracia? El compromiso es de todos, tanto del elegido como del ciudadano —hay que informarse, saber—, y el compromiso de los gobiernos y de los organismos electorales es promover esa cultura de conocimiento.

capel.indd 49 10/2/08 3:09:52 PM

Otro problema que enfrenta la región es el tema de la gobernabilidad. Si tenemos en cuenta que toda Centroamérica tiene un sistema presidencialista deberíamos promover la separación de los tres poderes. Ninguno de los órganos debe manejar al otro; que sea la concertación nacional, el diálogo lo que promueva la gobernabilidad. Sin embargo, en la práctica, la tendencia de los gobiernos se dirige hacia el manejo de la asamblea legislativa en búsqueda del éxito.

Ello lo vemos en la región según cómo están estructuradas las asambleas respecto a los partidos que están en los gobiernos. Así, en Costa Rica hay 57 curules, de las cuales el Partido de Liberación Nacional tiene 25 escaños (43%). El Salvador cuenta con 83 curules, y la Alianza Republicana Nacionalista tiene 34 de ellas (42%). La Unión Nacional de la Esperanza, en Guatemala, logró en la última elección 31 escaños (17%) de los 158. En Honduras, Liberación Nacional consiguió 61 (48%) de las 128 curules. En Nicaragua son 92 curules y el Frente Sandinista de Liberación Nacional tiene 37 escaños (40%). En Panamá existen 78 curules, de las cuales el Partido Revolucionario Democrático tiene 40 (51%). ¿Qué pasa? Esto se debe muchas veces a diferentes cosas, pero el factor principal es el transfuguismo político.

En conclusión, el único país en que el partido de gobierno tiene el 51% de las curules de la asamblea es Panamá. No obstante, si bien el PRD cuenta con la mayoría en la cámara legislativa, no tiene la mayoría absoluta de los escaños. Los partidos que ganan la presidencia necesitan lograr y tener mayoría legislativa para poder aprobar las leyes que exigen sus promesas de campaña o las que surgen bajo la marcha. En América Latina tenemos casos tristes de oposiciones que han bloqueado las iniciativas legislativas del gobierno, lo cual produjo inestabilidad y un sentimiento de ingobernabilidad. Hoy que hablamos de lecciones aprendidas, creo que los partidos tienen también que empezar a ver sus errores.

capel.indd 50 10/2/08 3:09:52 PM

En América Latina se ha logrado la alternancia democrática del poder. Por ello, cuando soy gobierno debo gobernar no para mi gobierno, sino como si yo estuviera en la oposición; debo legislar igual, como si fuera oposición, porque en algún momento voy a estar en ese lugar político. Tenemos que aprender las lecciones.

Otro tema es el de los partidos y la ciudadanía. No debemos olvidar que primero y antes que nada somos ciudadanos, después somos partido, presidentes, legisladores o diputados. Los cargos que un ciudadano pueda ejercer no serán permanentes; sin embargo, su condición ciudadana es inalienable, nadie se la podrá quitar. La respuesta a todos los problemas que enfrenta la región pasa por la calidad de sus ciudadanos; se debe buscar un ciudadano informado y consciente, es decir, un ciudadano más participativo.

Los partidos políticos, no cabe duda de ello, también son la base del sistema electoral, de la democracia. Son la estructura que brinda al sistema cohesión. Son la estructura necesaria para que la democracia se desarrolle. Entonces, resulta increíble que los mismos no tengan una buena reputación ni en la opinión internacional ni en la población de sus naciones. Considero que los partidos deben comenzar a promover una buena ciudadanía, y deben empezar por el tema de la transparencia. Ser más transparentes en las gestiones internas de sus colectivos, para que la gente entienda cuál es el papel que están jugando y para que haya realmente una auditoría ciudadana sobre los procesos internos que desarrollan estas agrupaciones; por ejemplo, en el uso de los dineros de las campañas electorales y la utilización de los fondos que reciben del subsidio estatal. Si hay transparencia, la gente empezará a verlos con mejor cara, así que una de las principales lecciones que es necesario aprender es la urgencia de una auditoría ciudadana; así, debemos promover los controles, tanto desde nuestros colectivos y como miembros de la sociedad civil.

Un aspecto importante es el tema de la representación femenina. Cuando empezó a hablarse del tema de género, confieso que

capel.indd 51 10/2/08 3:09:52 PM

yo no creía mucho en aquello ni en la necesidad de que hubiese cuotas para mujeres. Consideraba, como principio, que el hecho de que existan cuotas era de por sí discriminador; es decir, si somos todos iguales, ¿por qué necesito cuotas? Mas en la práctica la realidad es otra y me ha hecho ver que sí son necesarias las cuotas porque tenemos que cambiar la cultura. Por eso las cuotas deben ser temporales, no permanentes.

Por ejemplo, actualmente en el área de Centroamérica no hay ninguna Presidenta; tenemos sí tres mujeres que ocupan vicepresidencias: en Costa Rica, en El Salvador y en Honduras. En el ámbito ministerial encontramos que el país con más alta representación de mujeres en el Ejecutivo es Honduras (50%), son doce ministerios de los cuales seis están a cargo de mujeres. El país que le sigue me parece que es Nicaragua, que tiene cinco mujeres de trece ministros (38%). Costa Rica cuenta con trece ministras de un total de 28 carteras (27%). En Panamá hay tres ministras y, en total, el 30% del Ejecutivo está regido por mujeres. Si somos el 50 ó 51% de la población mundial, entonces quiere decir que de pronto no estamos representadas como es debido.

En la Asamblea Legislativa pasa otro tanto. El país con más representación femenina es Costa Rica, donde además de una cuota electoral la norma dice que deben estar en puestos donde puedan ser elegidas; ello quiere decir que está funcionando porque ya lograron el 38,6%, les falta poco para alcanzar el 40% que establece la legislación. Honduras tiene el 23,44%; en este país existe una situación especial, pues la Ley de igualdad de la mujer promueve que en el Ejecutivo ellas ocupen puestos altos, y esto obviamente se está haciendo valer.

En Costa Rica sucedió un hecho interesante. Recientemente hubo una agrupación feminista —el Partido Nueva Liga— que fue creada sólo por mujeres y cuando presentaron la solicitud para su inscripción, el Registro Civil costarricense se la negó. Ellas apelaron y después el Tribunal, en un fallo, señaló que era

capel.indd 52 10/2/08 3:09:52 PM

dable la formación del partido. Sin embargo, cuando yo escuché la sentencia me quedé sorprendida, pues ¿dónde esta la igualdad de género?, ¿dónde están los hombres? Pero en realidad, cuando se hizo el análisis del fallo, de los estatutos y todo lo demás, no había alguna prohibición de que hubiera hombres dentro del partido. Entonces, sí se permitía la participación de los hombres, y el Tribunal hizo un análisis sobre eso. El órgano arbitral indicó que el término mujer utilizado en los artículos, que rige la cuota general, no puede entenderse como un sinónimo de persona, por lo que no se puede exigir que los partidos estén conformados por lo menos de un 40% de hombres; asimismo demostró que los estatutos del partido no limitaban la participación masculina. De ese fallo cabe reasaltar que su intención fue incorporar a la mujer en el ámbito político electoral del país con medidas concretas y de carácter temporal, y yo pienso que eso es algo que debemos hacer en todos los demás países, para poder promover el voto de la mujer y de las minorías étnicas, incluyendo las poblaciones indígenas.

En cuanto a los organismos electorales observamos que su papel está cambiando. Éstos ya no pueden ser solamente árbitros y tienen que dirigir esfuerzos hacia otras esferas, hacia el ámbito de la educación ciudadana, hacia la promoción de partidos y de personas conocedoras de la materia, conocedoras de la realidad. Tienen que tomar la batuta también para la reforma del sistema electoral pero no como reacción a lo vivido en los comicios, sino a un cambio basado en el estudio de la situación real. Primero debemos preguntarnos qué es lo que queremos como país, para después decidir cuál es el sistema electoral que deseamos tener. Me parece que hemos estado trabajando a la inversa, pensando antes en el sistema electoral existente y de pronto aplicamos sólo los modelos que nos son conocidos; así, no hemos visto qué otras cosas hay a nuestro alrededor o no hemos innovado en otras formas que nos permitan conseguir un mejor sistema electoral que implique también una inclusión de las minorías y una representación más profesional de todos los sectores de la población.

capel.indd 53 10/2/08 3:09:52 PM

Por último, hay que destacar obviamente los papeles que han jugado los diferentes organismos electorales, unido ello a la creación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) de CAPEL. Hay pues un contagio de democracia en la región, el mismo que se ha ido extendiendo gracias a la participación de todos, gracias a la observación internacional que ha permitido traspolar de un pueblo a otro experiencias exitosas en función de organización de partidos políticos y, sobre todo, de materia de logística electoral. Creo que ese conocimiento que hemos adquirido no puede perderse y tenemos que promover la participación.

Para culminar, quiero anotar que lo importante aquí es convertir la democracia institucionalizada que tenemos en una democracia real y efectiva. Una democracia que la sientan realmente las personas del pueblo, que esté en sus vidas, que promueva una mayor riqueza, una mejor educación, una mejor salud..., en fin, que la democracia se sienta en aquellas personas que tienen más problemas.

Francisco Rubiales Moreno, en un libro que creo que todos deben leer, Democracias secuestradas: menos partidos y más ciudadanos para la nueva sociedad del debate (España, 2005), dice que:

> la regeneración democrática no es un problema de cantidad, sino de calidad, y creo que por ahí viene la cosa, no necesitamos más democracia, sino una democracia mejor, una democracia para ciudadanos, no puede haber democracia sin ciudadanos, no puede existir democracia descafeinada, suave. La única versión real de la democracia es la radical, la que se basa en la participación y actuación de los ciudadanos, la que proporciona la voz al pueblo ciudadano. Para ser libres necesitamos autogobernarnos, para tener derechos necesitamos ciudadanos. Solo los ciudadanos son libres.

Comparto plenamente lo expuesto por Rubiales: el cambio que hay que hacer pasa por concentrarnos en las personas, en los seres humanos como tales, más allá de si son partidos políticos o si son miembros de organización electoral. Para mí ése es el paradigma de ahora: el concentrarnos en el ciudadano, en su educación y en su libertad, en la libertad de decidir.

capel.indd 54 10/2/08 3:09:52 PM

Lecciones aprendidas desde la perspectiva de los sistemas electorales del Caribe anglófono

Anthony P. Maingot

Es evidente que en el Caribe no hay un único sistema electoral. Lo que existe es una gran variedad de sistemas, casi igual a la multiplicidad de países que hacen de este mar un verdadero laboratorio para el estudio comparativo de tantas cosas, inclusive sistemas electorales (ver tabla 1).

Tabla 1
Sistemas electorales en el Caribe

País o territorio / Sistema electoral
Cuba
Declaración general de principios: «Guiados por el ideario de José Martí y las ideas político-sociales de Marx, Engels y Lenin». Elección cada cinco años: 614 diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, y 169 a las Asambleas Provinciales. La Asamblea (Parlamento) elige al Presidente y a los 31 miembros del Consejo de Estado (máximo órgano ejecutivo ocupado por Fidel Castro desde 1976. 70% de los 11,2 millones de cubanos no ha conocido otro líder). Partido único. No hay competencia para los escaños.

capel.indd 55 10/2/08 3:09:52 PM

República Dominicana

Sistema pluripartidista con voto directo y secreto para todos los ámbitos del sistema político.
Balotaje.

Haití

Típico sistema posdictadura que trata de minimizar el poder del Ejecutivo. Complicado sistema electoral en varias esferas.

Caribe no-independiente

Puerto Rico

Sistema pluripartidario con voto directo y secreto para Gobernador y todos los otros ámbitos del gobierno.
Representante al Congreso puertorriqueño en la isla.
No votan en las elecciones de EE. UU. pero sí votan en las primarias de cada partido. Voz pero no voto.

Francia – Departments d'outre Mer-Caraibe

Guyana Francesa (población 200 000)
1 Senador, 2 Diputados al Parlamento Francés
Prefecto, 16 miembros del Consejo General

Guadalupe (población 452 776)
2 Senadores, 4 Diputados
Prefecto, Consejo General
Consejo Regional – Marie Galante, Les Saintes, San Barthelemew, San Martín (parte francesa).

Martinica (población 436 121)
2 Senadores, 4 Diputados

Países Bajos

Antillas Holandesas (población 220 000)

Curazao, Bonaire, San Eustaquio, Saba, San Martín (parte holandesa)

Aruba (población 72 000)

Dos grupos autónomos de Ultramar, sistema parlamentario representativo (unicameral) con lista cerrada (*closed list*).

capel.indd 56 10/2/08 3:09:52 PM

El sistema de partido único sin competencia electoral de Cuba no se parece en nada al resto de la región. Los únicos que trataron de imitarlo de alguna manera fueron los gobiernos creados por golpe de estado en Granada y Surinam. Estos dos intentos tuvieron fines trágicos.

En el resto del Caribe —con las excepciones de Haití, República Dominicana y Surinam— existen sistemas que son extensiones de los que había y aún hay en las metrópolis coloniales. En Puerto Rico, el sistema norteamericano; en Martinica, Guadalupe y la Guyana Francesa, el sistema francés; en Aruba y las Antillas Holandesas el sistema de los Países Bajos; en el Caribe anglófono, con excepción de Guyana, el sistema inglés (Westminster). En este trabajo nos concentraremos en este último, pues en dichos países es donde hay un continuo debate sobre lo bueno y lo malo del sistema inglés, el «First-Past-The-Post» (FPTP) o de simple mayoría.

Tabla 2
El Caribe insular: estadísticas básicas

Países	Población (x 1000)	Área (km²)	PBI (1998) per cápita	Idioma
Estados independientes*				
Islas				
Cuba	11 000	114 500	---	Español
República Dominicana	7 600	49 000	1 799	Español
Haití	7 000	28 000	208	Francés y C
Jamaica	2 500	11 000	1 559	Inglés
Trinidad y Tobago	1 290	5 000	4 618	Inglés
Bahamas	272	13 900	12 944	Inglés
Barbados	261	430	7 894	Inglés

capel.indd 57 10/2/08 3:09:53 PM

Países	Población (x 1000)	Área (km²)	PBI (1998) per cápita	Idioma
Santa Lucía	153	620	3 907	Inglés y C
San Vincente/ Granadinas	127	390	2 635	Inglés
Granada	108	340	3 347	Inglés
Antigua/Barbuda	92	440	8 559	Inglés
Dominica	96	750	3 310	Inglés
San Cristóbal y Nieves	48	270	6 71	Inglés
Continentales				
Guyana	760	215 000	825	Inglés
Surinam	457	163 000	710	Holandés
Belice	211	23 000	2 725	Inglés
Territorios dependientes**				
Guadalupe (F)	413	1 710	12 287	Francés y C
Martinica (F)	371	1 100	14 524	Francés y C
Guyana Francesa	135	90 000	13 044	Francés y C
Antillas Holandesas	197	800	11 698	Holandés y otros
Aruba (H)	77	90	16 186	Holandés y otros
Islas Caimán (Reino Unido)	33	264	23 966	Inglés
Islas Vírgenes Británicas	17	150	14 010	Inglés
Islas Turcas y Caicos (RU)	14	417	7 061	Inglés

capel.indd 58 10/2/08 3:09:53 PM

Países	Población (x 1000)	Área (km²)	PBI (1998) per cápita	Idioma
Montserrat (RU)	11	102	3 846	Inglés
Anguila (RU)	10	90	6 937	Inglés
Puerto Rico (EE. UU.)	3 700	8 900	9 815	Español
Islas Vírgenes (EE. UU.)	104	347	12 038	Inglés

Notas:
C = Lengua local creolé
* Norman Girvan, Discussion Paper n.º 17. París: UNESCO (agosto de 1997), tabla 1.
** Víctor Bulmer-Thomas, Integration and Trade, vol. 15 (2001), tabla 10.

El debate sobre sistemas electorales

Tanto Maurice Duverger (Political Parties, 1959) como Seymour Martin Lipset (Political Man, 1960) concluyeron que todo sistema que conduce a la existencia de dos partidos es superior a aquellos que llevan al multipartidismo.[1] Lipset, además, mantiene que «the elections of officials on a territorial basis is preferable to proportional representation». Duverger no fue tan categórico sobre la representación proporcional. Él concluyó que el sistema de representación proporcional variaba según el tipo de sociedad y el «temperamento nacional» de cada país. Con algunas notables excepciones,[2] el debate sobre sistemas electorales en la academia norteamericana, tipo Duverger y Lipset, disminuyó después de la década de 1960.

[1] Duverger, Maurice, *Political parties, their organization and activity in the modern state*. Londres-Nueva York: Methuen-Wiley, 1959; Martin Lipset, Seymour, *Political Man; the social bases of politics*. Garden City, Nueva York, Doubleday, 1960.

[2] Cf. Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1967; Lakeman, Enid, *How Democracies Vote: A study of electoral systems. Londres*, Faber, 1974.

capel.indd 59 10/2/08 3:09:53 PM

Eso fue así hasta las elecciones presidenciales del año 2000, cuando quedó revelado lo fundamentalmente problemático del sistema electoral norteamericano. Como el sistema y los procesos en EE. UU. tienden a influir sobre los países del Caribe, vale la pena explicar por qué hubo un cambio en la actitud hacia el sistema electoral estadounidense. Más allá del debate en EE. UU., está el caso de países con sociedades segmentadas o con altos grados de conflicto social, lo que hace imprescindible que el debate continúe.

El sistema electoral en EE. UU. y la elección de 2000

La primera ex colonia inglesa en adoptar en parte el sistema electoral británico fue EE.UU. El miedo de la élite inglesa al voto directo de las masas urbanas llevó a adoptar el sistema del FPTP. Como dicen muy claramente dos constitucionalistas norteamericanos, debido a que se escogió un sistema que restringía el gobierno por la mayoría: «The framers were particularly concerned about the potential damage to property rights that a popular majority of citizens with little property might inflict on the minority with greater property».[3]

En EE. UU. eso resultó en el hecho de que ni el Presidente ni el Vicepresidente son elegidos por el voto popular directo sino por el Electoral College o el Colegio Electoral. A cada Estado se le asigna dos votos por los dos senadores, más un voto por cada representante. Ello le da a los Estados pequeños un peso desmesurado, lo que llamo «el costo democrático». En tres ocasiones (1876, 1888, 2000) el candidato que perdió el voto popular ganó la presidencia. Miremos el ejemplo de las elecciones de 2000:

[3] Lane, Eric y Michael Oreskes, *The Genius of America*. Nueva York, Bloomsbury, 2007.

capel.indd 60 10/2/08 3:09:53 PM

California: 2 senadores + 52 representantes = 54 votos en el Colegio Electoral, dando 658 000 personas por voto electoral.

Wyoming: 2 senadores + 1 representante = 3 votos en el Colegio Electoral, dando 170 000 personas por voto electoral.

Total votos populares directo por candidato presidencial en 2000:

Gore:	51 003 894
Bush:	50 459 211

Con casi 600 000 votos populares de ventaja para Gore, la elección dependía del voto electoral de Florida. Con 6,5 millones de votos emitidos, Bush llevaba una ventaja de 537 votos cuando la Corte Suprema negó la petición de un recuento. Por 537 votos populares directos, Bush ganó los 25 votos de Florida al Colegio Electoral, lo que le dio 271 votos frente a los 266 de Gore. Fueron estas elecciones las que más han contribuido a una nueva evaluación del sistema electoral estadounidense en función de su efecto sobre la sociedad en general.[4] Este debate puede tener influencia en el Caribe anglófono donde se sigue muy de cerca procesos en EE. UU.

El legado británico

El único país europeo que usa el sistema de *«First-Past-The-Post»* (FPTP), o de simple mayoría, es el Reino Unido. Este sistema, en

[4] Cf. el estudio crítico de Larry J. Sabato, *A More Perfect Constitution*. Nueva York, Walter and Co., 2007. Hasta el momento, las legislaturas de trece Estados han votado a favor de usar el sistema de voto popular y directo para la elección del Presidente (ver <http://www.candidatousa.com/ME2/dirmod.asp> (12-3-07).

capel.indd 61 10/2/08 3:09:53 PM

las palabras del profesor W. J. M. MacKenzie, se justifica más por su uso histórico que por la lógica. Ello queda clarísimo en las elecciones británicas de 1997, como explica un grupo de estudiosos ingleses: «[...] it is a measure of FPTPs unproportionality that the Referendum Party manages to get more votes than most of the parties that got MPs elected . . . but did not get a single MP. If PC [Plaid Cymru, partido nacionalista galés] can get 4 MPs on 161,000 votes, surely a party [Referendum] with over 800,000 votes should get some MPs too».[5]

Ese sistema histórico se trasladó a todas las ex colonias británicas con los siguientes argumentos:[6]

- Se ha usado históricamente en Gran Bretaña y sus colonias, por lo que los pueblos conocen el sistema.
- Es el sistema más simple en función de la facilidad de contar los votos y por no necesitar fórmulas matemáticas complejas.
- Aumenta las probabilidades de tener un sistema de dos partidos: un partido mayoritario de gobierno y una «oposición leal» (es decir, evita el pluripartidismo con sus constantes coaliciones).

Si aceptamos el principio de que las elecciones —más aún, el sistema electoral en su conjunto— son el «corazón» de la democracia representativa, pues ellas hacen posible el derecho de los ciudadanos de decidir cómo y por quiénes son gobernados, el sistema de FPTP no llena esos requisitos en todos los casos. Igual que en EE. UU., lo que sucede en algunas de las islas anglófonas demuestra claramente lo que en este trabajo llamo el «costo democrático» y los costos sociopolíticos del sistema FPTP.

5 Ver <http://www.keele.ac.uk/depts/po> (12-3-07).

6 Cf. el documento sobre sistemas electorales del European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) disponible en <http://ecprd.europarl.europa.eu>.

capel.indd 62 10/2/08 3:09:53 PM

El Caribe anglófono

Cuando se analizan tantos casos como los que existen en la Comunidad del Caribe (CARICOM), hay que tener en cuenta lo que Duverger dice sobre diferentes sistemas sociales: no todos responden del mismo modo a sistemas electorales. De allí que hay que notar que el colonialismo británico legó un sistema electoral (el FPTP) a todas sus colonias. Hay sólo un caso donde el gobierno británico reconoció que el sistema FPTP era antidemocrático: el caso de la Guyana británica (hoy Guyana). Además de su incidencia para la política guyanesa, este caso es importante, pues contribuyó enormemente al perjuicio contra el sistema de representación proporcional. El motivo fue que, en 1953, el PPP (partido marxista de Cheddi Jagan) había ganado 75% de los escaños con 51% del voto, y en 1957 64% de los escaños con 47% del voto; así, el gobierno colonial inglés (con amplio apoyo del Departamento de Estado de EE. UU.) decidió cambiar el sistema por el de representación proporcional. La razón era obvia: sacar del poder a un partido que se había alineado con Moscú. Una vez introducido el sistema de representación proporcional y con un sospechoso aumento en el registro electoral y permitiendo el voto por «proxy» en las diásporas de Londres y Nueva York se alcanzó la meta geopolítica: se derrotó a Jagan.[7] El fraude electoral continuó hasta 1992, cuando un más moderado PPP volvió al poder. Todo esto tuvo que esperar hasta la muerte del caudillo afroguyanés Forbes Burnham, en 1985. Hoy Guyana usa el sistema «Hare»,[8] con modificaciones, para garantizar la representación por género y de zonas indígenas. Sin embargo, los resultados de todas estas manipulaciones electorales han sido muy negativos, con una in-

[7] El estudio definitivo sobre esto es el de Greene, Edward, «The 1968 General Elections in Guyana and the Introduction of Proportional Representation», en Munroe, Trevor y Lewis, Rupert (eds.), *Readings in Government and Politics of the West Indies. Jamaica, Mona*, UWI, 1971, pp. 134-144.

[8] El cociente Hare, método creado por Hare Niemeyer, sirve para calcular los escaños o la cuota mínima obtenidos en una votación. Para mayor información consultar <http://es.wikipedia.org/wiki/Cociente_Hare>. (N. del E.)

capel.indd 63 10/2/08 3:09:53 PM

tensificación del conflicto entre el 49% de la población que es indoguyanesa y el 32% afroguyanés.

La falta de lógica democrática continúa en el resto del Caribe anglófono. Los casos de Jamaica y Trinidad y Tobago, durante las difíciles y conflictivas décadas de 1960 a 1980[9], demuestran claramente el «costo democrático» del sistema FPTP y los costos sociopolíticos para la sociedad.

El caso de Jamaica

El costo democrático y los daños políticos y económicos de tres elecciones críticas en Jamaica fueron severos (ver tabla 3).

Tabla 3
Los 'costos' democráticos de las elecciones en Jamaica

	1972[1] (Votos: 78,00%)		1976[1] (Votos: 85,21%)		1980[2] (Votos: 75,50%)	
Votos ganadores	204 779	267 735	318 180	417 768	432 766	317 650
	[43,4%]	[56,36%]	[43,2%]	[56,8%]	[57,6%]	[42,3%]
Escaños	15	37	13	47	51	9
	[28,8%]	[71,1%]	[21,6%]	[78,3%]	[85,0%]	[15,0%]
Costo de cada asiento o escaño	13 651	7 236	24 475	8 888	8 485	35 294

[9] Sobre los conflictos ideológicos y raciales de estos años y cómo los sistemas electorales exageraban la noción de «mandatos», cf. Maingot, Anthony P., «The Difficult Path to Socialism in the English-speaking Caribbean», en Fagen, Richard R. (ed.), Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations. Stanford, CA., Stanford University Press, 1979, pp. 254-301.

capel.indd 64 10/2/08 3:09:53 PM

	1972[1] (Votos: 78,00%)		1976[1] (Votos: 85,21%)		1980[2] (Votos: 75,50%)	
Costo aritmético Exacto por asiento (1)	[9,086]		[12,265]		[12,506]	
'Costo' democrático (2)	–4 565	+1 850	–12 265	+3 377	+4 021	–22 788
Asientos sobre una base de representación proporcional	22,5	29,4	25,9	24,1	34,6	25,4

Cálculos: (1) El costo total del voto dividido por el número de escaños en casa.
(2) El plus (+) o el déficit (–) de votos necesario para conseguir un asiento relativo al costo justo.

Fuentes: (1) «Election 1980.» *A Special Gleaner Publication for Voters*, 18 de octubre de 1980, pp. 11-13.
(2) *Sunday Gleaner Election Feature*, 2 de noviembre de 1980, p. v.

Dos características de estas elecciones quedan claras: a) La desmesurada victoria en función de los escaños parlamentarios no se ajustaba a la victoria en términos populares. b) El «costo democrático» en cada elección fue enorme. Las consecuencias fueron nocivas:

- El People's National Party (PNP) de Michael Manley interpretó su victoria en 1972 y especialmente en 1976 como un «mandato» para cambios radicales en el sistema económico y en las relaciones internacionales. Comenzaron los ataques contra EE. UU. y el acercamiento a Cuba. En 1980, el Jamaica Labour Party (JLP) de Edward Seaga tomó su victoria como un mandato para desmantelar el programa socioeconómico y la política exterior del PNP: un acercamiento casi sin reservas con EE. UU. y la expulsión de los cubanos. En ninguno de estos dos casos había un «mandato», un apoyo mayoritario popular para iniciar tales reformas. No llegaron a nada.

capel.indd 65 10/2/08 3:09:53 PM

- Para consolidar sus posiciones en los distritos seguros (*safe seats*), cada partido dirigía fondos (y armas) a sus distritos, reforzando así el fenómeno de las «comunidades cuartel» (*garrison communities*) y, por ende, la violencia política. Esta violencia es, hoy en día, endémica en la sociedad jamaiquina, un fenómeno que le debe mucho a este sistema electoral de *«winner takes all»*.
- El sistema contribuyó a la permanencia en la dirección política de los partidos de «líderes históricos» que ya habían agotado las ideas y las energías políticas. Ha habido poca circulación de élites políticas en la isla, lo que hay es un estancamiento de liderazgo. Solamente la muerte parece retirar a estos dirigentes.

Igual situación ha existido en Trinidad y Tobago, pero con resultados más nocivos.

El caso de Trinidad y Tobago

La creciente tendencia hacia el voto racial (afro e indotrinitario) está clara. En las elecciones de 1956 (anteriores a la independencia), había un 41% de los votantes que escogió entre partidos basados en principios ideológicos, no raciales. Ya para 1966, solamente el 13% votó por partidos ideológicos.

Tabla 4
Elecciones en Trinidad y Tobago
(1956 y 1966)

1956					
Partido	N.º de escaños obtenidos	Total de votos contabilizados	% de votos contabilizados	Escaños sobre una base	Costo democrático
PNM	24	105 153	38,7	13	8 088
PDP	14	55 148	20,3	5	11 029

capel.indd 66 10/2/08 3:09:53 PM

1956					
Partido	N.º de escaños obtenidos	Total de votos contabilizados	% de votos contabilizados	Escaños sobre una base	Costo democrático
Butler Party	20	31 071	11,0	2	15 535
TLP-NDEP	11	13 692	55,0	2	6 846
POPPG	9	14 019	56,0	0	---

Costo justo aritmético por asiento (votos/asientos) = 11,314

1966					
Partido	N.º de escaños obtenidos	Total de votos contabilizados	% de votos contabilizados	Escaños sobre una base	Costo democrático
PNM	36	158 573	52,41	24	19
DLP	36	102 792	33,98	12	12
Liberal	36	26 870	8,88	0	3
Workers and Farmers	36	10 484	3,46	0	2

Fuente: Comisión de Constitución de Trinidad y Tobago, Report of the Constitution Commission (Puerto de España, 22 de enero de 1974), tabla 3.

Los partidos ideológicos no ganaron un solo escaño. Con la sociedad dividida entre los dos grupos raciales mayoritarios, las identificaciones étnicas se intensificaron y radicalizaron: el PNM afrotrinitario y el DLP junto con el UNC indotrinitario. No es nada extraño que la sociedad estuviera muy receptiva a influencias internacionales. Los indotrinitarios miraban (y miran aún) a la India, los afrotrinitarios a EE. UU., en este caso al movimiento «Poder Negro» (Black Power). El fracasado intento del movimiento de «Poder Negro» en 1970 de dar un golpe de estado se nutrió

capel.indd 67 10/2/08 3:09:53 PM

ampliamente de esta atmósfera cargada de odios raciales. Igual se puede decir del intento de golpe de estado de 1990 de los Musulmanes Negros que resultó en decenas de muertes y la destrucción de gran parte de la ciudad capital, Puerto de España.

De que el sistema electoral ha contribuido y sigue contribuyendo a las divisiones raciales, incluyendo a las características étnicas de la criminalidad —pues es evidente que la mayoría de las víctimas de los asesinatos, secuestros y robos son indotrinitarios—, ha quedado claro en las más recientes elecciones del 5 de noviembre de 2007.

Tabla 5
Elecciones – Trinidad y Tobago
5 de noviembre de 2007

Partido	Voto popular		Escaños	Costo de cada voto* (Costo democrático)	Base proporcional
	Votos	%			
PNM	299 813	46	26	11 531	19
UNC-A	194 425	37	15	13 000	13
COP	148 041	23	0	148 041	9

* Basado en el costo «Real/justo» de 15 665 por voto (642 279 ÷ 41).

Es decir, el partido victorioso recibe el 63% de los escaños con 46% de los votos, mientras que un 23% de los votantes queda sin representación. Ello se puede justificar solamente con argumentos de tipo sofista como este editorial en el periódico más importante de la isla, el *Trinidad Guardian*: «[...] even though the winning party may have received less than 50% of those who cast their ballots, their legitimacy cannot be questioned, given the fact that the winning party is likely to command a majority of seats in the Parliament» (6 de octubre de 2007).

capel.indd 68 10/2/08 3:09:53 PM

Hay que tener en cuenta que la influencia colonial británica no se limita al sistema electoral. En lo judicial, a pesar de tener una Corte Suprema caribeña, el Judicial Committee of the Privy Council de la Cámara de los Lores británica sigue siendo la última corte de apelaciones de todas las ex colonias en el Caribe, menos de Guyana.[10] El Senado de la isla es nominado, no elegido, como en el Reino Unido. El partido victorioso nomina dieciséis senadores, la oposición coloca seis, y el Presidente de la República designa nueve después de «consultas» con el gobierno y la oposición. El Presidente, a la vez, es elegido por un comité electoral compuesto de diez senadores, el Presidente (*Speaker*) de la Cámara de Representantes y doce parlamentarios. Es clarísimo que la decisión del partido mayoritario es concluyente en la selección del Presidente.

En dicho proceso electoral de 2007 —como en los anteriores— no se discutió ninguno de los problemas fundamentales que agobian a la sociedad: el crimen, el tráfico y uso de drogas, la salud pública, la educación, ni mucho menos sobre el anunciado plan del partido victorioso (el PNM) de cambiar el sistema Westminster británico a un sistema presidencial. ¿Cuáles serían las implicaciones para una democracia más representativa si se abandonan aquellos puntos positivos del sistema parlamentario Westminster en favor de más concentración en el Ejecutivo sin hacer cambios en el sistema electoral de FPTP? ¿Qué consecuencias tendrán para una sociedad dividida racialmente y con grandes sectores de la población excluidos del juego político por el sistema electoral?

Se repite en Trinidad y Tobago en 2007 el caso de Jamaica: una victoria con 46% de los votos emitidos se interpreta como un mandato para hacer cambios fundamentales en el sistema constitucional.

[10] El actual Presidente de la Caribbean Court of Justice, Michael de la Bastide, explica que el Privy Council tiene más jurisdicción sobre casos caribeños que sobre casos ingleses. Cf. «Putting Things Right and the Caribbean Court of Justice», *The Seventh William G. Demas Memorial Lecture*, Jamaica: Montego Bay, 16 de mayo de 2006.

capel.indd 69 10/2/08 3:09:53 PM

Conclusiones

Todos los sistemas electorales tienen lo que en inglés se llama «*the effective threshold*», para que un partido gane representación en un Parlamento. En Dinamarca el threshold es el 3%, en España es un 4%, en Austria 4% y en Alemania el 5%. Lo que caracteriza el sistema electoral de las Antillas anglófonas, sin embargo, es un «*effective threshold*» real que en el caso reciente de Trinidad y Tobago llega al 23%. Esta desproporcionalidad es lo que he llamado un «costo democrático» y es fundamentalmente antidemocrático. Además, hay que considerar lo siguiente:

- Sin límites en la reelección, el sistema garantiza la permanencia de los líderes. Los cambios de estos dirigentes han llegado vía la muerte o una enfermedad debilitante. No hay significante circulación de las élites, ni en el gobierno ni en la oposición. El estancamiento en la discusión y debate político es evidente.
- Si es cierto, como dice Seymour Martin Lipset (*Political Man...*) que las elecciones y los partidos políticos son substitutos para la lucha de clases («the democratic translation of the class struggle»), al eliminar del juego político a amplios sectores sociales este sistema neutraliza esa función con dos posibles efectos: a) desplaza la política hacia problemas intratables e insolubles —como es el conflicto y la violencia racial, o b) incentiva a estos sectores marginados a recurrir a la corrupción para alcanzar metas sociales.
- Quizá el impacto más negativo a largo alcance, en algunas de las islas, esté relacionado con el concepto de ciudadanía. En lugar de cultivar ciudadanos nacionales, el sistema cultiva sectarios parroquiales (*partisan parochials*). El cultivo del concepto y la conciencia de ciudadanía son igual al de comunidad nacional. Ambos requieren la participación generalizada de toda la sociedad. En las palabras de T. H. Marshall: «There is no universal principle that determines what those rights and duties shall be, but societies in which citizenship is a developing institution create an image of an ideal citizenship against which

capel.indd 70 10/2/08 3:09:53 PM

achievement can be measured and towards which aspiration can be directed».[11]

Esta falta de sentido de la ciudadanía compartida se vuelve verdaderamente tendenciosa cuando el líder de un partido victorioso, de apoyo claramente racial, le atribuye su victoria a Dios: «This is God's victory and we give Him thanks and praise» (*Newsday*, 6 de noviembre de 2007). Estas fueron las palabras del líder del PNM en Trinidad y Tobago, un conocido *born again* Evangélico. Para entender el nocivo impacto de esta atribución a Dios hay que acordarse de que el 42% de la isla es indotrinitario (85% hindú, 10% musulmán y el resto compuesto por católicos y presbiterianos), lo que fue claramente resultado de un sistema electoral poco democrático.

En 1971, el gobierno de Trinidad y Tobago —que apenas había sobrevivido un intento de golpe de estado por un movimiento de «Poder Negro»— decidió establecer una comisión para la reforma de la Constitución. Después de tres años de consultas populares, encuestas y estudios de tipo «panel», la Comisión concluyó que el mayor culpable de la tensión e inestabilidad social era el sistema electoral.12 Cada elección dejaba marginado a importantes grupos, mientras ahondaba la participación partidaria sobre la base étnica. La Comisión recomendó el sistema electoral de «Mixed Member Proportional» (MMP). El gobierno, casi sin discusión alguna, rechazó el informe de la Comisión en su totalidad haciendo caso a la oposición absoluta por parte del Primer Ministro a las recomendaciones sobre el sistema electoral. Ello fue en 1973. En 1990 hubo otro intento de golpe de estado. Nada de esto ha conducido a la élite política a discutir las recomendaciones de la Comisión Constitucional de 1974. La sociedad sigue dividida y en suspenso sobre cuándo ocurrirá la próxima crisis.

---

[11] Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*. Nueva York, Doubleday, 1964, p. 92.

[12] *Report of the Constitution Commission*, Puerto de España, 22 de enero de 1974, pp. 112-126. El autor de este artículo fue miembro de la Comisión.

capel.indd 71 10/2/08 3:09:54 PM

La construcción y perfeccionamiento de la representación en el Perú

Henry Pease

Si tomamos las últimas elecciones presidenciales como punto de partida, el Perú salió de la posible crisis al aplicar la segunda vuelta, y con algo más de tres puntos porcentuales de distancia. El país se dividió en dos. Si lo miramos geográficamente, todo el sur andino quedó claramente al frente. La segunda vuelta es un método que da legitimidad, ciertamente, pero que no es suficiente. Obliga a repensar por qué se presentan estas distancias, las cuales podemos apreciar en cualquiera de las encuestas que muestran descontento con la democracia, y que señalan también la presencia de una cultura política poco democrática y de larga data.

Si analizamos en retrospectiva, el Perú ha tenido más gobiernos militares y autoritarios que democráticos; así, en mi opinión, siempre hemos visto con desconfianza y con distancia a la democracia representativa. Recuerdo particularmente que en la década de 1960, en la universidad, aprendíamos a discutir sobre democracia, desconfiando; y si vemos cómo funciona la representación, encontramos rápidamente que la ciudadanía tiene largas razones para seguir recelando aún ahora. Por ello, hay que pensar cambios en la dimensión institucional; éstos, si bien no van a resolver por sí

capel.indd 73 10/2/08 3:09:54 PM

mismos las distancias, pueden hacer que las mediaciones políticas funcionen. Algo tan sencillo como decir que la representación represente, que los parlamentarios, o los consejeros regionales o los regidores municipales, representen —en lugar de aspirar de ejercer funciones ejecutivas—, es algo que nos obliga a revisar el funcionamiento de las instituciones representativas.

Para graficar mi exposición quiero comentar primero ciertas cifras, algunas encuestas especialmente del Latinobarómetro que muestran problemas de fondo de la ciudadanía peruana con respecto a la forma en que estamos funcionando. A partir de allí veremos cómo podemos pensar algunos cambios en el sistema electoral que ayuden a que la representación sea vista como una herramienta que efectivamente representante. Por ejemplo, acá a la gente le gusta votar. El 88% ha sufragado en las últimas elecciones, solamente nos gana Uruguay en América Latina con 90%; pero menos de la mitad de esos ciudadanos que han votado piensan que su voto ha sido útil para lo que están buscando, para sus intereses; y, más aún, un 22% considera que participar en movimientos de protesta en más eficiente.

Si tomamos en cuenta datos de este tipo, podemos ver por qué hay una distancia que debemos remontar, si queremos consolidar la democracia. Y ya en el Perú tenemos experiencia de no haber llegado a una fase de consolidación, por lo menos en la transición que empezó en 1980 y se interrumpió con Alberto Fujimori.

Más o menos la mitad de los consultados considera indispensable la existencia de partidos políticos, pero hay un fuerte 23% que no los cree necesarios para la democracia. Así, hay sólo un 20% que piensa que el gobierno sirve a todos, trabaja por los intereses de la mayoría. Es decir, la mayor parte de los electores está pensando al revés, está pensando que se gobierna para otros intereses.

Probablemente, si vemos un análisis de la economía y de las políticas sociales encontraremos que esas distancias tienen bases obje-

capel.indd 74 10/2/08 3:09:54 PM

tivas. No pretendemos resolver esas distancias con cambios institucionales, pero la política tiene la función de acercar e integrar, y por tanto hacer que funcione bien una representación. Es importante que las relaciones en la sociedad se miren de otra manera. Hay aquí algunos resultados de las encuestas de 2007 que hablan por sí solos: el 96,5% declara para CPI que confía poco o nada en el Congreso. En julio de ese año, el 75% desaprobaba al Parlamento que se eligió doce meses antes; pero algo más significativo, el 81% expresó no sentirse representado en ese Parlamento, y ello es parte de lo que creo tiene relación con el sistema electoral, aunque no sólo con él. Consultamos en una posterior encuesta de la Universidad Católica sobre si se podía crear una disposición que vacara automáticamente al que dejare su partido, pues la elección se produjo en una lista determinada y no en otra, y el 67% estaba de acuerdo con eso; así, se observa también que hay una amplísima mayoría (63,4%) que está insatisfecha o muy insatisfecha con la democracia.

Si ése es el punto de partida, ¿qué debiéramos esperar de una reforma política? Si queremos consolidar la democracia en el Perú, hay que sincerar y buscar las instituciones de la democracia representativa. En esa dirección se están examinando planteamientos que lleven a que la democracia no defraude y que el ciudadano no se sienta estafado. Creemos que los cambios para hacer posible un país equitativo son lentos y serán lentos, pero la transparencia y el sinceramiento institucional van ayudar a que podamos pasar en paz ese proceso. Es decir, como todo no se puede lograr a la vez hay necesidad de que las instituciones ayuden a viabilizar dicho proceso. Es en esa dirección que hemos trabajo algunas propuestas, las cuales no podré explicar en su totalidad, pero sí enunciarlas.

Buscar personalizar el sistema electoral es algo que corresponde a toda sociedad, la misma que en la actualidad está tan fuertemente influida por los medios de comunicación. En este caso la propuesta, que es parte de la iniciativa de Fernando Tuesta, es buscar que la mitad de los representantes al Congreso —en un modo, con el número actual serían 60 y en otro esquema con una Cámara

capel.indd 75 10/2/08 3:09:54 PM

ampliada serían 75—, sea elegida por distritos uninominales. Ello permitirá brindar un mayor acercamiento de lo que hoy en día se da con la elección proporcional a través de los departamentos. Eso se combinaría con el otro 50% elegido departamentalmente, pero haciendo modificaciones a los actuales distritos electorales. Concretamente, se trata de que la representación del departamento de Lima, primero, recupere para las provincias que no son la capital nacional, su antiguo distrito electoral de «Lima y Provincias» y, en segundo lugar, subdivida la capital metropolitana —que tiene un electorado muy grande— en por lo menos los cuatro conos, los que ya se distinguen en la ciudad. Esto mismo será necesario aplicarlo en otras partes del país, en donde algunas capitales de departamento han crecido mucho, como Arequipa, Chiclayo y también Trujillo, con el fin de que puedan distinguirse del resto de los departamentos que en este momento están dejando sin representación a otras provincias.

Sin embargo, cuando hablamos de democracia representativa tenemos que referirnos a los tres ámbitos de gobierno: ejecutivo, legislativo y municipal/regional. A escala nacional es importante romper la simultaneidad perfecta que hay entre la elección de Presidente y la elección de representantes al Congreso. No solamente porque eso subordina demasiado al parlamentario respecto del caudillo, que generalmente es el aspirante a la presidencia, sino también por la necesidad de que la gente tome mayor conciencia de lo que son los representantes al Congreso.

Aquí una de las alternativas, la que ha tenido mejor tratamiento en encuestas (concretamente en una bastante amplia que hizo el PNUD), la mayor parte de la gente quiere reducir a dos años y medio o tres el mandato parlamentario, y la primera solución es esa: hacer elecciones cada dos años y medio a mitad de cada período presidencial. Otra posibilidad es la de renovar la mitad de los congresistas a la mitad del mandato presidencial. Lo que queda claro es que el Parlamento no soporta cinco años en este país; en dichas condiciones, el actual Congreso no ha llegado al segundo año con

capel.indd 76 10/2/08 3:09:54 PM

una legitimidad deseable, el anterior tampoco y, probablemente, los siguientes tampoco. Si se mantiene la posibilidad de reelegir parlamentarios, no hay ninguna razón para forzar a que el período sea quinquenal, y si la hay sería muy importante que tenga una renovación a la mitad, aunque sea por razón de calendario. Eso posiblemente legitime a la institución como conjunto.

No obstante, el tema no solamente está circunscrito al Parlamento. En el Perú hay que recuperar también condiciones mínimas de democracia representativa tanto en los consejos regionales como en los consejos de gobierno municipal, distrital y provincial. Ello se perdió hace buen número de años cuando la ley legitimó la mayoría absoluta y automática; de esta manera, hoy gana un alcalde sólo consiguiendo 17% de la votación. Lo único que esta modalidad ha traído es que los consejos no funcionen como entes de fiscalización. Sería preferible —y aquí lo planteamos—, revisar la Ley Orgánica de Municipalidades junto con las leyes regionales para simplificar y quitarles funciones administrativas a los consejos con la finalidad de que éstos sean una instancia deliberante. Y es que el tema de la deliberación es fundamental en la democracia representativa. Lamentablemente esto no ha sido recalcado en nuestra cultura política; y así cuando uno le pregunta al ciudadano peruano ¿qué cosa es gobernar?, le va a contestar: «gobernar es mandar», y si uno le pregunta por la deliberación, le va a decir que: «deliberar es perder el tiempo».

Las referencias anteriores son realidades que hemos experimentado y que, además, han uniformado nuestra historia republicana. Sin embargo, cuando estudiamos los cuatro principios de la democracia representativa y los vemos a lo largo de los diferentes gobiernos representativos en la historia del país, nos damos cuenta de que un elemento fundamental como ha sido la deliberación previa a las decisiones, es tan poco importante que, por ejemplo, Congresos de la República en tiempos de Fujimori hicieron escuela con la ley sorpresa, la ley que entraba a ser debatida a la una y media de la mañana al término de un debate y que era publicada

capel.indd 77 10/2/08 3:09:54 PM

a las seis de la mañana en el *Diario Oficial El Peruano*. Allí no se había cumplido ninguno de los elementos básicos y previstos en la democracia representativa, que acá lógicamente no habían hecho escuela o cultura política; por el contrario, muchos políticos que se sienten muy demócratas han defendido estas posiciones a contracorriente de la representatividad democrática.

De lo tratado hasta aquí, creo firmemente en la construcción de bases que ayuden a funcionar la democracia representativa. Dichas bases tienen que servir en la medida que los representantes que se dediquen a esa función cumplan su cometido y sean un elemento de comunicación y vinculación entre el elector ciudadano y el Estado. Por otra parte, estas bases también deben servir para que los espacios institucionales —como por ejemplo el Congreso— den tratamiento privilegiado y oportunidad a que esa representación se exprese, función que en la actualidad no ocurre ni mucho menos en los actores de esa institución. Tampoco sucede respecto de los medios de comunicación; ejemplo de ello son los periódicos que hacen ranking para ver cuántos proyectos de ley presenta cada parlamentario, tergiversando así las verdaderas funciones de representación propias de una democracia.

¿Es bueno aquel parlamentario que presentó más proyectos de ley? No, como si el país estuviese mejor porque hubiere más leyes. Como si se pudiera seguir pensando una serie de leyes fundamentales a partir de iniciativas individuales y no desde un esfuerzo más institucionalizado. Lo cierto es que hay que ir cambiando nuestra manera de practicar la democracia, y eso tiene relación directa con el funcionamiento de sus representantes. En la propuesta que hemos hecho estamos insistiendo en representantes que estén mucho más vinculados, mucho más cerca del ciudadano, y que tienen que estarlo así, desde el sistema electoral, para estar en capacidad de actuar desde el cargo parlamentario.

Yo sigo escuchando a dirigentes del Congreso, Presidentes incluso, decir: «su principal tarea es legislar». No señor, su principal

capel.indd 78 10/2/08 3:09:54 PM

tarea es representar, porque es representante; el parlamentario, en una democracia representativa, legisla y fiscaliza, pero ese ser representante tiene que significar lo central de su tarea, como lo tiene que ser también para el regidor municipal. En el caso del regidor municipal, éste está pensando más en ser un alcalde en chiquito para un área y competir con el gerente de dicha área; no obstante, ello es lo menos importante en la función que él puede tener en el Consejo.

Por eso, respecto del caso de los regidores y los consejeros regionales, planteamos la importancia de afincarlos en el ámbito subnacional, a la jurisdicción de la cual estamos hablando. Si hablamos de la región, el regidor debe vivir y debe ser elegido en su provincia; entonces será representante de esa provincia y no de las demás. Empero, si hablamos de un consejo distrital, los funcionarios deben estar afincados en el barrio o en el caserío. Esto último, dicho sea de paso, es fundamental, porque en el Perú hay más de 60 000 centros poblados menores fuera del sistema político que no están integrados a sus distritos, y que tendrían que ser regidores los que los compongan, en un sistema que podría llegar a abarcar hasta los pueblos más pequeños.

Finalmente, este conjunto de propuestas se complementa en otros aspectos con medidas que buscan fortalecer los partidos políticos. En ese sentido estudiamos el proyecto del voto preferencial, la situación de los llamados tránsfugas, la cuota o el coeficiente mínimo que establecimos en el Congreso, antes de las elecciones. Así, de estos tres casos yo he propuesto mantener el voto preferencial, porque el ciudadano peruano siente que éste es un voto que ganó. Pero también es cierto que los partidos, con la misma razón, sienten que el voto preferencial les hace daño y que no existe democracia sin partidos de esa forma.

La alternativa que estamos planteando es permitirle que aquellos partidos que hagan elecciones primarias directas y abiertas —organizadas por la ONPE en una sola fecha para todos los parti-

capel.indd 79 10/2/08 3:09:54 PM

dos— ya no tengan obligación de usar el voto preferencial, porque en teoría ya lo habrán conseguido o empleado. Así, cualquier ciudadano que se inscriba en la ONPE tendrá la posibilidad de votar, lo mismo para los militantes, quienes podrán hacerlo para definir sus listas. Esa puede ser una alternativa.

En la encuesta del PNUD antes referida, hemos consultado también la vacancia automática del tránsfuga. Es cierto que en el tránsfuga hay toda una dimensión subjetiva. Pero el hecho objetivo e indiscutible es que un congresista es elegido porque se votó primero por un partido y luego se le eligió dentro de la lista de ese partido. Por consiguiente, si esa relación se rompió, cualquiera que sea la causa, la representación vacó, porque se quebró su cimiento.

El cinco por ciento puesto como valla electoral creo que está justificado con la experiencia que se ha tenido, con la cuota un poco inferior de las elecciones últimas. Y junto con ello habrá que cambiar la definición que da la Constitución actual sobre los partidos políticos, que entre otras cosas lleva a confundir y a dar tratamiento diferencial a partidos y movimientos. Lo que tiene que hacerse es una regla más simple y abandonar lo que ha sido una cultura antipartido, que comienza con la Carta vigente de 1993. Espero que estas ideas puedan ayudar al debate que ustedes, con tantos interesantes aportes de países hermanos, están realizando.

capel.indd 80 10/2/08 3:09:54 PM

Lecturas sobre los comicios en el Cono Sur

Line Bareiro

En este debate tan importante, me preguntaba ¿por qué tenemos que hablar de lecciones aprendidas?. ¿Cuál es nuestra capacidad real de aprendizaje? De parte de los politólogos y las politólogas es bastante limitada. Ello porque somos ciencia aparadigmática en la que cada cual aprende lo que puede; después, cada cual termina diciendo lo que quiere. Por lo tanto, tenemos un problema muy grande, muy serio, de actuar contingentemente. Es decir, conforme a las condiciones políticas también adecuamos —a veces— la teoría, los mecanismos, las técnicas que están a disposición. En esa línea tenemos una canasta de posibilidades bastante grande que se desarrolló en el mundo, y entonces usamos eso. Acabamos de escuchar algo interesantísimo respecto a que nuestra Constitución está limitando el poder de los partidos políticos, está limitando su fortalecimiento, con lo cual no se genera sistema. Tenemos, pues, un problema para la democracia y, en este mismo momento, es probable que existan reuniones, convenciones constituyentes, tendientes a mermar poder a los partidos políticos.

En la región, entonces, tenemos que pensar realmente lo que aprendemos; por el lado politológico, es complicado. De todas

capel.indd 81 10/2/08 3:09:54 PM

formas, creo que hay algunas cosas; pensando en el Cono Sur, éstos no son aprendizajes, ya que todos los organismos electorales han practicado ello; así, son lecturas mías sobre los comicios en el Cono Sur. Veamos.

Primero. El sistema electoral es un sistema dependiente del sistema político. Es decir, depende mucho de cómo es el sistema político para que podamos constituir un sistema electoral que efectivamente funcione. Dicho sistema político tiene bastante relación con la institucionalidad pública, por supuesto. En ese sentido, el contexto político es fundamental. Ustedes pueden decir, por ejemplo, que en Chile el sistema electoral impide un cambio, dejando casi siempre el empate entre derecha e izquierda. Bueno, eso tuvo que ver —en un momento específico— con una necesidad determinada; se construía así el sistema político. En realidad, cuando se construye desde el autoritarismo, con la participación de sectores democráticos, se van peleando los cambios uno a uno. Pero, entre tanto, su sistema político, su sistema electoral, da empate. Ello tiene que ver con las condiciones de su propia transición, no tiene relación con un problema teórico o de mecanismo. Claro, el mecanismo por supuesto hace que dé empate, porque en cada circunscripción electoral para sacar al segundo lugar como ganador se tiene aproximadamente que duplicar los votos; entonces, es muy difícil. Así, este tema que refiere que el sistema electoral es un sistema dependiente de otros y fundamentalmente del sistema político, es algo importante.

Segundo. No obstante, el sistema electoral tiene que ser independiente. Parece una contradicción, es decir, lo que pasa es que una cosa es analizar que tiene esta relación con el sistema político y otra es que tiene que responder a esa relación. Es decir, no debemos olvidar que la guerra civil en el Líbano comenzó cuando ya no respondía, ya no había mayoría cristiana y simplemente se mantenía un sistema endurecido que no estaba respondiendo a la realidad. Entonces, eso es importante, pero por otra parte el sistema como tal tiene que tener independencia. Ahí es imprescindible

capel.indd 82 10/2/08 3:09:54 PM

la legitimidad del organismo electoral, su credibilidad e independencia para que en todas las partes en que se presente, crean que esta conducción es la adecuada y que la forma en que se deciden los escaños es válida. En sí mismo, es un sistema independiente. Yo siento que si revisamos las modificaciones a las leyes electorales, no pasa un año sin que en cualquiera de nuestros países se haya realizado un cambio. Es un sistema planteado desde la década de 1980 y fortalecido a partir de 1990 con un fino cambio. Tengo una cierta preocupación, porque siento que tales ocasiones fueron demasiado adecuadas para quienes tuvieron el poder en ese momento.

Tercero. El modelo adoptado para conseguir la legitimidad del organismo electoral puede ser muy diferente. Yo no dejo de asombrarme de que en la Argentina no se desarrollen mayores problemas, pues el Poder Ejecutivo convoca a elecciones y el Ministerio del Interior es el que las organiza. Tampoco puedo decir que no funcionen ni que estén deslegitimadas. Pero tengo que decir que personalmente prefiero los sistemas. Los países buscan sus sistemas y cuando no los encontraron establecieron pactos entre los partidos políticos; en otros lados, como en Bolivia, se buscó a notables, y eso les funcionó. Lamentablemente, rompieron un poquito con todos sus notables muy de pronto. En el caso paraguayo, se logró algo asombroso con esa legitimidad del sistema electoral; ello fue la demostración de que podía haber instituciones y funcionamiento sin corrupción, o, mejor dicho, con una corrupción sistémica. Pero ¿qué pasó? Se llegó a un punto ahora, en estas elecciones, en las cuales los integrantes del Tribunal Electoral llegaron a tal grado de conflicto interno que trascendió totalmente y que parece ser dependiente del momento e intereses políticos a los que responden; es impresionante cómo ello rompe esa confianza, pues exactamente los mismos miembros que habían ganado el respeto, los mismos miembros que habían logrado ponerse como ejemplo y descartar la necesidad de un cómputo paralelo, esos mismos miembros en un momento distinto entran en un conflicto de tan alto nivel, que se termina pidiendo juicio político para ellos.

capel.indd 83 10/2/08 3:09:54 PM

Inclusive, he visto cómo instituciones de transparencia desde la sociedad civil decían: ¿qué vamos hacer?, ¿pedimos la destitución de los tres o hacemos lo posible para que puedan trabajar juntos, para que se vuelvan hablar?, etc. Este tema no es menor, porque cuestiones como éstas terminan afectando el proceso. Imagínense, allí tienen un organismo dependiente y en el otro caso el Ministerio del Interior convocando a elecciones, es decir, no podemos afirmar que las cosas son sólo una cuestión técnica. En cambio, sí podemos decir que el fortalecimiento del estado de derecho es clave para que funcionen las elecciones. En ese aspecto nosotros estamos con dificultades en la mayoría de los países de la región; en Uruguay no, pues allí logran esto, no pudiéndose hablar en tal caso de un deterioro.

Cuarto. El sistema electoral está para generar representación. Su razón de ser es la democracia, ya que existen partes distintas, y su inclusión hace ver cuánto pluralismo tiene el sistema electoral. Pero ¿qué es lo que se incorpora? Sabemos que lo territorial se incorporó, conocemos que se incorporaron las diferencias ideológicas, mas hay otras diferencias que indudablemente están pugnando allí por ser integradas. Ejemplo de esto es la diferencia sexual que, en muchos países, ya no se está trabajando con sistemas de cuotas, sino con un sistema de integración al sistema electoral; un modo inventado en Francia como un sistema paritario que consiste, simplemente, en integrar al sistema electoral, al sistema normal la diferencia sexual y otras más, las mismas que hasta ahora estaban como un sistema de compensación.

Ahora bien, un sistema electoral lo que no puede hacer es mejorar la calidad de la representación; no puede ponerse a calificar, a exigir que los integrantes del sistema tienen que ser egresados universitarios, etc. Primero, porque ninguna formación nos da necesariamente mejores parlamentarios y parlamentarias. Segundo, porque no vamos a volver al tipo de voto censitario, espero; y, tercero, porque tenemos un problema en nuestras sociedades, pues los sistemas políticos son reflejo de lo que son las sociedades,

capel.indd 84 10/2/08 3:09:54 PM

igual que los liderazgos y lo que podamos generar como sociedad. En ese sentido, el sistema electoral es fundamental, pero no nos soluciona la mala calidad de la representación. Allí en donde la representación es mala por distintas cuestiones —por ejemplo, en este momento en que vivimos una tendencia a la concentración de poder—, las reformas constitucionales no tienden hoy a la democratización, como en las décadas de 1980 y 1990, sino que propenden a una mayor concentración del poder, a las reelecciones —definidas e indefinidas—, etc. Ésta es una cuestión que yo temo mucho; así, me parece muy interesante el caso ecuatoriano, pero también reconozco que su Constitución —la actualmente vigente— es un documento democrático ejemplar. Entonces, ¿qué es lo que significa en la práctica este tema de plantear el quitar poder a los partidos políticos?

Como ya lo señalé rápidamente, el sistema electoral —sea como esté construido técnicamente—, obviamente puede determinar al sistema político. Éste es el caso de Chile, que obliga a tener una mitad de derecha y otra de centro-izquierda en el país. Ello genera tensión sobre todo por el lado de la Concertación, que continuamente está planteando modificar eso, pero que no tiene los votos necesarios; entonces, mientras no tengan los votos para hacer la modificación constitucional, pues les corresponde respetar el proceso, porque esa fue la clave del funcionamiento de su transición.

El sistema electoral, por otra parte, puede generar mecanismos de inclusión. Acá voy a traer lo que estamos estudiando sobre las cuotas con el IIDH y CAPEL; ahí estamos viendo cuatro condiciones para que éstas tengan efecto. El estado de derecho es fundamental para que funcionen las cuotas —la gente dice, «no funcionan», claro, si ponen una disposición sin mayor convicción—; entonces, a) tiene que funcionar el estado de derecho; b) debe existir una ciudadanía activa de las mujeres, pues en los países que mejor funcionó se judicializó el asunto —por ejemplo, en Argentina y Costa Rica; se judicializó el tema también en el Perú, recurriendo hasta la Comisión Interamericana de Derechos Hu-

capel.indd 85 10/2/08 3:09:54 PM

manos—, es decir, hubo una cuestión activa para que funcione y se respete la ley; c) el tema técnico creo que viene en tercer lugar, pues si se plantea una regulación y es necesario anular algunas listas, y no se cumple —porque el poder tiende a reproducirse, y donde hay poder se concentra y no se desconcentra—, se generan mecanismos de desconcentración, que es lo que hicieron los sistemas electorales con los territorios; d) debe haber una ciudadanía que esté a favor de la inclusión, es decir, una opinión pública favorable pues de otra manera es muy difícil que ésta se produzca. Y no me meto con liderazgos, porque vivo soñando en que tengamos algún liderazgo como el de Nelson Mandela, pero no lo tenemos.

Quinto. La otra lección es que las elecciones y la democracia son caras, son probablemente más caras que el autoritarismo. Por ello debemos argumentar suficientemente bien y actuar de manera tan transparente y correcta que pueda valer la pena para la gente, el gasto que significa; esto sobre todo en un continente que prácticamente no cobra renta personal, ni cobra impuestos directos y recauda los más injustos que son los impuestos indirectos. Entonces, mientras mantengamos en las espaldas de la gente algo tan brutal con esto, es obvio que muchas veces se perciba que hay un desperdicio de la experiencia y de los recursos. Estos son bienes demasiado importantes, son caros, pero para mí valen la pena, pero siempre y cuando estén bien usados y haya una rendición de cuentas con un reglamento y multas claramente establecidos.

Sexto. Otra lección corresponde al uso de la tecnología, pero de una forma crítica. Yo creo que las urnas electrónicas son un avance; ahora si se desprestigian de manera tal que la gente no cree y piensa que eso está realmente programado a favor del poder, hay que ver y medir muy bien si vale la pena. En Argentina les funciona todavía, a pesar de que los mayores trastornos vinieron de eso, junto con un problema también ciudadano —pues trabajan todavía con las boletas: cada opción tiene una boleta para cada candidatura, con lo cual resultan miles de boletas—. Así, hay pasos previos que no pueden estar referidos sólo a la electrónica, sino

capel.indd 86 10/2/08 3:09:54 PM

por ejemplo al uso de una boleta única por candidatura. Nosotros tenemos que pensar cuál es el uso apropiado de la tecnología, para qué es adecuada, porque nosotros tenemos que ser fieles al objetivo principal que es la democracia y la representación. Entonces, acá hay un tema importantísimo: no tenemos un buen sistema de control del cómputo electrónico, y éste es un tema que nosotros aprendimos a controlar en la mesa electoral.

Séptimo. Otra lección, la necesaria prudencia. Tuvimos ya muchas elecciones —no sólo en el Cono Sur— que resultaron empates. Creo que ya no es el caso sólo del sistema electoral, los responsables de los organismos electorales tienen que tener una prudencia muy grande en el manejo de la información. Es una cuestión de ser transparente, además de realizar una labor muy seria y responsable. Yo estoy convencida de que las elecciones competitivas son el gran instrumento de inclusión, siempre y cuando el sector excluido tenga capacidad de constituirse en sujeto. Así, Bolivia nos mostró que se puede construir eso; un sector que desde el contrapoder tuvo la capacidad de reposicionarse y ejercer poder, pero en este momento no está a la altura de mantener la unidad nacional... no obstante, ello a lo mejor es otro tema que no tiene que ver, pero sí es cierto que, produciendo un liderazgo como el que se generó, lograron superar la cuota normal de un gobierno con más del 20% y pasaron el 50% para sorpresa del mundo.

Para terminar, no quiero dejar de mencionar la importancia de la participación ciudadana en distintos aspectos. Y no me refiero solamente a la participación, abstencionismo, a las candidaturas, me refiero a cuestiones de la relevancia, de la participación como integrantes de mesa. Sin embargo, no necesariamente estas formas de participación garantizan nada; hay allí, pues, una tensión y, por supuesto, la importancia y control de los grupos.

Algo que sí aprendí de los comentaristas de fútbol es que ellos primero dicen si se ganó o perdió el partido, y después ven los detalles. Yo creo que en el Cono Sur nosotros ganamos el partido,

capel.indd 87 10/2/08 3:09:54 PM

tenemos elecciones competitivas, se reconocen los resultados de los comicios..., y después vienen los detalles que he mencionado.

Por otro lado, me gustaría mucho que en los cursos interamericanos toquemos el tema de los Estados Unidos, pues es una realidad si bien diferente, de la que podemos también aprender. América Latina y el Caribe han dado pasos importantísimos con mucho sacrificio, con bastante dificultad, pero nos cuesta reconocer al otro. Si bien el sistema Estadounidense es diferente del nuestro —claro, no es un sistema de participación de escaños, como antes estudiábamos, de mayoría proporcional nada más—, es el conjunto de cuestiones que tiene que ver con ello, la institución, el padrón, las circunscripciones, las candidaturas, incluyendo las internas partidarias; hay sistemas que se deslegitiman porque se permiten trampas en los partidos grandes, aunque después en las nacionales no haya fraude. Entonces, ese tema es muy importante; después está lo instrumental, la tecnología, el control oficial y el control ciudadano. Miren, hay cuestiones que son importantísimas, esto del balotaje es importante, está generado para tener legitimidad, pero, en algunos casos sí funciona mejor. Es este conjunto de cosas lo que hace el sistema electoral y no sólo el sistema de repartición de escaños. No obstante, hay modas; así, yo no puedo decir que el sistema de mayoría con circunscripciones uninominales sea necesariamente más democrático —lo vemos recientemente en el Caribe, donde se excluía a todo un sector a partir de ese sistema de mayoría. Yo creo que es un sistema que los análisis, sobre todo los norteamericanos, han mostrado que es influyente, pero termina siendo de mujeres, de minorías, de una serie de cosas y no puedo afirmar que sea más democrático que un sistema uninominal, que los sistemas europeos con las listas... sin embargo, hay un desprestigio en América Latina respecto a lo que llaman las listas sábanas junto con los liderazgos partidarios. Bueno, y lo último que quería hacer era más que un aprendizaje, una apelación: procurar, por lo menos, no perder lo ganado; es una de las pocas cosas en las que en verdad avanzamos en América Latina.

capel.indd 88 10/2/08 3:09:55 PM

Panel 2
Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de procesos electorales y la resolución de conflictos

Auditorio del Hotel Meliá
[Lima, 4 de diciembre de 2007]

De izq. a der.: Jesús Orozco, Luis A. Sobrado, José Thompson & Javier Cabreja

Lecciones aprendidas sobre organización de procesos electorales y resolución de conflictos en América del Norte
(con especial referencia a la impugnación de la elección presidencial mexicana de 2006)

J. Jesús Orozco Henríquez

Agradezco cumplidamente al Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú, así como de manera muy especial al Dr. José Thompson, su amable invitación para participar en este importante y prestigiado curso que hoy ve su decimotercera edición. Ello me permite abordar algunas de las lecciones aprendidas sobre la organización de las elecciones y la resolución de conflictos en América del Norte, con especial referencia a la experiencia mexicana con motivo de la impugnación y calificación de la elección presidencial de 2006, que se caracterizó por sus resultados ajustados.

La agenda político-electoral ha cambiado con el advenimiento del presente milenio. En efecto, en el marco del inicio de la llamada «tercera ola democratizadora»[1] a fines de la década de 1970, los temas prioritarios que reclamaban atención en los países latinoamericanos se relacionaban con los sistemas electorales y la integra-

[1] Cf. Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Londres: Norman, 1991.

capel.indd 91 10/2/08 3:09:57 PM

ción de la representación política; las garantías de autonomía del organismo electoral encargado de la organización de los comicios, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros; las garantías de inclusión y confiabilidad del registro electoral, al igual que el establecimiento de condiciones equitativas para la competencia electoral.

Reconociendo la contribución significativa de los tribunales electorales en los procesos de transición y consolidación democrática en la región latinoamericana desde entonces[2], es claro que la agenda actual demanda avanzar en la adopción de garantías orgánicas y procesales para la impartición de justicia electoral; garantías para el control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos; la garantía jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos; mecanismos para impedir intervenciones

[2] Respecto de América del Norte, sólo México sigue el modelo latinoamericano de encomendar a organismos electorales especializados constitucionales autónomos (si bien algunos pertenecientes al Poder Judicial) la organización de los comicios y la resolución de conflictos electorales federales, en tanto que la primera es competencia del Instituto Federal Electoral y la segunda del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en el entendido de que en varios otros países latinoamericanos ambas tareas se encomiendan a un solo organismo, frecuentemente denominado tribunal electoral, aun cuando en algunos se les designa corte, jurado, consejo o junta). En cambio, en Canadá la organización de los comicios federales se encomienda a un organismo autónomo, el llamado Elecciones Canadá, y la resolución de conflictos comiciales es competencia de los tribunales ordinarios. Por su parte, en los Estados Unidos de América, tanto la organización como la resolución de conflictos electorales federales y locales es originariamente competencia, respectivamente, de organismos gubernamentales y tribunales ordinarios locales (salvo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la cual está a cargo de una entidad pública autónoma de carácter federal, que es la Comisión Federal de Elecciones); tratándose de las elecciones federales, cabe también alguna impugnación por razones de constitucionalidad ante la Suprema Corte, vía *certiorari*, y, finalmente de ser el caso, ante la respectiva cámara de Representantes o del Senado, atendiendo al principio constitucional de que cada cámara es juez de las elecciones de sus respectivos miembros, en el entendido de que las decisiones relacionadas con las elecciones presidenciales corresponderían, en su caso, a la unión de ambas cámaras, por lo que se estaría en presencia de un contencioso constitucional electoral de naturaleza predominantemente política, en lugar de la propiamente jurisdiccional que prevalece en el resto de los países americanos (salvo Argentina que adopta un régimen similar al estadounidense).

capel.indd 92 10/2/08 3:09:57 PM

indebidas de terceros en medios electrónicos de comunicación y proteger la libertad de expresión, junto con garantías a la legalidad e institucionalidad ante resultados electorales ajustados.

Precisamente, la existencia de resultados electorales ajustados es un signo de los tiempos en gran número de países en el orbe y reflejo de elecciones competitivas, lo cual es un indicador del carácter democrático del respectivo régimen electoral en el que diversas fuerzas políticas pueden resultar triunfadoras. Piénsese, por ejemplo, en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de América en los años 2000 y 2004, así como en las de Ucrania y Taiwán en 2007. Asimismo, en las elecciones parlamentarias de Alemania e Italia, al igual que en las elecciones presidenciales de Costa Rica y México, todas ellas en 2006.

De la misma forma, en el ámbito local latinoamericano, la elección de San Salvador, República del Salvador, del mismo año, que se definió por un puñado de votos; o la de Papalotla, Estado de México, que se decidió por un solo voto después de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (en lo futuro, Tribunal Electoral) realizara el recuento de la votación recibida en una casilla impugnada, como resultado del cual revocó la constancia que la autoridad administrativa electoral le había otorgado al candidato originalmente ganador por un voto con el objeto de otorgársela a uno distinto que, auténticamente, había ganado por un solo voto. En realidad, si se atiende únicamente a las elecciones municipales mexicanas, en el transcurso del presente siglo han sido varias las que se han llegado a decidir por menos de un centenar de votos e, incluso, han tenido lugar empates, requiriéndose de nuevos comicios para dirimir el ganador, en el entendido de que todas las resoluciones que eventualmente ha emitido el Tribunal Electoral sobre el particular han sido acatadas. Lo anterior, se insiste, es acorde con el principio democrático que postula la regla de la mayoría, según el cual la diferencia de un solo voto válido define al ganador.

capel.indd 93 10/2/08 3:09:58 PM

Pues bien, por lo que se refiere a la elección presidencial mexicana de 2006, en términos generales es posible distinguir dos aspectos o pretensiones relacionados con la impugnación promovida por la Coalición Por el Bien de Todos: 1) La relativa a la modificación de los cómputos distritales de la elección presidencial y, en su caso, la declaración de un cambio de ganador en la elección presidencial, como consecuencia del recuento de resultados electorales, esto es, el recuento total de votos, así como la nulidad de la votación recibida en diversas casillas; y 2) La relacionada con la invalidez o nulidad de la elección presidencial, como consecuencia de la comisión de diversas irregularidades. Mientras que la primera fue objeto de estudio y respuesta al resolver todos y cada uno de los juicios de inconformidad, la segunda fue abordada, como lo establece el artículo 99º, fracción II, constitucional, una vez resueltos los referidos juicios de inconformidad, es decir, al momento de calificar la elección presidencial.

A continuación me permitiré exponer los principales aspectos de la referida impugnación. Mi convicción es que las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral que le recayeron se encuentran estrictamente basadas en lo establecido en la Constitución y la ley, además de ser consistentes con los precedentes jurisprudenciales establecidos por el propio Tribunal Electoral y que se sustentan en todos los elementos probatorios existentes en autos, además de ser acordes con estándares internacionales y los criterios jurisdiccionales prevalecientes en países democráticos con normativa similar. En todo caso, debe tenerse presente que, atendiendo a los principios de publicidad y transparencia que han regido la actuación del Tribunal Electoral, las resoluciones relacionadas con la impugnación y calificación de la elección presidencial de 2006 (al igual que todas y cada una de las sentencias que ha emitido) son susceptibles de ser consultadas vía Internet (<www.trife.org.mx>); asimismo, los expedientes correspondientes se encuentran a disposición de cualquier interesado en el archivo del citado tribunal.

capel.indd 94 10/2/08 3:09:58 PM

Modificación de los resultados electorales y, en su caso, cambio de ganador de la elección presidencial

Recuento general de votos

El régimen legal de los resultados electorales federales y la posibilidad de su recuento en 2006, tal y como recurrentemente lo interpretó la Sala Superior y lo puntualizó con motivo de la elección presidencial de julio de ese año —incluso, su nueva integración coincidió sustancialmente con motivo del recuento parcial ordenado en diciembre de 2006, ante la impugnación de los resultados de la elección para gobernador de Tabasco—, es el siguiente:

- El escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla es realizado por la mesa directiva (mesa receptora de votos) al finalizar la jornada electoral en presencia de todos y cada uno de los representantes de los partidos políticos y demás público interesado. Inmediatamente, se levanta un acta con los resultados del escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla, de la cual tienen derecho a recabar un ejemplar los representantes de todos y cada uno de los partidos políticos.[3]

  Posteriormente, se integra un paquete electoral con todas las boletas utilizadas (los votos válidos y los nulos) y las boletas sobrantes e inutilizadas, así como, en un sobre distinto denominado «expediente de casilla», las actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo de la casilla y demás documentación relevante. Dicho paquete electoral se remite, bajo la responsabilidad del presidente de la mesa directiva de casilla y en compañía de los representantes de los partidos políticos que lo de-

[3] Es también derecho de los representantes de los partidos políticos presentar escritos de protesta ante cualquier irregularidad ocurrida durante la votación o el escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla. Dicho escrito de protesta se puede presentar ante la propia mesa directiva de casilla o el consejo distrital correspondiente hasta antes de que inicie la sesión de cómputo respectiva.

capel.indd 95 10/2/08 3:09:58 PM

seen, al consejo distrital correspondiente[4], al cual se le adhiere otro ejemplar del acta de escrutinio y cómputo de la casilla para su entrega al presidente del propio consejo distrital, misma que sirve de base para los resultados preliminares de la elección.

La mesa directiva, que también es la encargada de recibir la votación, se integra con ciudadanos escogidos al azar entre los aproximadamente 1500 vecinos en donde se instalará determinada casilla. Así, previa capacitación por parte del Instituto Federal Electoral, dichos ciudadanos son objeto de un nuevo sorteo para seleccionar a cuatro funcionarios propietarios y tres suplentes, cuyo nombramiento a cargo del Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral (IFE) durante la etapa de preparación de la elección es susceptible de impugnación por cualquier partido político inconforme.

- El miércoles siguiente a la jornada electoral celebrada en domingo, se lleva a cabo el cómputo distrital de la elección en el consejo distrital del IFE respectivo (tratándose de la elección presidencial, en cada uno de los 300 distritos electorales, por lo que cada consejo realiza el cómputo distrital de los resultados de aproximadamente 435 casillas). Al efecto, se abren los paquetes electorales de las diversas casillas y se extrae (del expe-

[4] Según lo previsto en la ley, cuando se presenta un medio de impugnación contra los cómputos distritales electorales, el respectivo secretario del consejo distrital debe enviar copia de las actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo relativas a determinada casilla impugnada al Tribunal Electoral, por lo que oficiosamente dicho secretario se ve requerido a abrir el paquete electoral, en el entendido de que lo único que propiamente examina para el efecto es el llamado «expediente de casilla», dejando intactos los demás sobres que contienen los votos válidos y los votos nulos, así como las boletas sobrantes e inutilizadas, los cuales quedan a disposición del Tribunal Electoral para cualquier otra diligencia que se sirva ordenar, como ocurrió en los casos en que se ordenó la diligencia de apertura de paquetes para la realización de un nuevo escrutinio y cómputo de casilla en los supuestos legales correspondientes; por tanto, aun cuando con motivo de la impugnación de la elección presidencial se abrieron los paquetes electorales de las casillas impugnadas en los consejos distritales del IFE para extraer las referidas actas y enviárselas al Tribunal Electoral para cumplir con lo previsto legalmente, ello no implicó que se abrieran los sobres que contenían los votos válidos y los votos nulos ni las boletas sobrantes e inutilizadas.

capel.indd 96 10/2/08 3:09:58 PM

diente de casilla respectivo) el acta de escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla y si los resultados coinciden con los contenidos en el acta en poder del presidente del consejo distrital, se asientan en las formas establecidas para ello.

- De acuerdo con la ley, si los resultados de las actas no coinciden o se detectan alteraciones evidentes que generen duda fundada sobre el resultado, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del presidente del consejo, o bien existan errores evidentes en las actas, el consejo distrital realizará un recuento o nuevo escrutinio y cómputo de la casilla.

- Los resultados derivados, en su caso, del recuento sustituyen a los preliminares de las respectivas casillas y, sumados a los de aquellas actas que no presentaron problema alguno, dan lugar al cómputo distrital de la elección, los cuales son considerados resultados oficiales y se plasman en la respectiva acta de cómputo distrital.

- De acuerdo con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los resultados susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal Electoral son precisamente los contenidos en las actas de cómputo distrital (300, por lo que se refiere a la elección presidencial, las cuales, a su vez, reflejaban los resultados de las 130 477 casillas instaladas en 2006),[5] a través del juicio de inconformidad que se presenta ante el respectivo consejo distrital, debiéndose precisar también en el juicio correspondiente, de acuerdo con la ley, cada una de las casillas cuyos resultados se combaten.

  En este sentido, la propia ley establece que los partidos políticos o coaliciones interesados en impugnar los resultados de la

[5] Sólo once casillas, de las 130 488 aprobadas, no se instalaron, lo cual representa la cifra más baja de las últimas cinco elecciones.

capel.indd 97 10/2/08 3:09:58 PM

elección presidencial se encuentran obligados a combatir cada uno de los cómputos distritales realizados por los respectivos consejos distritales del IFE y a precisar cada una de las mesas receptoras de votos cuya acta de escrutinio desean impugnar.

En relación con los resultados de la elección presidencial de 2006, sin embargo, lo que auténticamente realizó la Coalición por el Bien de Todos fue la impugnación de sólo 230 de las 300 actas de cómputo distrital. Incluso, varios de los cómputos que sí se impugnaron no combatieron la totalidad de las casillas, en el entendido de que también la ley procesal electoral exige que en todo medio de impugnación contra los cómputos distritales se precisen las casillas cuestionadas. En este sentido, no sólo no se combatieron las aproximadamente 30 000 casillas de los 70 distritos no impugnados por la coalición sino que de los 230 distritos que sí se impugnaron (y que abarcaban aproximadamente 100 000 casillas) sólo se combatieron menos de 43 000 mesas receptoras de votación; es más, respecto de estas últimas sólo se pidió el recuento de aproximadamente 22 000 casillas, de las cuales **el Tribunal Electoral ordenó el recuento de 11 724 (esto es, aproximadamente el 53% de las impugnadas** o 9% de las instaladas), que fueron las únicas en las que, atendiendo a lo previsto en la ley, resultaba jurídicamente procedente, en virtud de que las actas respectivas efectivamente contenían alguna inconsistencia o error evidente.

- Por tanto, todos aquellos cómputos, tanto distritales (70, en la elección presidencial de 2006) como de las correspondientes casillas (más de 80 000 en tal elección), que no fueron impugnados, quedaron excluidos de revisión jurisdiccional y, por ende, no pudieron ser objeto de revisión en las sentencias respectivas. En efecto, atendiendo a lo previsto en los entonces artículos 41º, fracción IV, de la Constitución federal y 72º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, si un cómputo electoral no se impugna, el resultado que contiene deviene definitivo e inatacable. Este

capel.indd 98 10/2/08 3:09:58 PM

último precepto establece expresamente que las elecciones cuyos cómputos no sean impugnados en tiempo y forma se considerarán válidas, definitivas e inatacables, sin que el Tribunal Electoral tenga atribuciones para actuar oficiosamente, pues, en tanto órgano jurisdiccional tercero imparcial, sólo está autorizado para hacerlo previa instancia de parte. Evidentemente, si los integrantes del Tribunal Electoral hubiesen pretendido ignorar tal disposición y procedido a revisar cómputos no impugnados, habrían incurrido en responsabilidad; es claro que no se le puede pedir a un tribunal que viole la ley o deje de ser imparcial.

- Ciertamente, el Tribunal Electoral cuenta con atribuciones legales para ordenar diligencias para mejor proveer (así fue como ordenó el recuento del 53% de las mesas impugnadas), pero debe subrayarse que sólo es posible ejercerlas respecto de aquellas casillas cuyos resultados electorales hubiesen sido efectivamente impugnados, pues, si ello no ocurrió así, tales resultados no son susceptibles de revisión jurisdiccional.

  Cabe advertir que durante las sesiones de cómputo distrital de la elección presidencial de 2006, siguiendo un criterio administrativo habitualmente observado desde antaño, los diversos consejos distritales del IFE interpretaron, por lo general, que «error evidente» en las actas era aquel que, una vez advertido, tenía cierta magnitud. Entonces, fue así como se realizó el recuento de 2864 casillas, propiciando que la diferencia entre el primer y segundo lugar fuese aproximadamente del 0,58%, de acuerdo con los resultados oficiales del IFE.

  Al respecto, el Tribunal Electoral adoptó un criterio más amplio dentro del marco legal y consideró que si el error era en los denominados rubros fundamentales (número de ciudadanos que votó en la casilla, votación emitida y número de boletas extraídas de la urna), así fuese la inconsistencia o diferencia de tan sólo una unidad entre tales cifras, el consejo distrital

capel.indd 99 10/2/08 3:09:58 PM

habría tenido obligación de realizar el recuento de oficio. Empero, si el error hubiese sido con respecto a algún otro rubro (por ejemplo, número de boletas sobrantes e inutilizadas), el consejo sólo habría tenido obligación de realizar el recuento si se le hizo notar por algún representante de partido político, toda vez que de no haber sido así no cabría estimarlo como error evidente en tanto que no habría sido siquiera materia de la sesión de cómputo correspondiente.

Una vez que se verificó el recuento por el Tribunal Electoral en las referidas 11 724 casillas, la diferencia entre el primer y segundo lugar se redujo en una centésima. Así, de 0,58%, según los resultados oficiales derivados de los cómputos distritales, una vez corregidos jurisdiccionalmente los errores contenidos en las actas respectivas, persistió aún una diferencia de 0,57 % entre el primer y segundo lugar.

Diferente regulación en otros regímenes electorales

a) Costa Rica:

Es pertinente advertir que, a diferencia de otros regímenes electorales, como el de Costa Rica, que sí prevén expresamente la atribución del correspondiente Tribunal Supremo de Elecciones para realizar por propia autoridad un nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en todas y cada una de las respectivas mesas, en México, como se apuntó, ello no es posible sino bajo ciertos supuestos, en virtud de las siguientes diferencias sustanciales entre ambos tipos de sistemas, abstracción hecha del número de electores entre ambos países:

i) *La integración de las mesas receptoras de votos*. Mientras que en Costa Rica tales mesas se integran con representantes de los partidos políticos, en México se conforman —desde 1991 con la creación del IFE—, con ciudadanos

capel.indd 100 10/2/08 3:09:58 PM

escogidos al azar entre los vecinos donde se ubicarán las casillas y, después de ser capacitados por el propio IFE, se realiza un nuevo sorteo para seleccionarlos. Esta designación como funcionarios es susceptible de impugnación ante el Tribunal Electoral por los partidos políticos inconformes en la etapa de preparación de la elección, en el entendido de que los propios partidos políticos tienen derecho a nombrar representantes en cada casilla durante la jornada electoral pero únicamente con funciones de vigilancia.

ii) *La naturaleza y atribuciones del órgano que resuelve las impugnaciones.* Mientras que en Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones ejerce tanto atribuciones administrativas como jurisdiccionales, pues no sólo organiza la elección sino resuelve las correspondientes impugnaciones, por lo que tiene facultades para revisar oficiosamente la actuación de las mesas receptoras de votos en tanto que son propiamente órganos subordinados de aquél, en México tales funciones se encomiendan a organismos distintos. En efecto, como se sabe, en este último la organización de las elecciones es competencia del IFE a través, entre otros órganos, de las mesas directivas de casilla, que reciben la votación y realizan el escrutinio y cómputo de los votos el día de la jornada electoral, y los consejos distritales, que realizan los cómputos distritales el miércoles siguiente; por su parte, la resolución de los medios de impugnación contra los resultados de la elección presidencial es competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, la cual tiene el carácter de órgano jurisdiccional tercero imparcial suprapartes (los partidos políticos y la autoridad electoral administrativa), que no puede actuar oficiosamente sino previa instancia de parte, salvaguardando, entre otros, los principios de igualdad de las partes, presunción de validez de los actos de derecho público celebrados, con-

capel.indd 101 10/2/08 3:09:58 PM

gruencia entre lo pedido y lo resuelto en una sentencia, así como el carácter definitivo de los distintos actos y etapas del proceso electoral, en función de lo dispuesto en los artículos 41º y 99º, en relación con el 14º, 16º y 17º, de la Constitución federal.

Con independencia de lo anterior, se insiste, la diferencia propiamente fundamental con el régimen vigente en México en 2006 es que en Costa Rica se encuentra expresamente prevista la atribución-obligación para el Tribunal Supremo de Elecciones de realizar dicho nuevo escrutinio general.

b) Estados Unidos de América:

En algunas entidades federativas de los Estados Unidos de América se prevé legalmente el recuento general de la votación a solicitud de cualquiera de las partes (en su caso, a costa del peticionario sólo cuando finalmente no le asista la razón) o, de manera automática, por la propia autoridad electoral administrativa, cuando la diferencia entre el primer y segundo lugar sea inferior a determinado porcentaje (por ejemplo, en el Estado de Washington se prevé tal recuento automático cuando dicha diferencia es menor a 0,5%).[6]

En todo caso, debe tenerse presente que tampoco en Estados Unidos se prevé un recuento general de la votación de una elección presidencial, pues existen, al menos, tres Estados (Alabama, Illinois y Kentucky) que no prevén la posibilidad de impugnación ni recuento alguno y el recuento automático se prevé tan sólo en catorce Estados. Así, jamás podría haber un recuento en aquéllos y, salvo en los Estados que prevén algún recuento automático, es claro que se requiere de previa impugnación o solicitud de la parte interesada (con independencia

[6] Cf. Marie Garber y Abe Frank, *Contested elections and recounts*, 2 vols., Washington, D. C.: Federal Election Commission, 1990.

capel.indd 102 10/2/08 3:09:58 PM

de que la designación de los integrantes de las mesas receptoras de votación en las diversas entidades federativas de los Estados Unidos, por lo general, también es a propuesta de los partidos políticos y que, en la mayoría, la votación se realiza en forma automatizada, esto es, a través de diversos tipos de máquinas).[7]

Cabe advertir que, al igual que en las referidas entidades federativas de los Estados Unidos de América, en varios países latinoamericanos tampoco se prevé la posibilidad de recuento alguno parcial ni total de la votación recibida.

Reciente reforma legal en materia de recuento general de votos en México

En un número significativo de regímenes electorales, como el vigente en México en 2006, se ha considerado que la mayor certeza en el resultado electoral radica en las múltiples medidas de seguridad establecidas para la integración de las mesas receptoras de votos, así como para la identificación de los electores, el desarrollo de la votación y la realización del escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla. De ésta se levanta, como se mencionó, un acta suscrita por los funcionarios de casilla y los representantes de los distintos partidos políticos; estos, después de haber vigilado todo el procedimiento de votación, tienen derecho no sólo a presentar algún escrito de protesta ante cualquier irregularidad o anomalía que hayan advertido durante el desarrollo de la jornada electoral sino a recibir un ejemplar de la respectiva acta de escrutinio y cómputo para que puedan cotejar los resultados con los que pretendan manejarse como oficiales durante la sesión de cómputo distrital. De esa forma pueden hacer valer nuevamente sus derechos ante el propio consejo distrital frente a cualquier irregularidad o anomalía y, en su caso, ante el Tribunal Electoral a través del juicio de inconformidad.

[7] *Ibidem.*

capel.indd 103 10/2/08 3:09:58 PM

Al respecto, de acuerdo con el marco legal mexicano vigente en 2006, sólo en caso de que, previa impugnación, se advirtiera alguna irregularidad en la actuación de la autoridad electoral administrativa, es decir, del correspondiente consejo distrital, el Tribunal Electoral debe proceder a realizar un recuento en sede jurisdiccional. Ello, verbi gratia, al abstenerse indebidamente de realizar un nuevo escrutinio y cómputo de determinada casilla a pesar de que se actualizaban los supuestos legales, ya fuese porque los resultados de las actas no coincidían, porque se hubiesen detectado alteraciones evidentes en las actas que generaren duda fundada sobre el resultado, porque no existiere el acta de escrutinio y cómputo ni obrare en poder del presidente del consejo, o bien, porque existieren errores evidentes en las actas, según los términos analizados.

Sin embargo, según reforma al artículo 295º, párrafos 2 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de enero de 2008, como resultado de la reforma constitucional publicada el 13 de noviembre de 2007 se ha adoptado un nuevo sistema para el posible recuento de la votación. En efecto, teniendo en cuenta que un número significativo de ciudadanos ha considerado que la realización de un recuento general de votos automático ante resultados electorales muy estrechos podría contribuir a generar mayor certeza y legitimidad al ganador, la reciente reforma prevé que se realice cuando haya indicios de que la diferencia entre el primer y segundo lugar sea inferior al 1%. No obstante, este recuento también debe ser solicitado por el partido político cuyo candidato haya quedado en segundo lugar. Entonces, el consejo distrital competente del IFE (el miércoles siguiente a la elección) realizará el recuento de la votación recibida en todas y cada una de las casillas (mesas receptoras de votos) en el distrito correspondiente, en el entendido de que tal acto (u omisión de hacerlo) sería susceptible de impugnación ante el Tribunal Electoral, quien resolvería lo que en derecho procediera.

capel.indd 104 10/2/08 3:09:58 PM

Nulidad de la votación recibida en diversas casillas

Es oportuno recordar que una segunda pretensión de la Coalición por el Bien de Todos era la nulidad de la votación recibida en varias casillas. Después de hacer el estudio correspondiente en las aproximadamente 43 000 mesas receptoras de votos impugnadas, la Sala Superior llegó a la conclusión de que en 753 casillas se habían presentado irregularidades y que en tales casos había justificación para anular la votación en dichas mesas, lo cual implicó una reducción aproximada de otra centésima, estrechando la distancia entre el primer y segundo lugar de 0,57% a 0,56%, que fue la diferencia final.

En consecuencia, a través de la resolución de los 375 juicios de inconformidad promovidos por los diversos partidos políticos y coaliciones en contra de los resultados de los cómputos distritales de la reciente elección presidencial, el Tribunal Electoral ejerció un escrupuloso control de la regularidad electoral. Ello propició que se corrigieran los errores detectados en las actas de las casillas impugnadas o, en caso de que se identificaran irregularidades invalidantes, se privara de efectos a la votación recibida en las mismas. Se realizó, así, un ajuste cuantitativo de los resultados de las dos principales fuerzas políticas contendientes, las cuales se acercaron dos centésimas en total, disminuyendo la diferencia de 0,58 a 0,56 por ciento entre los candidatos postulados por el Partido Acción Nacional y la Coalición por el Bien de Todos (en el entendido de que las sentencias recaídas a cada uno de los referidos 375 juicios de inconformidad, según se mencionó, pueden consultarse vía Internet).

En este sentido, se llegó a la conclusión de que en la elección presidencial de 2006 votaron 41 557 430 ciudadanos mexicanos (alrededor de 4 000 000 más que en los comicios del año 2000) y que 233 831 votos separaron al primero del segundo lugar (equivalentes, según se apuntó, al 0,56%), sin que hubiera cambio de ganador, razón por la cual se declaró Presidente electo a quien obtuvo el mayor número de votos.

capel.indd 105 10/2/08 3:09:58 PM

Régimen de nulidad de elecciones

Junto a más de 60 000 procesos electorales para diversos cargos federales, estatales y municipales que se llevaron a cabo en México durante el período de noviembre de 1996 a octubre de 2006, solamente se llegaron a anular 33 elecciones constitucionales. En efecto, la Sala Superior decretó directamente la nulidad de diecisiete elecciones debido a que quedó acreditada la comisión de violaciones sustanciales o irregularidades graves que se estimaron determinantes para el correspondiente resultado electoral. Entre éstas se encuentra la elección de dos gobernadores estatales (Tabasco y Colima, respectivamente, en 2000 y 2002), dos diputados federales (Torreón, Coahuila, y Zamora, Michoacán, en 2003), un diputado local, once ayuntamientos y un concejal. Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral confirmó o, al desechar la impugnación, dejó firme la nulidad de dieciséis elecciones locales previamente decretadas por tribunales electorales estatales. Adicionalmente, dicho órgano jurisdiccional llegó a revocar la nulidad de 22 elecciones que habían sido decretadas por tribunales electorales locales o alguna sala regional.

De manera similar, en múltiples ocasiones se confirmaron jurisdiccionalmente resultados electorales con diferencia de un solo voto entre el primer y segundo lugar. Asimismo, en diversos casos se decretó algún cambio de ganador, ya fuese como resultado de haber realizado el recuento de la votación recibida en alguna casilla para corregir errores evidentes (por ejemplo, Papalotla, Estado de México) o de haber anulado la votación recibida en una o varias casillas por actualizarse irregularidades invalidantes o determinantes para el resultado en las casillas respectivas.

Cabe destacar que los tres partidos políticos con mayor fuerza electoral a escala nacional plantearon eventualmente la nulidad de alguna elección (o, en su caso, la respectiva revocación) o el cambio de ganador ante la Sala Superior del Tribunal Electoral. A todos y

capel.indd 106 10/2/08 3:09:58 PM

cada uno de ellos se les llegó a dar la razón cuando, atendiendo a los méritos del caso respectivo, jurídicamente les asistía.

Garantías de la regularidad electoral: Procedimientos correctivos y represivos

Ciertamente, el orden jurídico mexicano garantiza la regularidad electoral o el cumplimiento de sus normas a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral, el cual tiene propiamente un carácter correctivo puesto que revoca o modifica el acto de autoridad irregular a fin de reparar la violación cometida y, en su caso, restituir al promovente en el uso o goce del derecho político-electoral que le hubiere sido violado; en esa medida, se trata de un control directo de la juridicidad o regularidad (constitucional y/o legal) electoral. No obstante, dicha garantía también se ejerce mediante un régimen de responsabilidades en materia electoral, conformado por el conjunto de sanciones aplicables a los sujetos responsables (partidos políticos, ciudadanos y autoridades, entre otros) de las infracciones administrativas, delitos o causas de juicio político relacionados con la materia comicial; por ello, este último régimen tiene predominantemente un carácter represivo (en tanto que no corrige o priva de efectos a la irregularidad electoral sino, por lo general, castiga al sujeto infractor) y, por tanto, implica un control indirecto de la juridicidad o regularidad electoral.[8]

En general, sobre la base del principio de legalidad electoral —establecido en los artículos 41º, párrafo segundo, fracciones III y IV, así como 116º, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—, todo acto que la autoridad electoral realice al margen de la Constitución federal

[8] Cf. Carlos Arenas y J. Jesús Orozco Henríquez, «Derecho electoral», en *Enciclopedia jurídica mexicana*. México: Editorial Porrúa-UNAM, vol. IX, 2002, pp. 235-239 y 312; asimismo, Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, «El régimen represivo electoral (con especial referencia a las infracciones administrativas)», en *Revista Mexicana de Justicia*, sexta época, México, 2002, n.º 3, pp. 373 ss.

capel.indd 107 10/2/08 3:09:58 PM

y la ley carece de fundamento jurídico y, por tanto, es susceptible de ser considerado ineficaz, esto es, nulo o anulable.[9] Ello en el entendido de que en materia electoral, como en cualquier otro campo del derecho público, no toda violación de una norma legal electoral produce los mismos efectos (en tanto cabe, por ejemplo, la posibilidad de irregularidades no invalidantes), por lo que en tales casos cabría analizar si el orden jurídico establecido por el legislador democrático prevé algún otro tipo de consecuencia ante tales irregularidades, como sería, por ejemplo, determinada responsabilidad administrativa o, incluso, penal o derivada de juicio político al infractor.

En otros trabajos académicos, publicados con anterioridad al proceso electoral de 2006,[10] me ocupé de las características básicas del régimen federal de nulidad de elecciones. Siendo prolijo pretender abordarlas ahora, sólo quisiera referirme a tres cuestiones que estimo de capital importancia.

Conveniencia de regular expresamente las causas de nulidad de la elección presidencial

La primera de ellas se refiere a la elección presidencial y la conveniencia de que, en beneficio de la seguridad jurídica y la necesidad de contar en todo régimen democrático con reglas claras para la resolución de conflictos, en la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que

[9] Cf. Allan Brewer Carías, «La nulidad de los actos electorales: Una perspectiva constitucional comparada», en *Transición democrática en América Latina; reflexiones sobre el debate actual, Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*. San José, Costa Rica: IIDH/ CAPEL, 1990, pp. 92-106; cf. J. Jesús Orozco Henríquez, «Las causas de nulidad electoral en América Latina», en Orozco Henríquez (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo III, México: TEPJF, IFE, UNAM, UQR y PNUD, 1999, p. 1193.

[10] Cf. Jesús Orozco Henríquez, «Régimen federal de nulidades en materia electoral», en Orozco Henríquez *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México: Porrúa-UNAM, 2006, pp. 181-230.

capel.indd 108 10/2/08 3:09:58 PM

se encuentra en proceso se regulen de manera más precisa las atribuciones de la Sala Superior, tanto en lo que respecta al alcance de los medios de impugnación contra los resultados como a la calificación de esa elección. En efecto, es necesario establecer claramente la posibilidad, como ocurre con el resto de las elecciones federales, de que una de las pretensiones específicas del actor en el juicio de inconformidad sea la nulidad de la elección presidencial, regulándose legalmente las respectivas causas de nulidad. Al respecto, se debe puntualizar que la eventual nulidad de la elección presidencial debe ser objeto o materia de los respectivos medios de impugnación (caracterizados por el principio de contradicción, la carga probatoria de quien afirma que se cometieron determinadas irregularidades invalidantes, la congruencia entre lo pedido y lo resuelto en la sentencia y demás principios procesales atinentes), mas no reservar su análisis al momento de la «calificación de la elección presidencial» (como ocurre en conformidad con el marco jurídico en vigor y que, al parecer, seguirá siendo así). La naturaleza de ello es propiamente administrativa y su objeto no está determinado por las partes sino se traduce en una revisión de oficio del cumplimiento de los presupuestos indispensables para la validación de un proceso electoral, ajustándose a las pruebas aportadas por los interesados que obren en el expediente.

Al efecto, cabría ponderar si para la elección presidencial se adoptan términos similares a la denominada «causa genérica de nulidad de elección» prevista en el artículo 78º de la ley procesal electoral para las elecciones de diputados federales y senadores «cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral [...] se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección»; asimismo, convendría precisar los efectos que acarrearía si, eventualmente, quien obtuvo el mayor número de votos resulta inelegible.

Sin duda, la explicitación legal de las graves consecuencias que podría acarrear la comisión de este tipo de irregularidades o

capel.indd 109 10/2/08 3:09:59 PM

violaciones sustanciales, además de la indispensable seguridad jurídica, propiciaría que los protagonistas y demás órganos y sujetos involucrados asuman actitudes más responsables y respetuosas del orden jurídico electoral; del mismo modo, los partidos políticos o coaliciones interesados que insten al Tribunal Electoral para tal efecto estarían más conscientes de los elementos y extremos que deben satisfacer y acreditar para ver colmadas sus pretensiones sin estimar que corresponde al referido órgano jurisdiccional recabar las pruebas necesarias para decretar, eventualmente, la nulidad de determinados comicios.[11]

Sólo irregularidades que afecten el resultado pueden acarrear la nulidad de una elección

La segunda cuestión relevante es la vigencia del principio de que sólo irregularidades determinantes pueden acarrear la nulidad de una votación o una elección, de acuerdo con la doctrina científica iusadministrativista francesa y que prácticamente siguen todos los regímenes electorales de las democracias occidentales. Así, por ejemplo, en España, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece que la nulidad de votación o elección debe ser declarada no cuando ocurra cualquier anomalía sino sólo cuando acontezcan «irregularidades invalidantes»; México también recoge este principio al establecer que la nulidad de cierta votación o elección sólo puede declararse por irregularidades que se acredite hayan sido determinantes para el resultado respectivo.

[11] Incluso, cabría ponderar prever legalmente de manera expresa, aun cuando ya se contemple de manera implícita en nuestro orden jurídico electoral, el principio de presunción de validez de los resultados electorales, como consecuencia del principio más general del derecho administrativo consistente en que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas (incluidas las electorales) se presumen válidos y ajustados a los principios de constitucionalidad y legalidad, salvo prueba en contrario de quien pretenda impugnarlos ante un órgano jurisdiccional tercero imparcial (cf., *Justicia electoral y garantismo jurídico*, pp. 184-186).

capel.indd 110 10/2/08 3:09:59 PM

Como se mencionó, si una irregularidad (error, inconsistencia o vicio en el procedimiento) no tiene el carácter de determinante para el resultado —en tanto que no se demuestra que haya afectado sustancialmente este último, pues aún en el supuesto de que tal irregularidad no se hubiere verificado, el resultado habría sido el mismo—, no puede acarrear como consecuencia la nulidad del acto administrativo electoral. Prevalece entonces dicho resultado, acorde con el principio de conservación de los actos de derecho público válidamente celebrados, recogido también en México desde la jurisprudencia firme establecida por el entonces Tribunal Federal Electoral y que reconoció como obligatoria la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde el año de 1997, atendiendo al aforismo de que «lo útil no debe ser viciado por lo inútil».[12] En efecto, el ejercicio del derecho de voto activo por la mayoría de los electores que expresaron válidamente su sufragio, no debe ser viciado por las irregularidades o imperfecciones menores que no sean determinantes para el resultado electoral y, por tanto, sean insuficientes para acarrear la consecuencia anulatoria correspondiente.

No han faltado plumas acreditadas que han cuestionado la vaguedad de expresiones tales como violaciones «determinantes para el resultado de la elección» como requisito para decretar la nulidad de alguna elección. Ello ocurre también con otras expresiones, tales como «violaciones sustanciales», «forma generalizada», o «jornada electoral», por lo que cabe advertir que eso no da lugar a la discrecionalidad (en cuanto a la potestad de decidir libre y prudencialmente), sino al arbitrio del órgano jurisdiccional electoral competente (entendido como la apreciación circunstancial dentro del parámetro legal). Es necesaria, pues, la aplicación técnica de los conceptos jurídicos indeterminados que exigen precisión del supuesto previsto en la norma por parte del órgano decisorio, con

[12] Cf. tesis de jurisprudencia: «Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados. Su aplicación en la determinación de la nulidad de cierta votación, cómputo o elección», en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, Compilación Oficial*. México: TEPJF, 2005, volumen Jurisprudencia, pp. 231-233.

capel.indd 111 10/2/08 3:09:59 PM

su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma.

No escapa a quien esto escribe la complejidad de tales aspectos y el inevitable carácter casuista con motivo de la prueba de los hechos, aun cuando asumo una concepción garantista y cognoscitivista de la prueba que exige someter las decisiones del juzgador a un control racional intersubjetivo, como lo he sostenido en otros trabajos.[13] En la práctica eso ha propiciado que, cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a enfrentar ciertos casos difíciles, límite o frontera, aun cuando generalmente había consenso en cuanto a tener por acreditada o no la comisión de determinadas irregularidades, con frecuencia el disenso entre sus integrantes se presentó en cuanto a que si estaba demostrado o no que tales irregularidades hubiesen sido determinantes para el resultado de la elección y, en tal medida, si se decretaba o no la nulidad de alguna elección. Al respecto, cabe advertir que, afortunadamente, los casos difíciles y frontera, aun cuando muchos (dada la enorme litigiosidad electoral que aún hay en México), fueron excepcionales, la gran mayoría de los asuntos resueltos por la Sala Superior fueron por unanimidad.

Sin embargo, teniendo en cuenta que es inevitable este tipo de fórmulas legales relacionadas con conceptos jurídicos indeterminados, como ocurre en la mayoría de las democracias occidentales, aun cuando existen varios precedentes del Tribunal Electoral que han avanzado y hecho explícitos algunos criterios de carácter cuantitativo y cualitativo sobre el carácter determinante para el resultado de una elección. Tales criterios involucran tanto aspectos interpretativos de la normativa aplicable como valorativos de los elementos de convicción de carácter fáctico, por lo que es menester, como señala el profesor Javier Ortiz,[14] consolidar una más

[13] Cf. J. Jesús Orozco Henríquez, «La concepción garantista de la prueba en el derecho electoral mexicano», en *idem, Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, pp. 115-152.

[14] Cf. Javier Ortiz Flores, «Partidos políticos, normas internas y restricciones al derecho fundamental de ser votado», Isonomía, en prensa.

capel.indd 112 10/2/08 3:09:59 PM

clara doctrina judicial que haga más previsible la actuación de los tribunales electorales competentes en aras de una mayor seguridad jurídica de los justiciables.

Principio de definitividad de cada una de las etapas del proceso electoral

El tercer aspecto tiene que ver con la relevancia del principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, previsto en el artículo 41º, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución federal como uno de los objetivos centrales del sistema de medios de impugnación en materia electoral. Desde la perspectiva de destacados expertos electorales (*v. gr.*, el Mtro. José Woldenberg) el referido principio de definitividad se ha visto debilitado con motivo de la aplicación de la llamada «causa abstracta de nulidad de elección», con base en la cual la mayoría de la Sala Superior del Tribunal Electoral decretó la nulidad de la elección de gobernador de Tabasco en el año 2000 (con independencia de que el propio Mtro. Woldenberg asumió que el Tribunal Electoral pudo haber tenido «buenas razones» para anular dicha elección). Al respecto, algunos especialistas han puntualizado la inconveniencia de que un órgano jurisdiccional analice, en la etapa de resultados electorales y a fin de establecer la validez o no (esto es, en este último caso, la nulidad) de determinada elección, supuestas irregularidades que habrían ocurrido meses atrás durante la etapa de preparación de la elección, pues básicamente se debería constreñir a las cometidas durante la jornada electoral o, en su caso, los días inmediatos. Permítaseme detenerme en esta cuestión esencial y destacar cómo ha evolucionado la jurisprudencia del Tribunal Electoral.

Cabe señalar que la única ocasión en que se anuló una elección con base en la «causal abstracta» fue la de gobernador de Tabasco (aun cuando, según se mencionará, en otros casos de nulidad de elección se tuvieron en cuenta también irregularidades que tuvieron su origen en la etapa de preparación de la elección).

capel.indd 113 10/2/08 3:09:59 PM

En aquella ocasión, la mayoría de la Sala Superior —en la que se ubicó quien esto escribe— sostuvo que la ley electoral de Tabasco sí facultaba al Tribunal Electoral Estatal para decretar la nulidad de la elección de gobernador (entre otras razones, en tanto que le facultaba para revocar la constancia de mayoría otorgada por el consejo estatal electoral y la única constancia que éste otorgaba era precisamente la de gobernador) y aunque no regulaba de manera explícita las causas de nulidad, con el objeto de darle eficacia a aquella atribución, tales causas podían desprenderse de los principios fundamentales contemplados en diversas disposiciones constitucionales y legales aplicables, cuya observancia era indispensable para concluir que se estaba en presencia de una elección libre y auténtica.[15]

En este sentido, a fin de establecer si ciertas violaciones sustanciales o irregularidades graves podrían ser determinantes para el resultado de la elección, la mayoría de la Sala Superior sostuvo que cabría contemplar actos realizados durante la etapa de preparación de la elección que afecten los elementos fundamentales de las elecciones democráticas y puedan producir su nulidad, siempre y cuando tales actos no sean imputables a las autoridades electorales (y, por tanto, no hayan sido susceptibles de ser combatidos a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral). Ello no debe ser contrario al principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, toda vez que este principio sólo opera con relación a los actos emitidos por las autoridades electorales, mas no con respecto de actos de personas o entidades distintas (como pueden ser los de los ciudadanos, partidos políticos y otras autoridades distintas a las que organizan los comicios); ya que no puede precluir el derecho de partido político alguno para impugnar determinados actos si éste no se encontró previamente en aptitud procesal de impugnarlos durante la etapa de preparación de la elección. De este modo, se pretendió armonizar el citado principio

[15] Cf. la ejecutoria recaída en los expedientes SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000.

capel.indd 114 10/2/08 3:09:59 PM

de definitividad de las etapas del proceso electoral con otros principios constitucionales aplicables, como el de acceso a la justicia electoral y el de celebración de elecciones libres y auténticas.

Es preciso advertir que la Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a sostener que los principios constitucionales tutelados a través de referida «causa abstracta de nulidad de elección» se encuentran protegidos propiamente mediante la denominada «causa genérica de nulidad de elección», prevista para las elecciones legislativas federales en el invocado artículo 78º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. La eventual conculcación de tales principios equivale a la comisión de violaciones sustanciales a que se refiere tal precepto; por lo tanto se hace la precisión acerca de la exigencia de que las violaciones sean cometidas en la jornada electoral para la actualización de dicha causa de nulidad en las elecciones legislativas federales no sólo abarca aquellas violaciones o irregularidades sustanciales que se cometan exclusivamente en esa etapa, sino también las que inician su comisión durante la preparación de la elección pero surten sus efectos el día de la jornada electoral.[16] El anterior criterio se estimó sustancialmente aplicable a las entidades federativas que prevén legalmente la «causa genérica de nulidad de elección» e, incluso, a la llamada «causa específica de nulidad de elección prevista en la Constitución de Colima», consistente en la intervención indebida del gobernador en favor del candidato ganador.[17]

De ahí que, efectivamente, con motivo de la impugnación de diversos resultados comiciales federales y locales, haya sido objeto

[16] Cf. las ejecutorias recaídas a los expedientes SUP-REC-009/2003 y SUP-REC-019, acumulados, y SUP-REC-034/2003, aprobadas en su sesión de 18 de agosto de 2003, a través de las cuales se decretó la nulidad de la elección de diputados federales por el principio mayoría relativa, respectivamente, en los distritos 6º de Torreón, Coahuila, y 5º de Zamora, Michoacán.

[17] Fue así como la mayoría de la Sala Superior del Tribunal Electoral decretó la nulidad de la elección de gobernador de Colima en 2003, sosteniendo que la prohibición al gobernador de hacer manifestaciones a favor o en contra de algún candidato no era violatoria de la libertad de expresión establecida constitucionalmente.

capel.indd 115 10/2/08 3:09:59 PM

de análisis recurrente por la Sala Superior la comisión de irregularidades o violaciones sustanciales que se originaron durante la etapa de preparación de la elección (siempre y cuando las mismas no fueren imputables a las autoridades electorales, pues de haber ocurrido así, si no se hubiesen oportunamente impugnado habría precluido el derecho para tal efecto) y cuyos efectos perniciosos en el desarrollo de los comicios se hubiesen actualizado durante la jornada electoral, en el entendido de que la nulidad o no de los comicios respectivos dependió de que tales violaciones estuvieran o no plenamente acreditadas y, en su caso, que se considerara o no demostrado que las mismas habían sido determinantes para dicho resultado. Fue así como se pretendieron armonizar los principios de definitividad de las etapas del proceso electoral y el de celebración de elecciones libres y auténticas, impidiendo conferir validez a cierto resultado que eventualmente fuese producto de violaciones sustanciales determinantes por el solo hecho de que éstas tuvieron su origen con anterioridad a la jornada electoral.

Importancia de contar con procedimientos expeditos para depurar el desarrollo del proceso electoral

A partir del año 2004 se empezó a gestar en la jurisprudencia electoral mexicana cierto matiz (el caso pionero fue en Veracruz),[18] al sostenerse por la Sala Superior que la autoridad administrativa electoral era competente para conocer de posibles irregularidades ocurridas durante el desarrollo del proceso electoral. En principio, las irregularidades cometidas por (o imputables a) los partidos políticos contendientes, pero eventualmente también las cometidas por terceros que pudieren tener un impacto significativo. Ello no sólo para, en su caso, sancionarlas sino para ordenar la suspensión

[18] Cf. la ejecutoria recaída en el expediente SUP-JRC264/2004, aprobada por unanimidad el 29 de octubre de 2004, así como la tesis relevante «Campañas electorales. El consejo electoral veracruzano tiene atribuciones para hacerlas cesar o modificarlas, si con ellas se violan los principios de legalidad o igualdad en la contienda», en *Jurisprudencia y tesis relevantes...*, volumen Tesis Relevantes, pp. 376-378.

capel.indd 116 10/2/08 3:09:59 PM

de sus efectos nocivos o perniciosos a fin de depurar el desarrollo del proceso electoral respectivo y garantizar la celebración de una elección libre y auténtica.

Incluso, como se evidenció con motivo de diversas impugnaciones en contra de actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral durante la etapa de preparación de la elección presidencial de 2006, la Sala Superior del Tribunal Electoral, con base en una interpretación sistemática y funcional de diversas disposiciones constitucionales y legales aplicables, sostuvo la competencia de dicho órgano para decidir sobre el particular. Se debía instaurar para el efecto un procedimiento administrativo abreviado con las debidas formalidades (similar al procedimiento administrativo sancionador electoral entonces previsto en los artículos 270º y 271º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, equivalente en la actualidad al establecido en los artículos 361º y siguientes), con el objeto de depurar el desarrollo de determinado proceso electoral y evitar que alguna específica irregularidad perdure en sus efectos nocivos y perniciosos al grado de que pudiera llegar a afectar el resultado.[19]

En opinión de la Sala Superior, la implementación de un procedimiento administrativo depurador, abreviado, se justifica si se estimara, pues, que ante tales casos sólo procede la aplicación de alguna sanción, sin posibilidad de corregir o restaurar el orden jurídico electoral; ello podría hacer disfuncional el sistema, en tanto que eventualmente a un partido político le podría convenir, en un análisis costo-beneficio, cometer alguna infracción, aún sufriendo la consecuente sanción, pero influyendo indebidamente en la voluntad de los electores, además de que podría propiciarse que determinada infracción o irregularidad se siga cometiendo durante la etapa de preparación de la elección para que, fatalmente, en la de resultados electorales, ante alguna impugnación, se anule la elección respectiva.

[19] Destacadamente, a través de la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP-017/2006.

capel.indd 117 10/2/08 3:09:59 PM

De este modo, la Sala Superior estableció que los partidos políticos que se sintieran afectados por el indebido actuar de las fuerzas políticas contendientes durante la etapa de preparación de la elección (por ejemplo, con motivo de las campañas electorales) se encontraban en aptitud jurídica de instar desde esa etapa a la autoridad electoral administrativa para que, en ejercicio de sus atribuciones y previo procedimiento administrativo abreviado en que se respetaran las formalidades esenciales, hiciera lo necesario para ordenar la suspensión de los efectos nocivos o perniciosos de tales infracciones en el desarrollo del proceso electoral; incluso, en el supuesto de que la autoridad electoral administrativa fuera omisa o no actuara con la debida diligencia, los propios partidos políticos estaban en aptitud de promover los medios de defensa jurisdiccionales previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El 5 de septiembre de 2006 aparece el «Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo», en el que se analiza el alcance o impacto de diversas irregularidades cometidas durante la etapa de preparación de la elección y que se relacionaban con la llamada «propaganda negativa» a través de la difusión de algunos *spots* promocionales por las fuerzas políticas contendientes. La Sala Superior sostuvo que la respectiva calificación jurídica (tanto por la autoridad administrativa como, en su caso, la jurisdiccional) de los promocionales, si bien no les privaba de los efectos negativos que hubieren producido, no podía desconocerse que sí generaban un efecto inversamente equivalente a la afectación, revirtiéndose la situación negativa producida en el sujeto en contra de quien se hicieron las imputaciones indebidas en los *spots*; además, la amplia publicidad y difusión en medios de comunicación de las sentencias y resoluciones administrativas que determinaron la ilegalidad de ciertos promocionales negativos y la declaración de que el autor de tales mensajes había actuado en contravención de las disposiciones legales que regulan las campañas electorales,

capel.indd 118 10/2/08 3:09:59 PM

producía un efecto restitutorio del daño a la imagen del candidato afectado.[20]

Adicionalmente, en el mencionado dictamen, al analizar las omisiones atribuidas a la autoridad electoral administrativa, particularmente con motivo de la interposición de distintas quejas y denuncias por parte de algún partido político o coalición, la Sala Superior advirtió que las mismas debieron haber sido resueltas en definitiva con anterioridad a la emisión del propio dictamen. Así, las irregularidades imputadas habrían podido ser ponderadas en la calificación de la elección presidencial, puntualizando al efecto que el partido o coalición interesado debió instar a la autoridad electoral administrativa para que, en el ámbito de sus atribuciones, actuara diligentemente e, incluso, de haber continuado ésta en actitud omisa, aquél estuvo en aptitud de haber promovido los medios de defensa legalmente previstos.

De ahí que se estime que la Sala Superior del Tribunal Electoral ha matizado (o restringido) el análisis de irregularidades originadas en la etapa de preparación de la elección, con el objeto de establecer, dentro de la etapa de resultados electorales, si las mismas habrían sido determinantes para el resultado de la elección, a aquellas que no fueron susceptibles de ser cuestionadas o combatidas en forma alguna durante aquella etapa. En todo caso, debe reconocerse la corresponsabilidad de partidos políticos y coaliciones con la autoridad electoral en el control y desarrollo del proceso electoral, pues no sería jurídicamente admisible ni leal que alguna fuerza política opte por dejar que se siga cometiendo en la etapa de preparación de la elección alguna irregularidad que

[20] Con independencia de que, en el caso específico, la Sala Superior también sostuvo que, con base en el artículo 3.°, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debía tenerse en cuenta el principio derivado de la doctrina de los actos propios, en el sentido de que resultaba inadmisible que un partido político o coalición invoque la propaganda negra que dice fue utilizada indebidamente en su contra por otros contendientes, como sustento de su pretensión de nulidad de elección, si el propio impetrante empleó también esa clase de propaganda en contra de sus contrincantes.

capel.indd 119 10/2/08 3:09:59 PM

supuestamente le afecta para combatirla en la etapa de resultados electorales sólo en la hipótesis de que haya perdido la elección. Este último criterio se considera que logra armonizar de mejor manera los principios de definitividad de las etapas del proceso electoral, así como el de legalidad, acceso a la justicia electoral y celebración de elecciones libres y auténticas.

Cabe destacar que la reciente reforma constitucional prevé en forma expresa que la ley establecerá un procedimiento administrativo expedito o abreviado ante la autoridad electoral administrativa, revestido de las formalidades esenciales del procedimiento, tendente a depurar un proceso electoral en curso,[21] tal como se instrumentó en diversos casos (en el Estado de Veracruz desde 2004 y en el proceso electoral federal de 2006) como resultado de varias ejecutorias de la Sala Superior. Al efecto, la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada el 14 de enero del año en curso, a través de los artículos 367 y siguientes, establece que los sujetos del referido procedimiento no sólo podrán ser los partidos políticos o coaliciones contendientes sino, eventualmente, terceros (por ejemplo, concesionarios de radio y televisión) que a través de sus actos pudieran poner en predicamento el cabal desarrollo del proceso electoral, previa observancia y respeto de sus respectivos derechos fundamentales, e, incluso, las autoridades no electorales.

El establecimiento en la ley electoral de dicho procedimiento administrativo permitirá, en forma expedita y con seguridad jurídica, la regularización del proceso electoral o restauración del orden jurídico electoral, bajo un enfoque correctivo (y no simplemente sancionador), en el que la autoridad electoral administrativa haga prevalecer no sólo los principios rectores de la función estatal electoral sino todos aquellos que debe cumplir toda elección para

[21] Incluso, además de prohibir a los partidos políticos adquirir tiempo-aire, se puntualiza constitucionalmente la prohibición de que en la propaganda de los partidos se denigre a las instituciones o partidos, o calumnie a las personas, en cuyo caso el IFE puede ordenar la cancelación de *spots*.

capel.indd 120 10/2/08 3:09:59 PM

ser considerada válida, sin esperar el agotamiento de las distintas etapas del proceso electoral y el riesgo de que ante alguna irregularidad significativa la única alternativa sea decretar la nulidad de la respectiva elección.

En todo caso, es claro que tanto el Consejo General del Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral deberán ir formulando los criterios que permitan delimitar las fronteras entre el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión y aquellos contenidos que pudieran estimarse proscritos. Sin duda, será una tarea compleja que requerirá de una escrupulosa ponderación de principios, reglas y valores involucrados. Aun cuando puede haber casos claros que quizá consigan la unanimidad (como cuando se calumnie a un candidato a través de la imputación falsa de un delito), es previsible que surjan casos frontera que recurrentemente se planteen a la Sala Superior (por ejemplo, el alcance de denigrar, si bien debe tenerse presente que esta prohibición constitucional sólo se refiere a las instituciones o partidos mas no a los candidatos), teniendo en cuenta la tendencia advertida en México, a diferencia de lo que ocurre en otras partes del mundo —incluso dentro de la región latinoamericana—, de involucrar persistentemente a la autoridad electoral en el desarrollo del proceso.

Ciertamente, quien esto escribe, en diversos asuntos del año 2006, fue más proclive a favorecer la libertad de expresión (salvo cuando se trataba de calumnia), por estimar que los límites al ejercicio de un derecho fundamental, si bien existentes, deben ser interpretados restrictivamente, en particular cuando se trata de expresiones que forman parte del debate político, así como de opiniones acerca de una persona que decidió, *motu proprio*, participar con el carácter de candidato en una contienda electoral. Estimo que las razones que sustentan las respectivas ejecutorias, incluidas las del voto particular del suscrito, podrían resultar ejemplificadoras para diversos interesados. Sin duda, uno de los mayores retos de la justicia electoral mexicana radicará en la adecuada armonización entre el cabal ejercicio de la libertad de expresión, el respeto a

capel.indd 121 10/2/08 3:09:59 PM

los derechos de terceros y el desarrollo de nuestra cultura política en una sociedad democrática.

La calificación de la elección presidencial de 2006

En general, la calificación de la elección presidencial está compuesta de tres partes: a) El **cómputo final**; b) La **declaración de validez** de la elección, y c) La declaración de **presidente electo** al candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos y satisfecho los requisitos de elegibilidad.

En este sentido, la calificación de la elección presidencial por órgano jurisdiccional, como es el caso, no es una calificación de carácter meramente formal sino una verificación de la regularidad del proceso electoral, en su conjunto, a la luz de los principios constitucionales y legales aplicables. Ello significa un examen de la calidad del proceso electoral, en el entendido de que con motivo de la elección presidencial de 2006 se procuró la armonización de los diferentes principios aplicables, entre ellos, los de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y, como se apuntó, el de definitividad.

De acuerdo con la resolución, si bien en el proceso electoral se presentaron, por un lado, imperfecciones, como en todo proceso electoral en cualquier parte del mundo, y, por otro, según se mencionó, errores aritméticos o errores invalidantes de la votación recibida en diversas casillas, al ser objeto de control jurisdiccional en la fase impugnativa precedente a la calificación, lo cierto es que, según se concluyó, no se demostró que se hubiese registrado irregularidad alguna o en su conjunto de carácter determinante para el resultado de la elección presidencial.

Esto es, atendiendo estrictamente al marco constitucional y legal aplicable, así como a los criterios jurisprudenciales adoptados por el propio Tribunal Electoral durante cerca de diez años, no

capel.indd 122 10/2/08 3:09:59 PM

se consideró que se hubiesen registrado violaciones sustanciales o la vulneración determinante de ciertos principios o valores fundamentales constitucionalmente previstos e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático. Tampoco se registraron irregularidades que, por su número, cantidad, frecuencia o magnitud, calculable racionalmente, pudieran haber puesto en entredicho tales principios o valores.

Mención especial mereció la indebida intervención de terceros en el proceso electoral, siendo particularmente delicadas diversas declaraciones del Ejecutivo federal recogidas en distintos medios de comunicación, principalmente en prensa escrita, así como la difusión de cuatro *spots* en televisión un número indeterminado de veces. Por medio de éstos se hacía referencia indirecta o velada a favor de la continuidad de la opción política en el poder público.[22] Sin embargo, no se estimaron de la suficiente magnitud para acarrear la invalidez de la elección debido, entre otras razones que se precisan en la resolución, a la suspensión de la transmisión televisiva de los mencionados promocionales decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; esto obligó a colocarles una cintilla con la aclaración de que eran ajenos a la propaganda electoral. Asimismo, la observancia del acuerdo de neutralidad expedido por el Consejo General del IFE, propició que no se difundieran durante los cuarenta días previos a la jornada electoral.

[22] En esos cuatro *spots* aparecía la imagen del Presidente de la República y se destacaban las obras realizadas por el gobierno federal, considerándose por la Sala Superior que el hecho de que se incluyera la frase de que «si se seguía por el mismo camino, mañana, México sería mejor que ayer», pudo haber significado cierto grado de inducción al electorado, pues una de las lecturas posibles es la idea de continuidad de la opción política en el poder, lo cual se traducía en la propuesta de votar por el candidato postulado por el partido político al que pertenece el presidente Vicente Fox; sin embargo, también se concluyó que no había elementos en autos que demostraran que tal irregularidad hubiese sido determinante para el resultado de la elección, por lo que no estaba en aptitud, por sí sola ni en combinación con las demás irregularidades acreditadas en autos, de acarrear la nulidad de la elección.

capel.indd 123 10/2/08 3:09:59 PM

También se estimó jurídicamente reprochable la difusión por el Consejo Coordinador Empresarial de dos *spots* en televisión, en los que en forma indebida incidió de manera no determinante en el proceso electoral,[23] a pesar de que se violó una norma prohibitiva de orden público, en tanto que es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempo en medios electrónicos de comunicación.

En los términos de la resolución, no pasó desapercibido que, de acuerdo con el monitoreo de medios elaborado por el IFE, la Coalición por el Bien de Todos fue la fuerza política que contrató y difundió una mayor cantidad de *spots* en televisión, durante el período de campaña electoral y, en particular, el mes previo a la jornada electoral, y fue a quien mayor cobertura se le otorgó en noticiarios de los medios electrónicos de comunicación (representando un 24,24% del total, en el entendido de que, del mismo, 96% fueron menciones neutrales, 3% negativas y 1% positivas). De igual forma, la resolución analiza otros aspectos relevantes, como la debida actuación del IFE con motivo de la organización y desarrollo del proceso electoral federal, así como el cabal y equitativo ejercicio por los partidos políticos y coaliciones contendientes de sus derechos y prerrogativas, incluidos tanto el financiamiento público directo como el indirecto, a través de su acceso a tiempo oficial en la radio y la televisión (en donde los partidos políticos que conformaron la Coalición por el Bien de Todos fueron quienes, en conjunto, tuvieron derecho al mayor monto de dicho financiamiento público).

[23] Después de hacer referencia a que había en autos un indicio leve de que un *spot* se transmitió 116 veces y otro 138, la Sala Superior consideró como indebida la transmisión de ambos *spots* que hacían referencia a las políticas de los últimos diez años y a la estabilidad económica, puntualizando que «apostarle a algo distinto es retroceder, defendamos lo que hemos logrado», pues se encaminaban a rechazar opciones políticas que buscaran un cambio, pero que tampoco se encontraba demostrado en autos que la referida irregularidad hubiese sido determinante para el resultado de la elección, por lo que tampoco acarreaba por sí sola ni en combinación con las demás irregularidades acreditadas en autos la nulidad de la elección.

capel.indd 124 10/2/08 3:09:59 PM

En consecuencia, se concluyó en la resolución, que atendiendo a los acontecimientos señalados en autos, no generaban convicción de una afectación importante o de que se hubieren vulnerado sustancialmente los principios que deben regir toda elección democrática. Se argumentó que se trataba de cuestiones no probadas o que, habiéndolo sido, no se tenía sustento objetivo del impacto que pudieron haber tenido, o bien, entraron en juego diversas situaciones específicas en dicho proceso electoral que les restaron importancia o redujeron su grado de influencia. Por esta razón se declaró jurídicamente válida la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y como Presidente electo al ciudadano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, candidato postulado por el Partido Acción Nacional, en virtud de que fue quien obtuvo el mayor número de votos, de acuerdo con el cómputo final, y satisfizo los requisitos de elegibilidad establecidos en el artículo 89º de la Constitución federal.

Es claro que los referidos criterios de la Sala Superior no sólo involucran aspectos interpretativos de la normativa aplicable sino valorativos respecto de los elementos de convicción de carácter fáctico en cada caso, pero es evidente que ello no está reñido con la objetividad y la imparcialidad del juzgador y, si bien es respetable y comprensible que no a todos satisfaga la argumentación de la Sala Superior en la resolución de calificación de la elección presidencial, hasta el momento (a más de un año de la calificación de la elección presidencial de 2006) no he leído o escuchado el argumento jurídico alternativo que, tomando en cuenta todas las disposiciones constitucionales y legales aplicables, así como las constancias que obran en el expediente respectivo, permitiera llegar sustentable y convincentemente a una conclusión distinta (esto es, que debiera haberse invalidado la elección presidencial porque, supuestamente, el cúmulo de irregularidades acreditadas hubiese sido determinante para el resultado de la elección), en el entendido de que dicho expediente se encuentra al alcance de cualquier interesado en el archivo del Tribunal Electoral.

capel.indd 125 10/2/08 3:10:00 PM

Cabe señalar que la reciente reforma constitucional en materia electoral puntualiza que la propaganda gubernamental pagada con recursos públicos no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier funcionario; los mensajes sólo podrán ser de carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, además de que deberán suspenderse durante las campañas electorales. Asimismo, se eleva al ámbito constitucional que ninguna persona física o moral puede contratar propaganda en radio y TV dirigida a influir en las preferencias electorales.

En conclusión, la experiencia en la aplicación del régimen electoral establecido desde 1996 mostró algunas insuficiencias que reclamaron una nueva reforma. No obstante, junto al sistema de control de la constitucionalidad de leyes electorales a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el sistema de control de la regularidad constitucional y legal de los actos electorales, tanto a través del Tribunal Electoral como del IFE, ha contribuido significativamente a la transición de un régimen de partido político hegemónico a un sistema de partidos políticos cada vez más plural y competitivo. Ello, asimismo, ha permitido garantizar la vigencia del Estado democrático de derecho que postula la defensa de los derechos fundamentales político-electorales y la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y la ley.

capel.indd 126 10/2/08 3:10:00 PM

Coyuntura electoral 2005-2006: Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de los procesos electorales y la resolución de sus conflictos en Centroamérica y Panamá

Luis Antonio Sobrado González

Calendario electoral centroamericano 2005-2006

América Latina tuvo una agenda electoral muy intensa entre noviembre del 2005 y diciembre del 2006; ese «rali electoral latinoamericano»,[1] verdadero «maratón» sin precedentes,[2] se concretó en 40 elecciones. De ellas, casi un tercio se celebró en la región de Centroamérica y Panamá, según el siguiente calendario:

Fecha	País	Organismo electoral	Elecciones verificadas
27/11/2005	Honduras	Tribunal Supremo Electoral	Presidencial, legislativa y municipal
05/02/2006	Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Presidencial, legislativa y municipal (parcial)

[1] Con ese título Daniel Zovatto publica un artículo periodístico en *La Nación* del 28 de mayo de 2006, en donde analiza el fenómeno y las perspectivas a ese momento; vuelve a hacerlo en el artículo que aparece en el mismo diario el 1º de abril de 2007 («Tras el rali electoral»), a manera de balance del proceso.

[2] Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas: balance analítico 2006*. San José: Serie Cuadernos de CAPEL n.º 51, IIDH, 2007, p. 9.

capel.indd 127 10/2/08 3:10:00 PM

Fecha	País	Organismo electoral	Elecciones verificadas
05/03/2006	Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Especial (costa atlántica nicaragüense)
12/03/2006	El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Legislativa y municipal
22/10/2006	Panamá	Tribunal Electoral	Referendo
05/11/2006	Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Presidencial y legislativa
03/12/2006	Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Municipal (parcial)

Como puede observarse, sólo Guatemala estuvo electoralmente inactiva. Se celebraron, así, las siguientes elecciones:

- Tres presidenciales: Honduras, Costa Rica y Nicaragua.
- Cuatro legislativas: en Honduras, Costa Rica y Nicaragua se verificaron en forma concomitante con las presidenciales y en El Salvador independientemente de ellas.
- Cuatro municipales: en Honduras y Costa Rica juntamente con las presidenciales y legislativas, aunque en este último país la elección municipal está repartida en dos comicios: en el primero, el elector escoge, además de presidente, vicepresidentes y diputados, a los regidores que integran los distintos concejos municipales del país; diez meses después y en elección autónoma, se designa a los alcaldes, así como a las autoridades municipales de alcance distrital (síndicos, concejales de distrito e intendentes). En el caso de El Salvador, durante la misma jornada se votó por diputados y autoridades municipales.
- Una especial: Costa atlántica nicaragüense.
- Un referendo: Panamá, que sometió a consulta popular la propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas en su canal interoceánico.

Las características e impactos generales de las elecciones latinoamericanas del período se reprodujeron, en lo fundamental, en

capel.indd 128 10/2/08 3:10:00 PM

las del istmo centroamericano. Así, por ejemplo, se demostró la plena vigencia de la democracia electoral en la región y la convicción generalizada de que el voto popular es el único instrumento válido para alcanzar el poder y dotar de legitimidad a la autoridad pública. En ese orden de ideas es altamente significativo que se respetara cabalmente el calendario electoral previsto y los resultados electorales, sin que se apreciara indicio alguno de amenaza a la transición democrática de los gobiernos. Aún y cuando también en Centroamérica hubo crisis postelectorales, producto de resultados ajustados (las presidenciales de Costa Rica y las elecciones de la alcaldía de San Salvador se definieron por menos de un punto porcentual de diferencia entre el primero y el segundo candidato más votado) y de otras circunstancias especiales (presidenciales hondureñas), éstas fueron adecuadamente procesadas por la justicia electoral y las respectivas ciudadanías demostraron la madurez necesaria para esperar su resolución institucionalizada.

Por otro lado, los comicios se celebraron bajo condiciones que aseguraron elecciones libres, pluralistas, justas y transparentes y, en términos generales, fueron adecuadamente administrados por los respectivos organismos. La corrección de esos procesos electorales queda evidenciada al constatar que permitieron tres elecciones presidenciales que marcaron la alternancia en el Poder Ejecutivo.

La «fiebre reeleccionista»[3] que caracterizó este ciclo electoral latinoamericano se manifestó, respecto de Centroamérica y Panamá, en nuevos mandatos —aunque no sucesivos— para los actuales presidentes de Costa Rica y Nicaragua.

Finalmente, cabe destacar que las votaciones electivas se complementaron con una de carácter consultivo (referendo de Panamá).

[3] Dicha expresión también la utiliza Zovatto en los artículos periodísticos reseñados.

capel.indd 129 10/2/08 3:10:00 PM

Situación disímil de los organismos electorales de Centroamérica y Panamá

Esta compleja y apretada agenda electoral deparó, para los distintos organismos electorales del istmo centroamericano, retos que tuvieron que ser afrontados desde realidades institucionales distintas, lo cual condicionaba, en importante medida, las posibilidades de éxito con que contaban.

Pese a que se trata de entidades con rasgos similares, como el responder todas a un modelo de organización que unifica la administración y la jurisdicción electorales y que desempeñan sus funciones en forma autónoma,[4] lo cierto es que se encuentran en estadios disímiles de evolución.

Las condiciones propias de Costa Rica y Panamá han favorecido un mayor desarrollo relativo de sus organismos electorales y, por ello, no es de extrañar que sean agentes activos de cooperación con otros organismos centroamericanos y latinoamericanos y que, asimismo, destaquen en la región por la estabilidad de sus magistrados electorales, por su producción jurisprudencial[5] y por iniciativas novedosas de difusión internacional —vía electrónica— de información electoral,[6] entre otros aspectos.[7]

---

4 La fórmula constitucional más contundente sobre el particular es la nicaragüense que, junto a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, reconoce la existencia de un «poder electoral» encabezado por el Consejo Supremo Electoral. Le sigue la costarricense, que dota al Tribunal Supremo de Elecciones del rango e independencia propia de los Poderes del Estado.

5 Cabe resaltar, en este reglón, que solamente Costa Rica y Panamá han proporcionado sus aportes jurisprudenciales al proyecto de sistematización de la jurisprudencia electoral latinoamericana que lleva adelante el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

6 Nos referimos, por una parte, al Sistema Internacional de Noticias Electorales (SINE) que el organismo panameño estableció y administra, en provecho de la comunidad electoral latinoamericana y mundial. En lo que a Costa Rica concierne, a principios de 2006 el Tribunal Supremo de Elecciones lanzó la primera edición de su *Revista de Derecho Electoral*, como publicación electrónica especializada y pionera en su género en América Latina; en el próximo mes de enero aparecerá su quinto número [puede consultarse en la siguiente dirección <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm> (N. del E.)].

7 Ello obedece, en el caso de Costa Rica, a la experiencia acumulada y el crecimiento

capel.indd 130 10/2/08 3:10:00 PM

Los tribunales electorales de Costa Rica y Panamá gozan de una amplia consolidación institucional en sus respectivos países, así como de gran credibilidad ciudadana. Se trata de entidades despartidizadas que tienen resueltos aspectos básicos que condicionan la organización de procesos electorales exitosos, tales como los siguientes: emiten el documento único de identificación, tanto civil como electoral; ostentan un índice muy respetable —en términos de cobertura, calidad y confiabilidad— de cedulación[8] y empadronamiento, facilitado por el hecho de que bajo su mando funciona un registro civil de carácter nacional y centralizado, además de administrar un sistema de inscripción electoral automática;[9] a través de oficinas regionales ostentan gran presencia en todo el territorio nacional; tienen establecida una notable división electoral por distrito que, sobre la base del voto domiciliar, permite la emisión del sufragio en lugares muy cercanos a la residencia de los ciudadanos; los programas de transmisión rápida de resultados resaltan por su eficiencia y bajo costo.

Por ello, la agenda y las preocupaciones de esos organismos electorales es tendencialmente diversa a las de sus pares centroamericanos: las de los primeros giran en torno a procesos de perfeccionamiento y expansión de competencias, mientras que en las de los segundos prevalece la aspiración de superar dificultades, falencias y rezagos en esos aspectos básicos reseñados, como hoja de ruta de organizaciones en vías de consolidación institucional.

sostenido del organismo electoral en casi seis décadas de existencia de su Tribunal Supremo de Elecciones, en las que ha coadyuvado significativamente en la preservación de una democracia electoral ininterrumpida durante ese mismo período. En el caso panameño, la evolución del Tribunal Electoral —a partir de la reconstrucción democrática de inicios de la década pasada— ha sido impresionantemente acelerada, entre otros factores, por la actitud visionaria de quienes lo han integrado.

8 El Tribunal de Costa Rica, además de la cédula de identidad de los costarricenses mayores de dieciocho años, emite gratuitamente la «tarjeta de identidad de menores» para los nacionales que tengan entre doce y diecisiete años.

9 Sus características, en Costa Rica, las explico en Luis Antonio Sobrado González, «La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense». *Revista Digital de Derecho Electoral, San José*, n.º 4, segundo semestre de 2007. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.

capel.indd 131 10/2/08 3:10:00 PM

Conviene empero advertir que lo anterior se afirma como valoración general que debe ser adecuadamente matizada.

En primer lugar, Costa Rica y Panamá han debido enfrentar —en el pasado reciente— algunas situaciones delicadas relacionadas con su capacidad tecnológica, las cuales han amenazado sus logros. Éstas derivan de la obsolescencia de sus equipos y programas informáticos, al igual que de algunas contrataciones, en ese ámbito, cuya problemática ejecución ha afectado proyectos básicos para darle sostenibilidad a la prestación eficiente de sus servicios, especialmente en materia de cedulación.[10] También debe hacerse notar que ciertos aspectos esenciales de su régimen electoral resultan deficitarios en relación con las aspiraciones de sus respectivas colectividades nacionales.[11]

En segundo lugar, hay que resaltar que los restantes organismos electorales del istmo centroamericano han dado cuenta de iniciativas en áreas novedosas; sobresalen de esta manera en temas puntuales, aunque con grados distintos de éxito, según lo veremos más adelante. Así, por ejemplo, Honduras incursionó en el voto de sus nacionales en el extranjero y ha asumido la organización de las elecciones primarias de los partidos políticos; El Salvador demuestra un abordaje solvente de lo relacionado con el voto de personas con discapacidad; Nicaragua exhibe un modelo muy desarrollado de voto domiciliario; con la reforma electoral de Guatemala, se dan pasos significativos en el control del financiamiento de los partidos políticos.

[10] En el caso costarricense, esta situación ha resultado agravada por las restricciones presupuestarias impuestas en algunos períodos por la Asamblea Legislativa, que, entre otros, han limitado el avance de proyectos como el del voto electrónico.

[11] Así lo es, en Costa Rica, la deficiente regulación legislativa en materia de financiamiento político y la necesidad apremiante de avanzar en la creación de mayores condiciones de equidad en la competencia político-electoral.

capel.indd 132 10/2/08 3:10:00 PM

En relación con estos mismos países se notan, además, modificaciones legales que constituyen esfuerzos positivos de consolidación institucional (como lo es la reforma introducida en el ordenamiento hondureño que procura la despartidización de los magistrados electorales), aunque también algunos factores de involución (ciertamente lo es, también en Honduras, la desvinculación ordenada del registro civil respecto de su Tribunal Supremo Electoral).

Tendencias y lecciones aprendidas durante el período en estudio

Luego de hacer las aclaraciones del acápite anterior, procederemos a examinar algunas de las tendencias generales de la región y trataremos de derivar ciertas lecciones y desafíos que depara el período.

La coyuntura electoral y su significado

La cantidad de comicios, el involucramiento ciudadano en ellos y la canalización de la participación política por intermedio de los partidos políticos muestran que en la región —a pesar de sus hondos y endémicos problemas económicos y sociales, especialmente la situación de pobreza—, los procesos electorales han sido asumidos como la «*hoja de ruta* de los cambios y de las transformaciones políticas».[12] Conforme ya lo habíamos propuesto, que la calendarización electoral haya sido respetada en todos los procesos, por poner un ejemplo, es «un síntoma de que la democracia electoral [...] se ha institucionalizado».[13]

[12] IIDH, *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas...*, p. 10.

[13] *Ibidem*, p. 30.

capel.indd 133 10/2/08 3:10:00 PM

No obstante, los estudios de opinión muestran que el sistema político no goza de índices satisfactorios de aprecio por parte de los centroamericanos: «los partidos políticos y los aparatos legislativos continúan en los sótanos de la credibilidad ciudadana».[14] Además, se observan crecientes indicadores de abstencionismo (en las tres elecciones presidenciales realizadas la participación fue menor a la de la elección anterior).

En ese escenario claroscuro, las instituciones electorales de la región resultaron fortalecidas al haber demostrado capacidad para administrar con corrección procesos electorales libres, pluralistas, justos y transparentes, así como para resolver adecuadamente sus conflictos.

Los mayores desafíos que esas instituciones afrontaron estuvieron relacionados con los resultados estrechos y la alta conflictividad postelectoral que generaron. Es de anotar que la tensión generada fue exitosamente manejada por las autoridades electorales de Costa Rica y El Salvador, específicamente en su dimensión jurisdiccional, no obstante los fuertes cuestionamientos a esas autoridades que, en el contexto, se formularon. En las elecciones presidenciales hondureñas, a pesar de que fue mucho más holgada la diferencia entre el primer y el segundo candidato más votado (cinco puntos porcentuales), las deficiencias de la transmisión de datos y la prematura e inapropiada autoproclamación de los aspirantes causó similares tensiones y cuestionamientos.

El efecto real de esos cuestionamientos, en cuanto a la erosión de la credibilidad institucional, tendrá que medirse una vez superadas las pasiones de la coyuntura. Sin embargo, es innegable que provocaron desencuentros —de mayor o menor profundidad— entre la institucionalidad electoral y las agrupaciones perdedoras, incluidos los sectores sociales que éstas representan. Por ello sería

[14] CAPEL, *Informe de la Secretaría Ejecutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), correspondiente a la XXI Conferencia, celebrada en San Salvador en junio de 2007.*

capel.indd 134 10/2/08 3:10:00 PM

irresponsable, por parte de esa institucionalidad, no contemplar este tema dentro de las tareas pendientes de encarar.

Ahora bien, en el estado actual del debate académico latinoamericano está suficientemente asentada la relación causal entre los resultados electorales ajustados, el incremento desmedido de la conflictividad postelectoral y la difusión intensa de cuestionamientos inmerecidos al proceso correspondiente y sus autoridades rectoras, aún respecto de aquellas que gozan de una fuerte credibilidad ciudadana y de una bien calificada trayectoria.[15] Como apuntáramos sobre el particular:

> Quienes hemos tenido la oportunidad y responsabilidad de hacer declaratorias de elección luego de votaciones con resultados muy ajustados o inesperados, hemos visto cómo se produce en esa coyuntura un incremento desmedido de la conflictividad electoral, que se traduce en una gran cantidad de demandas, recursos y reclamaciones formales que la jurisdicción electoral debe anticipar para poder contar con los medios administrativos necesarios, en orden a resolverlos con solvencia y prontitud.
> Sin embargo, no es extraño que en algunas de esas ocasiones las agrupaciones en pugna aprovechen esos mecanismos jurisdiccionales, así como su contacto con los medios de comunicación colectiva, para sobredimensionar cualquier anomalía (real o ficticia). Con ello se crea un clima exacerbado que políticamente presiona la resolución favorable de esos reclamos y así recortar las diferencias del escrutinio o, en el peor de los casos, forzar la anulación parcial o incluso total de las votaciones. No debería sorprender que en tales situaciones límite la apetencia de poder y la pasión política desbordada aconsejen propalar rumores falsos y cuestionamientos generalizados sobre la legitimidad de la consulta popular, abarcando incluso la descalificación de la administración electoral y de quienes habrán de juzgar las controversias electorales, propiciando dudas infundadas sobre su rectitud y competencia. Si se trata de elecciones generales (presidenciales y legislativas) la situación, que con facilidad puede írsele de las manos a la organización electoral, es en extremo delicada porque amenaza la legitimidad que en principio las votaciones darán al nuevo gobierno e, incluso, genera una sensación de vacío de poder, una suerte de orfandad de autoridad, que en la mentalidad colectiva puede

[15] Al respecto, es emblemático lo acontecido durante el período en relación con el Instituto Federal Electoral de México y, en nuestra región, con el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. En este último país ya se han elaborado estudios que resaltan las similitudes que, sobre el particular, presentaron los comicios presidenciales de 1966 y 2006 que, por igual, se resolvieron con alrededor de un punto porcentual de diferencia.

capel.indd 135 10/2/08 3:10:00 PM

percibirse como un anuncio de la inminente ruptura del orden constitucional.[16]

También existe, entre los organismos electorales de la región y dada la recurrencia reciente de este tipo de desenlaces electorales, una plena conciencia sobre su trascendencia y la necesidad de prepararse para enfrentar correctamente sus secuelas. Sobre ese aspecto, en el último trabajo citado, apunté lo siguiente:

> La solvencia técnica y la independencia de criterio del juez electoral, así como resoluciones académicamente intachables, no son suficientes para conjurar estos riesgos y evitar que el alegato jurídico se transforme en violencia callejera. Es necesario además una jurisdicción electoral que, con gran presencia pública, ocupe ese vacío de autoridad y luzca ante la ciudadanía suficientemente protagónica, confiable y robusta para preservar los cauces jurídicos en la resolución del conflicto político-electoral, lo cual sólo lo puede lograr mediante un adecuado posicionamiento institucional.
> Para lograrlo, resulta particularmente aconsejable: a) Una bien pensada política de comunicación que visibilice permanentemente al juez electoral ante la opinión pública y que privilegie una figuración pública proactiva de su parte y relaciones fluidas, constantes y positivas con la prensa, las que pueden ser especialmente útiles para poder transmitir confianza y serenidad a la población. Dichas relaciones deben cultivarse con actitudes de franqueza y apertura, que contribuyan a la transparencia del proceso electoral. Nada más peligroso, en estos momentos, que los silencios, los misterios y los dobles discursos. b) En dicha política de comunicación no deben desaprovecharse herramientas tan poderosas como la Internet para difundir información que contribuya a disipar la eventual confusión, tanto en el ámbito nacional como internacional. Los sitios Web que se desarrollen no sólo son idóneos para transmitir las decisiones que se vayan adoptando, sino también para compartir las reglas que disciplinan la contienda electoral y las pautas jurisprudenciales que las aclaran y desarrollan; ordenamiento que permite prefigurar racionalmente dichas decisiones concretas. c) No resultan para nada desdeñables los detalles que rodean las apariciones públicas de los jueces electorales. Éstas deben servir para resaltar su autoridad y no una hueca solemnidad. La experiencia demuestra cómo una actividad inadecuadamente dirigida, o incluso un escenario mal dispuesto (en virtud de ciertos aspectos aparentemente inocuos, como la colocación de la mesa al mismo nivel en que está ubicado el auditorio o sin prever una distancia segura), facilitan lamentables desenlaces en donde los magistrados electorales pierden el con-

[16] Luis Antonio Sobrado González, «Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos». Revista de Ciencias Jurídicas, San José, n.º 109, enero-abril de 2006, pp. 167-168.

capel.indd 136 10/2/08 3:10:00 PM

trol de la situación y acaban desbordados o amedrentados por una prensa de ferocidad creciente o militantes partidarios desaforados. También resulta particularmente sensible que, en esas ocasiones, el mensaje de la jurisdicción electoral no sea contradictorio ni titubeante, lo cual le brinda especial importancia a la determinación de vocerías oficiales y a la adecuada selección de los que las tendrán a cargo. En su presencia mediática, éstos deberán ser capaces de conducirse con aplomo, exhibir un sentido de equilibrio que evidencie imparcialidad y, ante todo, denotar conocimiento y convicción. d) Debe fortalecerse la construcción de contactos y relaciones sólidas y permanentes con grupos y organizaciones que le sirvan de blindaje político a la jurisdicción electoral. A la comunidad académica, personajes especialmente apreciados por la opinión pública, organizaciones no gubernamentales de particular relevancia, instancias de promoción de los derechos humanos y organismos internacionales encargados de la observación internacional de elecciones, debe prestárseles la más adecuada atención para vincularse creativamente con ellos (mediante la promoción conjunta de seminarios, talleres, conversatorios y cualquier otra actividad de divulgación y acercamiento con la ciudadanía, por ejemplo). Los puentes con el órgano parlamentario han de ser suficientes para que la jurisdicción electoral sea protagonista de las reformas electorales que se gestan y debaten en su seno y obtenga, adicionalmente, el respaldo presupuestario indispensable para una buena y eficiente gestión. Tampoco debe aislarse el juez electoral de los partidos políticos, debiendo más bien procurarse vías formales o informales de comunicación con sus personeros, cuya utilización puede resultar especialmente relevante en momentos de crisis. e) Los ordenamientos electorales suelen tener marcadas deficiencias en la regulación de los procesos electorales, por presentar frecuentes contradicciones, ambigüedades y vacíos normativos. Resulta altamente positivo que la jurisprudencia electoral se esfuerce por superar dichas deficiencias mediante la oportuna interpretación e integración del ordenamiento electoral y, de gozar de la respectiva potestad, que el organismo electoral haga las necesarias precisiones reglamentarias. Dicha tarea debe acometerse con una actitud de sana y de prudente anticipación, cuando esta insuficiencia normativa pueda preverse como fuente de especial conflictividad, de suerte tal que no se vea la jurisdicción electoral obligada a hacer ese tipo de determinaciones «en caliente», es decir, cuando los dados ya están echados y de esa definición dependa un resultado electoral y, por ende, pueda resultar de antemano políticamente sospechosa.[17]

De ahí que las conferencias de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y del Protocolo de Tikal celebradas en 2006 acordaron instruir al CAPEL, en su condición de Secretaría Ejecutiva de las asociaciones, para que organizara actividades académicas y estudios especializados que permitan

[17] «Tendencias de la justicia electoral latinoamericana...», pp. 168-170.

capel.indd 137 10/2/08 3:10:00 PM

contar con protocolos y otros instrumentos que ayuden a prever o a enfrentar exitosamente situaciones potencialmente conflictivas, derivadas de resultados electorales con márgenes muy estrechos u otras situaciones especiales.

Ahora bien, de la manera particular en que en Costa Rica, El Salvador y Honduras encararon la situación, podemos extraer las siguientes enseñanzas concretas:

- La intensidad y calidad de la observación internacional y doméstica y de la fiscalización partidaria, tanto durante la jornada electoral como en sus fases previas, resultan determinantes para poder enfrentar con éxito esas situaciones de crisis, dado que facilitan notablemente confrontar los cuestionamientos infundados. Por tal motivo, es esencial que los organismos electorales fomenten esos esquemas de veeduría ciudadana.
- Ante resultados estrechos deviene elemental una eficiente comunicación del órgano electoral con la población, en cuanto a constancia, fluidez y transparencia, que rodee de la mayor claridad posible los pormenores relacionados con la transmisión de datos, el escrutinio, los mecanismos de impugnación y los criterios legales/jurisprudenciales consolidados de resolución de conflictos; lo cual presupone una política adecuadamente predefinida de comunicación y, muy en particular, apertura y un posicionamiento proactivo y facilitador frente a la prensa.
- En este orden de ideas, fue muy valiosa la decisión de transmitir en vivo las sesiones de escrutinio del organismo electoral salvadoreño (emulada posteriormente cuando el costarricense escrutó los resultados del referendo de 2007).
- En un contexto como el que se analiza, resulta de importancia crítica el buen desempeño del programa de transmisión de datos. En el caso de Honduras, donde fue lenta y deficiente, se evidenció como un factor que aumentó y agravó la conflictividad postelectoral.
- En Costa Rica fue un factor relevante el proceso de documentación de la fase de resolución de conflictos y su oportuna

capel.indd 138 10/2/08 3:10:00 PM

difusión, así como el patrocinio y estímulo de estudios académicos sobre lo acontecido.[18] Ello contribuye a contrarrestar falsos rumores y apreciaciones incorrectas que, a larga, pueden construir mitos de fraude electoral y verdaderas «leyendas negras» que se asientan en el imaginario colectivo y cobran vida propia.

Responsabilidades crecientes de los organismos electorales de la región

Las sociedades del istmo centroamericano no sólo han desarrollado conciencia sobre la importancia de las elecciones en su desenvolvimiento político, sino que actualmente también reconocen, sin resistencia alguna, a los organismos electorales como pieza clave del afianzamiento de su convivencia democrática.

Ello se manifiesta, en primer lugar, en un calendario electoral más intenso, producto de la tendencia a configurar procesos electivos municipales y regionales autónomos o al menos separados de los presidenciales. Costa Rica, por ejemplo, protagonizó su segunda elección municipal autónoma de la historia en un contexto donde recientemente se dispuso trasladarla a mitad del período presidencial, pues hasta ahora se ha verificado diez meses después de la presidencial; y aun se perfilan cambios legislativos dirigidos a que en ella se seleccionen todos los cargos locales de elección popular (por el momento los regidores se eligen, como ya indicamos, en el marco de las elecciones presidencial y legislativa), y a dotarla de financiamiento público.

[18] El Tribunal Supremo de Elecciones elaboró y colocó en su página Web un documento electrónico intitulado *La justicia electoral costarricense puesta a prueba*, que recoge y sistematiza todas las resoluciones dictadas al respecto. Además, colaboró estrechamente con el Programa Estado de la Nación suministrando la información necesaria para que en su informe decimotercero, recientemente difundido, apareciera un estudio que con objetividad puso lo sucedido en su real y justa perspectiva.

capel.indd 139 10/2/08 3:10:00 PM

Por otro lado, durante el período que interesa destacó la realización de una consulta popular en Panamá, mediante la cual se sometió a referendo la propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas en su canal interoceánico. Este país es el que más experiencia tiene en la región en utilizar este tipo de instrumentos de democracia directa, seguido por Guatemala.[19] Además, resultan relevantes dos modificaciones legislativas del año 2006:

- Se introdujo al Código Electoral panameño el referendo revocatorio del mandato, tanto de diputados como de representantes de corregimiento, cuando hayan sido electos por libre postulación.
- Se promulgó en Costa Rica la Ley sobre regulación del referendo, lo que abrió las puertas para que, el año siguiente, se sometiera a consulta el Tratado de Libre Comercio suscrito por EE. UU., Centroamérica y República Dominicana, en el primer referendo de la historia costarricense.

Ciertamente podemos anticipar que, en el futuro, se intensificará este tipo de práctica democrática. Ello demanda especial consideración de los organismos electorales regionales, dadas algunas características particulares de las votaciones consultivas que las diferencian de las electivas y que plantean retos especiales en su organización y la resolución de los conflictos resultantes.[20]

[19] Durante el período 1978-2006, en Panamá se celebraron cuatro referendos (1983, 1992, 1998 y 2006). El otro país del istmo que también los registra es Guatemala (1994 y 1999). Ver Daniel Zovatto Garetto, «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado 1978-2007». *Revista Digital de Derecho Electoral*, San José, n.º 4, segundo semestre de 2007, pp. 21-22. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.

[20] La reciente experiencia costarricense puso en evidencia que es determinante la participación apenas marginal de los partidos políticos en este tipo de procesos. Así, por ejemplo, ello obligó al Tribunal a asumir en exclusiva la integración de las juntas receptoras de votos (que normalmente queda en manos de los partidos políticos), a buscar fórmulas novedosas de interlocución con los grupos interesados, a ocuparse de tareas relativas a la difusión del proyecto a consultar, a propiciar un debate de calidad al respecto y a procurar mecanismos que fomenten una cobertura mediática objetiva y equilibrada, en la que no se invisibilizaran las opiniones de ningún sector relevante de la comunidad

capel.indd 140 10/2/08 3:10:00 PM

Por otra parte, reformas legales aprobadas recientemente (en Guatemala y Panamá, por ejemplo) y otras en avanzado estado de discusión legislativa (Costa Rica) introducen o potencian las facultades de los organismos electorales en materia de control de las finanzas de los partidos políticos y de fiscalización de los aportes privados que reciben, lo cual incrementa sus responsabilidades en materia electoral y amplía su papel más allá de lo que han sido sus áreas tradicionales.

En esa misma dirección de ensanchamiento de competencias es palpable, como tendencia general, la aspiración de los organismos electorales del área a asumir liderazgo en el ámbito de la educación cívica, lo que permite entender superadas las resistencias del pasado sobre el particular. La creación de unidades internas que se hagan cargo de esta tarea ya se ha producido o se encuentra en la agenda de reforma electoral.[21]

Está sin embargo por verse si esa aspiración puede concretarse en acciones eficaces que trasciendan los programas usuales de capacitación de los actores de los procesos electorales, así como el rol auxiliar y complementario que también han asumido en el pasado los organismos electorales en relación con la definición y ejecución de las políticas curriculares de los ministerios de educación del área, de suerte que esos organismos puedan reposicionarse como verdaderos generadores de cultura cívico-democrática.[22]

(siguiendo el ejemplo que da México sobre el particular, se estableció un programa de monitoreo sobre el desempeño de los medios de comunicación colectiva y se publicitó por intermedio de la página Web institucional).

21 La comisión legislativa que estudia actualmente las reformas electorales en Costa Rica aprobó, por iniciativa del Tribunal Supremo de Elecciones, una moción tendiente a crear el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED), como órgano desconcentrado suyo y con capacidad para recibir y administrar directamente fondos de la cooperación internacional, que se ocuparía de ello.

22 En un artículo que aparece en la *Revista Digital de Derecho Electoral* (San José, n.º 5, primer semestre de 2008), titulado «Educación cívico-democrática y su abordaje a través del Instituto IFED», el suscrito apunta que lo que resultaría en realidad valioso es lograr ir más allá de la población estudiantil y emprender proyectos que, beneficiando también otros segmentos sociales, contribuyan a desarrollar una cultura cívica que propicie

capel.indd 141 10/2/08 3:10:01 PM

De todo lo expuesto puede colegirse que está transformándose radicalmente el perfil tradicional de organismos electorales intermitentes, producto de una electoralidad que se concretaba en un único proceso cuadrienal, así como de las limitadas atribuciones que se les reconocía fuera del ámbito estricto de la administración de ese acto electoral aislado.[23]

Principal foco de atención y preocupación de los organismos electorales

Los organismos electorales del istmo centroamericano, en especial los de menor desarrollo relativo, se han enfocado durante el período hacia diversos esfuerzos de modernización administrativa —particularmente intensos en El Salvador— y de perfeccionamiento de los sistemas de cedulación y empadronamiento. Así, organismos como el guatemalteco y el hondureño encaran retos básicos en esta materia, mientras Panamá y Costa Rica avanzan hacia sistemas de mayor solvencia tecnológica.

Para poder culminar con éxito esos esfuerzos, así como para darle sostenibilidad a sus resultados, luce apremiante la modernización informática.

Desafío importante, al menos para cinco de los seis países, es la limitación económica, fruto de restricciones presupuestarias que frenan esos y otros proyectos estratégicos de sus instituciones

la participación política sobre la base de la generalización de valores y actitudes democráticos y de visiones comprometidas con la búsqueda de soluciones a los problemas sociales. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.

23 En Costa Rica, este perfil anticuado se manifiesta en el ámbito constitucional en la conformación del Tribunal Supremo de Elecciones, que ordinariamente está integrado por tres magistrados, pero se amplía a cinco un año antes y seis meses después de la elección presidencial. Lo arcaico de dicha fórmula, habida cuenta de la intensificación de la agenda del organismo electoral fruto de reformas legales, se evidencia en la circunstancia de que ha sido ese Tribunal con integración reducida el que ha atendido las elecciones municipales autónomas de 2002 y 2006, así como el referendo de 2007.

capel.indd 142 10/2/08 3:10:01 PM

electorales. Algunos países han paliado esas dificultades mediante fórmulas de venta de servicios (Panamá), gestionando importantes recursos de la cooperación internacional (Honduras y Guatemala, por ejemplo) u obteniendo asesoría y apoyo de organismos especializados en materia electoral (aparte de las destacadas acciones de asistencia técnica que desarrolla el CAPEL, sobresalen otras como los proyectos que Nicaragua tiene con el IFED en los temas de registro civil y voto de personas con discapacidad).

En el referido ámbito de modernización informática y en lo que en particular concierne a la automatización del ejercicio del sufragio, no obstante que existen normas que la autorizan en Panamá, Costa Rica y Honduras, a lo sumo se han concretado en algunos planes piloto de reducido alcance. No pareciera existir especial interés en acelerar su implantación, lo que se visualiza como un asunto de mediano o largo plazo.

Sin embargo, es de destacar la orientación que Costa Rica ha adoptado con respecto al voto electrónico, en el sentido de que ha dirigido sus esfuerzos a construir una solución propia, que responda a sus necesidades particulares y que abarate costos, en lugar de limitarse a comprar dispositivos utilizados en otras latitudes.[24]

Rumbo que imponen las reformas electorales en los países del área

Al lado del maratón electoral centroamericano del período 2005-2006, se verificó un importante cambio en la legislación

[24] Así, el plan piloto de diciembre de 2002 se valió de un *software* desarrollado por los propios técnicos del departamento de informática del Tribunal Supremo de Elecciones, el mismo que corría en computadoras personales ordinarias. Actualmente el Tribunal está desarrollando, juntamente con el Instituto Tecnológico de Costa Rica, un proyecto dirigido a contar con una solución propia de cara a los procesos electorales de 2010 y que involucra tanto *software* como *hardware*, dado que el uso de esas computadoras demostró no ser una elección óptima en cuanto a seguridad operativa, costo, robustez y transportabilidad del equipo.

capel.indd 143 10/2/08 3:10:01 PM

electoral en la región (2004-2006), lo cual supone voluntad política favorable a las reformas por parte de las fuerzas políticas relevantes. En general, se percibe la «necesidad de completar cuadros normativos anticuados o fraccionados», así como «la introducción de diversas modalidades para el ejercicio del voto».[25]

Del conjunto de esas reformas aprobadas, así como del avance del debate parlamentario de otras que aún se siguen discutiendo (Costa Rica, por ejemplo), derivan algunas tendencias destacables. Veamos:

- La región parece enrumbarse hacia la despartidización de sus organismos electorales. Actualmente sólo El Salvador mantiene la fórmula partidizada, ya que Honduras la abandonó gracias a una reforma electoral que entró en vigor durante el período que interesa, aunque la experiencia de ese y otros países demuestra que las declaraciones legales a veces no son suficientes al respecto, puesto que las realidades políticas lucen reacias a ese cambio de paradigma.[26]

  Se trata de un paso en la dirección correcta, puesto que pareciera que la desvinculación partidaria es condición necesaria para contar con una administración electoral, así como con jueces en la materia, realmente independientes.[27]

[25] CAPEL, *Informe de la Secretaría Ejecutiva...*

[26] Se ha apuntado que la reforma hondureña «... se quedó corta en la aspiración de generar un TSE apolítico. En los medios y, aún en algunas expresiones de los propios magistrados, se les sigue presentando como representantes de determinadas fuerzas políticas» (IIDH. *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas...*, p. 43). Los analistas políticos han señalado el carácter fuertemente partidizado que, también de facto, tiene la integración del Consejo Supremo Electoral nicaragüense.

[27] «Aunque la tendencia inobjetable de América Latina es la resolución final de las controversias electorales mediante la intervención de una jurisdicción electoral especializada, ya sea autónoma o insertada en la estructura de los poderes judiciales, es lo cierto que en algunos de los países subsisten rasgos del contencioso político, especialmente en aquellos en donde los miembros de la jurisdicción electoral representan a los partidos políticos o son nombrados a propuesta de éstos. Es evidente la necesidad de superar ese lastre del modelo tradicional o clásico de justicia electoral. Cualquier forma de adminis-

capel.indd 144 10/2/08 3:10:01 PM

Esa independencia resulta también favorecida con la adopción de mecanismos que permitan un vencimiento escalonado de los magistrados electorales, tal y como lo tiene establecido Costa Rica y, de acuerdo con una modificación constitucional del 2004, también Panamá.[28] Conviene indicar que la misma reforma constitucional aclaró que las decisiones del Tribunal Electoral sólo pueden ser atacadas por la vía del recurso de inconstitucionalidad, excluyendo de esa forma la interposición de amparos y advertencias de inconstitucionalidad; enmienda que también abona la autonomía de la función electoral, en este caso frente a la jurisdicción constitucional, tema que hemos señalado como una ruta indispensable en la expansión de la justicia electoral latinoamericana.[29]

---

tración de justicia supone el acceso a un juez imparcial que pueda resolver los conflictos con objetividad y sentido de equidad, resultando obvio que las representaciones partidistas desnaturalizan esa condición. De ahí que los esfuerzos de despartidización que se realizan en países como Honduras, merecen atención y apoyo, a efecto de que puedan dar sus frutos a mediano plazo, una vez vencida la resistencia que opone la tradición y los actores políticos interesados en preservarla más allá de las formas jurídicas» (Sobrado, *Tendencias de la justicia electoral*..., p. 165).

28 «Con el mismo afán de garantizar la comentada y deseable imparcialidad del juez electoral, es menester que los requisitos y procedimientos de su designación sean adecuadamente diseñados para predisponer una actitud independiente frente a los actores políticos y el gobierno de turno. Prever períodos más largos de nombramiento y disponer mayorías calificadas necesarias al efecto, aunque también para lograr la no-reelección del juez electoral que lo pretenda, resultan útiles al respecto por fomentar su estabilidad. **También lo es diseñar un mecanismo que permita un vencimiento escalonado de los miembros de la jurisdicción electoral, lo cual apunta hacia un mejor balance de fuerzas y posturas e impide una defenestración colectiva del órgano jurisdiccional por parte de mayorías políticas coyunturales, tal y como aconteció en años recientes en otro país centroamericano**» —el subrayado no es del original. *Ibidem*.

29 «El deslinde de competencias entre la jurisdicción electoral y la constitucional no resulta conceptualmente fácil y es motivo frecuente de conflictos y de debates académicos recurrentes. No es extraño observar, por otro lado, que la autonomía de los jueces electorales latinoamericanos y el carácter exclusivo y excluyente de su competencia jurisdiccional, suelen estar matizados por intervenciones de diversa naturaleza por parte de los tribunales, cortes o salas constitucionales. En algunos casos, como veíamos antes, la jurisprudencia y aún las decisiones concretas de aquéllos son revisables por éstos; en otros, la jurisdicción constitucional se considera competente para conocer, por la vía del recurso de amparo o del hábeas corpus, de acciones u omisiones que afecten derechos fundamentales de carácter político aunque tengan relación directa con lo electoral

capel.indd 145 10/2/08 3:10:01 PM

- Los ordenamientos electorales de la región, especialmente en Honduras, Panamá y Costa Rica, muestran especial interés en fomentar la democracia interna de las organizaciones partidarias y autorizan diversos mecanismos de intervención de los organismos electorales como fórmula para promoverla.

  En este sentido, la ya comentada reforma constitucional panameña del 2004 introdujo, como lo había hecho Costa Rica algunos años antes, el mandato según el cual la estructura interna y el funcionamiento de los partidos deben ser democráticos.

  Para asegurar esta declaración constitucional se establecen diversas modalidades de supervisión y control. En Costa Rica,

(cuando, por ejemplo, sean de la autoría de partidos políticos); y, en la mayoría de los ordenamientos que interesan, los jueces constitucionales se entienden como los únicos llamados a valorar la constitucionalidad del ordenamiento electoral, incluidas las normas de los estatutos partidarios. Pareciera lógico, durante el tránsito del contencioso electoral político a uno de carácter jurisdiccional, una justicia electoral tutelada por la jurisdicción constitucional. Sin embargo, la maduración de una auténtica y confiable jurisdicción electoral latinoamericana lleva naturalmente aparejada una paulatina desaparición de ese tutelaje y la plena afirmación del carácter exclusivo y excluyente de sus potestades, aún frente a la jurisdicción constitucional. Esto conduce a entender que las sentencias dictadas a propósito del contencioso electoral deben, en todos los casos y supuestos, resultar inmunes al control de los jueces constitucionales, quienes también llegarán a aceptar que cualquier reclamo o conflicto dotado de electoralidad, inclusive si media la afectación de derechos políticos, debe canalizarse a través del contencioso electoral y no de los procedimientos usuales de la jurisdicción constitucional de la libertad, salvo que el propio juez electoral decline su competencia. Finalmente, ante la declaración que hacen algunas constituciones del área en el sentido de que la interpretación de la normativa electoral compete con exclusividad al tribunal electoral correspondiente, algunos autores han empezado a defender la tesis según la cual el control de la constitucionalidad de las leyes y demás normas electorales únicamente debería estar a cargo de ese mismo tribunal. [...] Desembarazar al contencioso electoral de una ulterior revisión de lo decidido ante el tribunal, corte o sala constitucional de aquellos países que así lo prevén, contribuye también a racionalizar las instancias recursivas y de esa manera a una justicia electoral más sencilla y expedita. Ello no sólo es deseable porque ese es un imperativo de cualquier forma de administración de justicia, sino por las características particulares de la electoral, en que la pronta resolución de los conflictos condiciona la declaratoria de elección respectiva que, de no darse oportunamente, provoca un vacío de autoridad gubernamental de incalculables consecuencias» (*Ibidem*, pp. 171-173).

capel.indd 146 10/2/08 3:10:01 PM

mediante la fiscalización obligatoria de las asambleas partidarias por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, así como por intermedio de mecanismos jurisdiccionales —acuñados jurisprudencialmente a inicios de esta década y plenamente consolidados para el período en estudio— que permiten a la membresía partidaria combatir actos u omisiones de la dirigencia que quebranten o amenacen quebrantar derechos fundamentales de carácter político (recurso de amparo electoral) o lesionen la legalidad vigente (acción de nulidad).30 Por otro lado, una reforma legal en Panamá del año 2006 reinstauró la obligación de los partidos de realizar elecciones primarias para designar candidatos a la Presidencia de la República; en Honduras, estas elecciones son directamente organizadas por el Tribunal Supremo Electoral, tal y como aconteció a principios de 2005.

- Tanto la reforma electoral como decisiones autónomas de los organismos electorales han procurado favorecer la inclusión electoral de segmentos de la población tradicionalmente marginados de la participación política o que enfrentan dificultades especiales para ello.

  Se ha dado especial énfasis al **voto de personas con discapacidad** y al de **adultos mayores**. Destaca en ese ámbito lo que ha hecho El Salvador; tanto en ese país como en Guatemala, por ejemplo, existen facilidades para que las personas no videntes puedan sufragar en forma secreta, lo que a partir de 2006 se hizo también realidad en Costa Rica. En los procesos de ese año y por segunda vez en la historia electoral costarricense, se instalaron mesas de votación en los hogares de ancianos; en Panamá, la reforma electoral también en ese año autorizó a su Tribunal Electoral a reglamentar la votación en dichos hogares y el sufragio de las personas internadas en hospitales.

30 Sobre la génesis y el desarrollo de esos instrumentos de la justicia electoral costarricense puede consultarse Luis Antonio Sobrado González, *La justicia electoral en Costa Rica*. San José: IJSA, 2005, pp. 42 y siguientes.

capel.indd 147 10/2/08 3:10:01 PM

Asimismo se han realizado esfuerzos importantes de inclusión electoral de las **comunidades indígenas** (giras de cedulación y empadronamiento, traducción de información electoral relevante y sensibilización cultural de programas de educación cívica, entre otros).

Menos atención hay del voto de las **personas privadas de libertad** (únicamente desarrollado en Costa Rica y recientemente autorizado en Panamá) y de los ciudadanos en el extranjero (sólo Honduras registra experiencia en la materia, que por cierto no ha resultado exitosa en función del costo-beneficio; Panamá lo autoriza a partir de 2006 y en Costa Rica el tema está fuertemente posicionado en la agenda de reformas electorales).

En cuanto al sistema de **cuota femenina**, si bien tiene reconocimiento formal en Costa Rica, Panamá y Honduras, únicamente ha dado resultados significativos en el primero de esos países y gracias a ciertas decisiones claves de su Tribunal Supremo de Elecciones que vencieron la resistencia de los partidos a aplicarlo.[31] En Honduras y Panamá, el sistema de listas abiertas y el de voto preferencial dificultan de manera especial que la cuota femenina pueda tener efectos más tangibles.

[31] Estas decisiones permitieron que, luego del proceso electoral de 2002, Costa Rica tuviera en la cámara de diputados una participación femenina de un 35% y, actualmente, de un 39% (que contrasta con el pobre 19% que existía en la Asamblea Legislativa durante el período 1998-2002), lo que ubica a nuestro país en el primer lugar de América Latina y dentro de los primeros diez del mundo a este respecto (ver sobre el particular lo expuesto en Sobrado, *La justicia electoral...*, pp. 64-65). En las discusiones parlamentarias correspondientes a la reforma electoral pendiente, prevalece en la actualidad la idea de ir más allá, mediante la probable adaptación del modelo de listas trenzadas, lo que apostaría por el ideal de paridad de género.

capel.indd 148 10/2/08 3:10:01 PM

Los organismos electorales y sus relaciones con otros actores sociales y políticos

De la lectura de los informes nacionales que los organismos electorales rinden en el marco de las conferencias periódicas de las asociaciones regionales se aprecia un indudable interés, particularmente palpable en el período que se estudia, de romper moldes tradicionales de aislamiento social, incentivando el diálogo y vinculaciones sólidas con grupos y organizaciones de su entorno.

Ello, aparte de resultar recomendable en orden a obtener un «blindaje político» para las organizaciones electorales, conforme señalaba en una ocasión anterior,[32] contribuye a generar actividades permanentes que permitan a la comunidad relacionarse con esos organismos y visualizarlos positivamente aun fuera de la época electoral (lapso en el cual tienden a gozar de una escasa presencia en los medios de comunicación social, a pesar de tener tareas y responsabilidades permanentes).

Algunas de las fórmulas más destacables sobre el particular son las siguientes:

[32] «Debe fortalecerse la construcción de contactos y relaciones sólidas y permanentes con grupos y organizaciones que le sirvan de blindaje político a la jurisdicción electoral. A la comunidad académica, personajes especialmente apreciados por la opinión pública, organizaciones no gubernamentales de particular relevancia, instancias de promoción de los derechos humanos y organismos internacionales encargados de la observación internacional de elecciones, debe prestárseles la más adecuada atención para vincularse creativamente con ellos (mediante la promoción conjunta de seminarios, talleres, conversatorios y cualquier otra actividad de divulgación y acercamiento con la ciudadanía, por ejemplo). Los puentes con el órgano parlamentario han de ser suficientes para que la jurisdicción electoral sea protagonista de las reformas electorales que se gestan y debaten en su seno y obtenga, adicionalmente, el respaldo presupuestario indispensable para una buena y eficiente gestión. Tampoco debe aislarse el juez electoral de los partidos políticos, debiendo más bien procurarse vías formales o informales de comunicación con sus personeros, cuya utilización puede resultar especialmente relevante en momentos de crisis» (Sobrado, *Tendencias de la justicia electoral...*, p. 169).

capel.indd 149 10/2/08 3:10:01 PM

- En relación con los **partidos políticos**, tiende a generalizarse el establecimiento —dentro de la institucionalidad electoral— de consejos o juntas integrados con representantes de esas agrupaciones, como instancia predominantemente consultiva y que sirve de mesa relacionadora permanente entre éstas y los magistrados electorales. Al Consejo Nacional de Partidos Políticos de Panamá y la Junta de Vigilancia Electoral salvadoreña, se sumó la creación del Consejo de Partidos Políticos mediante reglamento dictado recientemente por el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense.
- Los organismos electorales de esos mismos países se han preocupado por establecer relaciones positivas con las comisiones parlamentarias encargadas de estudiar las reformas electorales, así como por apoyar su trabajo y tener una presencia proactiva y constante en las discusiones que se realizan en su seno, enriqueciéndolas con el conocimiento fruto de la experiencia concreta en la materia.
- Los organismos electorales están afrontando con éxito el desafío que les presenta la interacción con nuevos actores, cada vez más protagónicos en los procesos político-electorales, como lo son las **organizaciones de la sociedad civil** y las **instituciones universitarias**. Resalta el establecimiento de relaciones de trabajo con colectivos y entidades que promueven la democracia (El Salvador),[33] los esfuerzos por alentar y perfeccionar los mecanismos de observación electoral doméstica[34] y las alianzas

[33] Bajo la denominación «redes interinstitucionales», abarcan organizaciones de la sociedad civil y del sector público, partidos políticos y organismos internacionales.

[34] En el istmo centroamericano, la observación doméstica de los procesos electorales ha tenido tradicionalmente una importancia crucial. La participación de organizaciones de origen eclesiástico ha sido particularmente relevante en países como Nicaragua y Panamá, en el contexto de sus procesos de reconstrucción democrática de finales del siglo pasado. Durante el período que interesa, el organismo electoral hondureño ha enfatizado esa importancia, alentando convenios dirigidos a que la ciudadanía asuma un rol de auditoría de los procesos electorales, mediante esquemas innovadores de observación electoral. También El Salvador ha fomentado este tipo de convenios, en relación con organizaciones de personas con discapacidad. Guatemala, a propósito de las elecciones presidenciales de 2007, también experimentó fórmulas especializadas de observación local, promovidas por grupos étnicos y de género. Con motivo de los procesos electora-

capel.indd 150 10/2/08 3:10:01 PM

estratégicas junto con los convenios de cooperación interinstitucional con las universidades para la realización de estudios, proyectos y foros académicos de interés común (Costa Rica).

- En cuanto a la manera en que los organismos electorales se relacionan y dialogan directamente con la **comunidad en general**, es menester insistir en los pasos dados en pro de un liderazgo propio en materia de formación cívico-democrática, así como resaltar el compromiso por democratizar el acceso a la información electoral relevante mediante el desarrollo y uso intensivo de la página Web institucional como canal de comunicación.

Por otra parte, conviene señalar que la vinculación entre sí de los organismos electorales sigue siendo particularmente intensa, tanto en lo que respecta a actividades específicas de cooperación horizontal como en lo que atañe al intercambio de información, privilegiado ello con el uso cada vez más significativo de los medios cibernéticos de comunicación. La utilización de tales medios no mina, empero, la trascendencia de las conferencias y encuentros internacionales como mecanismos valiosos en ese ámbito.[35]

La observación recíproca de las elecciones regionales (que, aparte de sumar transparencia a los procesos, facilita el mutuo aprendizaje entre los organismos) continúa de forma puntual y eficiente. De esta manera, por sus características especiales, se refuerza como forma prioritaria de colaboración.

* * *

Apuntemos, a manera de conclusión, que los numerosos comicios realizados entre el 2005 y 2006 en Centroamérica y Pana-

les de 2006, en Costa Rica por vez primera se previó y organizó la observación doméstica y, de cara al referend0 de 2007, se reglamentó.

[35] CAPEL, Informe de la Secretaría Ejecutiva...

capel.indd 151 10/2/08 3:10:01 PM

má estuvieron adecuadamente atendidos por sus organismos electorales, incluso en escenarios de fuerte conflictividad postelectoral producto de resultados ajustados u otras circunstancias especiales, lo que constituyó un factor de afianzamiento institucional.

Fue también un período en que presenciamos una apreciable cantidad de procesos de reforma electoral, algunos de los cuales no han concluido. En su mayoría tienden hacia la construcción de una agenda electoral más intensa y diversa, con fórmulas de inclusión política creciente y mayores responsabilidades para los organismos electorales, especialmente en el ámbito de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de su democracia interna. También se aprecia, en el marco de esas reformas, un esfuerzo por despartidizar los organismos electorales y, en general, una apreciación del sector político que los visualiza como factor esencial de perfeccionamiento democrático, por lo que sin disimulo se apuesta por una institucionalidad electoral más fortalecida y protagónica.

El período en estudio también refleja organismos electorales mejor relacionados con su entorno y más dispuestos a asumir nuevos retos, aunque también conscientes de los problemas y las amenazas que enfrentan. Especialmente sensibles resultan, a este respecto, las limitaciones económicas que, en la mayoría de los países, sufren aquéllos y que comprometen sus proyectos de modernización institucional.[36]

[36] Aunque no se citan expresamente, en la elaboración de este documento fueron fuente de especial consulta los informes nacionales rendidos por los organismos electorales de Centroamérica y Panamá en la VIII Conferencia de la UNIORE, celebrada en Panamá en agosto de 2006, y en la XXI Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de junio de 2007. Esos documentos están disponibles en la página electrónica de CAPEL: <http://www.iidh.ed.cr/capel>.

capel.indd 152 10/2/08 3:10:01 PM

Procesos electorales y resolución de conflictos en el Caribe

Javier Cabreja

El período actual puede considerarse muy especial para toda América Latina y el Caribe, como ya se ha expresado en otras exposiciones. Hace apenas tres décadas sólo algunos de nuestros países vivían en un sistema que podíamos denominar democrático. Situación ésta que ha ido cambiando significativamente, pues hoy por hoy, casi toda la región cumple con los criterios de un régimen democrático, en su dimensión electoral y política. A ello se suma el hecho de que, entre 2005 y 2006 —tal como lo señala CAPEL en su documento Elecciones democráticas y derechos humanos en las Américas, balance analítico 2006 en la región—, se ha desarrollado una amplia agenda de procesos electorales sin precedentes históricos, lo que vino a demostrar que la democracia electoral es parte sustancial y viva de la nacionalidad política en América Latina.

Cada vez más, tal como señala el documento referido, queda demostrado que las elecciones democráticas y pluralistas son el medio normal, legítimo y de consenso para elegir las autoridades políticas en esta parte del mundo. Sin embargo, éstos no deben ser únicamente momentos para celebrar; entendemos que es necesario disponernos a realizar una evaluación crítica y profunda de los

capel.indd 153 10/2/08 3:10:01 PM

logros alcanzados, las dificultades existentes y los retos pendientes en nuestras sociedades en materia de institucionalidad democrática. En el período aludido, los sistemas políticos latinoamericano y caribeño se han caracterizado principalmente por el establecimiento de sus formalidades democráticas. Hemos constituido democracias en las que se destaca la existencia de procesos electorales periódicos, libres y transparentes, alternabilidad en el poder, libertad de expresión y asociación, subordinación del poder militar a las autoridades civiles y una relativa independencia de los poderes del Estado.

Al mismo tiempo ha habido en la región un gran interés en la ampliación de la participación ciudadana, tanto en las reformas políticas e institucionales en decisiones de políticas públicas generales, como en la definición e implementación de políticas sociales que promuevan un desarrollo distinto. Prueba de ello es la implementación de mecanismos de participación social y popular como el referendo y el plebiscito en varios países de la región, lo cual evidencia un importante avance. En tanto que hay una mayor conciencia de que la democracia no debe limitarse al establecimiento de sus formalidades, sino que tiene que implicar la creación de mecanismos reales de intervención de la ciudadanía en su concreción, reconocemos que los logros de elecciones periódicas y de libertad política son muy importantes para los países latinoamericanos y caribeños, pero no suficientes.

El anhelo de una democracia plena aún no se ha hecho realidad en nuestros sistemas políticos. Persiste, pues, un déficit democrático, que se explica por la existencia tanto de altos índices de pobreza e inequidad social —que afectan a una parte importante de la población de la región—, como por la ausencia de mecanismos efectivos de participación social, que permitan pasar de una democracia puramente electoral a una democracia de ciudadanía tal y como presenta el informe sobre democracia del PNUD. Es necesario, entiendo, preservar y profundizar la institucionalidad de la democracia representativa, consolidando en primer lugar los

capel.indd 154 10/2/08 3:10:01 PM

sistemas electorales de la región y procurando su perfeccionamiento. Al mismo tiempo, es responsabilidad de nuestros Estados y de los partidos políticos promover políticas económicas y sociales, coherentes con un régimen democrático basado en la justicia social y en la promoción de procesos reales de participación ciudadana.

Con la anterior reflexión no pretendo abordar estas distintas dimensiones que abarcan los retos de la democracia en la región. Mis propósitos son más limitados, intento extraer algunas lecciones aprendidas de las recientes experiencias electorales, las mismas que ayuden a seguir mejorando el funcionamiento de la democracia electoral. Así, busco destacar —de manera resumida— algunos elementos característicos de los comicios en la región del Caribe, los que se llevaron acabo durante los años 2005 y 2006 y que, sin duda, dan cuenta de los avances mencionados en función de la ampliación y el fortalecimiento democráticos.

* * *

Durante los últimos años, como lo señaló el profesor Anthony Maingot en su intervención, es imposible hablar de la región del Caribe como un todo, dada la gran diversidad cultural, lingüística, política y social que existe en la misma. Esta heterogeneidad se traduce en una gran variedad de estructuras de Estado y de sistemas políticos electorales mediante los cuales se rigen los distintos países de la región caribeña.

Así encontramos alrededor de quince islas del Caribe que son posesiones o territorios de otros Estados, ya sea de Norteamérica o Europa, hasta países independientes, trece en total, pero con sistemas presidenciales algunos o con sistemas parlamentarios otros. Este interesante conjunto de estructuras políticas ha producido, en el período en cuestión, una amplia variedad de procesos electorales de diversas naturalezas, que se traducen en un fortalecimiento del ejercicio democrático de los países donde se han desarrollado y de la región en su conjunto, además de que evidencian esfuerzos de

capel.indd 155 10/2/08 3:10:01 PM

los países caribeños y de sus organismos electorales dirigidos al fortalecimiento de sus sistemas democráticos. Aunque claro, también estos procesos demuestran los grandes fallos y limitaciones que todavía persisten en la región en materia electoral, lo que impide una participación plena de la ciudadanía y una efectiva equidad en la competencia electoral, como veremos más adelante.

En términos generales, desde el año 2005, y si incluimos 2007, se han llevado a cabo trece procesos electorales, tanto generales, presidenciales, parlamentarios y municipales, en doce países de la región caribeña. En Cuba, Dominica, Surinam (2005); Haití en 2006, con un proceso de elecciones presidenciales para poder impulsar de una vez, y por todas, un marco que permita la consolidación democrática en este país, a pesar de la situación de inestabilidad sociopolítica y de violencia en que vive; asimismo, en Guyana, en San Vicente, en Granadas, en República Dominicana, con elecciones en los ámbitos del poder legislativo y de los municipios, en Santa Lucía y más recientemente —en el año 2007— en Bahamas, Jamaica y en Trinidad y Tobago.

Este apretado calendario fue precedido por un total de 31 procesos electorales, de distinta naturaleza, realizado entre enero de 2000 y diciembre de 2004 en dieciocho países caribeños. La información anterior —de naturaleza fundamentalmente cuantitativa— nos habla, sin embargo, de una ampliación democrática en la región del Caribe. Ésta, aunque distante de los ideales propios del verdadero estado de derecho, evidencia algunos avances en la institucionalidad democrática representativa, los mismos que contrastan fuertemente con períodos anteriores donde predominaban regímenes de tipo autoritario.

Experiencia y aprendizaje

Las evaluaciones realizadas a los distintos procesos electorales en esta región, así como las informaciones existentes sobre los

capel.indd 156 10/2/08 3:10:02 PM

mismos, dan cuenta de importantes avances en función de su desarrollo en condiciones de tranquilidad, garantía de seguridad ciudadana y respeto a la voluntad popular. Las mismas fueron dadas por la transparencia en que se desarrollaron la mayoría de estos comicios. Así, se pueden señalar tres aspectos positivos que —desde mi punto de vista— deberían ser preservados y ampliados para una mayor garantía de las jornadas electorales venideras.

En primer lugar, el que una parte importante de los países caribeños posea ya registros o padrones electorales de calidad, fundamentalmente los casos de Puerto Rico, República Dominicana y de alguna manera Jamaica. En esta isla se cuenta con un sistema computarizado de registro del votante mediante uso de huellas dactilares; este método de identificación primaria ha sido gratamente aceptado por los ciudadanos, siendo vital para la legitimidad de los comicios. En varios de los países de la región se ha establecido paulatinamente un reconocimiento sistemático de los sufragantes, a través de centros de registros permanentes, asegurando la mejor administración de procesos, seguridad, consistencia y eficiencia.

En países como República Dominicana, Puerto Rico, Santa Lucía entre otros, se ha avanzado en la descentralización de los servicios de registro, mediante la creación de oficinas permanentes en distintas zonas de su territorio. En Santa Lucía se está implementando un nuevo y más seguro sistema nacional de identificación, que promoverá carnés personales a los ciudadanos. En República Dominicana se cuenta con un padrón fotográfico que ha sido depurado y el que se entrega periódicamente a los partidos políticos para su verificación, pero que además se encuentra en la Web institucional del organismo electoral, pudiendo ser consultado por cualquier ciudadano o ciudadana en todo momento. Esto ha dado mucha confianza al proceso electoral. Ahora bien, es necesario que los organismos electorales en la región desarrollen sistemas que permitan tener actualizado este instrumento que, sin duda, se constituye en la espina dorsal de cualquier proceso electoral.

capel.indd 157 10/2/08 3:10:02 PM

El segundo aspecto, que entiendo ha sido un elemento de avance en la región, tiene que ver con el hecho de que una gran parte de los organismos electorales ha ido acumulando experiencia y desarrollando capacidades en la administración de los procesos electorales en general y en la implementación de la logística electoral. En términos particulares, se ha mejorado el diseño y la implementación del calendario electoral, como lo evidencian los comicios realizados en Jamaica, República Dominicana, Santa Lucía y Trinidad y Tobago, aunque persisten problemas puntuales en la logística electoral. En esta materia se pueden destacar avances importantes con relación a aquellos períodos en donde la impresión a tiempo de la boleta electoral, la elaboración de los formularios de escrutinio o la efectiva distribución de materiales de votación, se constituían en un verdadero dolor de cabeza para los órganos electorales.

Sin embargo, me perece que el gran problema sigue siendo cómo lograr que esta eficiencia y experiencia acumuladas no se vean afectadas por la ausencia de una efectiva carrera electoral. Ésta debe permitir la continuidad y la profesionalización de los funcionarios electorales en el Caribe, descartando los casos —como ha ocurrido en muchos lugares—, en que se pierde la experiencia acumulada de los miembros de los organismos electorales por cambios de los trabajadores.

El tercer aspecto que me parece muy positivo en la región, y se ha destacado en varios informes, es el que tiene que ver con una alta participación ciudadana en los procesos electorales, la cual ha demostrado una gran madurez cívica en los comicios realizados en esta etapa. En casi todos estos procesos electorales, la jornada se ha desarrollado en un ambiente de paz y de respeto. Ello evidencia los avances de la región en materia de la cultura cívico-política que era difícil suponer hace algunas décadas. Claro, dichos procesos no han estado exentos de hechos de violencia en algunos casos, pero los mismos han sido aislados.

capel.indd 158 10/2/08 3:10:02 PM

El tema de la participación electoral se constituye en un gran reto para los organismos electorales, en la región del Caribe. Está planteado el desafío de cómo lograr una alta asistencia a las urnas, que procure que los ciudadanos se integren como un ente activo del proceso, asumiendo una actitud crítica, consciente y responsable frente a las distintas ofertas electorales. Debemos preguntarnos hasta qué punto la participación electoral en la región ha estado determinada por la práctica política clientelista del Estado y de las organizaciones partidarias, lo que impide un real ejercicio ciudadano frente a los procesos electorales. Éste es un tema que no hemos podido enfrentar con éxito a escala regional.

Retos en materia electoral

Las dificultades encontradas en los procesos electorales deben ser enfrentadas como desafíos y ser superadas en los próximos comicios. Dentro de ellas encontramos la lentitud en el conteo de los votos. En muchos de estos procesos comiciales hubo fallas en la administración adecuada de la logística electoral y durante el proceso de votación también se presentaron problemas relacionados con el acceso a las mesas electorales por parte de las personas con discapacidad o personas de la tercera edad. Es un problema que seguimos enfrentando, sobre todo en República Dominicana, por lo que tenemos el gran reto de aprender de la experiencia puertorriqueña que ha establecido locales de votación accesibles y favorables a ciudadanos con discapacidad y ha incorporado sistemas que permiten que este sector de la población pueda tener una mayor participación.

En muchos de estos procesos, en varios países de la región, han faltado condiciones adecuadas para la realización del voto secreto. Ello se relaciona con la falta de entrenamiento adecuado que reciben los ciudadanos que asumen la responsabilidad de ser funcionarios de las mesas electorales, sobre todo en el llenado de las actas electorales, en donde registra el resultado del escrutinio.

capel.indd 159 10/2/08 3:10:02 PM

Por ejemplo, en las elecciones de 2006 en República Dominicana, más del 50% de las actas electorales tuvo algún tipo de error.

Otro aspecto es el que tiene que ver con la necesidad generar procesos amplios de educación cívica, a partir de programas educativos para los votantes, que permitan una mayor información y conocimiento acerca del sistema electoral y sobre las distintas ofertas políticas.

El fortalecimiento de los sistemas de administración y logística electoral, así como la ampliación de la tecnología en los procesos de votación y escrutinio, es un reto que tienen muchos de nuestros países. Por otro lado, es necesario avanzar hacia una mayor independencia de los organismos electorales respecto a los partidos políticos, pues en la región hay críticas bastantes serias en relación con ello.

De igual manera, relacionado con el fortalecimiento institucional de los órganos electorales está la competencia de los funcionarios y profesionales escogidos, quienes deben ser sometidos a intensos procesos de educación y de entrenamiento electoral, lo que supone el establecimiento de la carrera electoral sobre la base del mérito.

Un desafío adicional tiene que ver con la necesidad de un mayor control por parte de los organismos correspondientes sobre las campañas electorales en nuestros países. Ello permitirá una efectiva regulación de su duración, del contenido, del financiamiento y de la influencia que tienen los medios de comunicación.

En República Dominicana, el organismo electoral tuvo una muy buena iniciativa de presentar una propuesta de regulación de la campaña electoral, pero lamentablemente no contó con el respaldo de las distintas fuerzas políticas mayoritarias, las cuales se resisten a ser reguladas, ni tampoco de los medios de comunicación, que no quieren ver afectados sus intereses. Eso provocó que esa iniciativa tuviera que ser detenida.

capel.indd 160 10/2/08 3:10:02 PM

Actualmente tenemos importantes desafíos relacionados con una mayor participación de los órganos electorales en la vida interna de los partidos. Es necesario, entre otras cosas, establecer mecanismos claros para la fiscalización del dinero en la política, tanto en lo relativo al financiamiento de los partidos, como en lo que tiene que ver con el financiamiento de la campaña —en el caso particular nuestro— proveniente de los sectores privado y público.

Existen, asimismo, otros aspectos que me parecen importantes, pero concluyo destacando la necesidad de lograr un mayor fortalecimiento de la relación entre los organismos electorales con las organizaciones de la sociedad civil, tanto en materia de observación electoral, como en la promoción de reformas electorales, sin olvidar los procesos de educación cívica dirigidos a la ciudadanía y también a los partidos políticos.

capel.indd 161 10/2/08 3:10:02 PM

Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de los procesos electorales andinos en el ciclo 2005-2006

Magdalena Chú Villanueva

Para efectos de esta presentación vamos a considerar en el ámbito andino a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. A lo largo de doce meses, que van de diciembre de 2005 a diciembre de 2006, esta parte de la región ha sido escenario de intensos y trascendentes procesos electorales, en los cuales la ciudadanía de cada uno de los países en cuestión eligió a sus representantes en el poder Legislativo, así como a sus Presidentes.

Cuadro 1
Calendario electoral de los países de la región andina (2005-2006)

Fecha			País	Tipo de elección
4	diciembre	2005	Venezuela	Legislativa
18	diciembre	2005	Bolivia	Presidencial y Legislativa
12	marzo	2006	Colombia	Legislativa, Referendo
9	abril	2006	Perú	Presidencial (1.ª vuelta), Legislativa
28	mayo	2006	Colombia	Presidencial
4	junio	2006	Perú	Presidencial (2.ª vuelta)

capel.indd 163 10/2/08 3:10:02 PM

Fecha			País	Tipo de elección
2	julio	2006	Bolivia	Asamblea Constituyente y Referendo
15	octubre	2006	Ecuador	Presidencial (1.ª vuelta), Legislativa
19	noviembre	2006	Perú	Elecciones Regionales y Municipales
26	noviembre	2006	Ecuador	Presidencial (2.ª vuelta)
3	diciembre	2006	Venezuela	Presidencial

Fuente: Latinobarómetro 2007, CNE, ONPE, Transparencia, TSE.
Elaboración: propia.

En todos los casos, más allá de los naturales conflictos de la competencia electoral, los resultados fueron plenamente aceptados y, por consiguiente, las autoridades elegidas o las decisiones acatadas sobre la base de una legitimidad segura. Esto constituye la prueba indiscutible del fortalecimiento democrático de la región y la eficiencia de los sistemas electorales de los países del área. Dicho logro es resultado de los esfuerzos realizados en las naciones andinas y en América Latina en su conjunto desde fines de la década de 1970, con los procesos de redemocratización.

Llegar a esta situación ha implicado que los sistemas electorales andinos tuvieran que ser estructurados y perfeccionados, de acuerdo con las nuevas tendencias democráticas en la región, y que se fortalecieran lo suficiente como para sortear con éxito situaciones políticamente riesgosas y administrativamente complejas, propias de los procesos electorales democráticos. Es importante mencionar que este fortalecimiento es consecuencia de la combinación de una normativa adecuada, de una técnica electoral concordante, pero, sobre todo, del establecimiento de un vínculo de confianza y credibilidad con los partidos políticos y la ciudadanía.

Así, es un privilegio poder revisar en este foro el desempeño de los sistemas electorales andinos. Presentaré, primero, un breve balance de la institucionalidad electoral en los países del área y, luego, algunas consideraciones sobre su desempeño durante el

capel.indd 164 10/2/08 3:10:02 PM

agitado ciclo electoral que acaba de concluir. Finalmente, propondré algunas reflexiones sobre el futuro de los sistemas electorales andinos.

Breve balance de la institucionalidad electoral

Desde un inicio, a lo largo del período de redemocratización de los países latinoamericanos, fue necesario establecer las bases institucionales de los modernos sistemas electorales. De esta manera, las principales normas legales que rigen actualmente los sistemas electorales en los países de la región andina datan de años recientes, tal como se aprecia en el cuadro dos.

Cuadro 2
Leyes que rigen los sistemas electorales
en los países de la región andina

País	Ley	Fecha
Bolivia	El Código Electoral, Texto Ordenado, Ley 1984	1999
Colombia	Código Electoral, Decreto 2241	1986
Ecuador	Ley Electoral, Ley 59 Modificaciones a la Ley Electoral, Ley 1	1986 2000
Perú	Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859	1997
Venezuela	Ley Orgánica del Poder Electoral	2002

Hemos tratado de uniformar la legislación tomando como referencia las leyes orgánicas electorales. Conviene destacar, en primer lugar, que las normas fueron promulgadas entre 1986 y 2002. Ello significó un intenso debate acerca de reformas electorales. En segundo lugar, tales normas fueron emitidas bajo un contexto político específico, pero como éste tiende a cambiar rápidamente, resulta necesario modificarlas de forma continua. Por último, si bien las características y la consistencia de esta reciente institucio-

capel.indd 165 10/2/08 3:10:02 PM

nalidad necesariamente difieren entre los países de acuerdo con sus estructuras políticas, ideologías e historias propias, destaca la semejanza en la orientación seguida en algunos aspectos centrales.

La eficiencia de los sistemas electorales está asociada con la capacidad de prever la ocurrencia de conflictos electorales, y, cuando éstos se presentan, resolverlos satisfactoriamente. Existen factores institucionales que se consideran fundamentales para un eficiente funcionamiento de los sistemas electorales, así como para una adecuada capacidad de resolución de conflictos. Entre ellos se puede mencionar la autonomía de los organismos electorales respecto a los tradicionales poderes del Estado y su continuidad en el tiempo, la especialización de los órganos electorales, la institucionalización y fortalecimiento del sistema de partidos, junto a la educación electoral.

Autonomía de los organismos electorales

Consideramos que los organismos electorales son autónomos no sólo porque su origen legal lo señale así, sino porque el presupuesto que manejan es el necesario, la idoneidad de sus integrantes no está en duda, tienen facultades para presentar proyectos de ley y cuentan con una verdadera independencia frente a sus gobiernos. En el período anterior a la redemocratización, los países de la región andina se caracterizaban por tener sistemas electorales relativamente dúctiles a los poderes del Estado. Por tanto, uno de los aspectos que se debió redefinir dentro de la nueva institucionalidad electoral fue las relaciones entre el sistema electoral y los poderes tradicionales del Estado, lo ideal era establecer una clara separación entre tales poderes y el sistema electoral.

Los países de la región andina ingresaron al último ciclo electoral 2005-2006 con una clara separación de funciones, la misma que está contenida en la normatividad electoral actual, señalada en parte en los cuadros dos y tres. En todos los países existen institu-

capel.indd 166 10/2/08 3:10:02 PM

ciones encargadas específicamente de la organización y ejecución de los comicios, independientes de los órganos que conforman los poderes del Estado. En los casos de Bolivia y Venezuela, los artículos reseñados en el cuadro tres dan cuenta de manera explícita de la autonomía de los organismos electorales. Claro está que la fuente original de la independencia de las instituciones electorales se encuentra en las respectivas leyes constitucionales de cada país. Otra característica fundamental de los sistemas electorales actuales en la región es que tienen carácter permanente, situación que no ocurría en el pasado, cuando los organismos electorales se reunían unos pocos meses antes de las elecciones, para disolverse después de realizadas las mismas.

Cuadro 3
Autonomía del sistema electoral de los países andinos

País	Ley	Artículo
Bolivia	El Código Electoral	Artículo 12.º
Colombia	Código Electoral	Artículos 2.º, 9.º, 10.º Fueron derogados los artículos 194º a 198º que disponían la designación de delegados presidenciales ante la Registraduría Nacional del Estado Civil
Ecuador	Ley Electoral	Artículos 8.º y 9.º
Perú	Ley Orgánica de Elecciones	Artículos 33.º, 37.º, y 42.º
Venezuela	Ley Orgánica del Poder Electoral	Artículos 3.º y 7.º

Especialización de los organismos electorales

Otro factor condicionante, propio de la reciente institucionalidad electoral en los países andinos, ha sido la especialización de los organismos electorales derivados de la distinción de las funciones administrativas y jurisdiccionales, aun cuando no existe un único modelo sobre qué entidades u organismos estatales realizan

capel.indd 167 10/2/08 3:10:02 PM

funciones electorales, y siendo cierto que cada país adopta el suyo en función de su particular realidad. La tendencia en la mayor parte de los países del mundo es encargar la función de planificación, organización y ejecución de procesos electorales a un organismo distinto de aquel que imparte justicia electoral. Ello es relevante, sobre todo, en aquellos países en donde se desconfía de las instituciones electorales; este recelo se encuentra enraizado como consecuencia de las prácticas que prevalecieron durante la etapa republicana anterior al inicio de los procesos de redemocratización.

Se trata de competencias distintas y especializadas, pues aquel que imparte justicia electoral es quien tiene que resolver jurisdiccionalmente —en último término y de manera imparcial— los problemas generados a partir de la actuación del órgano encargado de realizar los procesos electorales; así, una vez agotado el proceso administrativo, se prosigue al interior del referido organismo. Una clara diferenciación de funciones permite establecer las atribuciones de cada entidad para resolver los conflictos electorales en su ámbito correspondiente. Por tanto, un proceso adecuadamente organizado reduce el riesgo de conflictos en los comicios. Cuando éstos ocurren, una clara diferenciación de funciones debería permitir resolver expeditivamente buena parte de tales conflictos en la esfera administrativa, evitando una sobrecarga de la vía jurisdiccional.

En los países de la región andina, Colombia, Perú y Venezuela cuentan con organismos especializados tanto para la organización de comicios como para la justicia electoral. En el cuadro cuatro se muestra la forma de organización en cada una de estas repúblicas, junto con Bolivia y Ecuador. En una realidad como la que toca vivir a las naciones del área andina, con algunos rezagos de la crisis de representatividad política, con una alta polarización y volatilidad electoral y con ciudadanos que aún no participan plenamente en la esfera política ni ejercen por ello sus derechos, es necesario contar con organismos electorales autónomos y especializados. Sólo así se contribuye a consolidar los principios democráticos como base de los Estados de la región andina.

capel.indd 168 10/2/08 3:10:02 PM

Cuadro 4
Especialización en el sistema electoral de los países andinos

País	Organismos	Especialización
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Conoce y resuelve asuntos administrativos-electorales, técnicos-electorales y contenciosos-electorales.
Colombia	Consejo Nacional Electoral	A cargo de la dirección y vigilancia general de las elecciones.
	Registraduría Nacional de Estado Civil	Organiza y administra las elecciones.
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Organiza, dirige, vigila y garantiza los procesos electorales, juzga las cuentas que rindan las organizaciones políticas, las alianzas y los candidatos.
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Organiza y ejecuta procesos electorales y consultas populares.
	Jurado Nacional de Elecciones	Imparte justicia electoral y fiscaliza la legalidad del proceso electoral.
	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Proporciona a la ONPE y al JNE información para la organización y fiscalización del proceso.
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Designado como cabeza del Poder Electoral, reglamenta sus leyes electorales, formula su presupuesto, dirige y organiza procesos y declara la nulidad o no de los procesos.
	Tribunal Supremo de Justicia	Tiene a su cargo la justicia electoral.

Institucionalización y fortalecimiento del sistema de partidos políticos

La conformación de partidos políticos estables es otro factor institucional sumamente importante para la organización de procesos electorales transparentes e imparciales, así como para la resolución de conflictos en dicho ámbito.

capel.indd 169 10/2/08 3:10:03 PM

Una fuente de conflictos electorales son las controversias políticas generadas entre las organizaciones, e incluso al interior de ellas mismas. Esta fuente de conflictos canaliza, además, tensiones que provienen de otros campos (sociales, económicos, étnicos, etc.). Un sistema estable de partidos políticos conduce más adecuadamente tales tensiones, pues establece reglas claras entre los participantes y al interior de ellos mismos. Todos los países de la región cuentan con normas que regulan la existencia de los partidos políticos, excepto Ecuador. En las demás naciones se regula también la práctica de la democracia interna. En el cuadro cinco se indica la legislación sobre los partidos políticos y los años en que fue promulgada en cada uno de los países de la región andina. Se aprecia, en general, que el número de partidos que participó en las contiendas electorales de 2005 a 2006 varió en un rango de 8 a 20 agrupaciones políticas. Ello evidencia que la estabilidad de los sistemas de partidos está todavía en proceso de consolidación. Al respecto, mucho se ha discutido y se continúa discutiendo sobre la crisis de los partidos políticos en América Latina.

Cuadro 5

Sistema de partidos políticos en los países de la región andina

País	Ley de partidos políticos	Año	Democracia interna	Número de partidos participantes
Bolivia	Ley de Partidos Políticos; Ley 1983	1999	Sí. Cada partidos define los mecanismos.	8 (2005) 11 (2002)
Colombia	Ley 130	1994	Sí. Abiertas y/o convenciones	7 (2006) 11 (2002)
Ecuador	Registro oficial N.º 535 Decreto Supremo 2262	1978	No	13 (2006) 11 (2002)
Perú	Ley de Partidos, Ley 28094	2003	Sí. Elecciones cerradas / abiertas / convención / cada partido elige	20 (2006) 8 (2001)
Venezuela	Ley 27725	1965	Sí. Cerradas	14 (2006) 17 (2000)

Fuentes: Zovato, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina.*

capel.indd 170 10/2/08 3:10:03 PM

UNAM-International IDEA, México, 2006; Freidenberg, Flavia, «Los partidos políticos. Dilemas y desafíos». *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. La nueva generación de desafíos para la democracia.* IIDH, México abril 2006; Roncagliolo, R. y Meléndez, C. (eds.). *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima, 2007.

Educación electoral

Otro aspecto de la institucionalidad electoral está referido a la cultura electoral de la ciudadanía. La premisa es que el proceso de redemocratización significó una ruptura sustancial con las orientaciones de las prácticas electorales anteriores, caracterizadas por el clientelismo y la falta de información del ciudadano. La ejecución de procesos electorales libres y justos implicó ciudadanos debidamente informados acerca de sus derechos, sus obligaciones y sobre los procedimientos electorales. En cada uno de los cinco países analizados también se realiza educación electoral a través de sus correspondientes órganos electorales. El cuadro seis muestra quiénes están autorizados a impartir la educación electoral.

Cuadro 6
Educación electoral en los países de la región andina

País	Explícito en norma legal	Entidades encargadas
Bolivia	Artículo 29.º del Código Electoral, artículo 220.º de la Constitución Política	Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales
Colombia		Los organismos electorales nacionales, regionales y locales. Así como el gobierno nacional, regional y local
Ecuador		El Tribunal Supremo Electoral y los Tribunales Provinciales Electorales
Perú	Ley Orgánica del JNE Ley Orgánica de la ONPE	Jurado Nacional de Elecciones Oficina Nacional de Procesos Electorales
Venezuela	LOSPP, artículo 45º	El Consejo Nacional Electoral

capel.indd 171 10/2/08 3:10:03 PM

Si bien es cierto que todos los organismos electorales brindan educación electoral, es conveniente establecer la función de manera explícita, de modo tal que oriente la ejecución de programas propios de educación electoral. En este sentido, la función debería recaer sobre los órganos administrativos, a fin de preservar la especialización del ámbito jurisdiccional. Adicionalmente, un consolidado sistema de partidos debiera también encargarse de impartir información electoral y contribuir a la formación de la ciudadanía.

Desempeño de los sistemas electorales en la región andina

Los países de la región andina, más allá de las particularidades propias de cada uno, cuentan con una institucionalidad electoral concordante con el fortalecimiento de la democracia, capaz tanto de asegurar procesos transparentes e imparciales como de reducir los riesgos de conflictos electorales o resolverlos satisfactoriamente. Pero también es necesario mantener un perfeccionamiento continuo en el ámbito administrativo, incorporando técnicas electorales que aseguren los principios anteriormente citados.

En tal sentido, conviene comentar el desempeño del sistema electoral, entre otros aspectos, respecto a las innovaciones y técnicas organizativas, a las relaciones con los partidos políticos, a la ciudadanía y a los resultados electorales. Todo ello a lo largo del ciclo de procesos electorales 2005-2006 que se ha mencionado. En esos meses de actividad, se organizaron y ejecutaron los más importantes procesos electorales, no sólo de alcance nacional, sino también subnacional. En Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela se realizaron elecciones presidenciales y legislativas. En algunos de estos países se ejecutaron, además, procesos electorales de igual envergadura, como la elección de prefectos y la Asamblea Constituyente en Bolivia y un Referendo Subnacional en Perú, por ejemplo. En Ecuador y Perú, fue necesaria, además, la organización y ejecución de una segunda vuelta electoral, debido

capel.indd 172 10/2/08 3:10:03 PM

a los ajustados resultados obtenidos para elegir al Presidente de la República.

Estos hechos colocaron a los sistemas electorales de los países andinos ante un panorama complejo en cuanto a la organización de los procesos, desafío ante el cual nuestros órganos electorales respondieron con autonomía y eficiencia.

Innovación y desarrollo de tecnología

Los organismos electorales andinos redoblaron esfuerzos en innovar y desarrollar diferentes aplicaciones tecnológicas en la organización y ejecución de los procesos, todo con el fin de contribuir a la mayor modernización de los mismos y del Estado. En ese sentido, se desarrollaron y aplicaron avanzados equipos y programas de última tecnología, en etapas claves del proceso tales como el registro de electores, el conteo de votos y el procesamiento de los resultados, al igual que en la transmisión de los mismos.

El registro electoral, actividad encargada en algunos países como Colombia y Perú a organismos especializados, fue especialmente modernizado para asegurar la calidad y actualidad de los datos del padrón. Hubo un especial cuidado al registrar a un mayor número de electores, en particular aquellos que todavía estaban indocumentados o que vivían en las zonas más alejadas de las ciudades. Para ello, se desarrollaron intensas campañas de inscripción —incluso gratuitas, como el caso de Perú—, bajo el argumento de que la participación política es un derecho ciudadano que hay que propiciar desde todas las instancias y ámbitos del Estado. En nuestros países, a excepción de Venezuela, la implementación del voto electrónico se encuentra en etapa inicial, en proceso de planificación y simulación en algunos casos y de aplicación en algunos procesos subnacionales, en otros.

capel.indd 173 10/2/08 3:10:03 PM

El sistema de partidos políticos

Los partidos políticos, no obstante que su institucionalidad es mejor respecto al pasado, se encuentran todavía en una etapa de legitimación ante la ciudadanía, situación que es aún más grave en el área andina, como muchos analistas lo han señalado. Los últimos datos del Latinobarómetro no hacen sino corroborar esta crítica situación. En el año 2007, los partidos alcanzaron en América Latina apenas el 20% de confianza, siendo superados por todas las demás instituciones democráticas.

Las actividades que cumplen los organismos electorales andinos respecto a los partidos vienen redundando con creces en elevar la representación y en fortalecer la institucionalización del régimen político. En los últimos años, los órganos electorales han contribuido al fortalecimiento y a la institucionalización de los partidos políticos al desempeñar tareas tan importantes como otorgarles personería jurídica, asistirlos en sus procesos de democracia interna, administrar y controlar la asignación de su financiamiento público y supervisar su actividad económico-financiera, entre otras acciones. En el camino se han encontrado algunos desafíos por vencer, tales como: el interés de algunos grupos económicos o mediáticos cuando se trata de supervisar las campañas electorales; las prácticas clientelistas y caudillistas de algunos grupos políticos que se resisten a la implementación de reglas más democráticas para la organización de su partido; además de la falta de una cultura de transparencia que, muchas veces, dificulta la labor de los organismos electorales cuando se trata de supervisar los recursos económicos financieros de los partidos políticos.

La relación con la ciudadanía

La relación de los órganos electorales con la ciudadanía se puede traducir en la participación elevada que se ha presentado en estos procesos electorales. En el cuadro siete observamos los por-

capel.indd 174 10/2/08 3:10:03 PM

centajes de alta participación ciudadana en dichos procesos, según sea el voto obligatorio o facultativo; ello es una muestra innegable del avance de la democracia en los países de nuestra región.

Cuadro 7
Participación electoral en los países de la región andina

País	Obligatoriedad del voto	Participación de electores en la última elección presidencial (%)
Bolivia	Obligatorio	84,5
Colombia	Facultativo	45,1
Ecuador	Obligatorio	71,5*
Perú	Obligatorio	88,5*
Venezuela	Facultativo	75,0

* Primera vuelta

En cuanto al conteo de votos, también un tema siempre en debate es la entrega oportuna de resultados. Ello se ha mantenido como un reto permanente para los órganos electorales de la región andina. El alto número de candidatos y organizaciones políticas en cada uno de los comicios, así como la alta polarización de la competencia debido a la presentación de propuestas políticas, ideológicamente opuestas, generó ciertas expectativas por parte de la opinión pública en la emisión de los resultados. Todos estos elementos hicieron del procesamiento de votos una de las tareas más delicadas para garantizar la calidad de los procesos. Sobre todo cuando los resultados eran muy estrechos.

Perspectivas en la región andina

Conviene señalar que, en el plano institucional, de los cinco países que conforman la región andina, dos de ellos —Bolivia y

capel.indd 175 10/2/08 3:10:03 PM

Ecuador— se encuentran en pleno proceso de reforma constitucional, lo que incluirá también cambios en materia electoral. Si bien los países andinos tienen sistemas electorales autónomos, se considera que es conveniente fortalecer la especialización y afinar las funciones de los organismos electorales que se consideren en el modelo de cada país.

Una de las más poderosas tendencias modernas es la especialización, y el campo electoral no escapa a esta corriente. La especialización de los órganos electorales se hace aún más necesaria en el actual contexto de creciente actividad electoral en nuestras naciones. La mayor demanda de procesos obliga a la institucionalización de funciones claramente definidas, en el campo de la organización y la resolución de conflictos.

Es también conveniente enfatizar la aplicación de programas de educación electoral orientados en especial hacia aquellos grupos con menor acceso a la información, así como fortalecer la relación con los medios de comunicación y los observadores nacionales e internacionales.

Es beneficioso, asimismo, mantener una actitud abierta para perfeccionar de manera permanente la técnica electoral en sus diferentes aspectos a lo largo de los procesos electorales.

Finalmente, la institucionalidad y el desempeño de los organismos electorales en general ha alcanzado importantes índices de credibilidad, constituyéndose en un recurso valioso que debe ser resguardado con el mayor celo en pos del afianzamiento del sistema democrático en la región.

capel.indd 176 10/2/08 3:10:03 PM

Perspectivas en la organización de procesos electorales en Chile, Argentina y Uruguay

Juan Ignacio García Rodríguez

Desde la perspectiva de la organización de procesos electorales en el cono sur de nuestra América, cabe indicar que si se considera a países como Argentina, Uruguay y Chile es preciso señalar que en materia de organización electoral son francamente diferentes. Por ello haremos una breve descripción de sus principales características.

En Argentina, el control final de las elecciones y actividades partidarias reside en el Poder Judicial, para lo que cuenta con un fuero especializado en el asunto. La justicia electoral está compuesta por Juzgados Federales con competencia electoral, cuyas decisiones y actividades son revisadas y supervisadas por la Cámara Nacional Electoral integrada por jueces que conocen de las apelaciones de resoluciones dictadas por los jueces electorales.

Esta Cámara Nacional Electoral, además de la función jurisdiccional ya señalada, tiene funciones administrativas que abarcan decisiones como designar los locales de votación y llevar un registro electoral de votantes de todo el país que realizan en los ámbitos locales las secretarías electorales.

capel.indd 177 10/2/08 3:10:03 PM

Por su parte, la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior es la encargada de la impresión de los padrones provisionales de votantes y de la provisión de materiales electorales. Asimismo, es la entidad que transfiere los recursos financieros necesarios al Poder Judicial y a la Cámara Nacional Electoral para sus gastos de funcionamiento en materia electoral. Sin embargo, también esta entidad organiza la difusión de resultados electorales de la jornada electoral.

Como se puede apreciar, en la organización electoral de la República Argentina participan entidades judiciales y administrativas de muy diferente carácter. No obstante, hay que destacar que la organización del proceso está básicamente a cargo de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior.

La República Oriental del Uruguay se caracteriza por tener una Corte Electoral compuesta por nueve titulares, de los cuales cinco son designados por la Asamblea General, y los cuatro titulares restantes son representantes de partidos políticos designados también por la Asamblea General, de acuerdo con el sistema de representación proporcional.

Esta Corte Electoral tiene funciones jurisdiccionales y administrativas en materia electoral que la hacen el organismo central del proceso, con amplia competencia sobre todos los actos y procedimientos electorales, plebiscitos y referendos. En otras palabras, en el caso de Uruguay estamos en presencia de un régimen electoral regido por un solo organismo. A éste se le otorgan, además, facultades de supervisión sobre la vida interna de los partidos políticos.

Por último, el caso chileno se basa en la existencia de dos organismos electorales autónomos. Un tribunal especial, que se denomina Tribunal Calificador de Elecciones y el Servicio Electoral, un organismo administrativo.

capel.indd 178 10/2/08 3:10:03 PM

El Tribunal Calificador de Elecciones conoce el escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores; resuelve las reclamaciones a que dieren lugar y proclama a los que resulten elegidos. Dicho tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos y tendrá las demás atribuciones que determine la ley, tales como la de nombrar a los miembros de los Tribunales Electorales Regionales que sean de su designación, y que actúan como tribunal de segunda instancia de esos mismos tribunales.

Asimismo, el Tribunal Calificador de Elecciones es instancia de apelación frente a las decisiones del Director del Servicio Electoral en lo que se refiere a la ley de partidos políticos, aceptación o rechazo de candidaturas para la elección popular, así como a la aprobación u observación de cuentas de gastos de campaña.

Dicho tribunal está constituido por cinco miembros designados en la siguiente forma: cuatro ministros de la Corte Suprema elegidos por ésta mediante sorteo, en la forma y oportunidad que determine la ley orgánica constitucional respectiva, y un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un período no inferior a los 365 días, designado también por la Corte Suprema.

El Servicio Electoral de Chile es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se encuentra descentralizado, existiendo Direcciones en todas las regiones del país. Este organismo se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Supervigilar y fiscalizar a los organismos electorales establecidos en la ley y velar por el cumplimiento de las normas electorales, debiendo denunciar ante la autoridad que corresponda a las personas que las infringieren, sin perjuicio de la acción pública o popular que fuere procedente.

capel.indd 179 10/2/08 3:10:03 PM

- Formar y mantener un boletín denominado Padrón Electoral, ordenado computacionalmente, el que contendrá la nómina alfabética de las personas habilitadas para ejercer el derecho a sufragio en los procesos electorales y plebiscitarios.
- Ordenar y resolver directamente sobre el diseño e impresión de cédulas, libros, formularios y demás documentos que se utilicen en el proceso de inscripción y elecciones en general.
- Disponer la compra y confección del material que se utilizará en las inscripciones y elecciones, así como distribuirlo con la debida anticipación a los organismos pertinentes.
- Llevar el Registro de Partidos Políticos, aceptar su formación y disponer su disolución.
- Formar y mantener el Archivo Electoral General.
- Aceptación o rechazo de candidaturas a elección popular.
- Aprobación u observación de cuentas de los gastos de campaña de partidos y candidatos a elección popular.

El Director del Servicio Electoral es el jefe superior de éste, por lo que le corresponde dirigirlo, organizarlo, administrarlo, velar por el cumplimiento de sus objetivos, responder por su gestión y representarlo, tanto judicial como extrajudicialmente. El Director es nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, requiriéndose para ello del voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio. Su remoción se hace en igual forma.

De la descripción arriba anotada para las tres repúblicas se deduce que la administración electoral en Argentina, Uruguay y Chile es efectuada por diferentes sistemas. Sin embargo, cada cual a su manera representa el sentido histórico de los procesos electorales en sus naciones, puesto que en el caso uruguayo la legislación electoral data de 1924, en el caso chileno desde 1925 se mantiene el esquema ya señalado, y la legislación argentina —a pesar de sus modificaciones— también es de larga data.

De ahí que podamos señalar como una de las características principales de la organización electoral de estos tres países es su

capel.indd 180 10/2/08 3:10:03 PM

estabilidad institucional, que ha permitido que las entidades respectivas gocen de reconocimiento, prestigio y de autonomía e imparcialidad.

Sin pretender personalizar este comentario, es sintomático decir que los tres funcionarios más antiguos de las organizaciones electorales latinoamericanas aquí descritas son precisamente integrantes, uno, de la Cámara Nacional Electoral de Argentina; otro, de la Corte Electoral del Uruguay; y un tercero, del Servicio Electoral de Chile. Por su parte, el Director Nacional Electoral del Ministerio del Interior en Argentina lleva ya desempeñándose en ese cargo más de 15 años.

Tendencias de los procesos electorales

En el período que nos ocupa se observa claramente algunas tendencias dentro de los procesos electorales. Éstas señalan en forma significativa hacia dónde deben enfocarse las soluciones u otros aspectos que afecten a los procesos electorales.

Democracia interna partidaria

Entre esas tendencias una de las más importantes es la democratización de los procesos internos de los partidos políticos. Este tema lo viene desarrollando Capel desde hace algunos años a través de seminarios y talleres con los partidos políticos, lo que ha traído beneficios evidentes en el desarrollo institucional de esas colectividades. Tal es el caso, por ejemplo, de los foros realizados en Chile y en Argentina.

Donde más se observa la preocupación por esta mayor democracia interna de los partidos políticos es en el tema de las elecciones primarias para designar candidatos a los diversos cargos dentro de la propia agrupación. En Argentina se ha ido avanzando en este

capel.indd 181 10/2/08 3:10:03 PM

aspecto y ya se han realizado numerosas elecciones primarias en procesos internos de partidos políticos. En Chile, el asunto está todavía poco desarrollado y sólo recientemente se ha enviado al Congreso un proyecto de ley que permite las elecciones primarias en dichos procesos.

El país que más ha avanzado en el aspecto que estamos comentando es Uruguay. Allí los candidatos a Presidente de la República tienen que proceder de elecciones internas de los partidos políticos. Éstas deben realizarse, por todas las agrupaciones participantes en el proceso, en forma simultánea el último día domingo del mes de junio del año en que se celebren las elecciones nacionales. De esta manera, no puede participar en los comicios un partido político que no se haya presentado en la respectiva elección primaria. Lo más importante de esta norma es la simultaneidad, pues impide con ello que el elector con su voto incida en la elección de un partido al que no pertenece.

La Corte Electoral de Uruguay es el organismo encargado de todos los actos y procedimientos referentes a esas elecciones internas. Asimismo, la Corte Electoral es el contralor de la integración de las convenciones partidarias cuando dichas convenciones elijan a los candidatos, a la Presidencia o Vicepresidencia de la República o a la Intendencia Municipal.

Otro hecho que hay que destacar es que participan en esta elección interna todos los ciudadanos inscritos en el registro electoral, no requiriéndose que el ciudadano esté afiliado al mismo partido, y al momento de votar resuelve en forma secreta en cuál elección va a votar. Debe subrayarse que en estas votaciones primarias el voto no es obligatorio.

Hemos destacado este procedimiento uruguayo ya que por su originalidad merece ser estudiado por otras legislaciones electorales interesadas en incrementar la democracia interna dentro de los partidos políticos.

capel.indd 182 10/2/08 3:10:03 PM

Financiamiento político

Otra tendencia importante, y que está absorbiendo la labor de los organismos electorales de Chile y Argentina especialmente, es la del financiamiento político. Las legislaciones de dichos países se preocupan así del control de gastos de campaña y su transparencia, como del financiamiento público o privado que reciban los partidos políticos.

En los próximos párrafos pasaremos a hacer un estudio comparativo entre las dos legislaciones respectivas de Chile y Argentina. En el caso uruguayo aún no se ha dictado una ley general sobre esta materia, sino que se promulgan leyes ad hoc para cada campaña electoral, determinando el financiamiento que deben recibir los partidos políticos en cada caso. Sin embargo, recientemente se ha presentado un proyecto de ley cuya discusión tiene como fin legislar, en forma permanente, sobre este tema en la república oriental.

En los casos chileno y argentino, la primera gran diferencia es que la legislación sobre financiamiento público de los partidos políticos en Chile está circunscrita solamente al período de campaña electoral. En Argentina, el financiamiento tiene una doble instancia; sin perjuicio de referirse al período de campaña, también concierne al desenvolvimiento institucional del partido. El fondo que se reparte se distribuye en un 20% en forma igualitaria entre todas las agrupaciones reconocidas, y el 80% en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido haya obtenido en la última elección de Diputados.

De lo que recibe cada partido, deberá destinarse por lo menos un 20% a actividades de capacitación, formación de dirigentes e investigación; y, aspecto muy interesante, al menos un 30% del monto asignado a la capacitación deberá dedicarse a la formación de menores de 30 años.

capel.indd 183 10/2/08 3:10:03 PM

Nada de lo anterior sucede en el caso chileno, a pesar de que los partidos políticos han hecho ver la conveniencia de que se legisle en el sentido de dar financiamiento permanente a estas agrupaciones, y no en forma temporal como es el caso de la campaña electoral.

En cuanto al aporte para las campañas electorales, ambas legislaciones la establecen, pero de una manera diferente. En el caso argentino, dicha contribución se distribuirá entre los partidos y alianzas en un 30% del fondo asignado de manera igualitaria para todas las agrupaciones, y en 70% en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección de Diputados.

En el caso chileno, el aporte fiscal se divide en dos etapas. Al inicio del período de campaña cada partido tendrá derecho a que el Estado pague en su favor una cantidad de dinero equivalente al número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza anteriormente realizada.

Finalizado el proceso electoral, el fisco reembolsará a los candidatos los gastos electorales en que hubieren incurrido durante la campaña, en una cantidad que resulta de multiplicar el número de sufragios obtenidos por una cantidad que determina la ley.

En cuanto a las restricciones que establecen ambas legislaciones hay una gran similitud, en el sentido de que las dos prohíben las contribuciones de empresas del Estado o concesionarios de servicios u obras públicas. Igualmente ambas prohíben donaciones provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, como asimismo de las personas jurídicas sin fines de lucro. En el caso argentino se establece expresamente esa prohibición para sindicatos.

En lo que ambas difieren es en el asunto de las contribuciones o donaciones anónimas. Así, la ley argentina las prohíbe, y la ley chilena las permite hasta en un 20% del límite establecido del gasto electoral.

capel.indd 184 10/2/08 3:10:03 PM

En cuanto a los topes de las contribuciones a los partidos políticos, las dos legislaciones los establecen. En el caso argentino, al 1% del total de gastos permitidos si es persona jurídica, y al 2% en el caso de ser persona natural, todo esto dentro de un año calendario. En el caso chileno, los límites se relacionan con el número de inscritos en el registro electoral del respectivo territorio electoral de que se trate y son diferentes tratándose de candidaturas a Presidente de la República, Senadores, Diputados o Alcaldes.

Ambas legislaciones establecen la obligación de presentar un «Informe final de campaña», así llamado en el caso argentino, o de «Rendición de cuentas», en el caso chileno. En materia de publicidad de estas cuentas ambas legislaciones son categóricas; en Argentina, los partidos políticos deben difundir en un diario de circulación nacional el sitio Web donde se encuentran publicados los estados contables. Igual cosa sucede en Chile, en donde el Servicio Electoral propaga a través de Internet el estado de cuentas. Estas dos legislaciones permiten que cualquier ciudadano pueda solicitar copia de los informes presentados por los partidos políticos, lo que constituye un buen ejemplo de transparencia en estos procesos.

Las sanciones tienen un tratamiento distinto en ambos países. Así, en Argentina procede la suspensión automática de aportes fiscales a aquellos partidos que hubieren incumplido con la presentación, en tiempo y forma, del informe final de campaña y del ejercicio anual. Esta suspensión ha sido aplicada en más de mil casos en los últimos años. Asimismo, está contemplada una multa por presentación extemporánea de los informes.

En el caso chileno, los candidatos de partidos políticos que incurran en infracciones a las normas de la ley serán sancionados con multa de acuerdo con una escala que va subiendo en forma gradual. Estas multas han sido aplicadas en más de quinientos casos en las últimas elecciones municipales y parlamentarias.

capel.indd 185 10/2/08 3:10:04 PM

Ambas legislaciones establecen también la obligación a partidos políticos y candidatos de establecer, en el caso argentino, un responsable económico financiero y un responsable político de campaña que serán solidariamente responsables con el presidente y tesorero del respectivo partido. Este aspecto, en el proceso chileno, responde al nombramiento de un administrador electoral, el que actuará como mandatario respecto de las funciones de control de ingresos y gastos electorales y llevará la contabilidad simplificada de los mismos. Estos administradores serán responsables y recibirán las sanciones respectivas si no dan cumplimiento a las normas que se establecen para sus casos.

Hay aspectos en la legislación chilena que no están contemplados en la argentina, como es el caso de una enumeración taxativa de lo que constituyen gastos electorales, que es importante para su control. A su vez, en la legislación chilena se establece un procedimiento de aportes reservados por parte de privados que tienen una característica muy especial que, brevemente descrita, se realiza en la cuenta única del Servicio Electoral, quien establece un sistema electrónico mediante el cual el donante no es conocido por el partido o candidato, y que ha significado un importante sistema de donaciones, ya aplicado en las dos últimas elecciones realizadas en Chile.

Como conclusión final de lo ya descrito podemos señalar que el tema del financiamiento es una cuestión que sigue estando en primer plano de la labor de los organismos electorales. Así, como todo este tipo de legislaciones, está en permanente estado de evaluación y análisis, ya que a la opinión pública y a los medios de comunicación les interesa fundamentalmente este tema, en el sentido de tener acceso a la información de los partidos y candidatos como a la transparencia de dicha información.

Es indudable que a lo anterior ha contribuido la labor que han desarrollado organismos no gubernamentales tan conocidos y eficientes como Transparencia Internacional, Participa, Poder Ciu-

capel.indd 186 10/2/08 3:10:04 PM

dadano y otros igualmente destacados que han ejercido el control ciudadano sobre este importante tema.

Uso de nuevas tecnologías

Los organismos electorales del cono sur se han caracterizado por el uso avanzado de nuevas tecnologías, especialmente en el área de acceso a la información. Este punto resulta fundamental en el mundo actual para que los electores estén adecuadamente informados de todos los aspectos del proceso electoral y, asimismo, de la transparencia en las actividades de los partidos políticos.

Los sitios Web han pasado a ser elementos esenciales en la información electoral y prácticamente se han traducido en la publicidad de los padrones electorales, de los resultados históricos de los procesos anteriores y del análisis de diferentes opiniones sobre posibles reformas a los procesos electorales.

No ha ocurrido lo mismo en materia de procesos de votación propiamente tal, pues en los países en análisis los sistemas de votación se han mantenido en su forma histórica y tradicional a lo largo de varias décadas, sistemas que han gozado hasta ahora de la confianza del electorado. Cabe referirse especialmente al asunto del voto electrónico que no ha sido introducido en Uruguay, ni en Chile, ni Argentina, salvo planes pilotos esporádicos en Argentina, y en Chile, el uso bastante masivo de votaciones por Internet en comicios de colegios profesionales y en consultas municipales.

Una experiencia reciente de votación electrónica en Chile fue la realizada por el Consejo Nacional Indígena para elegir representantes de comunidades indígenas ante dicho Consejo. El sistema tuvo la asesoría del Servicio Electoral y resultó emblemático que la votación electrónica se realizara en una elección de esta naturaleza.

capel.indd 187 10/2/08 3:10:04 PM

La no utilización del voto electrónico en elecciones nacionales puede deberse al ya señalado factor que constituye la confianza que se tiene en los actuales sistemas, por lo cual resulta difícil modificarlo. No obstante, ya hay críticas cada vez más frecuentes al uso de papeletas, las que hacen engorroso el proceso; ejemplo de ello lo vimos en la última elección presidencial de Argentina, donde hubo abundantes opiniones negativas sobre el sistema de votación. Asimismo, los electores jóvenes, en todas las encuestas, dejan ver su preferencia por sistemas electrónicos de votación, lo que implica que el tema seguirá discutiéndose con visos de ser aceptado a corto o mediano plazo.

En cuanto a la emisión de resultados electorales rápidos, gracias a los mecanismos computacionales adecuados se ha logrado una celeridad sorprendente en la emisión de recuentos provisionales. El caso más significativo es el chileno, donde en la segunda vuelta presidencial de 2006 el resultado provisional se pudo conocer una hora después del cierre de la votación.

Elecciones del período

Para Chile, el período 2005-2006 fue muy exitoso en materia electoral, pues se pudieron realizar elecciones presidencial y parlamentarias sin mayores dificultades y con resultados, como se ha dicho, producidos con extraordinaria rapidez. Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que en Chile subsisten problemas de larga data, como es la inscripción electoral voluntaria de los electores, que no se ha podido transformar en inscripción automática debido a la falta de consenso político para modificar el sistema. Lo anterior se ha ido traduciendo en un paulatino descenso de inscripciones electorales nuevas, de jóvenes entre 18 y 29 años, lo que constituye un problema serio en el proceso democrático del país. Lo mismo sucede con la falta de aprobación del proyecto que permite la votación de chilenos en el exterior, situación que se ha prolongado en su tramitación en el Congreso Nacional por más

capel.indd 188 10/2/08 3:10:04 PM

de 15 años. Sin perjuicio de lo anterior, la participación electoral de la ciudadanía inscrita en los Registros Electorales es alta y está alrededor del 90%.

En Argentina, las elecciones últimas fueron determinadas por la gran mayoría obtenida por la candidatura de gobierno, lo que facilitó el proceso a pesar de las críticas ya reseñadas. Cabe recordar que dicha nación ha tenido procesos electorales en los ámbitos provinciales durante todo un año, con algunas situaciones conflictivas que han sido resueltas por la justicia electoral.

En Uruguay no ha habido elecciones nacionales el último período, por lo que no cabe referirse a esa situación.

Como se ha señalado en el curso de este trabajo, los conflictos más frecuentes que han debido enfrentar los organismos electorales en el período se refieren al tema del financiamiento político, la rendición de cuentas de los partidos políticos y las sanciones que han debido aplicarse ante las infracciones a las legislaciones respectivas. Creemos que ha sido el tema dominante en esta última etapa de los procesos electorales y que, como ya lo anuncia el caso uruguayo, será con toda probabilidad la materia de mayor análisis y debate en las próximas elecciones.

Otros aspectos

Es importante señalar que en materia de participación política de mujeres, en Argentina y Chile se han producido situaciones inéditas, pues en ambos países han sido elegidas personas de ese sexo como Presidentes de la República. A su turno, en el caso chileno, el gabinete presidencial tiene un importante número de ministras, y a mayor abundamiento, se encuentra en el Congreso Nacional un proyecto de ley que determina cuotas para las candidaturas populares, en el sentido de que esas candidaturas deben tener a lo menos un 30% de personas del sexo femenino.

capel.indd 189 10/2/08 3:10:04 PM

También en el caso chileno es necesario destacar que se encuentra en proceso de formación un partido político de la etnia mapuche y otro de tendencia evangélica. Son señales de una política más inclusiva que se está traduciendo en una mayor participación política de sectores que habían presentado un déficit en este sentido.

capel.indd 190 10/2/08 3:10:04 PM

Panel 3
Lecciones aprendidas desde la perspectiva de los partidos políticos

Auditorio del Hotel Meliá
[Lima, 5 de diciembre de 2007]

De izq. a der.: Alfonso Chan, Jean Francois Prud'homme, Delia Ferreira, Simón Pachano, José Angel Aquino & Rotsay Rosales

América del Norte en la coyuntura electoral 2005-2006

Jean François Prud'homme

Abordar el contrastado y complicado tema de las lecciones aprendidas desde la perspectiva de los partidos políticos, en la coyuntura electoral 2005-2006 en América del Norte, constituye un reto interesante que obliga a realizar un ejercicio de política comparada todavía poco común. ¿Por qué? Porque si bien la idea de América del Norte ha empezado a tomar forma en torno a una serie de temas asociados con los tratados de libre comercio o con prioridades expresadas por los gobiernos de la región y consideradas en su naturaleza trilateral, como por ejemplo, mercado de empleo, temas de seguridad continental, etc., ello no se extiende todavía al caso de las cuestiones electorales. Ni si quiera en el campo de la ciencia política se ha trabajado de manera rigurosa y sistemática en la comparación entre los procesos electorales y los sistemas de partidos en Canadá, México y Estados Unidos.

Por lo general, hasta hace muy poco México aparecía —y sigue apareciendo— como un caso más identificado a América Latina que a América del Norte, en materia de vida electoral y partidista. Y ello se explica en parte por el hecho de que, como bien saben, desde hace apenas unos quince años se puede hablar en México

capel.indd 193 10/2/08 3:10:04 PM

de la existencia de un sistema de partidos competitivo y también de una vida electoral que responde a los requisitos mínimos de la vida democrática. Pero no son esas las únicas diferencias que hay entre los sistemas partidistas y la vida electoral en los tres países de América del Norte. Para observar mejor estas situaciones vamos a ampliar el período en cuestión a los años comprendidos entre 2004 y 2007. En los tres países, lo que tenemos es más o menos lo siguiente.

En el caso de México, en 2006 hubo elecciones presidenciales que fueron impugnadas, tanto ante los tribunales como en la calle a través de movilizaciones por parte de una de las coaliciones que contendió en los comicios. Asimismo, recientemente se ha culminado un proceso de negociación de otra reforma electoral de envergadura en México, negociación que además se apoya de nuevo en la necesidad de creación de confianza entre los contendientes entre sí, por una parte, y de los partidos políticos hacia las instituciones electorales, por otra. Escenario parecido al que hubo durante el final de la década de 1980 y la primera mitad de los años 90 en México, algo que se creía que pertenecía al pasado.

En Canadá, durante el período que nos interesa, hubo dos elecciones federales que produjeron gobiernos minoritarios. Como bien saben, ello en los sistemas parlamentarios suele durar poco tiempo. Asimismo, durante ese período una comisión llevó a cabo una reflexión sobre el estado del sistema electoral, el sistema de partidos y de la representación política en Canadá. Además, se dieron dos reformas electorales que tuvieron que ver esencialmente con el financiamiento de los partidos políticos.

Finalmente, en el caso de Estados Unidos, lo que vamos a dejar en el trasfondo son esas largas precampañas que se iniciaron hace tiempo para la preparación de las primarias y de la elección presidencial de 2008. Entonces, éste es nuestro universo empírico sobre el cual voy a desarrollar mi presentación.

capel.indd 194 10/2/08 3:10:04 PM

Hace como tres o cuatro años, quizá un poco más, en este mismo foro me habían solicitado hablar del estado de las instituciones y de los procesos electorales en América del Norte. En ese tiempo —era después de la primera elección de Bush—, el sistema de partidos estaba dominado por un solo partido en el Canadá. Era el momento en que, en México, las elecciones del año 2000 habían producido por primera vez alternancia en el poder; entonces, mi argumento principal era que asistíamos a una especie de convergencia en materia de vida electoral entre los tres países de América del Norte. ¿Convergencia en qué sentido? En el sentido de que México aparecía como un país que presentaba una situación electoral democrática normal, y en donde podíamos ver las fallas y carencias de países como Canadá y Estados Unidos.

Ahora, a cuatro o cinco años de esa presentación, cuando estoy frente al reto de hablar de los partidos políticos en los tres países de América del Norte, lo que me llama la atención no es tanto la confluencia o la convergencia entre los tres países, sino más bien las diferencias; sobre todo si queremos hablar de los partidos políticos, yo creo que hay que tratar de ver cómo las diferencias que existen entre Canadá, México y Estados Unidos plantean retos muy distintos en materia de institucionalización y de democratización de los partidos políticos.

Lo que estamos viendo ahora son importantes diferencias en torno a los partidos políticos y también desacuerdos acerca de la concepción de las soluciones a aportar para resolver problemas que tienen que ver con la vida democrática y la representación política. Entonces, no voy a reflexionar demasiado sobre esas diferencias, pero sí mencionaré cinco de ellas que me parecen muy importantes.

Primero, cuando hablamos de los sistemas políticos nos referimos a sistemas políticos distintos, por ejemplo, a los existentes en el conjunto de países de Sudamérica. Canadá tiene un sistema parlamentario de tipo Westminster proveniente del modelo bri-

capel.indd 195 10/2/08 3:10:04 PM

tánico, con todo lo que eso implica. Mientras, Estados Unidos y México tienen un régimen de corte presidencial, con una división rígida del poder. Entonces, ahí hay más similitud entre Estados Unidos y México, que entre Canadá y los dos otros países de América del Norte.

La segunda diferencia, que me parece importante mencionar porque tiene impacto en la vida interna de los partidos políticos, se refiere a que los sistemas electorales son distintos. Canadá y Estados Unidos tienen sistemas de mayoría simple, mientras que México posee un sistema mixto que combina representación proporcional con representación de mayoría.

El tercer elemento que distingue a los tres países de América del Norte tiene que ver con los sistemas de partidos. Como sabemos, Estados Unidos cuenta con un sistema bipartidista que pone en competencia a dos grandes agrupaciones a escala nacional. Este sistema consolidado tiene un control nacional sobre la vida partidista, el mismo que tiende a diluirse en sus expresiones locales y regionales; ello genera que los dos grandes partidos de Estados Unidos sean agrupaciones en donde la dirigencia nacional tiene muy poco poder y casi ninguna influencia sobre las expresiones locales y estatales de dichos partidos. Estos son partidos extremadamente descentralizados y que operan mucho más como maquinaria electoral que como partidos políticos tradicionales. Similar es el caso de Canadá, con un sistema predominantemente bipartidista que históricamente ha sido dominado por dos grandes partidos políticos, el Liberal y el Conservador. No obstante, esta predominancia bipartidista está en recomposición. ¿Por qué digo que está en recomposición? Porque durante la década de 1990, por problemas de conflictos internos en el partido Conservador del Canadá, el sistema estuvo dominado por el partido Liberal, con presencia de varios pequeños partidos con una fuerza regional. Así, el sistema ha entrado recomposición porque estamos regresando poco a poco a la existencia de un sistema dominado por dos grandes partidos pero con la presencia de dos partidos menores.

capel.indd 196 10/2/08 3:10:04 PM

Finalmente, en el caso de México, lo que tenemos es un sistema multipartidista producto del sistema electoral mexicano, en donde la dimensión proporcional es importante. De esta manera, se observa un sistema multipartidista, dominado por tres grandes agrupaciones políticas, con la presencia de una serie de pequeños partidos, que frecuentemente compiten en coalición con uno de los tres grandes partidos.

Un cuarto elemento de diferencia —y creo que esto complica la comparación—, es que la administración de las elecciones también varía. La organización, la administración y la supervisión de las elecciones se distingue mucho de un país a otro. En Estados Unidos, si bien existe una autoridad nacional, para las elecciones electorales federales la autoridad electoral es una que presenta muchas expresiones y facetas en el ámbito de los distintos distritos y condados, así como también en los diferentes estados; es un sistema controlado localmente y a escala estatal. En el caso de Canadá, hay en el ámbito federal una autoridad electoral que es pequeña, por lo menos en términos burocráticos, y que se apoya de elección en elección en la movilización de los ciudadanos que se responsabilizan de la organización de los comicios en los distintos condados; entonces, es una pequeña autoridad electoral que crece en el momento de las elecciones. En el caso de México hay una autoridad electoral central a escala federal, que cuenta con muchas facultades que después de la adopción de la actual reforma electoral tendrá más facultades aún para intervenir en las elecciones, en las campañas electorales, en la vida partidista y que se apoya además en una burocracia importante. Sobre todo esa autoridad electoral tiene presencia, ocupa ese lugar central porque es el producto de un proceso reciente de democratización en donde la vida electoral estuvo en el centro de las negociaciones entre partidos y actores políticos. De hecho, en estos momentos se está discutiendo de nuevo una reforma electoral de envergadura en México que —un poco como en el pasado— concentra en el Instituto Federal Electoral unas facultades muy importantes en cuanto a la supervisión de la vida partidista y respecto a la supervisión de las campañas electorales.

capel.indd 197 10/2/08 3:10:05 PM

La última y quinta diferencia que quiero mencionar tiene que ver con la concepción de la figura central de la representación política en los tres países. En México, de manera muy clara, la legislación electoral hace de los partidos políticos la figura central y responsable de la representación política; es decir, en otros términos, en México es imposible ser candidato si no se tiene el aval de uno de los partidos políticos legalmente reconocidos. Hemos visto en la última elección del año 2006 el caso de Jorge Castañeda, que además llevó su caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para tratar de hacer valer la posibilidad de una candidatura independiente y esa candidatura fue rechazada por el Tribunal Supremo en México. Bien, entonces en México tanto la vida electoral como la legislación electoral giran en torno a la figura del partido político. Y ello supone, por lo tanto, que los partidos políticos son organizaciones fuertes, institucionalizadas, pues tienen que ser organizaciones —además— en donde los militantes tengan derechos ¿Por qué? Porque no pueden pretender la representación política fuera de esas organizaciones.

En el caso de Canadá, existe una combinación curiosa —que se puede apreciar por ejemplo en las leyes de financiamiento electoral— de combinación del reconocimiento, tanto al candidato como al partido político, es decir que los beneficiarios de los recursos públicos en materia electoral son a la vez el candidato y el partido. De la misma manera, los que tienen obligaciones frente a la autoridad electoral son el candidato y el partido político. Entonces en este caso, podemos suponer que el partido político no tiene el control que tiene en México sobre la representación política y la vida electoral. Y es más, recientemente a raíz de una decisión que se tomó —una decisión de la Suprema Corte dada en el 2003 ó 2004, Figueroa versus el gobierno de Canadá—, se redujo tremendamente los requisitos para que un partido político sea reconocido como tal. Antes, para ser beneficiario del financiamiento electoral, un partido político tenía que presentar los requisitos de cincuenta candidatos. Con esta decisión, un partido político podría presentar uno o dos candidatos y ser reconocido como tal. Ahí hay un

capel.indd 198 10/2/08 3:10:05 PM

problema de compatibilidad entre los derechos colectivos de los partidos y el derecho de los individuos.

Finalmente, en el caso de Estados Unidos también la legislación contempla tanto al candidato como al partido, pero en este caso podríamos decir que la figura central tiende a ser el candidato, el individuo. Es decir, que los partidos son más bien maquinarias que permiten postular candidaturas y competir por cargos públicos. Ahora bien, ¿por qué menciono esas diferencias entre los tres países? Porque todos estos elementos tienen un impacto sobre la manera en que se concibe al partido político en cada uno de los sistemas políticos de América del Norte. En los tres países de América del Norte, la concepción del partido político es distinta y ello se refleja en varios aspectos de la vida política y electoral de esos países. Asimismo, la concepción del tipo de institucionalización deseada y la concepción misma de la democracia partidista varía en esos tres países. Personalmente creo que en la medida en que el partido político ocupe un lugar más central, más exclusivo, y reciba más recursos y beneficios del Estado, tendrá que ser objeto de una mayor supervisión de su vida interna ¿Por qué? Porque de lo contrario ello afectaría directamente los derechos individuales de los ciudadanos. En algunos casos, por ejemplo el de Estados Unidos, el partido aparece más como una especie de vehículo para los candidatos, donde lo que es importante es tener mecanismos de selección de candidatos, que en sí terminan siendo una garantía de democracia interna. En otros casos, como el de México, el ciudadano tiene que tener todavía más garantías. Garantías frente a las dirigencias nacionales de sus partidos que tienen que ser responsables, garantías frente a la lucha entre fracciones y tendencias dentro del partido. Ahí, los militantes necesitan tener más derechos. Para los propósitos de esta intervención, el modelo mexicano es el que hace más énfasis en la necesidad de tener partidos políticos altamente institucionalizados que se acercan más a una concepción clásica de los partidos políticos. ¿Por qué? Porque entre otras cosas, la representación política pasa obligatoriamente por la pertenencia a un partido político reconocido.

capel.indd 199 10/2/08 3:10:05 PM

Por lo expuesto, y después de subrayar las diferencias entre los tres casos nacionales de América del Norte, quiero explorar brevemente, confluencias entre los tres países. Y ahí voy a mencionar tres aspectos.

Primero, es cierto que hay un intercambio de procedimientos o de prácticas entre los tres países de América del Norte. Muchos de esos procedimientos están vinculados a aspectos específicos de la administración electoral. Pero también en la vida partidista podemos ver la importación de ciertos procedimientos de un país a otro; así, ahora observamos intercambios o adopción de algunos procedimientos de selección de candidatos que prevalecen en el caso de las primarias, por lo menos el espíritu democrático de las primarias está presente en la vida interna de los partidos.

Como segundo elemento de confluencia están los problemas comunes a los cuales se busca dar soluciones. Lo interesante es que dichos problemas comunes encuentran soluciones distintas. Así, lo que parece una situación ideal, efectiva, ética en un país, puede ser considerado como algo no ideal en otro país. Por ejemplo, podemos pensar en la reflexión sobre el costo de las campañas, el financiamiento de las campañas electorales y el financiamiento de los partidos políticos. Ahí me llama la atención los casos comparados de la solución canadiense entre el 2004 y 2007 en materia de financiamiento electoral y la de México en 2007. Lo que podemos ver es que para hacer frente al mismo problema se buscan soluciones distintas que expresan valores y percepciones sociales diversas.

Otro ejemplo es el de Estados Unidos donde a nombre de la defensa de la libertad de expresión, la legislación sobre el contenido de la publicidad electoral tiende a ser muy laxa y permitir un uso recurrente a la publicidad negativa. Las campañas negativas aparecen como una parte esencial de las actividades electorales en Norteamérica. Frente a un tema similar y a raíz de lo que se produjo en las elecciones presidenciales del año 2006 en México,

capel.indd 200 10/2/08 3:10:05 PM

el mismo tema aparece como algo que va en contra de la equidad entre partidos y que va en contra, también, de los derechos de los candidatos. Por lo tanto, en la reforma electoral que se está discutiendo en este momento se va a prohibir la propaganda negativa durante las campañas electorales y el IFE (Instituto Federal Electoral) tendrá facultades para sancionar a los partidos que recurran a ese tipo de publicidad. Lo menciono porque creo que es importante ver que, frente a problemas similares, se valoran principios distintos y se adoptan soluciones diferentes.

Antes de terminar, hay otro elemento que me llama la atención y tiene que ver no tanto con la vida interna de los partidos políticos, sino con su relación con la autoridad electoral y con el tema más general de la gobernanza electoral. Es una reflexión que surgió a raíz de la experiencia electoral de México en el 2006. Allí teníamos la impresión de que la negociación de la creación de confianza entre actores electorales era algo que pertenecía al pasado, y nos dimos cuenta de que existía todavía un problema fuerte de confianza entre actores políticos, lo que explica en gran parte la crisis que vivió México en 2006. Explica también, el hecho de que ahora estemos negociando una reforma electoral que recupera elementos del pasado en cuanto a creación de confianza. Mi preocupación es muy sencilla, ¿cuándo los partidos políticos deben adoptar reformas a las normas que rigen la competencia electoral y a qué estímulos deben responder los partidos para hacerlo? De cierta manera, los partidos políticos son los que definen las reglas del juego, son los que tienen el poder de cambiar la norma electoral, también son los responsables de la administración de las reglas del juego y curiosamente, algo que se puso en evidencia en el caso de México en 2006, no tienen la obligación a ser leales a las instituciones electorales y al sistema de gobernanza electoral. Hay momentos en que los partidos participan en la administración de la gobernanza electoral y hay otras oportunidades en que compiten entre ellos en el marco de las reglas que elaboraron y de las instituciones que crearon. Hay, allí, una frontera muy tenue y frecuentemente su vocación de competencia juega en contra de la

capel.indd 201 10/2/08 3:10:05 PM

lealtad que deberían de tener frente al sistema de gobernanza electoral que contribuyeron a crear. Ocurre también que los partidos, siendo pragmáticos y buscando maximizar sus ganancias electorales, prefieran no adoptar las reformas deseadas para así evitar competir en un contexto que les podría ser desfavorable. Y, desgraciadamente, las reformas electorales terminan adoptándose muy a menudo ex post como solución a tensiones y conflictos políticos en lugar de ser adoptadas de manera preventiva.

Esta situación plantea un problema ético evidente. Si los partidos políticos están comprometidos con su vocación de competencia electoral ¿hasta qué punto pueden también privilegiar el bien común y la consolidación de las instituciones electorales? La pregunta es pertinente en el contexto norteamericano donde existe todavía una agenda importante de reformas pendientes.

Es el caso, por ejemplo, de Canadá, donde se comisionaron varios estudios y crearon comisiones para proponer reformas deseables a la legislación electoral. Como ocurre frecuentemente, es posible que esos proyectos no atraigan la atención de los legisladores. Y en este caso, no creo que esa apatía legislativa represente un gran peligro para la salud de la vida democrática.

Sin embargo, en un país como México donde entre los años 2000 y 2006 se presentaron más de cincuenta iniciativas de reforma electoral —muchas de las cuales ahora son parte de la reforma electoral que se está discutiendo—, los partidos no juzgaron necesario hacer un esfuerzo de negociación para adoptar esas reformas electorales de manera preventiva. El hecho de que no hayan juzgado necesario o hayan privilegiado su propio interés a corto plazo por encima del interés general ha contribuido a crear la situación de crisis que se vivió en 2006, y ha llevado también a poner en peligro la salud de la vida democrática en ese país.

Podría extenderme más sobre el caso mexicano, pero mi idea era presentarles los tres países de América del Norte y mostrar-

capel.indd 202 10/2/08 3:10:05 PM

les que prevalecen diferencias importantes entre ellos que son de origen estructural. Esas diferencias tienen un impacto en las soluciones que se adoptan en materia electoral y en la valoración de conceptos como institucionalización o democratización de la vida interna de los partidos políticos. Y en el trasfondo, más allá de las convergencias entre institucionalidad electoral en América del Norte, la tradición democrática de cada país sigue pesando mucho en la calidad de la vida democrática y en la manera en que los partidos contribuyen a su consolidación.

capel.indd 203 10/2/08 3:10:05 PM

La coyuntura electoral 2005-2007: Lecciones aprendidas de la perspectiva de los partidos políticos en Centroamérica

Rotsay Rosales

En el presente trabajo analizaremos los efectos de las elecciones del período 2005-2007 en los sistemas de partidos políticos centroamericanos, en la vida y en la organización interna partidarias. Al respecto quería recordar lo que se diagnosticaba en algunas investigaciones previas a este período. Para ello voy a referirme a dos estudios muy conocidos en la subregión. Uno fue coordinado por IDEA International y dirigido por Achard y González.[1] En ese documento se afirmaba, en general, que en América Central se notaba una tendencia a una mayor institucionalización de los partidos políticos, del sistema de partidos políticos, así como una fragmentación menor, exceptuando el caso de Guatemala.

El otro estudio es el denominado «Estado de la Región»,[2] donde se concluye que los sistemas de partidos «transitaban por vías

[1] Diego Achard y Luis E. González. *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. BID-IDEA-OEA-PNUD, San José, 2004.

[2] Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible / PNUD (2003). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Proyecto Estado de la Región. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación-PNUD.

capel.indd 205 10/2/08 3:10:05 PM

inversas». Los sistemas bipartidistas se estaban convirtiendo de alguna manera en multipartidistas, y los multipartidistas en bipartidistas. Lo recuerdo ahora porque según mi valoración general de esta coyuntura recién concluida, me parece que ninguna de tales situaciones que se señalaron en ambos documentos se consolida de esa manera a partir de los recientes resultados electorales.

De acuerdo con dichos resultados, a mi juicio, podríamos calificar a los sistemas de partidos en Centroamérica de manera más sofisticada pero a la vez dúctil. Actualmente se caracterizan por su «heterogeneidad con trayectorias inciertas». Así, Honduras cuenta con un sistema de larga data cercano a lo que podríamos denominar como bipartidismo. Nicaragua se distingue por su bipolaridad en el ámbito presidencial y con una gran fluidez en el ámbito parlamentario. En El Salvador prevalece un pluralismo moderado con una concentración también en dos grandes partidos y una Democracia Cristiana —a mi entender— en crisis desde el punto de vista de sus éxitos electorales. Guatemala con el pluralismo o quizá el multipartidismo más fragmentado de toda la región. Costa Rica con un proceso interesante: el quiebre del tradicional bipartidismo o, más precisamente de la bipolaridad, donde aún no se consolida la institucionalización de los partidos políticos nuevos. Acerca de Panamá coincido con el último estudio referido. En ese país hay que ponderar el multipartidismo con la alternancia en el Poder Ejecutivo. Siempre el PRD es el partido predominante, el polo dominante; pero se facilita un sistema de alianzas político-partidarias tal vez único en el istmo centroamericano.

Adicionalmente, en los países de la región nos encontramos con otra característica vinculada a la situación de crisis de los partidos políticos en sus funciones de articulación y representación de intereses. Ello se refleja en la disminución de la participación electoral o el aumento del abstencionismo en la mayoría de los países centroamericanos. Durante el período en estudio, en Costa Rica aumentó el abstencionismo levemente. Sin embargo, tengo entendido —de acuerdo con los últimos datos que me suministraron—

capel.indd 206 10/2/08 3:10:05 PM

que en Nicaragua y en Honduras fue donde más se incrementó. No incluyo el análisis de las elecciones subnacionales, pero en esos ámbitos también se manifiesta la poca participación ciudadana.

Ahora revisemos algunos aspectos de contenido en la vida y en la organización internas de los partidos políticos. En función de la institucionalización, podemos decir que en los países centroamericanos todavía subsiste una enorme dependencia hacia los liderazgos personales. Ello se acentúa aún más en la esfera local o subnacional.

No es novedad que los partidos políticos actúan básicamente como maquinarias electorales. En la gran mayoría de nuestros países ellos tienen escasa —paupérrima diría yo— actividad extraelectoral, por lo que carecen de actividades como capacitación política permanente. Se argumenta que eso tiene que ver con problemas de financiamiento anticipado y fuera de los comicios. Son argumentos que hay que moderar porque pueden ser simples excusas. Por supuesto, no se debe olvidar que en épocas anteriores había abundancia de recursos, por ejemplo, con el sostén de la cooperación internacional, fundamentalmente asociado a las adherencias ideológicas. Teníamos así a las fundaciones alemanas apoyando a los partidos socialdemócratas y a los socialcristianos, a la Fundación Naumann reforzando a los partidos liberales, etcétera. Todo eso ha disminuido de manera considerable.

También en la dimensión de institucionalización hay problemas graves en los programas sistemáticos de reclutamiento y de renovación de cuadros. En la mayoría de nuestros países no hay fiables registros de simpatizantes, de membresía o de militancia. En el mejor de los escenarios esos registros están desactualizados, sub o sobredimensionados.

Si nos comportáramos como profesores, dado que este foro se concentra en el tema de «lecciones aprendidas», yo diría que la calificación también es deficiente en cuanto a permanencia.

capel.indd 207 10/2/08 3:10:05 PM

Centroamérica no es exactamente un ejemplo de institucionalización en sus sistemas de partidos ni de los partidos políticos como unidades individuales. Un político centroamericano decía que el peor negocio para un partido político en Centroamérica es ganar las elecciones, porque después desaparece. Nos recordaba Ricardo Valverde que un miembro de un Tribunal Electoral decía que los partidos políticos de Centroamérica «nacen, no **se desarrollan** y mueren». Pero a pesar de estos comportamientos históricos, notamos en el período 2005-2007 algunas mejoras en función de la fluidez partidaria.

Otra mala calificación deberíamos asignarle a los procesos de renovación interna, adaptación o cambio de los partidos políticos y sus relaciones sistémicas. Por supuesto, no entendamos institucionalización rigurosamente como el establecimiento ad infinítum del binomio orden-inmutabilidad, sino también a las formas de cómo pueden reconvertirse y adaptarse a nuevas realidades y demandas en su organización y funcionamiento. En ese sentido, evidentemente, hay que dar una pésima calificación.

Pasemos revista ahora a la dimensión de democracia interna. Concentrémonos en el concepto de democratización o democracia interna de los partidos políticos, básicamente en función de la inclusión, la participación y el pluralismo. Yo diría que los avances en dichos temas son leves y otra vez dispares. Cuando estaba preparando esta presentación recordaba la frase de Michael Coppedge que decía fatalmente que uno se podría poner a pensar si los partidos políticos en todo el mundo no son simple y llanamente «casos únicos». Para los que procedemos de la ciencia política y confiamos en la metodología del análisis comparado, esa conclusión del profesor norteamericano realmente presenta un gran dilema. En el caso de Costa Rica, una pequeña porción de Centroamérica, esa pequeña franja de tierra casi invisible en el mapa mundial, eso todavía se acentúa más. Entonces, en general, observamos mucha disparidad y heterogeneidad en el asunto de la democracia interna de los partidos políticos centroamericanos. Es una «materia pen-

capel.indd 208 10/2/08 3:10:05 PM

diente por aprobar» y que hay que monitorear de forma permanente, consolidarla y solidificarla.

Por ejemplo, el tema de la incorporación de los grupos étnicos al interior de los partidos políticos cobra vital importancia en países como los nuestros. En este asunto hay avances, no seamos mezquinos; algunos logros específicos y particulares los vemos en el caso de Guatemala, en ciertos gobiernos locales. Ustedes también recordarán la reciente candidatura presidencial de Rigoberta Menchú. Sin embargo, ello sigue siendo otra materia pendiente o lección por aprender.

En Nicaragua se han consolidado algunos avances en cuanto a las autonomías en las costas del Atlántico, con el surgimiento de algunos partidos de tipo étnico en esas circunscripciones. Y en Costa Rica sí hubo sobrerrepresentación de la población afrocaribeña. Digo sobrerrepresentación porque se eligieron dos diputados negros, una mujer y un hombre, en el período constitucional anterior. En este momento ya no hay representación de personas afrodescendientes en el Parlamento. Encontramos, entonces, disparidad y fluctuación de representación de grupos poblacionales específicos.

Con respecto a los jóvenes, no es nada satisfactorio referirnos mucho al tema. Es un mal endémico que está asociado a los problemas mencionados de escasa capacitación y ausencia de reclutamiento sistemático, entre otros. Al respecto, un dirigente partidario me decía: «Rotsay, cuando yo era joven, codeábamos, luchábamos a la par, nos desgarrábamos para acceder a los puestos en los partidos políticos; hoy corremos detrás de los y las jóvenes para tratar de persuadirlos y convencerlos para que ingresen a los partidos, y no quieren».

En el caso de la discapacidad, definitivamente obtenemos un «cero enorme» en la calificación. Y no es un problema menor si, además, recordamos que en Centroamérica —según diversas estimaciones— del 8 al 15% de la población sufre algún tipo de dis-

capel.indd 209 10/2/08 3:10:05 PM

capacidad. Un alto porcentaje de esos casos es producto de los conflictos bélicos de la década de 1980 y principios de 1990. De ellos no existe representación. En este momento hay un partido político reivindicando el discurso de las personas con discapacidad en Costa Rica. Lograron elegir un diputado con discapacidad visual. Salvo casos muy aislados como éste, es absolutamente gris el panorama de la inclusión o representación de personas con discapacidad en los partidos políticos centroamericanos.

El otro tema donde podríamos sentirnos un poco más optimistas es en los leves avances —quién sabe si firmes— en la representación y participación política de las mujeres. Subrayo lo que en otra ponencia dijo la doctora Line Bareiro, pues coincido plenamente con ella. Se trata de un avance inducido, forzado y no necesariamente tomado con buen gusto, resultado de los efectos de la legislación y sus cambios, en las normas jurídicas nacionales y partidarias. No creo que espontáneamente nosotros, los hombres, y en el caso de los partidos políticos menos, hayamos valorado con buenos ánimos la apertura de espacios para la participación política de las mujeres.

En América Latina, como región, las mujeres sólo tienen alrededor del 20% de representación en los Parlamentos. Me parece que ello es bastante desproporcional con respecto al 51% en promedio o más de mujeres como porcentaje del total de la población en nuestros países. Por supuesto, se puede ser más crítico con respecto a ese 20% de representación, porque habría que ponderar los valores extremos. Costa Rica tiene casi un 40% de representación política de las mujeres en el Parlamento y en el otro extremo están los casos donde hay una subrepresentación con respecto a ese promedio. Dicha situación se manifiesta también en el Parlamento Centroamericano, donde ni siquiera se alcanza ese 20% de promedio regional.

Para finalizar el tema de democratización voy a comentar brevemente lo que sucede en general con las elecciones internas y no

capel.indd 210 10/2/08 3:10:05 PM

porque sea un asunto en el que hay consenso; al contrario, éste siempre genera polémica. Cuando se analiza democracia interna por lo general hablamos de los procesos de elección de las autoridades partidarias y de la selección de candidatos para cargos o puestos de elección popular. En el caso de las elecciones internas quizá sí podríamos hablar de «lecciones aprendidas» por parte de los partidos políticos; pero similar a como sucede con los seres humanos, los partidos han aprendido más de las experiencias negativas que de las positivas.

Algunos países han avanzado en la regulación de tales procesos. Por ejemplo en Costa Rica, Honduras y Panamá hay convenciones primarias. Tengo entendido que Panamá está actualmente en procesos de elecciones internas. En la mayoría de los países los partidos políticos eligen sus candidatos presidenciales por órganos colegiados.

En el caso particular de Costa Rica fueron desastrosos los resultados de las convenciones abiertas. No lo digo yo sino que así lo valoran los dirigentes de los partidos políticos. Fueron nocivos los efectos de las convenciones completamente abiertas para todo el electorado en función de la institucionalización y del control interno de los procesos por parte de las propias organizaciones partidarias. Además, hay estudios como los de Flavia Freidenberg, Manuel Alcántara y otros que han analizado cómo ello ha tenido efectos similares en otros países en América Latina en donde se ensayaron esos procesos completamente abiertos.[3]

[3] Alcántara, Manuel, *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina*. Working Paper 293, Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid, abril de 2002; Freidenberg, Flavia, *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*. Transparencia Internacional e Internacional IDEA, Lima, 2003; Freidenberg, Flavia, *Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos*. Ponencia-conferencia presentada en la «XVIII Conferencia de Protocolo de Tikal». Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). República Dominicana. 24 de septiembre de 2004 (Documento en formato PDF); Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina: Centroamérica, México y República*

capel.indd 211 10/2/08 3:10:05 PM

Existe un problema grave y es el que tiene que ver con la infiltración, no sólo de dinero e intereses foráneos a los partidos, sino también de dirigentes y *out-siders*, que actúan como elementos desestabilizadores dentro de los propios partidos políticos. Ello se agrava con los problemas enunciados anteriormente de la institucionalización, tal como la falta de registros confiables de membresía. Me parece que sobre este punto se ha aprendido que son mejores los procesos de inclusión y pluralidad política sustentados en los comicios o convenciones primarias «cerradas», es decir, solamente con la participación de los miembros simpatizantes o militantes de los propios partidos políticos y con el respaldo de registros confiables de membresía.

El otro eje temático o dimensión es el de la transparencia y rendición de cuentas. Al respecto yo diría, en términos generales, que es donde los sistemas de partidos y los partidos políticos individualmente obtienen la peor calificación. Desde hace muchos años «estamos aplazados» en esta materia. Hay una enorme disparidad en cada uno de los seis países. Yo lo llamaría un «hoyo negro» en cuanto a los avances y las lecciones aprendidas, pero un hoyo negro en serio. Dos ejemplos: El primero, las fuentes de financiamiento privadas, prácticamente sin límites, en Guatemala, El Salvador y Panamá y con algunas prohibiciones en Nicaragua, Costa Rica y Honduras. Las prohibiciones implican un pseudorrégimen de sanciones risible por ineficaz o por las multas desproporcionadamente bajas, por lo menos en el caso de Costa Rica. El segundo ejemplo se refiere a los topes o limitaciones al gasto que no existen en ningún país. Tampoco hay un sólido sistema de informes o justificaciones periódicas en los casos de Guatemala y El Salvador.

Dominicana. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2001 (editado en 2003 por el Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, en México); Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina: Cono Sur*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2001 (editado en 2003 por el Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, en México); Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina: Países andinos*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca (editado en 2003 por el Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica en México).

capel.indd 212 10/2/08 3:10:05 PM

La Dra. Delia Ferreira decía hace unos años, en un foro similar a éste, que la transparencia va a ser importante en el momento en que coadyuve a ganar elecciones, sino a nadie le importará ser transparente. Si yo soy más o menos transparente me desnudo ante mi adversario, me evidencio y me debilito. Esa es parte de la lógica o antivalores que opera en la mayoría de los partidos políticos, especialmente en Centroamérica.

Sin embargo, seamos también un poco benevolentes, y aquí nos gustaría compartir la siguiente valoración con los expertos que nos acompañan. Mi benevolencia como profesor calificador es que me parece que ya la búsqueda y las muestras de querer aparecer como organizaciones transparentes recién comienza a ser un tema más o menos «**sexy**» en las campañas electorales. En Costa Rica, un partido político se fundó sobre la base de la transparencia como discurso, como eje temático discursivo recurrente, y en 2006 estuvo a punto de ganar unas elecciones. Otro partido nuevo ha ejercido control parlamentario sobre el discurso de la transparencia, de la petición y rendición de cuentas y del control de gastos. Éste ha sido su caballo de batalla. Así es que comienza, por lo menos en el caso de Costa Rica, a ser un tema más o menos sugestivo. Pero también empieza a ser tema campaña incipiente en países como Guatemala o Nicaragua. ¿Qué tan efectivo es ello?, ¿qué tanta incidencia pueda tener en el electorado? Habrá que esperar para ver los resultados concretos.

Sin embargo, insisto en volver al punto negativo para focalizar las áreas prioritarias de trabajo venidero. Hay enormes vacíos en general en la promoción de una cultura de petición y rendiciones de cuentas. Yo creo que eso no va a cambiar sino cambiamos en todos nuestros ámbitos vitales y en la forma en cómo nos involucramos en la cosa pública. No sólo al interior de los partidos políticos sino como una actitud y conducta cotidiana de nosotros como ciudadanos y ciudadanas en regímenes democráticos. No hay otra forma sostenible de hacerlo cambiar sino es interiorizándolo como una conducta permanente que fundamente y que nutre a las instituciones.

capel.indd 213 10/2/08 3:10:06 PM

Pero también deberíamos empezar a preguntarnos por la operación legal interna de los partidos. Hablo de velar por la legalidad interna y la protección a los derechos de los miembros de los partidos políticos. ¿Qué tanto exigimos y rendimos cuentas al interior de los partidos políticos y qué tanto lo hacemos primero como ciudadanos? Ése es un tema pendiente que hasta la fecha ha obtenido mala calificación.

Antes de concluir, voy a referirme a los temas que tienen que ver con la relación de los partidos políticos centroamericanos con otros actores y, tangencialmente, también con los organismos electorales. ¿Cómo son esas relaciones con otros actores sociopolíticos? Son más tensas que armónicas, aunque la respuesta más fácil o diplomática consiste en decir que son perfectibles. Evidentemente, las crisis políticas en toda democracia —hasta por lógica humana— dinamizan o promueven cambios, y éste es el caso de las relaciones con los medios de comunicación, con las organizaciones no gubernamentales, con la «sociedad civil organizada» —así, entre comillas. De muchas maneras, los partidos políticos se han tenido que relacionar con estos otros actores de modo que se han inducido algunos cambios en ellos. Hay casos que se han dilucidado por y en la prensa, principalmente en temas de transparencia, solicitud y rendición de cuentas. También desde el punto de vista de los requerimientos de investigación en los Parlamentos por las iniciativas o presiones de la sociedad civil y, por supuesto, se observan avances al respecto en la consolidación de los órganos de control financiero estatal.

Otro lento cambio se comienza a observar en las demandas y movilizaciones sociales a favor de la inclusión y participación del pluralismo social por parte de muchas organizaciones, especialmente en el caso de las poblaciones étnicas. Ello sucede asimismo con la participación política de las mujeres. Por ejemplo, ya hemos escuchado una exposición sobre el caso del partido feminista en Costa Rica.

capel.indd 214 10/2/08 3:10:06 PM

En cuanto a la relación con los organismos electorales, el magistrado Luis Antonio Sobrado comentó profusamente sobre la situación de estas entidades en la región. Sin embargo, subrayo que, en general, los organismos electorales —a diferencia de años anteriores— gozan de la aceptación y de la legitimidad en la mayoría de las personas ciudadanas centroamericanas. Al respecto se pueden consultar los datos del Latinobarómetro, en donde se reconoce que su actuación no sólo contribuye a la limpieza de los procesos electorales, sino que fundamentalmente no influye en la voluntad soberana del pueblo y en el resultado final. Ello aunque parezca elemental para los regímenes democráticos consolidados, es una situación relativamente reciente en la mayoría de nuestros países.

Las misiones de observación han declarado los procesos como libres, competitivos y justos. Y aquí también podemos hablar de una lección conjunta para organismos electorales y partidos políticos. Remito nuevamente al sistema de valores, actitudes, percepciones, preferencias y conductas de la ciudadanía; entiéndase con ello la cultura política. Aunque me entreguen un premio por romántico y utópico, me parece que los organismos electorales más tarde o más temprano deberán tener un papel agresivo, decisivo y fundamental a favor de la promoción de una cultura cívica democrática en conjunto con los partidos políticos. Por más limitaciones presupuestarias que se tengan deben constituirse institutos de formación educativa cívico-ciudadanos para los países en Centroamérica. Instituciones que promuevan fundamentalmente la inclusión, participación y consolidación democrática-institucional, sobre todo en países en donde hay una enorme distancia entre cierta institucionalización democrática en proceso de consolidación y la predominancia de valores predemocráticos, y por lo tanto, donde es indispensable forzar o compeler de algún modo la difusión de una cultura política plural, inclusiva y transparente.

De esta manera, dando por supuesto la instauración de los regímenes democráticos tanto en términos formales en Centroamérica, como en el aspecto procedimental y mínimo de la democracia

capel.indd 215 10/2/08 3:10:06 PM

electoral (situación que también es discutible), me parece que hay que avanzar hacia la visión más «aspiracional» de la democracia; así, los partidos políticos tienen que concentrarse en ese objetivo. Se trata de una perspectiva normativa, axiológica, de cómo trabajar para ser mejores instituciones, al menos de representación de intereses sociales, de inclusión y de pluralismo en nuestras sociedades. Recordemos al Dr. Hurtado en la disertación que inauguró este Curso. Concuerdo con su afirmación acerca de que finalmente los políticos y en particular los dirigentes partidarios no son seres extraños. Delia Ferreira nos decía, también hace un par de años, que no vienen de un planeta llamado «Korrupton» y tampoco son seres que vinieron a colonizar las bondades de nuestros planetas. Efectivamente, yo no creo que sean seres espaciales e interplanetarios sino que son espejos de nuestras sociedades. No son seres espaciales, pero son seres especiales. Y el problema es que la ciudadanía sigue viendo a los partidos políticos como tales y fueron fundados para eso, en función de esa expectativa de representación de intereses que habrá que cumplirla.

Entonces hay una aspiración trascendental con respecto a los partidos políticos más allá de lo procedimental, y que es especialmente importante en Centroamérica. Y en ese sentido su supervivencia va a depender mucho de la manera en que cambien o desaparezcan. Es parte de esa suerte de darwinismo de la evolución, desarrollo o muerte de los partidos políticos de Centroamérica, porque dependen finalmente de la competencia, de la aceptación y legitimidad social, para no extinguirse.

Me parece, finalmente, que los partidos políticos han aprendido pocas lecciones todavía. No obstante, sí tienen un conjunto de lecciones por aprender o en proceso de aprendizaje. Seamos optimistas. Digamos que están aprendiendo y que ello podría verse a futuro en las iniciativas de reforma. Debo reconocer también que hay resistencia. Poco cambia en los partidos por pura voluntad interna. No hay nada más cómodo que la permanencia, sobre todo en poder y política. Deben superarse obstáculos y resistencias

capel.indd 216 10/2/08 3:10:06 PM

desde afuera y también desde adentro de los partidos. No excluyo ninguna de las dos posibilidades. Lo vimos en el caso de las mujeres, que básicamente se ha impuesto desde afuera. Pero seamos optimistas. Los partidos políticos que han de cambiar deben tener lecciones por aprender desde adentro y para eso indudablemente tenemos que trabajar en la cultura interpartidaria y en la cultura política general; por simple conveniencia de supervivencia, así de sencillo. Por lo menos esas son las reglas de juego en las democracias contemporáneas: o los partidos cambian y son aceptados y legitimados socialmente o desaparecen y mueren.

Los procesos electorales recientes han sido alicientes o agravantes para la democratización, la transparencia y la institucionalización de los partidos políticos. Por lo menos han servido para hacer visibles sus problemas internos, sus tareas o retos pendientes, y también como una oportunidad para aprender.

Después de la instauración democrática en Centroamérica, los partidos políticos han pasado por un proceso —yo diría— «maniaco depresivo», desde el punto de vista psicológico. Los partidos han transitado desde la «autoflagelación» (pues se les creyó culpables de todos los males en nuestra sociedad) «a la supervivencia», y en este momento y probablemente a futuro deberían transitar hacia la relevancia social y política; ello quizá sea de lo más importante para la democracia en nuestro continente.

El reto de los partidos políticos de Centroamérica —y probablemente más allá— tiene que ver con que se conviertan nuevamente o logren recuperar o se transformen en instituciones de representación, que como diría Manuel Antonio Garretón, sean relevantes para la ciudadanía, para las o los ciudadanos. ¿Qué significa ser relevantes? Que produzcan efectos en las expectativas que con respecto a ellos se tienen. El gran descubrimiento del proyecto multimillonario del PNUD que se llamó «Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas» es que nunca hubo más democracia en la región como ahora, pero tampoco nunca ha habido

capel.indd 217 10/2/08 3:10:06 PM

más inequidad y desigualdad. Esto es una amenaza absoluta para la estabilidad democrática en nuestro continente, y los partidos políticos —como instituciones emblemas de esa democracia—, necesariamente tienen que convertirse en instituciones relevantes en donde la inclusión, el pluralismo y la transparencia deberían ser sin duda requisitos indispensables.

capel.indd 218 10/2/08 3:10:06 PM

Procesos electorales en el Caribe y sistemas de partidos (2005-2006)

José Ángel Aquino R.

Aunque tienen en común el ser tocados por el mar del Caribe o mar de las Antillas, los países caribeños representan una gran diversidad. Debido a esta heterogeneidad tan significativa resulta un tanto difícil englobarlos en una misma categoría, aún si no tomáramos en cuenta los nueve países continentales que tienen costas caribeñas y las posesiones coloniales que Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Holanda aún tienen en el Caribe. Mientras una parte de ellos se constituyeron como Estados independientes desde el siglo XIX, otros han obtenido su independencia en la segunda mitad del siglo XX, persistiendo la situación sui géneris de Puerto Rico como Estado libre asociado.

Desde el punto de vista del sistema político nos encontramos en el Caribe con sistemas presidenciales, semipresidenciales, parlamentarios y monarquías parlamentarias; además del caso especial de Cuba como país con un sistema político de partido único, aunque formalmente parlamentario. Haití es el país que observa una mayor inestabilidad política, pues de 35 gobernantes electos solamente siete han cumplido con su período.

capel.indd 219 10/2/08 3:10:06 PM

En los sistemas jurídicos vigentes en el Caribe persiste la herencia derivada del dominio colonial, con una fuerte influencia del common law en el Caribe anglófono, mientras el derecho francés es predominante en los países caribeños de habla hispana o francesa. El sistema de westminster first-past-the-post, sistema electoral mayoritario, es el que está vigente en el Caribe anglófono, mientras en el Caribe hispano o francés predominan los sistemas de representación proporcional, con el uso de balotaje en algunos casos.

En el plano económico, mientras algunos Estados caribeños constituyen por sí solo fuerzas productivas de cierta importancia, con un mercado interno cercano a los diez millones de habitantes y un desarrollo económico comparable a muchas naciones continentales de América Latina, otros países no tienen un desarrollo económico significativo, con escasa industrialización y con una población que no llega a las cien mil personas.

En resumen, el Caribe es un mosaico cultural, crisol de etnias en el cual se habla el castellano, el francés, creolé, holandés, papiamento...; y en el que, aunque predomina la religión católica, también se practican diversas corrientes de la religión evangélica, el vudú, la santería, el hinduismo y el rastafarismo... por no mencionar otros rasgos que para algunos serían los sustantivos como la preferencia deportiva, musical o culinaria.

Todas estas diferencias han provocado que los lazos económicos y culturales de algunos de estos países estén más orientados hacia aquellas naciones que tienen más rasgos culturales, políticos y económicos comunes, incluso cuando no pertenezcan al Caribe. En el caso específico de las Antillas mayores, mientras República Dominicana, Cuba y Puerto Rico han tenido un vínculo más profundo con México y Centroamérica; Haití y Jamaica han mantenido su rostro volcado hacia el Caribe. En materia de integración económica, la Caribbean Community (CARICOM), existente desde el 1958, es una demostración fehaciente de los estrechos vínculos del Caribe anglófono.

capel.indd 220 10/2/08 3:10:06 PM

Elecciones 2005-2006

En este período se realizaron elecciones legislativas en cinco países del Caribe: Dominica, Haití, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. De manera simultánea se efectuaron elecciones presidenciales en Haití y municipales en la República Dominicana (ver tabla 1).

Tabla 1
Elecciones en el Caribe
2005-2006

País	Tipo de elección	Fecha
Dominica	Legislativas	Mayo 2005
Haití	Presidenciales y Legislativas	Febrero/Abril 2006
República Dominicana	Legislativas y Municipales	Mayo 2006
San Vicente y las Granadinas	Legislativas	Diciembre 2005
Santa Lucía	Legislativas	Diciembre 2006

En estos países encontramos en grado superlativo las diferencias políticas, económicas y sociales señaladas anteriormente. Por una parte, tenemos territorios que se encuentran entre los menos poblados del Caribe, y por el otro lado están los Estados con un mayor índice demográfico; países de una muy reciente constitución como Estados independientes y otros con alrededor de dos siglos de existencia como tales; países con alto grado de estabilidad institucional y países con escasa institucionalidad y estabilidad política. Aquí está también uno de los países con más largo y sostenido crecimiento económico en el Caribe (República Dominicana) y el país que más decrecimiento económico ha experimentado en los últimos años en esta subregión (Haití).

capel.indd 221 10/2/08 3:10:06 PM

Tabla 2
Sistemas políticos del Caribe en cinco países

País	Fecha independencia	Población	Tipo de régimen
Dominica	1978	79 000*	Parlamentario
Haití	1804	8 706 497**	Semipresidencial
República Dominicana	1844	9 183 984**	Presidencial
San Vicente y las Granadinas	1979	118 149**	Parlamentario
Santa Lucía	1979	162 000*	Monarquía parlamentaria

* 2005.
**2007.

A pesar de ello, al analizar los resultados electorales de estos procesos y su impacto en el sistema de partidos, podemos constatar que no solamente existen diferencias radicales, sino también importantes similitudes.

Resultados electorales e impacto en el sistema de partidos

En Dominica, San Vicente y Las Granadinas y Santa Lucía, los resultados electorales consolidaron el formato bipartidista que ha predominado en estos países casi desde el momento de su constitución. En todos los casos, los dos principales partidos políticos alcanzaron más del 95% de los votos, siendo prácticamente insignificante la votación lograda por otros partidos políticos minoritarios.

capel.indd 222 10/2/08 3:10:06 PM

Tabla 3
Partidos políticos y resultados electorales en el Caribe
(2005-2006)

País	Partidos políticos	Legislativas %	Presidenciales %
Dominica	Dominica Labour Party	52,07	
	United Workers Party	43,60	
	Dominica Freedom Party	3,15	
Haití*	Esperanza (Lespwa)	18,95	51,21
	Rassemblement des Démocrats Nationaux Progressistes	10,69	12,40
	Fusion des Sociuaux-Démocrats	9,89	---
	Fammi Lavalas	8,15	---
	Respè	---	8,24
República dominicana	Partido de la Liberación Dominicana (PLD)	46,35	
	Partido Revolucionario Dominicano (PRD)	31,03	
	Partido Reformista Socialcristiano (PRSC)	10,96	
San Vicente y las Granadinas	Unity Labour Party (ULP)	55,26	
	New Democratic Party (NDP)	44,68	
	Saint Vincent and the Grenadines Green Party	0,06	
Santa Lucía	United Workers Party	51,40	
	Saint Lucia Labour Party	48,20	

En Haití, si observamos atentamente los resultados de las elecciones legislativas podremos comprobar que continúa vigente un sistema de partidos fragmentado. Ello aunque pudiera crearse la impresión de que el triunfo en las elecciones presidenciales de René Preval y su Frente de la Esperanza (Lespwa) con un 51,21% en primera vuelta, representa el surgimiento de un partido predominante en medio de la atomización partidaria que ha caracterizado la situación haitiana en las últimas décadas. Así, Lespwa

capel.indd 223 10/2/08 3:10:06 PM

gana las elecciones al Senado con apenas un 18,95%, mientras que otros cinco partidos sacan más de un 5%. Con diez partidos que obtienen representación en el Senado y catorce en la Asamblea Legislativa, sin mayorías absolutas ni alianzas estratégicas claramente definidas, creemos que todavía estamos lejos de una estabilización del sistema de partidos haitiano.

En la República Dominicana, las elecciones legislativas y municipales también fortalecieron la tendencia que en los últimos veinte años ha caracterizado la actividad partidaria en ese país. Tres agrupaciones políticas obtuvieron alrededor del 90% de los votos emitidos por los electores, mientras los demás partidos políticos no alcanzaron por sí mismos una representación parlamentaria. En atención a estas razones, seguimos en presencia de un tripartidismo o pluralismo moderado, de acuerdo con la tipología de Sartori, en atención a que en la política dominicana no hay partidos antisistema relevantes y tampoco existen diferencias sustantivas entre los programas partidarios.

Tabla 4
Sistemas de partidos

País	Tipo de sistema partidario
Dominica	Bipartidista
Haití	Fragmentado
República Dominicana	Tripartidismo (pluralismo moderado)
San Vicente y las Granadinas	Bipartidista
Santa Lucía	Bipartidista

Financiamiento de los partidos políticos

Las elecciones legislativas se desarrollaron en el Caribe anglófono en el marco de una desregulación legal respecto del tema del

capel.indd 224 10/2/08 3:10:06 PM

financiamiento de la política. No existe el financiamiento público de los partidos en Dominica, San Vicente o Santa Lucía, ni tampoco reglas que limiten el financiamiento privado u obliguen específicamente a los partidos políticos a presentar una rendición de cuentas de sus ingresos y gastos.

Tabla 5
Financiamiento a la política

País	Público	Privado	Límites financiamiento privado	Rendición de cuentas
Dominica	No	Sí	No	No
Haití	Sí	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	Sí	No	Sí
San Vicente y las Granadinas	No	Sí	No	No
Santa Lucía	No	Sí	No	No

En el año 2002 se promulgó en Santa Lucía la Ley de Integridad en la Vida Pública, que obliga a las personas que ocupan un puesto en el Estado, incluyendo a los legisladores, a presentar un informe de cuentas. Sin embargo, en el Caribe anglófono existe resistencia por parte de la clase política, los empresarios, medios de comunicación y la propia sociedad civil a que se regule el financiamiento de la actividad política en cualquiera de los sentidos predominantes en la región.

En Haití, por su lado, los pasados comicios se desarrollaron bajo un marco normativo que comprendía no solamente el financiamiento público sino también las regulaciones y límites al financiamiento privado. Para las elecciones de 2006 el Estado haitiano aportó un total de $ 56 718 899 gourdes. Se considera que la distribución del financiamiento público ha sido equitativa, si tomamos

capel.indd 225 10/2/08 3:10:06 PM

en cuenta que, por ejemplo, los siete partidos políticos con mayor representación legislativa y que presentaron candidatos a la Presidencia de la República, recibieron cada uno montos que oscilaban entre 2 353 644 y 3 426 972 gourdes.

Por otra parte, la legislación haitiana establece un límite de $ 100 000 gourdes (2500 dólares americanos) para las contribuciones privadas a los partidos políticos, que pueden ser reducidas del monto a pagar por las obligaciones fiscales. En general, han sido escasas las prácticas efectivas de rendición de cuentas de sus finanzas que los partidos políticos haitianos han realizado.

Desde el año 1997, República Dominicana conoce un sistema de financiamiento mixto que combina los aportes públicos y privados, el mismo que se aplicó para las pasadas elecciones legislativas de 2006. La principal crítica a este sistema es que resulta inequitativo, pues más del 80% del financiamiento público se distribuye entre las tres principales fuerzas políticas, que a su vez, no lo reparten igualitariamente entre sus diferentes candidatos.

En República Dominicana, el financiamiento privado no tiene ninguna limitación legal, y aunque la Ley de acceso a la información pública del año 2004 estableció la obligatoriedad de que los partidos políticos hicieran pública sus nóminas de contribuyentes, hasta ahora no se ha cumplido con esta disposición. Por otra parte, la Junta Central Electoral todavía no ha puesto en vigencia los mecanismos de control que permitirían una mejor fiscalización del desempeño financiero de los partidos.

Democratización partidaria

La democratización de los partidos políticos en la región se ha estado midiendo tomando como base el aumento o disminución de la participación política de mayorías subrepresentadas (como las mujeres, jóvenes, indígenas), la integración de sectores mino-

capel.indd 226 10/2/08 3:10:06 PM

ritarios y de la militancia de base en los procesos de competencia intrapartidaria.

Tabla 6
Representación femenina en el Parlamento

País	Senado %	Cámara de diputados %
Dominica	---	12,90
Haití	13,30	4,10
República Dominicana	6,25	19,70
San Vicente y las Granadinas	---	18,20
Santa Lucía*	18,20	5,60*

*Ninguna mujer fue electa en las elecciones de 2006 para la Asamblea de Representantes de Santa Lucía; no obstante, una mujer fue designada «speaker of the house», lo que la convirtió en Representante.

Los resultados de las elecciones transcurridas en el Caribe en los años 2005 y 2006, permiten constatar diferentes realidades:

- La participación de las mujeres en el Caribe anglófono sigue siendo muy limitada. De los países analizados, donde se observa una leve mejoría es en San Vicente y Granadinas donde aumentó la representación femenina en la Asamblea Legislativa de un 13,3% a un 18,2 %, mientras que tanto en Dominica como en Santa Lucía, dicha representación disminuyó ligeramente.

  En estos países no existe ninguna medida de acción afirmativa tendente a fortalecer la representación política de la mujer.

- Aunque la nueva legislación haitiana prevé incentivos de financiamiento a los partidos políticos que presentan un 30% de candidatas y logren que de éstas, salgan electas una parte

capel.indd 227 10/2/08 3:10:07 PM

significativa, la representación femenina en Haití continuó siendo escasa con apenas un 4,1% en la Asamblea Legislativa y un 13,3% en el Senado, disminuyendo el porcentaje en este último caso, que había sido de un 25,9% en las elecciones de 2000. Por otra parte, las experiencias de elecciones primarias continúan siendo escasas en Haití, en función de la poca estabilización del sistema de partidos.

- De los países analizados, República Dominicana es el único que tiene una cuota femenina vigente desde 1997. Esta cuota fue, primero, de un 25% para el Parlamento y los regidores (concejales), y luego se aumentó a un 33%, limitándose a la Cámara de Diputados, a los regidores y excluyendo al Senado. Sin embargo, aunque en estas elecciones congresales la representación femenina aumentó a un 19,7% en la Cámara de Diputados, se considera que esta medida de acción afirmativa no ha sido tan efectiva como en otros países latinoamericanos, específicamente Argentina, Costa Rica y Perú, en los que la representación de la mujer ha alcanzado o sobrepasado el porcentaje de la cuota.

Tabla 7
Evolución de la representación femenina en la Cámara de Diputados

País	Elecciones antepenúltimas %	Elecciones anteriores %	Últimas elecciones %
Dominica	14,2	14,2	12,9
Haití*	3,6	3,6	4,1
República Dominicana	16,5	16,0	19,7
San Vicente y las Granadinas	6,6	13,3	18,2
Santa Lucía	11,8	11,8	5,6*

capel.indd 228 10/2/08 3:10:07 PM

Por otra parte, las elecciones dominicanas de 2006 estuvieron precedidas de masivos procesos de comicios primarios en los principales partidos políticos, los cuales, si bien es cierto que aumentaron la participación de las bases en la toma de decisiones, en muchos casos fomentaron el grupismo interno y promovieron el clientelismo político, disminuyendo su impacto en la democratización al interior de dichas agrupaciones.

Las reformas electorales

A diferencia de otros países del Caribe anglófono como Jamaica y Trinidad y Tobago, no se observan tendencias de cambio en los sistemas electorales de Dominica, San Vicente y Santa Lucía. En general, los partidos políticos y la opinión pública de estos países apuestan a la estabilidad del sistema político con el predominio de las normas vigentes.

En el caso de Haití, las elecciones de 2006 pusieron de relieve varios problemas críticos del sistema electoral. En primer término, la necesidad de definir la naturaleza de los votos en blanco, pues según la ley electoral éstos deben contarse, lo cual estuvo a punto de crear una crisis ya que sin los votos en blanco el presidente René Preval no hubiera sido electo en primera vuelta. El Consejo Electoral adoptó la decisión de utilizar el sistema belga para considerar los votos en blanco, lo cual implicó prorratear los mismos entre los diferentes candidatos. Esta decisión fue muy controversial y generó disputas y protestas por los partidos que quedaron en segundo y tercer lugar en las votaciones, además de confusión y desconfianza en una parte del electorado, que llegó a pensar que los votos blancos eran aquellos emitidos por los «electores blancos».

Otro punto pendiente en la agenda electoral haitiana es la modificación del tipo de circunscripciones electorales, ya que el mismo acusa profundas distorsiones que genera desbalances en la representación, sobre todo en perjuicio de las ciudades más pobladas.

capel.indd 229 10/2/08 3:10:07 PM

Finalmente, en cuanto a Haití, la sustitución del Consejo Electoral Provisional por un Consejo Electoral Permanente que fomente la institucionalidad electoral, profesionalice este servicio e incida positivamente en la estabilidad del sistema de partidos, es la otra reforma electoral pendiente. Ésta ha quedado sobre el tapete y se conecta directamente con la urgente estabilización política a largo plazo que necesita Haití para superar la inseguridad ciudadana y la extrema pobreza que lo ha caracterizado en los últimos años.

- En República Dominicana, al finalizar las elecciones legislativas del año 2006, las propuestas más relevantes en relación con el sistema electoral fueron las siguientes:

- Ponderar la permanencia del sistema de listas desbloqueadas (voto preferencial) en atención a que se le acusa de haber agravado la lucha interna de los partidos, incrementado el costo de las campañas y fomentado el clientelismo político.

- Elegir una Junta Central Electoral con un alto consenso político y social que a su vez profesionalice y capacite adecuadamente las Juntas y Colegios Electorales.

- Separar la elección congresal de manera que se elimine el efecto arrastre entre senadores y diputados, así como los inconvenientes que genera esta elección conjunta en el escrutinio.

- Revisar el sistema de circunscripciones electorales, particularmente en la provincia de Santiago donde se dan graves distorsiones en la representación en perjuicio de los municipios más pequeños.

- Establecer mayores normas y controles al financiamiento político, sobre todo respecto a los aportes privados, mejorando el sistema de rendición de cuentas de los partidos y su fiscalización.

capel.indd 230 10/2/08 3:10:07 PM

- Promover la regulación de las campañas electorales y una ley de partidos como instrumentos para una necesaria renovación del sistema político que disminuya el clientelismo, el transfuguismo y el abuso en el uso de los recursos del Estado.

Epílogo

El Caribe es una región en la cual se ha afianzado en los últimos años la democracia mediante la celebración periódica de procesos electorales. Estos han constituido un canal efectivo a través del cual se ha manifestado la voluntad popular. Sin embargo, al analizar dichos procesos, podemos constatar que aún persisten importantes retos como mejorar la equidad en la competencia partidaria, la representación de las mujeres y los jóvenes y la democracia interna de los partidos políticos.

Aunque la opción por la democracia parece ser una ruta irreversible, los países caribeños merecen profundas mejoras en sus sistemas electorales y en la cultura política, para garantizar de esa forma la consolidación de su institucionalidad democrática.

capel.indd 231 10/2/08 3:10:07 PM

Los partidos políticos en los países de la Comunidad Andina de Naciones

Simón Pachano

En esta ponencia voy a tratar el tema de los partidos políticos en los países andinos. Dentro de éstos estudiaremos a los que conforman la Comunidad Andina de Naciones (CAN), es decir, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Por lo tanto, no necesariamente a los otros que comparten geográficamente la condición de andinos.

Cuando me enfrenté al tema de las lecciones aprendidas en 2005 y 2006 —incluiré en este análisis también el año 2007—, me encontré con un problema sui géneris, pues había desaparecido mi objeto de estudio, es decir, los partidos políticos. Mas decidí también, en ese entonces, cambiar de profesión, dejar de ser politólogo y sociólogo para convertirme más bien en historiador, porque sobre eso es de lo que voy hablar, de la historia de los partidos en los últimos años, fundamentalmente en los tres países del sur andino. Voy a hacer solamente breves referencias a Colombia y Venezuela, para concentrarme en Bolivia, Ecuador y Perú.

Veamos entonces algunos antecedentes: ¿Cuál es la situación actual? Primero estamos viviendo procesos refundacionales en Bolivia y Ecuador. En ambos países, como ustedes conocen, es-

capel.indd 233 10/2/08 3:10:07 PM

tán funcionando Asambleas Constituyentes que han decidido refundar sus naciones. Incluso en el caso ecuatoriano, la Asamblea acaba de asumir plenos poderes y se ha colocado por encima no solamente del resto de las instituciones, sino por sobre el orden constituido, por encima de la Constitución y de las leyes que estaban vigentes hasta ese momento. En Bolivia acaba de aprobarse una Constitución en un recinto militar, sin la mayoría necesaria y con una serie de problemas que iremos comentando a lo largo de la exposición.

En segundo lugar los países en general —incluyo también a Venezuela y a Colombia—, viven problemas de gobernabilidad y de representación, que son asuntos fundamentales en términos políticos. Por ello, voy a dejar de lado los otros aspectos como los económicos, sociales, de pobreza, de distribución del ingreso, etc., para enfocar exclusivamente los de representación y de gobernabilidad.

En tercer lugar, en Ecuador, Bolivia y Perú se ha asistido al fin de los sistemas de partidos políticos conformados durante la transición a la democracia. En dichos procesos —desde 1979 en el caso ecuatoriano, 1980 en el peruano y 1982 para los bolivianos—, se conformaron sistemas de partidos nuevos que de alguna manera tuvieron vigencia a lo largo de un período extenso, pero que en este momento han llegado prácticamente a su fin.

Si podemos establecer alguna fecha para el fin de los sistemas de partidos, encontramos que en Perú sería el año 1992. Varios autores, entre ellos Martín Tanaka, señalan que en realidad el fin del sistema de partidos se produjo en un período más tardío. Obviamente, en los procesos sociales y políticos uno no puede poner fechas exactas, pero valdría decir como referencia que desde 1992 en Perú se da la gran crisis en los sistemas de partidos. En Bolivia, en cambio, ésta sucede entre los años 2002 y 2005. En 2002, los partidos que habían predominado hasta entonces en la escena política boliviana (ADN, MNR y MIR), tienen un desempeño bastante deplorable. ADN queda minimizado ese año; los otros dos

capel.indd 234 10/2/08 3:10:07 PM

partidos apenas logran subsistir, a pesar de que el MNR gana las elecciones. Así, en 2005 esas agrupaciones terminan prácticamente por dejar el escenario político. En el Ecuador, en el año 2006, con las elecciones presidenciales y legislativas se produce lo que hasta ese momento era la peor *performance* de los partidos políticos que habían predominado en el escenario del país desde 1979 en adelante. Surgen dos partidos que aparentemente tomarían la posta de estos otros e iban y mantener un sistema de partidos relativamente vigente. Estas dos agrupaciones —formadas alrededor de dos personas, el uno de Álvaro Novoa (Prian) y el otro de Lucio Gutiérrez (PSP)—, son los que predominan en el Congreso y uno de ellos pasa a la segunda vuelta presidencial, ocupando el otro el tercer lugar en las presidenciales. Se podía suponer que en las elecciones de octubre de 2006 estos partidos iban a tomar la posta. Sin embargo, en los comicios de septiembre de 2007, es decir, casi un año después de aquéllas, dichos partidos tienen su peor desempeño y muestran una caída frente al espectacular avance de un *outsider* —digamos así— como el actual presidente Rafael Correa y su movimiento político Alianza País, que logra arrasar con todos ellos.

Entonces, ¿cuáles son los problemas centrales que enfrentan estos países? —y aquí incluiría también a Venezuela y Colombia, en gran medida. Primero, creo que es evidente una ruptura de los acuerdos políticos que, como en el boliviano, se establecieron a partir de la transición y que perduraron a lo largo de 25 años en países como Colombia y Venezuela. Ese quiebre de compromisos básicos, de acuerdos políticos, esa ruptura quizá en Perú está dando paso a un nuevo tipo de acuerdo político que —personalmente por lo menos—, no sabría exactamente por dónde va, pero me parece que hay pistas de que se está produciendo.

Segundo, creo que es obvio que hay una pérdida de capacidad institucional de los Estados para responder a las demandas sociales. Concretamente aquí están los problemas de gobernabilidad, una pérdida de capacidad de respuesta. Los Estados no pueden responder cabalmente a las demandas de mejores condiciones de

capel.indd 235 10/2/08 3:10:07 PM

vida, son incapaces de solucionar los problemas de pobreza, no enfrentan los problemas de inequidad en la distribución del ingreso. Por lo tanto, aparecen como Estados incipientes y Estados débiles, sin capacidad para ofrecer a la población resultados adecuados. Una ineficacia enorme en la gestión pública, básicamente yo diría en Bolivia y Ecuador, pero también en gran medida en Colombia. Si uno piensa en función de control territorial, el Estado colombiano no domina todo su territorio; y también el caso de Venezuela, en cuanto a la carencia de políticas a largo plazo.

En tercer lugar, hay erosión de la credibilidad y legitimidad de los políticos, los partidos y las instituciones. Si se mira la historia electoral en los últimos años, encontramos que en estos cinco países hay un avance enorme de los *outsiders*, de líderes que no necesariamente vienen de la política o que, procediendo de la política, no pertenecen a ningún partido; no provienen, pues, institucionalmente de una carrera política, como la que se utilizaba en períodos inmediatamente anteriores o como la que fue tradicional en varias de dichas repúblicas. Pero no solamente el problema es la pérdida de credibilidad de las personas, sino pérdida de credibilidad y legitimidad de los partidos políticos y también de las instituciones.

Si miramos, por ejemplo, los datos que ha generado el Latinobarómetro o si queremos compararlos con los que viene produciendo el grupo encabezado por Mitchel Seligson de la Universidad de Vanderbilt, encontramos que en ambas mediciones los políticos, los partidos y los congresos que son los organismos básicos de la política son de los organismos más rechazados, no solamente menos apoyados, sino más rechazados por la población. Es decir, hay un avance de la antipolítica y de pérdida de legitimidad de las instituciones. Ello da lugar a las tendencias antipolíticas y populistas que veremos más adelante. (A propósito, una digresión: no cabe confundir el populismo con tendencias de izquierda, porque éste se viste de varios ropajes, incluido el de la derecha, como es el caso del propio presidente Uribe que creo entra en esta misma línea, por otra vía que no es la de izquierda. Se ha generalizado,

capel.indd 236 10/2/08 3:10:07 PM

no sólo en América Latina sino en gran parte del mundo, el error conceptual de llamar populistas a las nuevas formas de izquierda).

Considero que en varios de estos países ha habido apoyo a tendencias autoritarias, tanto a escala nacional, como en los ámbitos locales. Asimismo, hay una alta incidencia de la corrupción en la política, que justifica la percepción generalizada de que hay corrupción en dicha esfera. Sin embargo, como se ha comentado en otras intervenciones, puede ser que la corrupción no sea diferente en el espacio político que en los otros ámbitos. No es que los políticos vengan de otro planeta, sino que son del mismo planeta y tienen las mismas virtudes, los mismos vicios, etc. Pero el problema es que los políticos están en vitrina, están expuestos a la mirada de todo el mundo y hay una percepción mucho más fuerte de la corrupción hacia ellos, que de la que se tiene respecto hacia otro tipo de personas, llámese empresarios, funcionarios, etc.

Me parece, además, que hay un último elemento que no es necesariamente un problema, pero tiende a convertirse en ello por la imposibilidad de respuesta por parte del sistema político. Es el surgimiento de nuevos actores junto con nuevos pedidos políticos y sociales. Lo vemos fundamentalmente en Bolivia y Ecuador con el surgimiento en la política de demandas étnicas, pero también de reclamos de carácter regional. Es decir, demandas que no estaban previstas en el diseño institucional de estos partidos y ante las cuales los sistemas políticos no tienen la capacidad para reaccionar.

Ahora bien, ¿cuáles son las características de los procesos que han vivido estos tres países? En Perú, entre 1990 y 2000 podemos decir que hubo un período de autoritarismo, entendido en el sentido más ortodoxo si se quiere, en función de que no se cumplieron procedimientos adecuados dentro del régimen democrático, se cerró el Congreso a la fuerza, etc. Sin embargo, se dio un proceso exitoso de reforma económica, lo que arroja una legitimidad de resultados. Si uno mira todo el período de esos diez años encuentra que hay una gran legitimidad del gobierno de ese momento, no

capel.indd 237 10/2/08 3:10:07 PM

a partir de los procedimientos utilizados ni del origen democrático sino de los resultados.

En Bolivia, desde 1985 —cuando se hace un primer gran acuerdo entre partidos políticos y fuerzas sociales que da lugar a un pacto económico— hasta el año 2003, rigió lo que se conoce como la *democracia pactada*, que es un compromiso entre partidos políticos para gobernar consensualmente a través de coaliciones. Ello se dio, en gran medida, por el diseño institucional del sistema político boliviano, especialmente por la ausencia de la doble vuelta electoral (por el momento no sabemos qué va a pasar a este respecto con la nueva Constitución, ya que hay una tendencia mayoritaria que quiere implantarla). Así, a lo largo de todo este período no hubo segunda vuelta electoral como se conoce en los otros países, sino que ésta se resolvía en el Congreso.

Por lo tanto, se buscan los acuerdos políticos no sólo para elegir al Presidente en segunda vuelta, sino para la conformación del gobierno. Esto constituye un elemento muy importante en Bolivia, pues impulsa a concertar a dichas coaliciones, a esta democracia pactada, que es la del voto único para Presidente y una parte del Congreso —tanto Senadores como Diputados, dado que es un sistema bicameral. El elector marca un solo voto para elegir al Presidente y a la vez marca el voto por la lista de Senadores y por parte de los Diputados. Ello da una fuerza obvia al ganador y también al segundo, quienes llegan ya con una bancada importante al gobierno o a la disputa por el gobierno en el propio Congreso. Tal situación promueve, entonces, este tipo de coaliciones, este tipo de acuerdos políticos.

Ello no es así en Ecuador ni en Perú. Sobre todo el caso de Ecuador, bastante dramático porque ningún partido político —o más bien digamos ningún Presidente— ha tenido desde 1979 en adelante mayoría en el Congreso. En la actualidad, Rafael Correa cuenta con más representación en la Asamblea Constituyente —mas no en el Congreso ya que no presentó candidatos para Di-

capel.indd 238 10/2/08 3:10:07 PM

putados y, además, posteriormente éste fue cerrado de hecho por la Asamblea Constituyente—. En el Ecuador no ha habido, pues, un partido mayoritario en el Congreso, ni siquiera de oposición. Dado que hay un sistema tremendamente proporcional —como el caso peruano—, el uso de un sistema altamente proporcional de elección de legisladores tiende a producir fragmentación y dificulta seriamente la conformación de una mayoría clara (lo que, de paso, es una expresión de la importancia de los factores institucionales o del diseño del sistema político). En el Perú era mucho más fuerte todavía, porque durante la mayor parte del período se utilizó un distrito único nacional, que tiende a potenciar la tendencia a la fragmentación.

En Bolivia hubo una legitimidad de procedimientos y de origen, lo que le dio una estabilidad política muy fuerte a lo largo de esos dieciocho años que duró la ya explicada democracia pactada. En Ecuador, entre 1979 y 2007 hubo bloqueos permanentes y una «reformitis» aguda; para cada nueva elección se reformaron las leyes electorales, aunque sea en detalles pero que resultaron fundamentales, como por ejemplo, la fórmula de asignación de escaños o la manera de presentación de candidatos o la forma de votación —si se vota en listas abiertas o cerradas—, etc. Lo que quiere decir que, a lo largo de todo el período los actores políticos, esencialmente los partidos, no tenían certidumbre acerca de las reglas con que jugaban. Para cada nueva elección tenían que hacer nuevas estrategias, plantearse nuevos tipos de problemas y entonces, obviamente no podían establecer una visión de largo plazo, no podían tener estrategias de largo alcance. Ello significó una permanente inestabilidad e incertidumbre. Además, el propio sistema —dada su fragmentación— lleva a bloqueos permanentes que impiden definir políticas de largo alcance en otros aspectos sustantivos, como —digamos— lo económico, lo social, etc. Hubo una débil legitimidad de origen, mas no hubo una legitimidad ni de procedimiento, ni de resultado; es decir, gobiernos muy débiles, una percepción de la política como ineficiente, ineficaz y mala, en general, para los ciudadanos.

capel.indd 239 10/2/08 3:10:07 PM

Como segunda parte de esta exposición, veamos algunos problemas de representación básicos. Para ello tomaré los criterios de evaluación de sistemas de partidos que proponen Mainwaring y Scully. Ellos plantean cuatro componentes básicos de un sistema de partidos institucionalizado. En primer lugar, para calificar como institucionalizado a un sistema debe existir estabilidad en las reglas de juego. Segundo, éste debe cobijar partidos con raíces fuertes en la sociedad, lo que significa que las agrupaciones tengan un respaldo electoral considerable y, a la vez, conserven posiciones ideológicas relativamente estables. Es decir que, dentro de un continuum, por ejemplo, de izquierda a derecha o de cualquier otro parámetro que utilicemos, no tengan grandes saltos, no se muevan de un lado a otro, no se presenten ahora como partidos de izquierda y mañana de derecha o de centro, etc.; en resumen, que tengan, pues, una cierta coherencia. En tercer lugar, que los procesos y los partidos sean legitimados por los actores sociales y políticos, quienes deberán reconocer a los partidos políticos —y por extensión a la forma representativa— como estructuras válidas. Por último, que los partidos tengan independencia respecto a grupos de presión y de liderazgos fuertes.

Si nosotros miramos con tales criterios a los tres países en que se enfoca nuestro análisis —realizando una extensión a Colombia y Venezuela—, encontramos que ninguno de ellos cumple a cabalidad las cuatro condiciones descritas para hablar de sistemas institucionalizados de partidos. Como decía antes, Ecuador se caracteriza por un cambio permanente de las reglas de juego. En Perú también podemos encontrar que hubo cambios —sobre todo orientados a debilitar los partidos—, que trataron de resolverse posteriormente con la nueva Ley de Partidos Políticos que se aprobó hace algunos años, y creo yo tendrá efectos importantes, positivos en ese país. Dentro de este devenir es que podemos incluir por extensión a Venezuela, donde también hay un cambio constante de las reglas de juego electorales y las que afectan a los partidos. En Bolivia existe una estabilidad mayor en ese sentido, como sucede en Colombia. En este último país hay una cierta experimentación

capel.indd 240 10/2/08 3:10:07 PM

que de alguna manera ha tenido efectos positivos en ese caso, y que ha permitido la entrada de terceras fuerzas sobre todo en las últimas elecciones locales, que es quizá en este momento uno de los efectos más importantes en la región.

Repasemos algunos datos que nos van a permitir comprender esto más o menos en detalle. Si tomamos al ganador de las elecciones presidenciales en la primera vuelta en los tres países, vemos pues que la media en Bolivia llega al 30,3% de los votantes, en Ecuador a 28% y en Perú a 49%. Es decir, Perú sería el único país andino en donde hay una media que es relativamente significativa en primera vuelta, lo que se explica por una serie de cosas, entre ellas el liderazgo fuerte de Alberto Fujimori. En Bolivia y Ecuador los ganadores en primera vuelta tienen una media representativamente baja.

En segundo lugar, observemos la suma de los que ocuparon los dos primeros lugares y pasaron a segunda vuelta. Se aprecia que en Ecuador la media apenas supera el 50%; es decir, entre los dos primeros, los que acceden a la segunda vuelta ajustadamente logran un poco más del 50% del apoyo electoral. En tanto, en Bolivia dicho porcentaje es levemente superior a la mitad y en Perú —de acuerdo con la tendencia vista anteriormente— llega a los tres cuartos entre los dos, lo que ya es significativo. En este último caso hay, pues, una concentración de la votación y candidaturas mucho más fuertes, pero no necesariamente de partidos.

La cantidad de partidos políticos es un elemento fundamental en el análisis, ya que permite ver la fragmentación y conocer el menú que se presenta a los electores. Así, podemos ver que —en el período en cuestión— la media en el número de partidos que participaron en las elecciones presidenciales es de 11,6 en Bolivia; 10,8 en Perú y 9 en Ecuador. Sin embargo, estas cifras —que son globales—, cambian cuando vemos el número efectivo de partidos (obtenido por el índice de Laakso y Taagepera). Si los analizamos por el peso que tienen electoralmente, encontramos que el más

capel.indd 241 10/2/08 3:10:07 PM

alto número efectivo de partidos es el de Ecuador con 5,2; seguido de Bolivia con 4,8 y Perú con 2,9.

Ello va en función directa a la concentración entre las dos primeras agrupaciones con mayor votación. Asimismo, al observar el índice de fragmentación, muy ligado con el número de partidos, tenemos que tanto Bolivia como Ecuador se sitúan alrededor del 0,80, en un índice que va del 0 al 1 (donde 1 sería la fragmentación más alta). Perú, en cambio, tiene un índice de 0,64, lo que muestra una descomposición menor del sistema de partidos.

En cuanto a volatilidad, es decir, cuántas personas cambian su voto de un partido a otro o de un candidato a otro durante las elecciones, vemos que la media más alta es la de Perú con 70,1, lo que nos señala una cosa diferente a los otros indicadores. Ello tiene que ver con la desaparición de los partidos políticos y la creación de organizaciones nuevas, un fenómeno que se vio en Perú durante los diez años de gobierno del presidente Fujimori y que se sigue produciendo hasta ahora. Ejemplo de lo dicho es el caso del surgimiento de nuevas organizaciones que se presentan a una elección pero desaparecen después de ella; incluso el presidente Fujimori llamaba a sus agrupaciones con el nombre del año de su elección, de manera que al siguiente período prácticamente perdían actualidad (v. gr. Cambio 90, Perú 2000, etc.). El caso de Bolivia es interesante porque la volatilidad es muy baja, pues sólo llega a 20,7.

En las elecciones legislativas ocurre algo relativamente similar a lo que hemos visto en las presidenciales. Tenemos de nuevo el primer lugar de mayor concentración en Perú, seguido de Bolivia y Ecuador, que habla de la fragmentación en ese país. Así, es muy dramático lo que sucede en Ecuador, pues entre los dos primeros partidos legislativos apenas logran el 40%. Cabe preguntarse cómo se puede hacer coaliciones legislativas cuando los dos primeros partidos no se acercan siquiera a la mayoría simple. Es decir, no hay partidos importantes dentro del Congreso ecuatoriano. En

capel.indd 242 10/2/08 3:10:07 PM

Bolivia se supera el 50%, lo que da lugar a que sea más fácil hacer coaliciones y obviamente en Perú se registra un 62%.

En la cantidad de agrupaciones políticas, nuevamente tenemos a Ecuador con 27 partidos promedio, Perú con 14,5 y Bolivia con 11,6. Sin embargo, el número efectivo en Ecuador es de 8 partidos, lo que es muy alto. Bolivia y Perú situados más o menos igual en 4,9 y 4,4 respectivamente. De todas maneras son números relativamente altos, pero obviamente el índice ecuatoriano nos habla de una segmentación mucho mayor. Y esto se refleja precisamente en la fragmentación, que en Ecuador es de 0,87, en Bolivia de 0,79 y en Perú de 0,75, lo que tiene relación con las características señaladas antes.

Los índices de volatilidad también nos sorprenden. Nuevamente Perú tiene el indicador más alto, con 66,3; Bolivia con 48,7 y Ecuador con 28,1. En el caso peruano, los diversos partidos tienen votaciones erráticas y hay agrupaciones que aparecen y desaparecen, pues como ya indicamos duran una o dos elecciones. En Bolivia hay también una votación irregular, pero mucho más estable y con mayor presencia de los tres partidos fundamentales (MRN, MIR y ADN) a lo largo del período, con una caída de la ADN y con el surgimiento de dos fuerzas que no cuajaron, que fueron CONDEPA y UCS, con corte más bien personalista y populista alrededor de dos líderes individuales (Carlos Palenque y Max Fernández). Pero lo de Ecuador no deja de asombrar: ¿por qué este país, teniendo el más alto número efectivo, presenta una volatilidad tan baja? Porque hay cuatro partidos que se mantienen a lo largo del período como agrupaciones fundamentales, el PSC, PRE, ID y Democracia Popular después llamada Democracia Cristiana. No obstante, el leve ascenso que mostraron el PSC y el PRE, finalmente registraron una caída muy fuerte, dejando ver una irregularidad total y la desaparición de partidos en el tiempo.

Con estos elementos veamos cuáles son las perspectivas que se presentan para los partidos y para los países en estudio. Creo que

capel.indd 243 10/2/08 3:10:08 PM

en Bolivia se vive un proceso complejo de reforma constituyente. Allí existe un alto grado de confrontación, fundamentalmente por la presencia de clivajes muy profundos en cuanto a lo étnico y lo regional, que puede llegar al enfrentamiento; creo, además, que estos dos elementos se cruzan con posiciones políticas. Se podría poner un continuum izquierda-derecha y ubicar los dos clivajes —el étnico y el regional—, encontrando que se superponen perfectamente. Es un problema casi irresoluble el que se está planteando, precisamente por la fuerza o el peso de estos elementos. Hay un escaso o nulo margen para acuerdos de fondo ocasionado por lo profundo de esos conflictos, de esos clivajes y —creo yo— hay la posibilidad de una salida autoritaria y excluyente.

Recientemente conversaba con uno de los dirigentes políticos del MAS, movimiento del presidente Evo Morales y del ex ministro de Educación Felix Pazzi. Él decía, como sujeto involucrado, que hay dos hipótesis: la una es que se acepte ir al referendo para aprobar o desaprobar la Constitución elaborada por la Asamblea, o ello se defina mediante una guerra civil. No es la opinión de un politólogo o un analista político —que siempre nos equivocamos en esas cosas—, sino un actor político concreto.

En Ecuador, el proceso constituyente es también complejo. Sin embargo, en el mediano plazo es muy viable, pues pronto tendrá una nueva Constitución. Ecuador no va a tener los problemas de Bolivia porque para aprobar la Constitución se requiere solamente la mayoría simple —la mitad más uno— y el movimiento del presidente Correa tiene una mayoría más que absoluta (80 de los 130 asambleístas). Pero lo complejo viene dado por el consenso que genere el nuevo marco legal: Cuánto va a durar la Carta si ésta no expresa el ideal roussouniano del acuerdo, del interés general. Si bien ahora tenemos un gran acuerdo electoral (referido a la antipolítica, al castigo a los partidos políticos, etc.), contamos también con los datos históricos de la volatilidad. Si esa volatilidad sigue presente en próximas ocasiones, nada nos asegura que se mantenga esta gran mayoría que ahora se ha constituido. Nada

capel.indd 244 10/2/08 3:10:08 PM

asegura que esta mayoría electoral exprese un acuerdo político de largo alcance de carácter nacional.

La complejidad de la situación descrita está dada por el escaso espacio para acuerdos de largo alcance, sobre todo por la ausencia de liderazgos alternativos y fuertes, así como de representación de los otros sectores. Yo no estoy seguro de que la representación que se ha logrado actualmente, con ese altísimo porcentaje, exprese a todos los segmentos sociales; más bien creo es un fenómeno muy coyuntural, pues hay una crisis de las otras instancias (de gobernabilidad, de capacidad de agregación de demandas, etc.) sustanciales del sistema político, y me parece que puede llevar a una solución excluyente, no necesariamente autoritaria pero muy excluyente durante un plazo relativamente largo.

En Perú parece que se está viviendo una nueva transición. Es un caso de salida de un sistema llamémosle no-democrático a una nueva transición democrática. No obstante creo que aparte de los esfuerzos que se han hecho —por ejemplo, la aprobación de la Ley de Partidos Políticos ya comentada—, hay una ausencia de actores con capacidad de representación. Entonces sucede que no hay agrupaciones que pasen a conformar un nuevo sistema de partidos. Incluso se da la posibilidad de incremento, de crecimiento de las tendencias antipolíticas. Los resultados de la última elección nos permiten ver que una buena parte de la población iba por ese lado, e incluso que varios de los propios candidatos presidenciales prefirieron presentarse como ajenos a los partidos políticos y no como parte de ellos; eso también —no lo olvidemos— lo ha hecho en sus dos elecciones el presidente Uribe de Colombia. Existe, pues, la tendencia a tomar distancia de los partidos políticos.

Como conclusión, me parece que esta situación nos lleva a tener poca esperanza en una reconstitución de los sistemas de partidos políticos en los países andinos. Así, creo que para este tipo de encuentros vamos a tener que ampliar un poco el espectro del tema estudio, porque si queremos seguir hablando de parti-

capel.indd 245 10/2/08 3:10:08 PM

dos políticos no los vamos a encontrar durante un buen tiempo. Ello —desde mi punto de vista— es muy dramático, ya que estoy plenamente convencido de que es no solamente muy difícil sino imposible construir democracia sin partidos políticos.

Cuadro 1
Votación del triunfador de primera vuelta (o equivalente) en elecciones presidenciales

Bolivia		Ecuador		Perú	
1979	36,0	1979	27,7	1980	46,5
1980	38,7	1984	28,7	1985	53,1
1985	33,2	1988	24,7	1990	32,6
1989	25,8	1992	31,9	1995	64,4
1993	35,6	1996	27,2	2000	51,0
1997	22,3	1998	34,9		
2002	22,5	2002	20,7		
Media	30,6	Media	28,0	Media	49,5

Cuadro 2
Votación de los dos primeros en elecciones presidenciales

Bolivia		Ecuador		Perú	
1979	71,9	1979	51,6	1980	74,7
1980	58,8	1984	55,9	1985	77,8
1985	63,9	1988	42,4	1990	61,7
1989	51,3	1992	56,9	1995	86,2
1993	56,6	1996	53,5	2000	92,2
1997	40,5	1998	61,5		
2002	43,4	2002	38,1		
Media	55,2	Media	51,4	Media	78,5

capel.indd 246 10/2/08 3:10:08 PM

Cuadro 3
Número de partidos en elecciones presidenciales

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	Número	Año	Número	Año	Número
1979	8	1978	6	1980	14
1980	13	1984	9	1985	9
1985	16	1988	10	1990	9
1989	9	1992	12	1995	14
1993	14	1996	9	2000	8
1997	10	1998	6		
2002	11	2002	11		
Media	11,6	Media	9,0	Media	10,8

Cuadro 4
Número efectivo de partidos en elecciones presidenciales

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	N.º efectivo	Año	N.º efectivo	Año	N.º efectivo
1979	3,5	1978	4,8	1980	3,2
1980	4,4	1984	5,2	1985	2,8
1985	4,5	1988	6,5	1990	4,0
1989	4,9	1992	4,5	1995	2,1
1993	4,7	1996	4,8	2000	2,3
1997	5,9	1998	4,1		
2002	5,8	2002	6,8		
Media	4,8	Media	5,2	Media	2,9

capel.indd 247 10/2/08 3:10:08 PM

Cuadro 5
Fragmentación del sistema de partidos en elecciones presidenciales

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	Fragmentación	Año	Fragmentación	Año	Fragmentación
1979	0,71	1978	0,79	1980	0,69
1980	0,77	1984	0,81	1985	0,64
1985	0,78	1988	0,85	1990	0,75
1989	0,80	1992	0,78	1995	0,53
1993	0,79	1996	0,79	2000	0,57
1997	0,83	1998	0,76		
2002	0,83	2002	0,85		
Media	0,79	Media	0,80	Media	0,64

Cuadro 6
Volatilidad agregada según país (elecciones presidenciales)

Bolivia		Ecuador		Perú	
1980-85	43,0	1978-84	39,5	1980-85	50,0
1985-89	7,1	1984-88	39,8	1985-90	68,0
1989-93	19,6	1988-92	49,8	1990-95	65,4
1993-97	20,4	1992-96	45,2	1995-00	97,1
1997-02	13,3	1996-98	35,5		
		1998-02	74,1		
Promedio	20,7	Promedio	47,3	Promedio	70,1

capel.indd 248 10/2/08 3:10:08 PM

Cuadro 7
Votación del primer partido en elecciones legislativas

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	Votación %	Año	Votación %	Año	Votación %
1980	38,74	1979	31,73	1980	38,92
1985	32,83	1984	20,01	1985	50,09
1990	25,65	1986	14,48	1990	30,08
1993	35,55	1988	22,62	1995	52,10
1997	22,26	1990	24,46	2000	42,16
		1992	23,13	2001	26,30
		1994	26,36		
		1996	27,89		
		1998	24,11		
		2002	26,44		
Media	31,01	Media	24,12	Media	39,94

Cuadro 8
Votación de los dos primeros partidos en elecciones legislativas

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	Votación %	Año	Votación %	Año	Votación %
1980	58,89	1979	46,53	1980	65,43
1985	63,19	1984	31.46	1985	74,53
1990	50,88	1986	27,10	1990	55,08
1993	56,61	1988	38,95	1995	66,10
1997	40,46	1990	39,27	2000	65,40
		1992	39,03	2001	46,01
		1994	43,14		
		1996	49,21		
		1998	44,36		
		2002	40,30		
Media	54,01	Media	39,93	Media	62,09

capel.indd 249 10/2/08 3:10:08 PM

Cuadro 9
Número de partidos en elecciones legislativas

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	Número	Año	Número	Año	Número
1980	13	1978	12	1980	16
1985	13	1984	17	1985	12
1990	10	1986	16	1990	16
1993	12	1988	16	1995	20
1997	10	1990	15	2000	10
		1992	17	2001	13
		1994	17		
		1996	27		
		1998	64		
		2002	69		
Media	11,6	Media	27	Media	14,5

Cuadro 10
Número efectivo de partidos en elecciones legislativas

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	N.º efectivo	Año	N.º efectivo	Año	N.º efectivo
1980	4,4	1978	6,4	1980	4,2
1985	4,5	1984	10,3	1985	3,0
1990	5,0	1986	11,4	1990	5,0
1993	4,7	1988	8,2	1995	3,3
1997	5,9	1990	7,9	2000	4,0
		1992	7,8	2001	6,6
		1994	7,5		
		1996	6,4		
		1998	6,7		
		2002	7,8		
Media	4,9	Media	8,0	Media	4,4

capel.indd 250 10/2/08 3:10:08 PM

Cuadro 11
Fragmentación del sistema de partidos en elecciones legislativas

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	Fragmentación	Año	Fragmentación	Año	Fragmentación
1980	0,77	1978	0,84	1980	0,76
1985	0,78	1984	0,90	1985	0,67
1990	0,80	1986	0,91	1990	0,80
1993	0,79	1988	0,88	1995	0,70
1997	0,83	1990	0,87	2000	0,75
		1992	0,87	2001	0,85
		1994	0,87		
		1996	0,84		
		1998	0,85		
		2002	0,87		
Media	0,79	Media	0,87	Media	0,75

Cuadro 12
Volatilidad agregada en elecciones legislativas

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	Volatilidad	Año	Volatilidad	Año	Volatilidad
1980-85	57,5	1979-84	49,0	1980-85	52,7
1985-89	30,8	1984-86	16,2	1985-90	61,6
1989-93	59,7	1986-88	19,9	1990-95	74,0
1993-97	47,0	1988-90	22,0	1995-00	83,5
		1990-92	20,6	2000-01	59,6
		1992-94	15,7		
		1994-96	27,3		
		1996-98	36,1		
		1998-02	46,2		
Media	48,7	Media	28,1	Media	66,3

capel.indd 251 10/2/08 3:10:08 PM

Partidos políticos en el Cono Sur: Lecciones aprendidas (2005-2007)

Delia M. Ferreira Rubio

En el período 2005-2006, ha habido en nuestro Cono Sur muy pocos procesos electorales; por ello he ampliado mi análisis hasta el año 2007, para incluir la elección presidencial que acabamos de tener en Argentina. El movimiento electoral en América del Sur, para los años en cuestión, ha sido el siguiente:

	Elecciones 2005-2007	
	Año	**Tipo elección - Nacional**
Argentina	2005	Legislativa
	2007	Presidencial - Legislativa
Brasil	2006	Presidencial - Legislativa
Chile	2005-2006	Presidencial - Legislativa

En este período, el panorama en el Cono Sur presenta algunas similitudes y bastantes diferencias. Entre las similitudes destaca el desprestigio social que afecta a los partidos políticos. Las cifras del Latinobarómetro reflejan año tras año la pérdida de confianza de

capel.indd 253 10/2/08 3:10:09 PM

la ciudadanía en los partidos. Ese desprestigio —que se contagia a los congresos y otras instituciones políticas— es sólo un síntoma, y la recuperación de los partidos —tan necesaria para la fortaleza de los sistemas democráticos— exige que miremos cuáles son las causas de ese descrédito generalizado.

Una de las causas de ese alejamiento entre los ciudadanos y los partidos políticos es la percepción de corrupción en estos últimos. El Barómetro Global de Corrupción de *Transparency International* registra a los partidos políticos como las instituciones más corruptas en la percepción de la gente. Esta mañana hice el siguiente ejercicio, recorrí en la Web las portadas de los dos principales diarios de los países de la región, y debo decir que en ambos —sin excepción— encontré alguna noticia que se refería a escándalos ligados a casos de corrupción que involucran a los partidos o a sus líderes.

La segunda similitud es que, a pesar del desprestigio y la desconfianza, los partidos políticos siguen siendo actores centrales en los procesos electorales de nuestra región. Miremos algunas cifras. En las últimas elecciones presidenciales, en los cinco países del Cono Sur, las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta o en la vuelta única, han sumado los siguientes porcentajes de votos válidos positivos:

Argentina	2007	68,6%
Brasil	2006	92,2%
Chile	2005	71,4%
Paraguay	2003	61,0%
Uruguay	2004	84,7%

Éste es el resultado alcanzado por los candidatos propuestos por esos partidos políticos desprestigiados y carentes de credibilidad entre los ciudadanos. Recuerdo algunos encuentros de Ca-

capel.indd 254 10/2/08 3:10:09 PM

pel, previos a la publicación del *Cuaderno 50*, donde sosteníamos que los partidos políticos han perdido muchas de sus funciones tradicionales porque no las desempeñaban adecuadamente. Sin embargo, la función de organizar la expresión de voluntad de los ciudadanos en los procesos electorales la siguen realizando sin competidores.

Incluso si se analiza a fondo cómo operan los llamados «*outsiders*» o los «*nuevos políticos*», se observará que muy rápidamente adoptan los métodos y herramientas de los partidos políticos tradicionales, y sufren también las mismas disfunciones y patologías. Los «*outsiders*» presentan un nuevo mensaje y aportan un prestigio ganado en otras áreas de la actividad social, una historia personal «incontaminada» de política, pero en el corto plazo adoptan los modos de los partidos, sobre todo cuando se trata de organizar una campaña electoral. Esa centralidad de los partidos en el proceso electoral tiene que ver, en algunos países, con el monopolio de las candidaturas reconocido a favor de los partidos políticos: éstos son, por ley, el único canal de oferta electoral. Por lo tanto, ahí tienen un resguardo que los hace más fuertes, en esa función de organizar la competencia electoral.

Una cuestión importante en cuanto a los partidos políticos y los procesos electorales es que en el período que estamos analizando (2005-2007), la abstención electoral no ha alcanzado índices deslegitimantes en los países del Cono Sur, lo cual también habla a favor de los partidos políticos que son los que están haciendo la oferta de candidaturas. Fenómenos como el «voto bronca», de Argentina de 2001, justo antes de la crisis, no han aparecido en el período 2005-2007. La participación electoral ha convocado, en los países del Cono Sur, entre el 89% y el 65% de los inscritos en el padrón habilitado para votar; ese es otro dato a favor de los partidos políticos.

Así, los partidos políticos se constituyen en actores centrales del proceso electoral, pero los protagonistas son en realidad los

capel.indd 255 10/2/08 3:10:09 PM

candidatos. ¿Por qué? Porque se registra un fuerte proceso de personalización de la política, no sólo en el ámbito electoral, donde los candidatos manejan las campañas, administran los fondos y, en muchos casos, eligen a quienes los van acompañar en las fórmulas presidenciales o en las listas de candidatos, sea cual sea la letra de la ley. En el contexto de anomia que caracteriza a algunos países del Cono Sur —con Argentina a la cabeza—, la ley puede decir que el protagonista es el partido, el que rinde cuentas es el partido, el que recibe los fondos públicos es el partido; pero el dinero lo maneja el candidato, no rinde cuenta de nada, no tenemos manejo o acceso a la información; la ley puede decir que son los afiliados de un partido en elecciones internas los que eligen a los candidatos, mas en la práctica no hay tales elecciones y los candidatos son producto de la decisión de una camarilla de dirigentes o bien de una sola persona. Ese fenómeno de personalización de la política no afecta sólo el proceso electoral, sino que tiñe muchos otros aspectos de la vida partidaria e impacta también en la gobernabilidad.

No obstante lo expuesto, las diferencias que presentan los sistemas de partidos políticos, en las repúblicas del Cono Sur, son significativas. Hay países que cuentan con sistemas de partidos más consolidados, como Uruguay y Chile; algunos son más inestables, por ejemplo Brasil. En otras naciones sería atrevido hablar de un sistema de partidos, como en el caso de Argentina, donde aparentemente habría un partido hegemónico, pero que en realidad es una amorfa alianza de agrupaciones intrascendentes —meros «sellos» registrados— en un contexto institucional que registra más de 50 partidos nacionales y quinientos partidos de distrito, todos habilitados para competir por cargos nacionales.

Un indicador del perfil del sistema de partidos imperante en un país puede ser el número de fórmulas presidenciales que compiten en una elección. En Argentina (2007), se registraron catorce fórmulas presidenciales; en Brasil (2006) se presentaron ocho; en Chile (2005), cuatro; en Paraguay (2003), nueve y en Uruguay (2004) ocho fórmulas presidenciales.

capel.indd 256 10/2/08 3:10:09 PM

El grado de institucionalización interna de los partidos políticos también varía sustancialmente en los diversos países. El panorama incluye organizaciones partidarias más o menos estables, ya se trate de partidos individuales o de coaliciones, con cierto grado de respeto por las reglas internas, con una membresía medianamente organizada. Pero también existen casos de partidos o «líderes + seguidores» absolutamente desarticulados, sin ninguna organización estable, sin ninguna regla de distribución de poder interno; Argentina podría ser uno de esos, pues tenemos realmente una institucionalización débil de los partidos.

Respecto al grado de democracia interna —es decir, mecanismos de elección de las autoridades partidarias y de selección de candidatos—, el panorama también es muy variado, ya que las reglas de democracia interna están íntimamente relacionadas con el grado de institucionalización de los partidos. En cuanto a la selección de candidatos, en el Cono Sur se utiliza un menú muy rico de opciones que van desde las elecciones internas abiertas, las internas cerradas o decisiones tomadas en las convenciones partidarias, hasta otras formas más autóctonas como la «*dedocracia*» o el dedo del dirigente de turno y la autoproclamación de la candidatura por parte de algún líder. Existen, asimismo, opciones más modernas como dirimir las candidaturas a través de las encuestas de opinión e imagen: el candidato es el que «mejor mide». Y la última moda impuesta en Argentina para decidir las candidaturas es la forma de decisión conyugal; ésta es muy fácil porque se arregla en cualquier espacio en que el líder se encuentre con su cónyuge, se ponen de acuerdo y deciden quién de los dos será el candidato. Como comprenderán, ese es un mecanismo que no presenta complicaciones de organización institucional.

Igualmente, en materia de financiamiento de la política, las repúblicas del Cono Sur presentan realidades muy diversas. Países que tienen un financiamiento muy regulado y otros que están en vías de regularlo, como en el caso de Uruguay; o, en materia de transparencia, países que han avanzado bastante como Brasil, Ar-

capel.indd 257 10/2/08 3:10:09 PM

gentina y Chile, donde se pueden ver las cuentas de los partidos políticos en Internet, entrando a la página del respectivo organismo electoral. Ese es un avance fenomenal, más allá de si las cuentas reflejan o no la verdad del movimiento de fondos, pero por lo menos ya las podemos ver, así que en ese tema, creo que a escala regional no estamos tan mal.

Todo lo expuesto líneas arriba sobre los partidos tiene un reflejo importantísimo en los temas de gobernabilidad. El tema merecería un análisis más detallado, pero quiero —por lo menos— dejar señaladas algunas cuestiones.

En primer lugar, hay que atender a la relación Ejecutivo / Legislativo. En los países de esta región, los presidentes por lo general han tenido o tienen mayoría en el Congreso. No obstante ello, existen problemas de gobernabilidad, pues dichas mayorías procedentes de esos grupos o partidos que hemos descrito antes, no son suficientemente sólidas para garantizarle al Presidente el apoyo necesario para proponer medidas en el Congreso. Un ejemplo de lo indicado es lo que sucedió en Chile, en noviembre de 2007, con el tema del metro «Trans-Santiago»; en dicha ocasión, la presidenta Bachelet pierde las votaciones en ambas Cámaras por un problema de rebeldía de algunos miembros de su respectiva bancada. Ese es el tema de hoy: el conflicto de esas mayorías parlamentarias que no respaldan al Presidente. ¿Cuáles son las salidas ensayadas para esta falta de apoyo? Una respuesta frecuente en la región es la concentración de poder en el Ejecutivo, el recurso al «decisionismo» o al gobierno por decreto. En otros países, el transfuguismo —que tiene tan mala prensa entre nosotros— podría haber operado como un mecanismo para salir del bloqueo a las iniciativas presidenciales, facilitando —por ejemplo en Brasil— cierta gobernabilidad.

En segunda instancia, aunque no menos importante, está el problema de la fragmentación de la oposición, derivado del estado de los partidos políticos en el Cono Sur. La oposición en muchos de nuestros países está tan fragmentada que no puede generar al-

capel.indd 258 10/2/08 3:10:09 PM

ternativas de gobierno, y tampoco puede realizar eficientemente el control que le corresponde, todo lo cual contribuye de igual forma a agudizar los problemas de gobernabilidad.

Entonces ¿cuáles son los desafíos que enfrentan los Estados del Cono Sur en materia de partidos políticos y de consolidación de democracias sólidas y estables, así como del mejoramiento de los indicadores de buen gobierno?:

- *Fortalecimiento de los partidos políticos*. Todos coincidimos en esta necesidad. No obstante, creo que vamos a seguir viendo partidos distintos de los formulados y pensados por Duverger, pues tampoco podemos pretender que el fortalecimiento de los partidos políticos consista en retornar a esos tipos de modelos. Hoy tenemos actores políticos centrales y tienen que cumplir una función para la cual requieren ser fuertes, tienen que estar institucionalizados con las variantes que cada cultura o contexto institucional les imponga. La institucionalización es un punto central.

  El fortalecimiento de los partidos requiere, asimismo, democratización interna. Democratización referida a participación, debate y aceptación de las reglas; ello tiene que ver con la transparencia en el sentido de integridad. No podemos vigorizar a los partidos políticos si aceptamos una lógica de acción que se resume en: *acepto las reglas del juego sólo cuando me favorecen*.

  Finalmente, fortalecer a los partidos requiere también la aceptación de los principios y reglas de transparencia, tanto en los aspectos económicos, como en lo concerniente a la acción del partido en la función pública, ya sea como gobierno u oposición.

- *Eficiencia de los partidos políticos*. La desconfianza en los partidos es, en parte, causada por la insatisfacción de la gente respecto a los resultados de la acción de los mismos. Los partidos y los

capel.indd 259 10/2/08 3:10:09 PM

dirigentes tienen que prepararse para dar respuesta eficiente a los reclamos y problemas de los ciudadanos. Por ello, deben desarrollar capacidades técnicas y políticas para planear, decidir, implementar y evaluar políticas públicas. Deben estar listos tanto para gobernar como para cumplir eficientemente el rol de oposición, cuando les toque, manteniendo su capacidad de propuesta alternativa y de control de gestión.

- *Reconstrucción del vínculo con la ciudadanía*. Es indispensable que los partidos reconstruyan sus lazos con la sociedad, a través del reconocimiento de las demandas sociales, de la generación de instancias de diálogo y debate con otros actores relevantes del proceso social y político, como la prensa, los sindicatos, las ONG, los sectores económicos. En este sentido, es necesario que los partidos contribuyan a generar nuevos espacios de consenso.

Si los partidos enfrentan con éxito tales desafíos, es posible que cuando analicemos el ciclo electoral 2007-2010 encontremos que las democracias del Cono Sur estén consolidadas y hayan ganado en calidad institucional, respeto a los principios republicanos y sobre todo hayan mejorado la calidad y eficiencia de sus gobiernos para enfrentar las complejidades del mundo en el siglo XXI.

capel.indd 260 10/2/08 3:10:09 PM

Análisis del trabajo en las plenarias / Perspectiva de futuro para la democracia Electoral en las Américas

Fernando Tuesta Soldevilla

Como fin de las jornadas de trabajo, haré algunos comentarios generales acerca de las lecciones dejadas por el ciclo de procesos electorales continuos en nuestra América. No obstante, me detendré en ciertos aspectos que, desde mi punto de vista —en relación con lo discutido en los talleres—, me parecen importantes subrayar. Justamente, lo interesante de todo ello es que hemos escuchado las experiencias de varios países, lo que nos va a permitir conocer las propias. Porque muchas veces creemos que lo que nos ocurre son incidentes únicos, muy particulares, son hechos que aparecen unos como creaciones heroicas y otros como fracasos naturales. Así, al escuchar las experiencias de cada uno de nuestros países observamos que hay tanto en común y otro tanto de particular.

Sin embargo, no hay que perder de vista algo que tenemos muy cerca en nuestra realidad, tan próximo que muchas veces no nos percatamos de él, y es el tema del poder. El poder, con relación a una democracia que tiene resultados pobres, limitados y desiguales. En ese contexto, se desarrollan comicios que nos dejan importantes lecciones.

capel.indd 261 10/2/08 3:10:09 PM

La primera de ellas es que no hay ahora en nuestra región —por más que puedan aparecer voces esquinadas—, quienes dejen de reafirmar que el acceso al poder, en democracia, sólo se hace a través de elecciones. Ello, visto de manera histórica, es un elemento que hay que subrayar constantemente, porque es una de las variables que van construyendo la cultura política democrática.

En segundo lugar —salvo casos excepcionales—, se observa una considerable legitimidad de los organismos electorales. Como es conocido, en las democracias históricamente más consolidadas no existen organismos electorales autónomos. Tanto la organización de procesos, como la administración de justicia se desarrollan a través instancias del poder ordinario, lo que no sucede en nuestra América, en donde el siglo pasado se crearon estos organismos electorales autónomos. Los intentos de reformas han sido pocos, sobre todo dirigidos a dotar de más garantía a los competidores y revestir de la mayor imparcialidad posible a dichos organismos.

Respecto de los sistemas electorales estamos llenos de mitos, en algunos casos bastante peligrosos, en función del desarrollo institucional; pero, sin embargo, adquieren gran popularidad entre los ciudadanos. Es cierto que un sistema electoral tiene que atender las demandas de la ciudadanía, mas no necesariamente y siempre, en cualquier circunstancia y lugar. Por ejemplo, el balotaje o segunda vuelta iniciado en Ecuador (1977 y 1978) y en Perú (1985). Los estudios empíricos señalan que los objetivos inicialmente trazados no lograron su finalidad. El tema es que erróneamente se estipula que la legitimidad de origen está en cuestión, no así la de desempeño. Gran error, entonces, en cuanto a la ubicación de las reformas. En Perú, otro caso es el de las revocatorias, el mismo que se ha extendido —o se quiere extender— en general a cualquier tipo de representación. Igual suerte corre el tema de las renovaciones parciales en los congresos, bajo la idea de que ello oxigena la representación.

capel.indd 262 10/2/08 3:10:09 PM

Lo expuesto tiene que ver con otro aspecto sustantivo de la reforma electoral. Se tiene que laborar de manera muy delicada e interrelacionar dos sistemas electorales —el presidencial y el parlamentario—, porque muchas veces la reforma se diluye en el conjunto de la relación. Existe, pues, un vínculo intenso entre ambos que no se debe soslayar, como suele ocurrir con frecuencia al abordar de manera separada aquello que es parte de un todo. De la misma manera ocurre entre los sistemas electorales nacionales y los sistemas electorales subnacionales. Es allí donde el poder a escala local entra en desencuentro, donde debería existir —en lo posible— una cierta armonía.

Por otro lado está el tema de los partidos políticos. Dichas agrupaciones son absolutamente necesarias. No existe realidad alguna que pueda señalar, de manera efectiva y real, algún fenómeno que esté en la capacidad de reemplazar las funciones de los partidos. Son realidades que vienen con la democracia contemporánea. Si eso es así, obviamente no lo podemos dejar como instancias intocadas. Pero hay que tener cuidado con las frases frecuentes. Los partidos políticos —se dice— no están renovados. Todo el mundo habla de cúpulas partidarias, mas resulta que nadie es cúpula, pues hasta los propios dirigentes utilizan los mismos términos. Por lo demás, la responsabilidad es, en este caso, compartida. Es como la representación: nos quejamos de un Congreso que es el que hemos elegido nosotros. No lo han elegido los vecinos. Entonces, la responsabilidad ciudadana se diluye, dado que se quiere mirar la realidad de la representación entre ciudadanos y representantes malos, cuando en realidad en algunos casos no es nada más como un espejo que no se quieren mirar. En ese sentido, hay que producir reforma en los partidos, mas también hay que desterrar muchos mitos, como por ejemplo la democracia interna. Se concibe ésta como el crisol ateniense, en donde se puede desarrollar una mejor calidad de la representación, lo que difícilmente lo haría un partido por sí solo.

capel.indd 263 10/2/08 3:10:09 PM

Asimismo, se hace dependiente lo que ocurre con los partidos en relación con el voto preferencial. El caso peruano muestra mucha experiencia sobre este tema. Hay una lógica que dice más o menos así: «mientras no haya democracia interna, no vamos a eliminar el voto preferencial». Si esa relación fuera directa y fuerte, diríamos entonces que aquellos países que no tienen voto preferencial sí tienen democracia interna. Las evidencias empíricas no abonan en esa dirección. El problema en el Perú no es sólo que los ciudadanos pueden escoger, ése es el lado bondadoso del voto preferencial. Hay una parte perversa que en este foro se ha expuesto también, como la lucha fraticida entre los miembros de una lista. En un último artículo, he demostrado que en el Perú, gracias al voto preferencial es la minoría la que escoge, no la mayoría, como se cree.[1]

Otra de las lecciones tiene que ver con los diseños institucionales y las respuestas que debemos ofrecer. Debe existir una relación de coherencia entre las medidas que se toman; así, no se puede demandar el fortalecimiento de los partidos e introducir el voto preferencial o eliminar el financiamiento público. Las normas, muchas veces, van en sentidos opuestos a lo proclamado, como sucede en Perú acerca de la discusión sobre el tamaño del Congreso. Nuestro país tiene 120 representantes a la Asamblea, un tamaño equivalente al que tenía en 1859. A través de la Constitución de 1993 se cercenó el Parlamento de 240 a 120, haciéndolo subrepresentativo. Sin embargo, ¿ustedes creen que alguien defiende el tamaño del Congreso anterior? No, pues se teme a la crítica de la opinión pública y se presentan propuestas incoherentes o demagógicas. Entonces, entre el discurso y la norma tiene que haber coherencia y esa es otra de las lecciones que tenemos que aprender.

Finalmente, con relación al ámbito de la sociedad civil y medios de comunicación, ambos articulan la opinión pública a través de encuestas. Es el control desde abajo. Y esa es su función prin-

[1] Artículo publicado en el diario *Perú21*, el 17 de junio de 2007.

capel.indd 264 10/2/08 3:10:09 PM

cipal. Hay un alto desconocimiento de los alcances y limitaciones de los sondeos y particularmente los medios de comunicación. Ha habido esfuerzos, pero la gran mayoría tiene una total y absoluta falta de conocimiento y reconocimiento de la función que puedan tener los sondeos. Con el desarrollo de Internet y la globalización difícilmente se puede tener información que no circule. Desde la limitativa ley francesa de 1977 respecto a los sondeos, ha pasado demasiada agua bajo el puente. Esa agua, en realidad, ha tirado por los aires muchas de las limitaciones. Pues entre encuestas, boca de urna y entrega de resultados hay una relación que pasa por la necesidad de estar informado de aquello en lo que se participa, en este caso votar.

Lo anterior constituye un reto para los organismos electorales. Por ejemplo, si a la ciudadanía se le hace esperar mucho tiempo sin dar resultados y no hay boca de urna, la incertidumbre crece y ello atenta contra el propio trabajo del organismo electoral. Entonces, hay que desarrollar medidas adecuadas para que aquello no ocurra. La incertidumbre, en nuestro país, es un elemento que es indispensable atemperar, entregando resultados según sea conveniente para cada organismo electoral, pero tomando en cuenta este elemento comunicativo muy especial. Así, difícilmente se va a poder controlar las encuestas, como el *exit poll*. En nuestro país se intentó, mas una demanda ante el Tribunal Constitucional dejó sin posibilidad el controlarlas, como pretendían algunos.

Los retos arriba mencionados son algunos que tienen que enfrentar con imaginación los organismos electorales. Para eso requieren audacia, modernización, pero sobre todo prestar atención a que no estamos delante de un problema técnico, o simplemente profesional, nos encontramos delante de aquello que es sustantivo también para el orden social, el tema del poder.

capel.indd 265 10/2/08 3:10:09 PM

Relatoría / Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral 2005-2007 y el rumbo de la democracia electoral en las Américas. Algunas conclusiones

José Thompson, CAPEL
Piero Corvetto, ONPE

En el cierre de este XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, es momento de esbozar algunas conclusiones a modo de lecciones aprendidas acerca de las experiencias de dos años de acumulación de procesos electorales. Éste es, pues, un intento de sistematización que hemos preparado para derivar algunos cauces comunes en las notas que hemos venido tomando a lo largo de estos días. Incluso, forzando un poquito el uso de nuestras propias manos y el empleo de la tecnología, hemos tratado de incorporar hasta las notas de la sesión inmediata anterior, con la relatoría de los talleres.

Si quisiéramos ser exhaustivos tendríamos que disponer del mismo tiempo que las intervenciones requirieron, y eso nos obligaría a utilizar hasta tres días más para hacer una devolución que fuera absolutamente fiel a lo que aquí se expresó. Entonces, permítannos ustedes no siempre ser fieles, sino tratar de interpretar tendencias y consolidar puntos de vista. Para ello, hemos dividido en tres grandes dominios la relatoría que ahora vamos a ofrecerles, y esperamos que contribuya también a nuevos debates.

capel.indd 267 10/2/08 3:10:10 PM

La primera es lo que hemos llamado «Constataciones generales», es decir, aquello que nos han permitido verificar las distintas presentaciones e intervenciones. Una segunda parte aborda las lecciones aprendidas, y una tercera trata sobre retos y prospectiva. Sin embargo, esto no pretende ser una memoria del Curso, sino simplemente identificar ciertas tendencias y algunas tensiones. Quizá, por aquello que se recordaba respecto a que cuando a tantas *elecciones* les quitamos la «e», lo que nos queda son muchas *lecciones*; entonces, no podríamos tampoco derivar la riqueza de todas, ni siquiera de cada una, en tan poco tiempo. Con relación a cada uno de estos grandes bloques, no vamos hacer un desarrollo, simplemente vamos a realizar una mención de cómo apareció en los debates de estos días.

Constataciones generales

Primero. Se corrobora la gran fuerza de la democracia electoral en el continente, no obstante la persistencia de grietas en su dimensión material. La democracia electoral se ha expandido por toda América, a excepción de Cuba, pero no es capaz aún de satisfacer mayoritariamente las necesidades y demandas de la población. Hay una evidente insuficiencia en la devolución que los regímenes políticos deben hacer a sus pueblos. Como quedó indicado, los Estados vienen perdiendo su capacidad institucional para solucionar los reclamos ciudadanos y atender sus necesidades insatisfechas; asimismo, exhiben serios problemas en su capacidad de gestión y gerencia gubernamental, lo cual puede atentar contra la estabilidad democrática y promover el surgimiento de propuestas, no siempre acordes con el espíritu democrático.

Dos. En los países abordados en este curso hay diferencias significativas, incluso en el modelo mismo del gobierno; por ejemplo, Canadá y el Caribe anglófono respecto al resto de América Latina. Sin embargo, ello no impide la existencia de un lenguaje común en los temas de la democracia, pero sí exige precisiones con

capel.indd 268 10/2/08 3:10:10 PM

respecto a la evaluación de cada una de sus instituciones. Nuestro continente resulta especialmente heterogéneo; ni los sistemas políticos, ni los organismos electorales tienen las mismas funciones, ni están organizados de la misma manera, como lo demostraron presentaciones tales como las de Anthony Maingot, de Jean François Prud'homme y de Juan Ignacio García. Empero, aun comparando estas diferencias, los mismos expositores nos mostraron la existencia de un lenguaje común, que tiene que ver con principios fundamentales del régimen democrático y también con dificultades compartidas en el desarrollo de los sistemas políticos. El entorno es distinto, la agenda es común, los enfoques son diversos pero no incompatibles.

Tres. Hay un valor central de lo alcanzado en la democracia electoral, y existe la necesidad de preservarlo y potenciarlo. Así, en 2005 y 2006 se han conseguido logros fundamentales en diferentes ámbitos de la democracia electoral. Han surgido y se han practicado, como lecciones aprendidas significativas, muy diversos temas. Entre los principales están la aplicación de la cuota de género al régimen electoral y sus similares para población joven y diversidad étnica; la evolución de los tópicos del dinero y la política en la regulación del financiamiento de los partidos políticos y, en particular, en campañas electorales; la fuerza del tema de la democracia interna en las organizaciones políticas y no sólo en la elección de autoridades al interior de los partidos políticos y de candidatos a las postulaciones externas, al igual que nuevos asuntos que tienen que ver con la equidad de la contienda electoral. Los temas sensibles son atractivos para la opinión pública, y con esto retomamos, incluso, uno de los asuntos más utilizados en las presentaciones para los electores: los medios de comunicación; pero ese atractivo no siempre va llevado de la mano con la profundidad, y por lo tanto no siempre hay un análisis consciente de hasta dónde se puede llegar en cada una de dichas materias. En otras palabras, falta sistematizar lo que ahora sabemos a partir de la constatación y no en función de la intuición.

capel.indd 269 10/2/08 3:10:10 PM

Cuatro. La organización electoral es punto fuerte en el conjunto de la institucionalidad democrática. Así, existe una tendencia firme —prácticamente sin excepciones— hacia la especialización de la materia electoral en esta parte del mundo, por lo que la organización electoral en su conjunto exhibe una buena salud y se coloca en su mejor momento histórico. Desde la primera presentación, este tema quedó establecido; además, fue destacada la especialización de sus funciones, y sobre todo un aspecto que ha ido adquiriendo mucha fuerza en los debates: el papel crucial de la profesionalización de los cuadros técnicos, no sólo como una tendencia mayoritaria, sino como una fortaleza de la democracia electoral, una de esas que se puede y se debe preservar y potenciar. Los organismos electorales han ampliado su ámbito de acción, pues no solamente se presentan como árbitros mínimos en las contiendas, entre opciones políticas, sino que empiezan a entenderse como actores que pueden incidir para promover nuevos procesos o nuevas orientaciones. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con la democracia interna de los partidos políticos o en la construcción de ciudadanía, en temas tan distintos como el uso del sistema educativo en general o en lo que tiene que ver con la construcción de cátedras, institutos de investigación e interacción con las universidades.

Cinco. La cultura política no siempre va de la mano con el desarrollo de la democracia formal. Constatamos la persistencia y surgimiento de caudillismos, nepotismos y clientelismos en distintas manifestaciones políticas en la región. Se habla incluso de la visión antropomórfica y la excesiva personalización de la política. Parece una paradoja notable que la institucionalidad electoral haya adquirido tanta fuerza y, sin embargo, la política parezca personificarse cada vez más. Estas contradicciones no son nuevas ni únicas de la región Latinoamericana y del Caribe. Bien se nos recordaba el tema vital de ligar la cultura política con lo que atañe al desarrollo de los sistemas electorales, al igual que establecer también los créditos y débitos que este sistema vaya adquiriendo.

capel.indd 270 10/2/08 3:10:10 PM

Seis. Hay variaciones en el sistema político —si así puede llamarse— y en el régimen de partidos políticos, las mismas que llegan a ser tan significativas que impiden generalizar; éstas obligan a relativizar los diagnósticos comparados pero, sin embargo, permiten establecer algunas líneas de proyección. Si hay alguna palabra que puede servir para categorizar a nuestro continente es, sin duda, la de 'heterogeneidad', la misma que permite comprender que en el ámbito de los sistemas de partidos políticos, cada zona americana —en algunos casos cada país— tiene etapas y procesos distintos en lo relativo al desarrollo de tal aspecto. Es notable cuando uno compara, por ejemplo, yéndonos a los extremos lo que sucede en el Caribe, lo que acontece en México o en Argentina y se da cuenta de que es el mundo de la diversidad, en cuanto al desarrollo del sistema de partidos y la interacción, si cabe, entre ellos. Sin embargo, en ninguna parte del continente se constata una manifiesta fuerza de los partidos políticos en la credibilidad ciudadana, más allá de lo que sea su fortaleza en la institucionalización.

Siete. La valoración de la oferta política sigue siendo negativa. A pesar de que se constata una tendencia de lo que alguno ha llamado la reideologización de los debates políticos, el surgimiento de nuevas ofertas, de «izquierdas obligadas», con una nueva izquierda o una «izquierda del siglo XXI» que ha reintroducido el debate ideológico en la política en la mayor parte de la región, no siempre estos debates están profundizados, en lo que tiene que ver con propuestas específicas. En algún momento, hasta se menciona que en el Caribe las ofertas políticas empiezan a asimilarse a grupos étnicos o posturas religiosas, lo cual no necesariamente es una tendencia positiva. No obstante, comienza a percibirse en la agenda pública la renovación de debates acerca de lo político, lo ideológico y las tareas pendientes. Quizá lo bueno de esta tendencia es que reintroduce el elemento ideológico en las posibilidades de interacción entre electorado y clase política.

Ocho. Hay modificaciones considerables en el papel que cada actor desempeña. No es el tiempo de antes, donde el árbitro elec-

capel.indd 271 10/2/08 3:10:10 PM

toral era simplemente tal y los partidos políticos dominaban la escena. Hay un creciente rol de la sociedad civil y de los medios de comunicación. Mucha de la labor de intermediación política pasa ahora por demandas de grupos, los cuales a menudo repercuten con mayor fuerza en los medios de comunicación que en los canales tradicionales de los partidos políticos. Ello va de la mano con el surgimiento y la persistencia del fenómeno de los *outsiders* en la política. Hay un nuevo rol por parte de la sociedad civil y, sin embargo, no existe una clara comprensión de cada uno de los actores respecto del rol de los demás.

Nueve. Hay en marcha procesos de reforma en buena parte de la región. Algunos de ellos buscan corregir distorsiones en el régimen o el sistema electoral, claramente constatadas. Pero hay otros campos en los que casi puede hablarse de reforma permanente, prueba y error. Este es el caso del control del financiamiento político, y tomamos claramente dicha idea de la reforma permanente sugerido por Delia Ferreira, planteada en su exposición acerca de las insuficiencias a las que puede llegar el régimen del control de financiamiento político.

Diez. La participación ciudadana sigue siendo elemento central en la vida democrática, pero la variedad de sus manifestaciones —desde la participación en la vida de los partidos políticos, el trabajo en la jornada comicial, su posible papel en la lucha por la transparencia, e incluso el mero hecho de participar o no participar electoralmente hablando— es un tema que surgió con fuerza en los debates y no siempre con la misma visión. Así, la abstención es vista de la misma manera por todos, constituye más bien un reto que nos obliga a reflexionar acerca de qué función e importancia relativa tiene la participación ciudadana en la consolidación de la democracia en esta parte del mundo.

Once. Hubo coincidencia en señalar que la persistencia de la exclusión, la inequidad en los ingresos, el incremento en la brecha que separa a los que más tienen de los que no tienen nada, se con-

capel.indd 272 10/2/08 3:10:10 PM

vierte no sólo en un problema de legitimidad de los regímenes políticos, sino también que alimenta acciones que pueden llamarse antipolíticas, radicales o antisistemas. El mayor déficit acumulado de la democracia en las Américas pasa por este terreno.

Doce. La aplicación de instituciones secundarias en materia electoral ocupa lugar central en los debates acerca de la democracia actual y futura. Mecanismos tales como el voto preferencial o la aplicación de cuotas se han convertido en elementos polémicos en el debate político académico, en especial por sus «efectos secundarios», como bien lo ilustran las experiencias en la aplicación de este tipo de voto. Ello implica que tenemos que trabajar más en la sistematización de prácticas y en lo que ha arrojado la experiencia, así como en aquello que podamos efectivamente demostrar; es necesario, también, vincular la utilización de estos mecanismos con particularidades culturales políticas o jurídicas de los sistemas, las cuales pueden incidir en lo que tal vez funcione bien en un sistema, pero funcione muy mal en otro. Mas, claro está, que hay una polémica abierta en esta materia, y estamos lejos de hallar consenso al respecto.

Lecciones aprendidas

La **primera lección** aprendida es algo que surge fuertemente de los consensos: no existe un modelo perfecto ni para los sistemas electorales, ni en sistemas de partidos, ni en esquemas de supervisión y control de fondos partidarios. Cada país debe crear sus propios modelos, de acuerdo con sus necesidades y según sus propios procesos históricos y políticos.

La **segunda lección** aprendida es que la función electoral tiene un papel clave en nuestras sociedades, aun en épocas de absoluto descreimiento en los regímenes políticos.

La **tercera lección** aprendida se refiere a que el conocimiento, las destrezas y capacidades adquiridas en la organización de los comi-

capel.indd 273 10/2/08 3:10:10 PM

cios y en la resolución de conflictos electorales constituyen un acervo de la mayor importancia, base para un intercambio enriquecedor.

La **cuarta lección** aprendida nos dice que la modernización y puesta al día de los regímenes electorales encuentra en la tecnología un gran aliado, pero sus fines y decisiones son y deben ser siempre políticos.

La **quinta lección** concluye que la falta de credibilidad de los partidos políticos obliga a pensar no en su eliminación, sino en su fortalecimiento. Los partidos son lo que tenemos, con sus fortalezas y debilidades, diferentes en la mayoría de los casos del ideal de lo que podemos tener, sobre lo que debe ser un partido político. Sin embargo, no podemos sólo detenernos a analizar cómo no funcionan del modo que anhelaríamos. Los partidos que tenemos hoy son el sostén de nuestros sistemas políticos y en la medida que se consoliden se fortalecerán también nuestros sistemas políticos.

La **sexta lección** refiere que la ocurrencia de márgenes estrechos en los procesos electorales impone presiones políticas y genera estados de crispación. Pero la experiencia acumulada parece indicar la importancia decisiva de apegarse a los mecanismos de transmisión legalmente establecidos e innovar por vía de la transparencia —con uso, si es factible, de los medios de comunicación—, a fin de superar posibles ánimos de desconfianza, mas sin abandonar los esquemas impuestos legalmente. Si se hace una transmisión preliminar, es necesario indicar que su carácter es solamente informativo y no generar la imagen de una «sustitución» de resultados electorales. Lo sucedido el año 2006 en México revela, también, el papel fundamental que la comunicación tiene en la consolidación de la confianza ciudadana en momentos de incertidumbre causada por resultados electorales estrechos.

La **séptima lección** aprendida trata sobre la aplicación de políticas de fortalecimiento institucional en los partidos políticos —llámese democracia interna, revalorización de los afiliados, transpa-

capel.indd 274 10/2/08 3:10:10 PM

rencia en el manejo de fondos partidarios— y respeto a las distintas cuotas, ya sea de género, de discapacitados, de jóvenes y étnicas. Ello mejora la imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de la política en general, además de servir para promover la captación de nuevos afiliados, pero todavía no es un «gran tema electoral», es decir, no define quién gana o pierde elecciones.

La **última lección** aprendida tiene que ver con el uso político de temas raciales, étnicos y regionales, de la separación más que la unión. Dicho asunto está cobrando gran relevancia en el continente y se está convirtiendo en el argumento principal para el surgimiento de organizaciones con posiciones radicales, aunque todavía este fenómeno se presenta de manera aislada.

Algunos retos

Uno. Lo primero y más importante es mantener y profundizar la legitimidad e independencia de los organismos electorales. Es una de las grandes riquezas que tenemos, hay que conservarla, preservarla y trabajarla.

Dos. Definir las competencias de los organismos electorales, tratando de que no se presenten conflictos de función que disminuyan su capacidad de incidencia en el manejo de la política y de los procesos electorales. Ello debe promover, a la vez, la especialización y la permanencia o carácter permanente, sobre todo en los cuadros técnicos.

Tres. Perfeccionar y modernizar el régimen general electoral y sus mecanismos de acción, teniendo en cuenta, fundamentalmente, sus fines y asomándonos al potencial que ofrece la tecnología. Los procesos electorales —los regímenes electorales—, no resuelven ni se les puede exigir todo, ni siquiera en el ámbito político. Ello es especialmente cierto en cuanto a las discusiones acerca de la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio. Es el terreno de

capel.indd 275 10/2/08 3:10:10 PM

la primera donde se mueven y deben moverse los sistemas electorales, el segundo queda para la acción de gobierno y oposición.

Cuatro. Resta todavía por promover la aplicación de sistemas electorales incluyentes, que mejoren la intervención de mujeres, discapacitados y grupos étnicos, como debe hacerse en una sociedad que quiera en la representatividad encontrar un espejo de su diversidad. Sin embargo, es preciso estudiar cómo aplicar diferentes mecanismos a fin de no caer en un «cuotismo» excesivo, que haga impracticable la aplicación de estos mecanismos o desnaturalice la representatividad misma.

Cinco. Canalizar los mayores esfuerzos de los organismos electorales, sociedad civil, régimen nacional y de los propios políticos hacia el fortalecimiento de los partidos políticos es un tema de todos, no sólo de los partidos mismos.

Seis. Es prioritario promover los mecanismos de educación como un medio para revalorizar la política. La democracia requiere ciudadanos informados y participativos. Pero también que tengan plena conciencia de cuáles son los roles que se puede esperar de cada uno —de las personas y de los partidos—, en la política, y no juzgarlos por lo que no pueden hacer y tal vez sí por lo que no deben hacer.

Siete. Mejorar la calidad de la comunicación —tema central en nuestros días—, tanto desde los partidos políticos como al interior de ellos; asimismo, entre los actores políticos, particularmente por medio de la sociedad civil, con apoyo en los medios de comunicación, hacia la ciudadanía en su conjunto. En realidad, solamente la comunicación y la claridad en el mensaje pueden eliminar algunas de las incomprensiones que se dan en nuestras sociedades políticas acerca de los roles de cada actor, en el proceso electoral y político.

Ocho. Buscar la eficacia en lo político y tratar de mejorar la capacidad de gestión, de decisión, tanto en el gobierno, como en

capel.indd 276 10/2/08 3:10:10 PM

la oposición. Tener, como lo propusieron algunos de los presentadores acá, una clase política más capaz de dirigir y más capaz de controlar. Ello implica el reto de formar capacidades institucionales políticas.

Nueve. Analizar cada desarrollo actual o potencial que podamos hacer en nuestros sistemas electorales o en los sistemas políticos, con base en los fines que debe seguir. No obstante, se debe recordar que hay un delicado equilibrio que guardar entre representatividad, gobernabilidad y participación, teniendo en cuenta que lo que se debe alcanzar es la certeza y legitimidad de los procesos electorales, promoviendo a la par una cultura de corresponsabilidad en donde nadie sea simplemente el juez de las acciones de los demás.

Diez. La exigencia de la democratización y la transparencia plantean nuevos desafíos a la organización electoral y a los partidos políticos, ciertamente, pero también a la sociedad civil, a los analistas y a los medios. Éste es un terreno insoslayable en donde cada nuevo paso debe ser analizado y sopesado con cuidado, antes y después de su puesta en práctica. El intercambio de experiencias es aquí más vital que nunca.

En suma, un camino hacia el futuro marcado por el gran reto de preservar lo bueno, que es mucho; repensar lo malo y por qué es malo —y es bastante lo malo—, y modificar únicamente lo que sea factible, realista y necesario. La experiencia de estos dos años recuerda que la factibilidad técnica y política de cualquier cambio y modificación es factor absolutamente esencial para su éxito.

Buenas cosas ha dado y sigue dando la democracia electoral en las Américas; amplios y diversos son los retos que confronta, importante la base de la experiencia acumulada. Hoy por hoy, una razón para ser cautamente optimista y abrazar con entusiasmo los desafíos a futuro.

Lima, diciembre de 2007

capel.indd 277 10/2/08 3:10:10 PM

Anexos

capel.indd 281 10/2/08 3:10:11 PM

XIII curso interamericano de elecciones y democracia

Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas

Programa

IIDH / CAPEL

ONPE
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

Lunes 3 de diciembre		Martes 4 de diciembre		Miércoles 5 de diciembre		Jueves 6 de diciembre	
Durante el día		**Mañana**		**Mañana**		**Mañana**	
Llegada e inscripción de participantes		9:00-9:30	**Presentación de objetivos y metodología del Curso**		**Panel 3** **Lecciones aprendidas desde perspectiva de los Partidos Políticos**	10:00-11:15	**Plenaria de Talleres**
Noche			**Panel 1** **Lecciones aprendidas desde perspectiva de los Sistemas Electorales**	9:30 – 9:40	Introducción al tema.	11:15 – 11:30	**Receso**
7:00 – 7:30	**Acto Inaugural**	9:30 – 9:40	Introducción al tema.	9:40 – 10:40	América del Norte. **Jean Francois Prud´homme** Centroamérica y Panamá. **Rotsay Rosales** El Caribe. **José Angel Aquino**	11:30- 12:30	**Relatoría Final**
7:30 - 8:15	**Conferencia Magistral** "El futuro de la democracia electoral en las Américas" **Osvaldo Hurtado**	9:40 – 10:40	América del Norte. **Fernando Ojesto** Centroamérica y Panamá. **Sharon Sinclaire** El Caribe. **Anthony Maingot**	10:40 -11:10	**Receso**	12:30 – 1:00	**Discusión General** **Clausura**
	Acto Cultural	10:40 -11:10	**Receso**	11:10 – 11:50	Región Andina. **Simón Pachano** Cono Sur. **Delia Ferreira**		
	Recepción de Bienvenida	11:10 – 11:50	Región Andina. **Henry Pease** Cono Sur. **Line Bareiro**	11:50 – 1:00	**Preguntas y Respuestas** **Debate abierto**		
		11:50 – 1:00	**Preguntas y Respuestas** **Debate abierto**				
		Almuerzo		**Almuerzo**		**ALMUERZO DE CLAUSURA**	
			Panel 2 **Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de procesos electorales y la resolución de conflictos**	2:30 – 6:00	**Taller de Trabajo** **Perspectiva de futuro para la democracia electoral en las Américas.**	Tarde	Libre
		2:30 – 2:40	Introducción al tema				
		2:40 – 3:40	América del Norte. **Jesús Orozco** Centroamérica y Panamá. **Luis A. Sobrado** El Caribe. **Javier Cabreja**				
		3:40 - 4:00	**Receso**				
		4:00 – 4:40	Región Andina. **Magdalena Chú** Cono Sur. **Juan Ignacio García**				
		4:40 – 6:00	**Preguntas y Respuestas** **Debate abierto**				

Con el apoyo de:

Asdi
AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

Reseñas curriculares de los expositores

Aquino, José Ángel

Dominicano. Egresado de las carreras de Derecho y Lenguas Modernas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Maestría en Derecho Económico (Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra), posgrado en Psicología Social (UASD) y diplomado en Negociación Política por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.

Ha trabajado como consultor político para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la *International Foundation for Election Systems* (IFES), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otras entidades. Es profesor e investigador en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). Trabajó como consultor principal en la redacción de las propuestas de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas; Ley General de Participación; Reglamento Interno del Senado de la República y Reglamento Interno de la Cámara de Diputados. Ha publicado varios libros sobre temas políticos y electorales. Actualmente se desempeña como Juez Titular de la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral.

capel.indd 283 10/2/08 3:10:12 PM

Bareiro, Line

Paraguaya. Abogada y politóloga. Es investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE), profesora coordinadora del Programa de Género y Políticas Públicas (PRIGEPP de FLACSO/ Argentina), y Coordinadora General de la Red contra Toda Forma de Discriminación.

Actualmente tiene a cargo el proyecto «Igualdad para las trabajadoras del servicio doméstico», y dirige académicamente el Informe sobre Derechos Humanos en el Paraguay 2007 de la Coordinadora de Derechos Humanos (CODEHUPY) y coordina la evaluación sobre la aplicación de las cuotas de participación femenina en once países de América Latina, que realiza el IIDH. Es integrante de la Asamblea del CDE y de la Asamblea General y la Junta Directiva del IIDH. Sus libros y artículos abordan temas sobre derecho electoral, procesos políticos, democracia, derechos humanos y género.

Cabreja, Javier

Dominicano. Economista, egresado del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), con estudios especializados en las áreas de democracia, elecciones, partidos políticos y sociedad civil. Ha publicado en periódicos y revistas nacionales sobre temas relacionados con el desarrollo, la participación y los procesos electorales en la República Dominicana. Ha sido miembro de diversas organizaciones comunitarias, territoriales y no-gubernamentales en su país. Ha participado como observador electoral en elecciones realizadas en Venezuela, México, Guatemala, Perú, El Salvador, Haití y Ecuador. Consultor Internacional en temas como Observación nacional de elecciones y Participación de la ciudadanía en procesos electorales.

Docente en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto Filosófico Pedro Francisco Bonó, en las

capel.indd 284 10/2/08 3:10:12 PM

áreas de Economía, Políticas Sociales, Democracia y Transparencia. Fue Director del Departamento de Estudios de Sociedad y Religión (DESyR). Actualmente es Director Ejecutivo del Movimiento Cívico Participación Ciudadana y docente del Programa de Formación y Gerencia Política del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), la Universidad Interamericana (UNIBE) y Participación Ciudadana.

Chú Villanueva, Magdalena

Peruana. Doctora en Ciencias con mención en Estadística, Doctora en Salud Pública, Magíster en Salud Pública con mención en Salud y Población, Experta en Administración Pública, Licenciada en Estadística además de ser profesora titulada. Ha publicado varios libros, ensayos y artículos sobre su especialidad. Profesora Principal de la Universidad Peruana Cayetano Heredia y Jefa del Departamento de Estadística, Demografía, Humanidades y Ciencias Sociales del mismo centro superior de estudios (con licencia actualmente). En la Administración Pública ha desempeñado varios cargos directivos y profesionales en el campo de la estadística. Actualmente es Directora de la Revista Elecciones y Jefa Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Ferreira Rubio, Delia Matilde

Argentina. Doctora en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Es consultora en temas institucionales, colaborando con organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Transparency International* y otros, así como también con diversos organismos no-gubernamentales. Se desempeña como Investigadora de la Fundación CEPPA de Bue-

capel.indd 285 10/2/08 3:10:12 PM

nos Aires. Es Miembro del *Board* de Poder Ciudadano y de la Fundación PensAR. Fue asesora del Senado y de la Cámara de Diputados de la Nación, así como de la Auditoría General de la Nación.

Es autora de varios libros y numerosas publicaciones sobre Cultura democrática e Instituciones políticas, Sistemas de gobierno, Gobierno por decreto, Ética pública y Ética parlamentaria, Financiamiento de la política y Sistemas electorales, entre otros temas.

García, Juan Ignacio

Chileno. Abogado (Universidad de Chile), profesor universitario en Derecho Constitucional en las Universidades de Chile y Católica, Magíster de Derecho Constitucional. Profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Tiene estudios de postgrado en Derecho Comparado en la Universidad de Nueva York, EE. UU. (1960-1962). Ha sido funcionario del Servicio Electoral de Chile desde 1964 y actualmente es su Director. Tiene una larga experiencia en la organización de procesos electorales y plebiscitarios.

Ha sido observador internacional en elecciones de Nicaragua, Ecuador, Brasil, Guatemala, Panamá, El Salvador, Colombia, Paraguay, Bolivia, Argentina, Perú, entre otros países, patrocinadas por CAPEL (Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos); por la Organización de Estados Americanos en Haití, por IFES en El Salvador. Se desempeñó también como consultor de Naciones Unidas en materia electoral.

Hurtado, Osvaldo

Fue Presidente del Ecuador (1981-84) y Presidente de la Asamblea Constituyente (1997-98).

capel.indd 286 10/2/08 3:10:12 PM

Ha escrito numerosos ensayos sobre América Latina y una docena de libros sobre política, sociología y economía ecuatoriana, entre los que se destaca: *El poder político en el Ecuador* (1977, diecisiete ediciones) que ha sido traducido al inglés (University of New Mexico Press, 1980 y Westview Press, 1985) y al portugués (Paz e Terra, 1981). *Los costos del populismo* y *Las costumbres de los ecuatorianos son sus libros más recientes*.

En Quito, preside CORDES, una fundación sin fines de lucro que estudia los problemas económicos, políticos y sociales del Ecuador.

Maingot, Anthony P.

Nació en Trinidad y Tobago. Se educó en Trinidad, Costa Rica, Curaçao y Puerto Rico. Recibió el doctorado de la Universidad de Florida (Gainesville) en 1967. Fue Profesor Asistente de Historia y Sociología de la Universidad de Yale durante siete años, miembro de la Comisión de Reforma de la Constitución de Trinidad y Tobago por tres años y después de 32 años en la Universidad Internacional de la Florida (Miami), de la cual fue fundador, se jubiló como Profesor Emérito de Sociología. Ha publicado seis libros, diez monografías y más de cien ensayos académicos. Su trabajo se ha enfocado en la historia de los pueblos y las culturas del Caribe, así como en sus interrelaciones políticas, económicas y lingüísticas.

Ojesto Martínez Porcayo, Fernando

Mexicano. Doctor en Derecho y Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas. A partir de 1983 es miembro del *Royal Institute of Public Administration* (RIPA), con sede en Londres, Inglaterra y desde el año de 1981 es catedrático de la Facultad de Derecho.

capel.indd 287 10/2/08 3:10:12 PM

En 1987 es nombrado Magistrado Supernumerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. A partir de 1990 es designado Magistrado propietario del Tribunal Federal Electoral, fungiendo como presidente de la Sala Regional Xalapa en los procesos electorales de 1991 y 1994. Fue Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral en 1995 y 1996, en noviembre de este mismo año fue nombrado Magistrado Electoral de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El 29 de septiembre de 2000 fue nombrado Presidente de dicho órgano jurisdiccional y se desempeñó como Magistrado de este Tribunal hasta el año 2006.

Actualmente ejerce como profesor universitario. Ha publicado artículos como «El Derecho del Sufragio» y «Las Sanciones en Materia Electoral», estudio sobre el «Orden Público de Interpretación Normativa y los Principios de Constitucionalidad, Legalidad y Definitividad en Materia Electoral Federal» en revistas especializadas, y ha impartido numerosas conferencias, a escala nacional e internacional, sobre la materia político-electoral.

Orozco Henríquez, José de Jesús

Mexicano. Es Licenciado en Derecho, con mención honorífica, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y Maestro en Derecho Comparado por la Universidad de California en Los Ángeles, así como candidato a Doctor en Derecho por la propia UNAM.

Ocupó el cargo de Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de noviembre de 1996 a octubre de 2006. Es Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el área de Derecho Constitucional, además de profesor de la Facultad de Derecho de dicha casa de estudios.

capel.indd 288 10/2/08 3:10:12 PM

Es autor y coautor de varios libros, entre otros, *El derecho constitucional consuetudinario* (1983), *Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas* (1984), *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas* (2001), *Derechos humanos de los mexicanos* (2005) y *Justicia electoral y garantismo jurídico* (2006). Asimismo, ha sido coordinador o compilador de más de diez obras jurídicas colectivas y ha publicado más de 80 artículos en revistas académicas especializadas, nacionales y extranjeras. Ha participado en más de 150 foros académicos nacionales e internacionales en más de veinte países de América, África, Asia y Europa.

Pachano, Simón

Ecuatoriano. Sociólogo. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca. Es profesor/investigador de la FLACSO - Ecuador. Ha escrito varios libros y artículos sobre democracia, partidos políticos y sistemas de partidos. Actualmente está realizando un estudio comparativo acerca de los sistemas de partidos políticos y de la calidad de la democracia en Bolivia, Ecuador y Perú. Ha sido consultor para varios institutos internacionales en diferentes países de América Latina.

Pease, Henry

Peruano. Sociólogo y Periodista. Doctor en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Profesor Principal de la misma Universidad desde 1987. Fue Constituyente en 1993 y Congresista de la República desde ese mismo año hasta julio de 2006 (reelegido en 1995, 2000 y 2001). Ha sido Presidente del Congreso de la República en 2003-2004. Ocupó importantes cargos en la alianza Izquierda Unida, llegando a ser presidente del Comité Directivo de ese frente, así como candidato a la Presidencia en las elecciones de 1990. Se desempeñó también como teniente alcalde de Lima. Ha sido decano del Colegio de Sociólogos del

capel.indd 289 10/2/08 3:10:12 PM

Perú. Ha publicado extensamente libros y artículos sobre temas de democracia, procesos políticos, gobierno local, desarrollo y reforma del Estado, entre otros.

Prud'homme, Jean-François

Canadiense-Mexicano. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de York (Toronto). DEA en Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Políticos de París. Maestría en Ciencias Políticas en la Universidad de Montreal. Licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad de Montreal. Es Coordinador General Académico en el Colegio de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SIN).

Desde 1984 ha sido profesor en: El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México (F.C.P y S), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLASCO-México), Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Instituto de Investigaciones Dr. Mora, Universidad de Montreal e Instituto de Estudios Políticos de París. Es autor de múltiples publicaciones sobre temas de ciencia política, partidos e instituciones políticas, participación, ciudadanía y representación política, entre otros.

Rosales, Rotsay

Costarricense. Politólogo. Profesor de la Universidad de Costa Rica desde 1996. Conferencista y profesor invitado en las universidades de Salamanca, Santiago de Compostela y Pública de Navarra.

Asesor de la Presidencia de la República de Costa Rica (1996-1998), asesor parlamentario (1998-2004) y capacitador en la Contraloría General de la República. Consultor del IIDH/CAPEL en diversos proyectos y actividades desde 1998. Ha sido Consultor y

capel.indd 290 10/2/08 3:10:12 PM

Gerente Académico del Programa Observatorio de la Democracia coordinado por «Estudios para el Futuro» y auspiciado por la Organización de Estados Americanos (OEA). También ha sido investigador del Proyecto Estado de la Región en Desarrollo Humano, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y consultor de organismos internacionales como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, Costa Rica y Panamá. Es coautor de tres libros y autor de diversos artículos académicos.

Sinclaire de Dumanoir, Sharon

Panameña. Realizó estudios de Derecho en la Universidad de Panamá, obteniendo su diploma como Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas en el año de 1994. En 1998, culminó sus estudios de Maestría en Derecho, con énfasis en Derecho Administrativo en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT). Ha participado en varios cursos y seminarios en materia electoral en Panamá, Costa Rica, México y Colombia. Ha dictado, además, varias ponencias en materia electoral a partidos políticos, organismos electorales de la región, especialmente sobre el tema de Registro Electoral y uso de tecnología en el Tribunal Electoral. Desde 1990, labora en el Tribunal Electoral de Panamá, institución en la cual ha desempeñado diversos cargos: Oficial Mayor, Encargada de Asuntos Políticos, Directora de Asesoría Legal, Subdirectora de Asesoría Legal y Subjefe de Registro y Censo. Desde 1998, se desempeña como Asistente del Magistrado Eduardo Valdés Escoffery, y en enero de 2007 fue nombrada por el Órgano Ejecutivo como Magistrada Suplente del mismo.

Sobrado González, Luis Antonio

Costarricense. Licenciado y Doctor en Derecho, grados académicos otorgados por la Universidad de Costa Rica y la Univer-

capel.indd 291 10/2/08 3:10:12 PM

sidad Complutense de Madrid, respectivamente, en donde se graduó con honores.

Desde el año 1999 hasta la fecha se ha desempeñado en el Tribunal Supremo de Elecciones como Magistrado propietario. Actualmente es el Presidente de ese organismo electoral, coordina las comisiones de Asuntos Académicos y de Gobierno Digital y dirige la *Revista de Derecho Electoral*. Con anterioridad había ocupado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República (Procurador Constitucional, Procurador Fiscal y Procurador Adjunto) y el Ministerio de la Presidencia (Asesor Legal). Tiene más de veinte años como profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Costa Rica y, a partir de 1993, coordina la respectiva cátedra de su Facultad de Derecho. También ha sido docente en otras universidades costarricenses. Es autor del libro *La justicia electoral en Costa Rica* (San José, IJSA, 2005) y de varios artículos en revistas especializadas.

capel.indd 292 10/2/08 3:10:12 PM

Lista de participantes

Argentina

Costabella Rodríguez, Paola
Coordinadora de Área de Capacitación y Cooperación
Dirección Nacional Electoral
Ministerio del Interior
Telefax: (5411) 4346-1683
costabella@mininterior.gov.ar

Deane, Nicolás
Secretario de Actuación Electoral
Cámara Nacional Electoral
Teléfono: (5411) 43702501
Fax: (5411) 4343-0824
nicolas.deane@c6.pjn.gov.ar

Fabris, Luciano Rafael
Diputado de la Nación
Cámara de Diputados Argentina
Teléfono: (5411) 63107645
lrfabris@yahoo.com.ar

capel.indd 293 10/2/08 3:10:12 PM

Ferreira Rubio, Delia
Investigadora
Centro de Estudios Políticos
Teléfono: (5411) 43774974
deliaferreira@arnet.com.ar

Secchi, Pablo
Coordinador de Acción Política
Fundación Poder Ciudadano
Telefax: (5411) 43314925 (217)
pablo@poderciudadano.org

Bolivia

Messmer Trigo, Fernando
Diputado Nacional
Congreso Nacional
Teléfono: (592) 2144402
fmessmer@acelerate.com

Oporto Terrazas, Amalia
Vicepresidenta
Corte Nacional Electoral
Teléfonos: (5912) 2423183 / 2424221
Fax: (5912) 2416710
amaliaoporto@hotmail.com

Canadá

Prud'homme, Jean François
Colegio de México
Teléfono: (5255) 5645-4721
Fax: (5255) 5645-0464
jfprud@colmex.mx
mapaz@colmex.mx

capel.indd 294 10/2/08 3:10:12 PM

Chile

García Rodríguez, Juan Ignacio
Director
Servicio Electoral
Teléfono: (562) 7315512
Fax: (562) 6336323
jigarcia@servel.cl
direnac@servel.cl

Juica Arancibia, Milton
Ministro
Tribunal Calificador de Elecciones
Teléfono: (562) 8735233
Fax: (562) 8735236
mjuica@cortesuprema.cl

Pino Delgado, Igor
Servicio Electoral
Ingeniero Civil
Teléfono: (562) 7315582
Fax: (562) 6640059
ipino@servel.cl

Colombia

Farfán Namén, Nicolás
Asesor Registrador Delegado en lo Electoral
Registraduría Nacional del Estado Civil
Teléfono: (571) 2202880 anexo 1321-1322
Fax: (571) 2200895
nfarfan@hotmail.com

capel.indd 295 10/2/08 3:10:12 PM

Piquero Echeverri, Adriana
Catedrática
Universidad Sergio Arboleda
Teléfono: (571) 5414407
Fax: (571) 5414407
apiquero@gmail.com

Costa Rica

Fernández Masís, Héctor
Coordinador
Programas Electorales
Tribunal Supremo de Elecciones
Teléfono: (506) 2875667
Fax: (506) 2333014
hfernandez@tse.go.cr

Rosales Valladares, Rotsay
Profesores/Consultor
Teléfono: (506) 278-6490
tito69r@yahoo.es

Sobrado González, Luis Antonio
Presidente
Tribunal Supremo de Elecciones
Teléfono: (506) 2570564
Fax: (506) 2550213
lsobrado@tse.go.cr

capel.indd 296 10/2/08 3:10:12 PM

Ecuador

Alarcón Campuzano, María de Lourdes
Vocal
Tribunal Supremo Electoral
Teléfono: (5932) 3331809
Fax: (5932) 3331809
lula.alarcon@gmail.com

Hurtado, Osvaldo
Ex Presidente de la República
Teléfono: (5932) 2452094
cordes2@cordes.org
oh@cordes.org

Pachano, Simón
Profesor
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Teléfono: (5932) 323-8888
Fax: (5932) 323-7960
spachano@flacso.org.ec

Simón Campaña, Omar
Director Ejecutivo
Participación Ciudadana
Teléfono: (5932) 2466-003
Fax: (5932) 2466003
osimon@participacionciudadana.org

Vaca Toscazo, Mercedes
Coordinadora de Programa Democracia y Derechos Humanos
Secretaría General Comunidad Andina
Teléfono: (511) 4111460
Fax: (511) 2213329
mevaca@comunidadandina.org

capel.indd 297 10/2/08 3:10:12 PM

El Salvador

Salamanca Burgos, Mario
Magistrado
Tribunal Supremo Electoral
Teléfono: (503) 2263-4691
Fax: (503) 2263-4691
msalamanca-2@yahoo.es

Romero Rodríguez, Alberto
Diputado Propietario
Asamblea Legislativa
Teléfono: (503) 2281-9407
Fax: (503) 2281-9434
aromero@asamblea.gob.sv

Estados Unidos de América

Maingot del Barco, Anthony
Profesor Emérito
Universidad Internacional de la Florida
Teléfono: (001 954) 7918858
maingota@fiu.edu

Estados Unidos Mexicanos

Alonso Félix, Silvia
Directora General
Alianza Cívica
Teléfonos: (5255) 5539-8733, 6746802
Fax: (5255) 5539-8733, anexo 1
salonso@alianzacivica.org.mx

capel.indd 298 10/2/08 3:10:13 PM

Arias Hernández, Francisco
Secretario de Estudio y Cuenta
Tribunal Electoral del Distrito Federal
Teléfono: (5255) 5340-4600
ariashernandez@tedf.org.mx

Chiquito Díaz de León, Matías
Vocal Ejecutivo en Tamaulipas
Instituto Federal Electoral
Teléfono: (01834) 3150693
Fax: (01834) 31223306
matias.chiquito@jl-tamps.ife.org.mx

Del Valle, Claudia
Tribunal Electoral del Distrito Federal
Asesora Magistrado Sala Superior
(5255) 5722-4000, anexo 4142
Fax: (5255) 5722-4035
hdavalos@trife.org.mx

Espinosa Juárez, María Soledad
Tribunal Electoral del Distrito Federal
Teléfono: (5255) 5340-4606, anexo 1201
mespinosa@tedf.org.mx

Figueroa Ávila, Enrique
Secretario Estudio y Cuenta
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Teléfono: (5255), anexo 2405
Fax: (5255) 5722-4035
efigueroa@trife.org.mx

León Ramos, Karla
Jefa de Departamento de la Comisión Instructora
Tribunal Electoral del Distrito Federal
Teléfono: (5255) 5340-4600, anexo 1340
shawn-klean@yahoo.com.mx

capel.indd 299 10/2/08 3:10:13 PM

Montesinos Carrera, Edna Letzi
Secretaria Auxiliar
Tribunal Electoral del Distrito Federal
Teléfono: (5255) 53404600, anexo 1306
ednamontesinos@tedf.org.mx

Orozco Henríquez, Jesús
Investigador Titular
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Teléfono: (5255) 56227474, anexo 1406
Fax: (5255) 55499021
jorozcoh@servidor.unam.mx

Guatemala

Bolaños Parada, Óscar Edmundo
Presidente
Tribunal Supremo Electoral
Teléfono: (502) 2253-1206
Fax: (502) 2232-03-86
abolanos@tse.org.gt

Landaverry Estrada, Roberto
Coordinador del Programa
Acción Ciudadana
Teléfono: (502) 2331-7566 al 9
Fax: (502) 23317576
participacionciudadana@accionciudadana.org.gt

capel.indd 300 10/2/08 3:10:13 PM

Honduras

Aguilar, Augusto
Magistrado
Tribunal Supremo Electoral
Teléfono: (504) 2324574
Fax: (504) 2399867
aaguilar@tse.hn

Casco Callejas, Guillermo
Coordinador Área Democracia y Gobernabilidad
Federación de Organizaciones para el Desarrollo (FOPRIDEH)
Teléfonos: (504) 239-8455 / 239-8433
Fax: (504) 239-9364
cascocallejas@foprideh.org

Illescas Oliva, Jorge
Asesor del Movimiento Cívico
FOPRIDEH
Teléfono: (504) 239-8455
Fax: (504) 239-9364
ligiaillescas@hotmail.com

Nicaragua

Courtney, Roberto
Director
Ética y Transparencia
Teléfono: (505) 270-7831
Fax: (505) 2703536
courtney@cablenet.com.ni

capel.indd 301 10/2/08 3:10:13 PM

Serrano González, Gabriela
Directora en Perú
Instituto Republicano Internacional
Teléfono: (511) 4461976
Fax: (511) 4463480
gserrano@iri.org

Panamá

Arias Arosemena, Karen
Asesora
Tribunal Electoral
Teléfono: (507) 507-8993
Fax: (507) 507-8522
karias@tribunal-electoral.gob.pa

Barakat, Jorge
Secretario Asuntos Legales y Representación
ante el Consejo Nacional de Partidos
Partido Panameñista
Teléfono: (507) 270-7777
Tel/fax: (507) 300-6149
jbarakatpitty@justice.com

Pinilla Quinzada, Luis
Asesor
Tribunal Electoral
Teléfono: (507) 507-8910
Fax: (507) 507-8522
lpinilla@tribunal-electoral.gob.pa

capel.indd 302 10/2/08 3:10:13 PM

Sinclaire, Sharon
Magistrada Suplente
Tribunal Electoral de Panamá
Teléfono: (00507) 507-8993 / 8913
Fax: (00507) 507-8522
sharon@tribunal-electoral.gob.pa

Paraguay

Bareiro, Line
Miembro de la Asamblea General
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Teléfono: (0059521) 225-000
Fax: (0059521) 213-246
line@rieder.net.py
linebareiro@gmail.com

Zacarías Cubilla, Francisco
Magistrado
Tribunal Electoral Circunscripción Electoral de Alto Paraná
Tribunal Superior de Justicia Electoral
Teléfono: (59561) 574-445
Fax: (59561) 570161
dstefano@cu.com.py

Perú

Alayza Sueiro, Santiago
Intership
IDEA Internacional
Teléfono: (511) 4404092
Fax: (511) 4212055
santiago@agorademocratica.org.pe

capel.indd 303 10/2/08 3:10:13 PM

Aliaga Chávez, Roxana Lizette
Responsable Movimiento «Fortaleciendo Ciudadanía»
Movimiento Manuela Ramos
Teléfono: (511) 4238840, anexo 208
Fax: (511) 4314412
raliaga@manuela.org.pe

Barandiarán Hart, Miguel
Materia Electoral
Partido Nacionalista Peruano
Teléfono: (511)3117494
mjmlbh@yahoo.com

Barreda Arias, Santiago
Secretario Nacional de Técnica Electoral
Partido Aprista
Teléfonos: (511) 6163000 / 3122 / 98006922
defensadelvotopap@yahoo.com

Beingolea Delgado, Alberto
Secretario Nacional Asuntos Electorales
Partido Popular Cristiano
Teléfono: (511) 99959912
abeingolea@yahoo.com

Campos Rodríguez, César
Conductor Programa «Mesa Central»
Instituto de Radio y Televisión del Perú-TV Perú
Teléfono: (511) 6190707, anexo 2301
camcesar@gamil.com

Chú Villanueva, Magdalena
Jefa Nacional
Oficinal Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Teléfonos: (511) 315-4801 / 315-4818
Fax: (511) 315-4809
mchu@onpe.gob.pe

capel.indd 304 10/2/08 3:10:13 PM

De Loayza Guillén, Miguel Ángel
Presidente Tribunal Nacional Electoral
Partido Aprista Peruano
Teléfono: (511) 3495949
migueldeloayza@mail2peru.com

Díaz Peralta, Gilberto
Secretario General
Partido Perú Posible
Teléfono: (511) 2624873
Fax: (511) 2624873
gilbertodiazperalta@hotmail.com

Fernández Jerí, Antonio
Asesor/Consultor/Docente universitario
Congreso de la República/Academia de la Magistratura
Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza
Teléfono: (511) 96536969
fernandezjeri@hotmail.com

Giraldo Liza, Jorge
Subgerente de logística
ONPE
Teléfono: (511) 4170654
jgiraldo@onpe.gob.pe

Lozada Bonilla, Alfredo
Presidente del Tribunal Electoral
Partido Popular Cristiano
Teléfono: (511) 4461035
Fax: (511) 4460686
alfredolozabonilla@hotmail.com

capel.indd 305 10/2/08 3:10:13 PM

Medina Masías, Percy
Secretario General
Transparencia
Teléfono: (511) 4113234/4413995
pmedina@transparencia.org.pe

Pease, Henry
Profesor Principal
Pontificia Universidad Católica del Perú
Teléfono: (00511) 626-2000, anexo 5383
Fax: (00511) 626-2815
hpease@pucp.edu.pe

Ramos Calle, Fidel
Secretario Nacional
Coordinadora Nacional Independientes
Teléfono: (511)5743145
fidelramos2@hotmail.com

Saldaña Ramírez, Jorge
Periodista
Diario El Comercio
Teléfono: (00511) 346500
Fax: (00511) 4260810
jsaldaña@comercio.com.pe

Sandoval Ruiz, Fernando
Personero Técnico Titular
Partido Solidaridad Nacional
Teléfono: (511) 3152440
Fax: (511) 4539351

Tello Alfaro, José
Consultor
Jurado Nacional de Elecciones
Teléfono: (511) 3111700, anexo 2142
jtello@jne.gob.pe

capel.indd 306 10/2/08 3:10:13 PM

Terrones Ordinola, Rosa Lissi
Asistente Coordinador Administrativo
y de Asuntos Materiales Críticos
Subgerencia de Operaciones Electorales ONPE
Teléfonos: (511) 5316298 / 5312845, anexo 3022 / 990330948
rterrones@onpe.gob.pe

Tillit Roig, María Elena
Subgerente de Programación de Procesos Electorales
ONPE
Teléfonos: (511) 4170456 / 995955814
Fax: (511) 4170457
metillit@onpe.gob.pe

Tuesta Soldevilla, Fernando
Profesor. Director del Instituto de Opinión Pública
Pontificia Universidad Católica del Perú
Teléfono: (511) 6262000, anexo 4335
tuesta@elolivar.org

Valenzuela González, Carlos
Presidente de Asuntos Electorales
Acción Popular
Teléfono: (511) 5671279
cvalenzuela@hotmail.com

República Dominicana

Aquino Rodríguez, José Ángel
Magistrado
Junta Central Electoral
Teléfono: (001-809) 5310143
Fax: (001-809) 5395219
jose.aquino@jce.do

capel.indd 307 10/2/08 3:10:13 PM

Cabreja Polanco, Javier
Director Ejecutivo
Participación Ciudadana
Teléfono: (001-809) 685-6200
j.cabreja@pciudadana.com

Castillo Lugo, Darío
Secretario Político
Partido Revolucionario Dominicano (PRD)
Teléfono: (001809) 5625086
dariocastillolugo@hotmail.com

Guilliani Valenzuela, John
Magistrado
Junta Central Electoral
Teléfono: (001-809) 5310470
jguilliani@hotmail.com

Selman, Ana
Directora Técnica / Programa de Formación Gerencia Política
Centro de Gobernabilidad
Instituto Tecnológico de Santo Domingo
Teléfono: (001-809) 567-9271, anexo 396
Fax: (001-809) 5666651
aselman@intec.edu.do

Uruguay

Levrero Alvariza, Elsa
Periodista
Montecarlo TV, Canal 4
Teléfono: (005982) 9245601
Fax: (005982) 9249473
emlao@aol.com

capel.indd 308 10/2/08 3:10:13 PM

Rodríguez, Renán
Vicepresidente
Corte Electoral
Teléfono: (005982) 915-9802
Fax: (005982) 916-4328
renanro@yahoo.com

Venezuela

Nunes, Luis Fernando
Director para el Perú
Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales
Teléfonos: (511) 4225288 / 4422224
Fax: (511) 4225288
lnunes@ndi.org.pe

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro de Asesoría y Promoción de América Latina (CAPEL)

Cuéllar Martínez, Roberto
Director Ejecutivo
IIDH
Teléfono: (506) 2340404
Fax: (506) 2340955
rcuellar@iidh.ed.cr

Echeverría, Luis
IIDH/CAPEL
Periodista
Teléfono: (502) 24130370
Fax: (502) 24130370
lecheverriaf8@yahoo.com

capel.indd 309 10/2/08 3:10:13 PM

González Arias, María Lourdes
Oficial de Programas
IIDH/CAPEL
Teléfono: (506) 2340404
Fax: (506) 2340955

Thompson Jiménez, José
Director
IIDH/CAPEL
Teléfono: (506) 2340404
Fax: (506) 2340955
jthompson@iidh.ed.cr

Valverde Gómez, Ricardo
Oficial de Programas
IIDH/CAPEL
Teléfono: (506) 2340404
Fax: (506) 2340955
rvalverde@iidh.ed.cr

Vincenzi Guilá, Sofía
Oficial de Programas
IIDH/CAPEL
Teléfono: (506) 2340404
Fax: (506) 2340955
svincenzi@iidh.ed.cr

capel.indd 310 10/2/08 3:10:13 PM

Evaluación general del XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

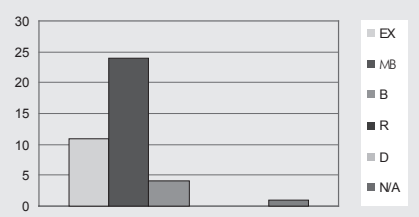
No. de formularios: 40

EX = Excelente; MB = Muy bueno; B = Bueno;
R = Regular; D = Deficiente; MD= Muy Deficiente

Aspectos académicos

Cumplimiento de objetivo

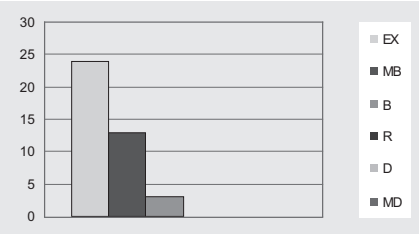
EX	MB	B	R	D	N/A
11	24	4			1



capel.indd 311 10/2/08 3:10:13 PM

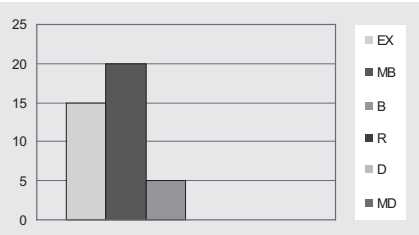
Cumplimiento del programa académico

EX	MB	B	R	D	MD
24	13	3			



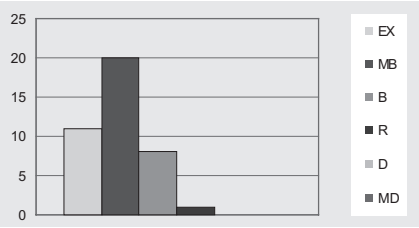
Relevancia de los contenidos tratados en relación con el eje temático

EX	MB	B	R	D	MD
15	20	5			



Utilidad de la metodología y las actividades para la comprensión del eje temático

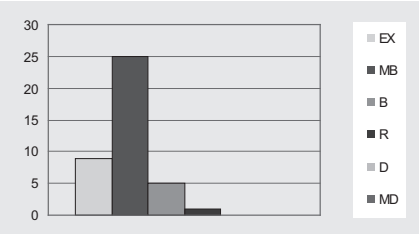
EX	MB	B	R	D	MD
11	20	8	1		



capel.indd 312 10/2/08 3:10:14 PM

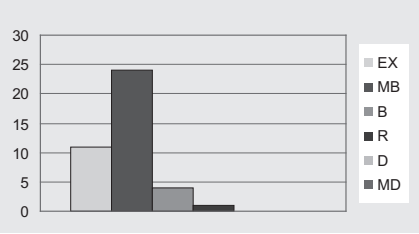
Desempeño de conferencistas / panelistas

EX	MB	B	R	D	MD
9	25	5	1		



Comprensión integral del eje temático

EX	MB	B	R	D	MD
11	24	4	1		

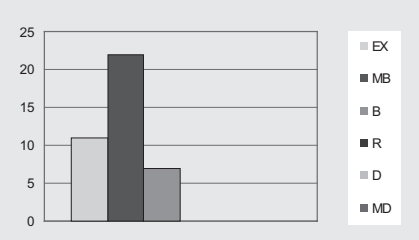


Aspectos académicos

Reacción del participante

Aprendizaje generado

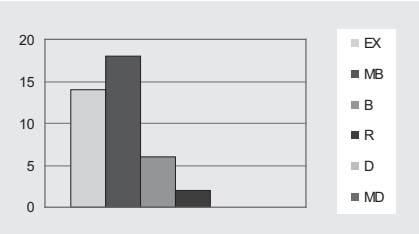
EX	MB	B	R	D	MD
11	22	7			



capel.indd 313 10/2/08 3:10:15 PM

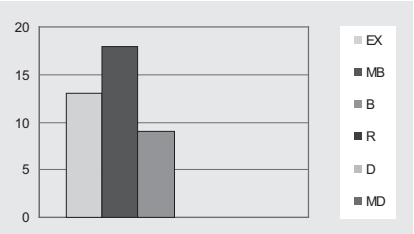
Relación e intercambio entre participantes

EX	MB	B	R	D	MD
14	18	6	2		



Funcionalidad de lo aprendido para su aplicación

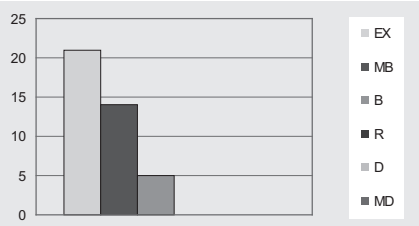
EX	MB	B	R	D	MD
13	18	9			



Actividades especiales

Utilidad de conocer publicaciones del IIDH y CAPEL

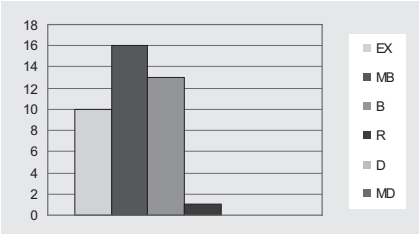
EX	MB	B	R	D	MD
21	14	5			



capel.indd 314 10/2/08 3:10:16 PM

Posibilidad de conocer avances teóricos en proyectos de investigación e informes

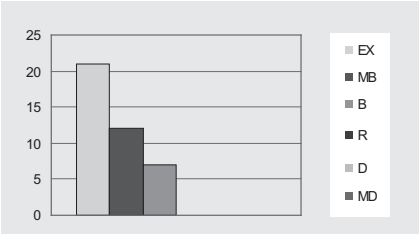
EX	MB	B	R	D	MD
10	16	13	1		



Modalidades pedagógicas

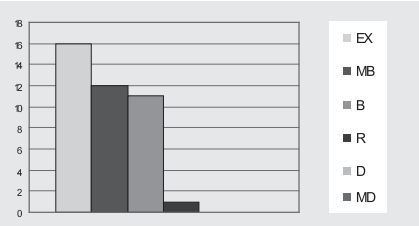
Conferencias / Paneles

EX	MB	B	R	D	MD
21	12	7			



Trabajo en grupos / relatoría

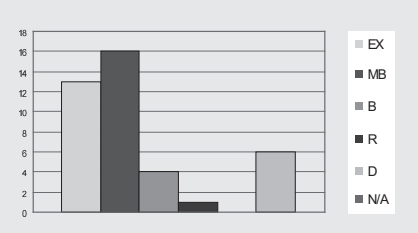
EX	MB	B	R	D	MD
16	12	11	1		



capel.indd 315 10/2/08 3:10:16 PM

Relatoría general

EX	MB	B	R	D	N/A
13	16	4	1		6

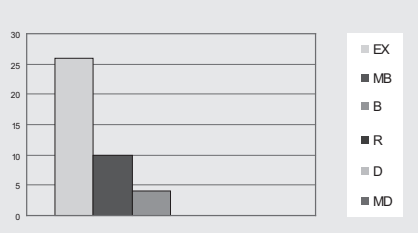


Aspectos logísticos

Recursos físicos y materiales

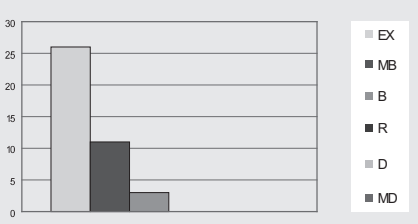
Espacio físico

EX	MB	B	R	D	MD
26	10	4			



Mobiliario y equipo

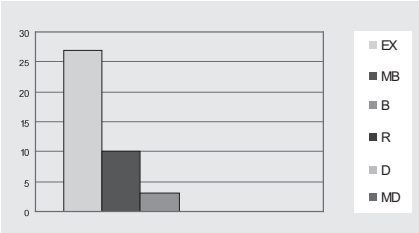
EX	MB	B	R	D	MD
26	11	3			



capel.indd 316 10/2/08 3:10:17 PM

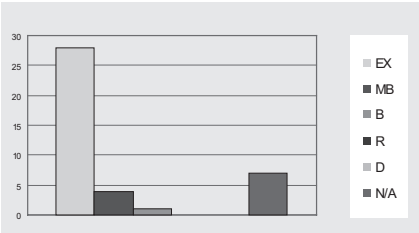
Materiales de trabajo

EX	MB	B	R	D	MD
27	10	3			



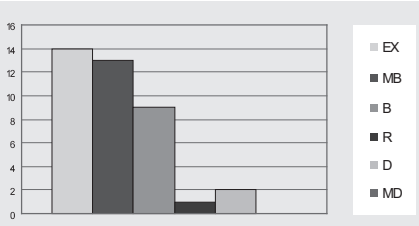
Alojamiento

EX	MB	B	R	D	N/A
28	4	1			7



Comidas

EX	MB	B	R	D	MD
14	13	9	1	2	

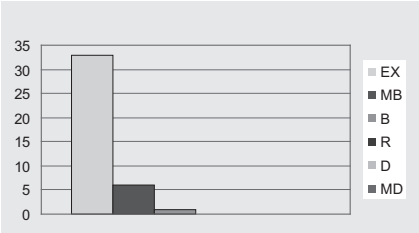


capel.indd 317 10/2/08 3:10:18 PM

Aspectos de organización

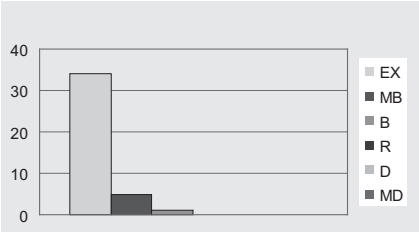
Apoyo administrativo

EX	MB	B	R	D	MD
33	6	1			



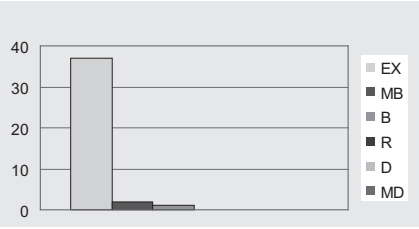
Organización general

EX	MB	B	R	D	MD
34	5	1			



Trato del personal del IIDH / CAPEL

EX	MB	B	R	D	MD
37	2	1			

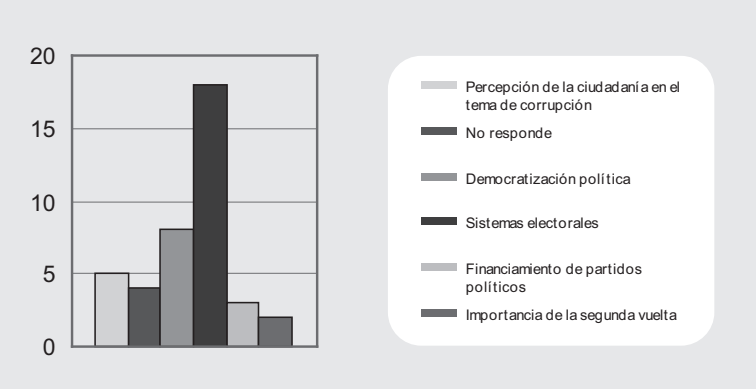


capel.indd 318 10/2/08 3:10:19 PM

Preguntas abiertas

Entre los temas tratados, mencione aquellos (máximo tres) que le parecieron más relevantes en relación con su trabajo e indique por qué lo considera así

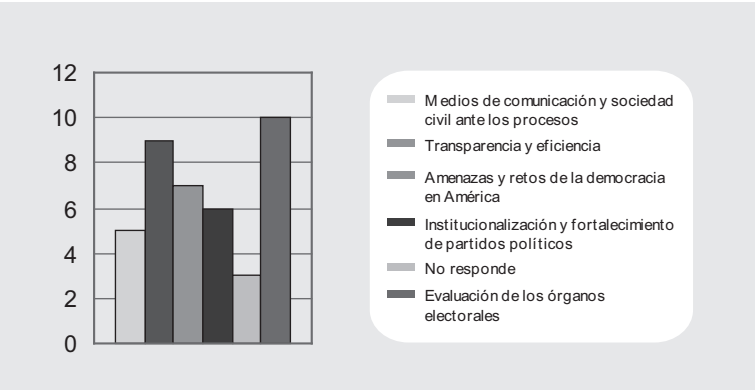
Percepción de la ciudadanía en el tema de corrupción	5
No responde	4
Democratización política	8
Sistemas electorales	18
Financiamiento de partidos políticos	3
Importancia de la segunda vuelta	2



capel.indd 319 10/2/08 3:10:19 PM

Si se realizara otro foro similar sobre el mismo tema, ¿qué aspectos o problemas específicos deberían tratarse o profundizar?

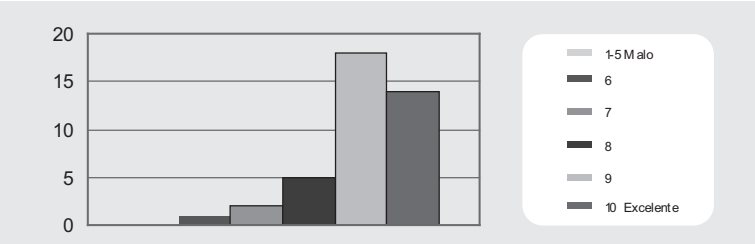
Medios de comunicación y sociedad civil ante los procesos	5
Transparencia y eficiencia	9
Amenazas y retos de la democracia en América	7
Institucionalización y fortalecimiento de partidos políticos	6
No responde	3
Evaluación de los órganos electorales	10



capel.indd 320 10/2/08 3:10:19 PM

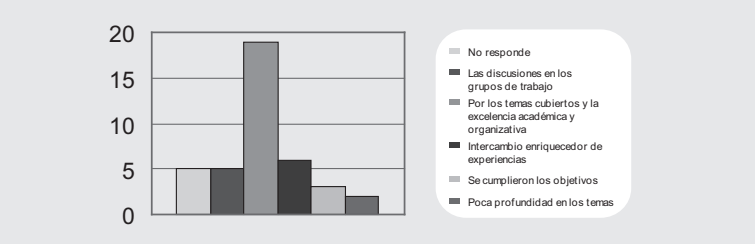
En relación con este Curso, el foro en general le pareció:

1-5 Malo	
6	1
7	2
8	5
9	18
10 Excelente	14



Razones

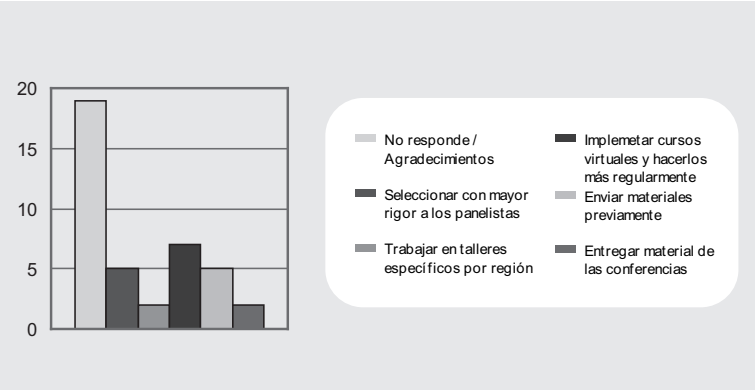
No responde	5
Las discusiones en los grupos de trabajo	5
Por los temas cubiertos y la excelencia académica y organizativa	19
Intercambio enriquecedor de experiencias	6
Se cumplieron los objetivos	3
Poca profundidad en los temas	2



capel.indd 321 10/2/08 3:10:20 PM

Agregue cualquier comentario que usted consideraría de utilidad para el IIDH / CAPEL

No responde / Agradecimientos	19
Seleccionar con mayor rigor a los panelistas	5
Trabajar en talleres específicos por región	2
Implemetar cursos virtuales y hacerlos más regularmente	7
Enviar materiales previamente	5
Entregar material de las conferencias	2



capel.indd 322 10/2/08 3:10:20 PM

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General
(2007 - 2009)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Mónica Pinto
Vicepresidenta

Margareth E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

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

Comisión Interamericana
de Derechos Humanos

Paolo G. Carozza
Luz Patricia Mejía
Felipe González
Florentín Meléndez
Víctor E. Abramovich
Clare Kamau Roberts
Paulo Sérgio Pinheiro

Corte Interamericana
de Derechos Humanos

Cecilia Medina-Quiroga
Diego García-Sayán
Manuel E. Ventura Robles
Sergio García-Ramírez
Leonardo Franco
Margarette May Macaulay
Rhadys Abreu Blondet

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

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

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

IIDH / CAPEL

ONPE

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una es una institución Internacional autónoma de carácter académico, creada en 1980 en virtud de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica.

Hoy en día, es uno de los más importantes centros mundiales de enseñanza e investigación académica sobre derechos humanos. Ejecuta más de 50 proyectos locales y regionales para la diseminación de estos derechos entre las principales entidades no gubernamentales y entre las instituciones públicas del hemisferio americano.

El Curso Interamericano de Elecciones y Democracia lo lleva a cabo el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, cada dos años y tiene como objetivo central analizar algunos de los temas más sensibles de la agenda político electoral de las Américas. EL grupo objetivo del curso es un número aproximado de 80 personas, desagregadas en miembros de organismos electorales, representantes de partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el área de los derechos políticos, medios de comunicación social y organizaciones académicas.

Memoria del XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas

Ciudad de Lima, 3-6 de diciembre de 2007

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
Oficina Nacional de Procesos Electorales

© 2008 Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.:(506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: uinformación@iidh.ed.cr
URL: www.iidh.ed.cr
Reservados todos los derechos.

© 2008 Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Jr. Washington 1894 - Lima 1, Perú
Tel.: (511) 417-0630
e-mail: publicaciones@onpe.gob.pe
URL: www.onpe.gob.pe
Reservados todos los derechos.
Esta edición corresponde al N.° 3 de la serie Coediciones.

JL
3492 **Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas**
Memoria del XIII Curso Interamericano de elecciones y democracia (3o : 3-6 dic. 2007 : Lima) / Lima : ONPE, Oficina Nacional de Procesos Electorales : IIDH, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.

322 p. ; 21.59 x 13.97 cms

ISBN: 978-9972-695-34-6

1. Elecciones 2. Democracia 3. Partidos Políticos 4. Participación ciudadana

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

Equipo productor de la publicación

Sofía Vincenzi Guilá (IIDH-CAPEL)
Carlota Casalino Sen (ONPE)
Coordinación académica

Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH
Coordinación Editorial

Erick Ragas
Diseño, diagramación y artes finales

Odín Del Pozo
Corrección de estilo

Impreso en el Perú y Costa Rica
Primera edición, octubre 2008
Perú 1.000 ejemplares & Costa Rica 1.000 ejemplares

Índice

Siglas utilizadas..... 9

Presentación..... **11**
Roberto Cuéllar y José Thompson

Palabras de bienvenida..... **17**
Roberto Cuéllar

Inauguración..... **23**
Magdalena Chú Villanueva

Conferencia magistral..... **27**
El futuro de la democracia electoral en las Américas
Oswaldo Hurtado

Panel 1..... **37**
Lecciones aprendidas desde la perspectiva de los sistemas electorales

Sistema electoral y sistema de partidos políticos en México..... 39
Fernando Ojesto

Centroamérica y Panamá: 47
hacia una democracia más humana
Sharon Sinclaire

Lecciones aprendidas desde la perspectiva..... 55
de los sistemas electorales del Caribe anglófono
Anthony P. Maingot

La construcción y perfeccionamiento..... 73
de la representación en el Perú
Henry Pease

Lecturas sobre los comicios en el Cono Sur..... 81
Line Bareiro

Panel 2 89
Lecciones aprendidas desde la perspectiva
de la organización de procesos electorales
y la resolución de conflictos

Lecciones aprendidas sobre organización de procesos..... 91
electorales y resolución de conflictos en América
del Norte (con especial referencia a la impugnación
de la elección presidencial mexicana de 2006)
J. Jesús Orozco Henríquez

Coyuntura electoral 2005-2006: 127
Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la
organización de los procesos electorales y la resolución
de sus conflictos en Centroamérica y Panamá
Luis Antonio Sobrado González

Procesos electorales y resolución..... 153
de conflictos en el Caribe
Javier Cabreja

Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la 163
organización de los procesos electorales andinos
en el ciclo 2005-2006
Magdalena Chú Villanueva

Perspectivas en la organización de procesos 177
electorales en Chile, Argentina y Uruguay
Juan Ignacio García Rodríguez

Panel 3 191
Lecciones aprendidas desde la perspectiva
de los partidos políticos

América del Norte en la coyuntura electoral 2005-2006 193
Jean François Prud'homme

La coyuntura electoral 2005-2007: 205
Lecciones aprendidas de la perspectiva de los
partidos políticos en Centroamérica
Rotsay Rosales

Procesos electorales en el Caribe 219
y sistemas de partidos (2005-2006)
José Ángel Aquino R.

Los partidos políticos en los países de la 233
Comunidad Andina de Naciones
Simón Pachano

Partidos políticos en el Cono Sur: 253
Lecciones aprendidas (2005-2007)
Delia M. Ferreira Rubio

Análisis del trabajo en las plenarias 261
Perspectiva de futuro para la democracia electoral
en las Américas
Fernando Tuesta Soldevilla

Relatoría..... **267**
Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral
2005-2007 y el rumbo de la democracia electoral
en las Américas. Algunas conclusiones
José Thompson y Piero Corvetto

Anexos..... **279**

Programa general..... 281

Reseñas curriculares..... 283

Lista de participantes..... 293

Evaluación general del 311
XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Siglas utilizadas

ADN	Acción Democrática Nacional (Bolivia)
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista (El Salvador)
CAN	Comunidad Andina de Naciones
Capel	Centro de Asesoría y Promoción Electoral
CARICOM	Comunidad del Caribe
CONDEPA	Conciencia de Patria (Bolivia)
COP	Congress of the People (Trinidad y Tobago)
CPI	Compañía Peruana de Investigación de Mercados S. A.
DLP	Democratic Labour Party (Trinidad y Tobago)
ECPRD	European Centre for Parliamentary Research and Documentation
EE. UU.	Estados Unidos de América
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FPTP	*First-Past-The-Post*
ID	Izquierda Democrática (Ecuador)
IFE	Instituto Federal Electoral (México)
IFED	Instituto de Formación y Estudios para la Democracia
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
JLP	Jamaica Labour Party
JNE	Jurado Nacional de Elecciones (Perú)
LOSPP	Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política (LOSPP)

MAS	Movimiento al Socialismo (Bolivia)
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
ONPE	Oficina Nacional de Procesos Electorales (Perú)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido de Acción Nacional (México)
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PBI	Producto Bruto Interno
PDP	People's Democratic Party (Trinidad y Tobago)
PNM	People's National Movement (Trinidad y Tobago)
PNP	People's National Party (Jamaica)
PNR	Partido Nacional Revolucionario (México)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POPPG	Party of Political Progress Groups
PPP	Progressive People's Party (Guyana)
PPS	Partido Popular Socialista de México
PRD	Partido Revolucionario Democrático (Panamá)
PRE	Partido Roldosista Ecuatoriano
PRI	Partido Revolucionario Institucional (México)
PRIAN	Partido Renovador Institucional Acción Nacional (Ecuador)
PSC	Partido Social Cristiano (Ecuador)
PSP	Partido Sociedad Patriótica (Ecuador)
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
RU	Reino Unido
SINE	Sistema Internacional de Noticias Electorales
TLP	Trinidad Labour Party (Trinidad y Tobago)
TSE	Tribunal Supremo Electoral (Ecuador)
TSJ	Tribunal Supremo de Justicia (Venezuela)
UCS	Unión Cívica Solidaria (Bolivia)
UNC-A	United National Congress Alliance (Trinidad y Tobago)
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza (Guatemala)
UNIORE	Unión Interamericana de Organismos Electorales

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), por medio de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), ha venido propiciando desde 1987 un espacio de debate y capacitación único en el continente, que versa sobre el proceso de democratización de las Américas.

Éste es el Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia, que mediante un espacio de reflexión y discusión pluralista, y en un marco de tolerancia y respeto, contribuye a la producción y articulación de ideas útiles para el desarrollo de los sistemas políticos de la región. En tal sentido, el Curso se ha convertido en un foro de análisis, diagnóstico y discusión de las cuestiones más relevantes en materia de derechos políticos, elecciones y democracia.

La capacitación periódica y los espacios educativos que generen propuestas han sido una aspiración y un interés reiterado, tanto en las reuniones de las Asociaciones de Organismos Electorales, así como por parte de otros actores como lo son los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y los sectores académicos. Se ha señalado insistentemente

que las tareas y responsabilidades respecto a la construcción de la democracia merecen un continuo aprendizaje, una permanente reflexión y, sobre todo, una identificación minuciosa y continua de las diferentes áreas en las que se debe trabajar para fortalecer los procesos democráticos de nuestros países. Una de las principales respuestas de CAPEL a esta demanda de capacitación, debate y, sobre todo, actualización respecto de temas que afectan a nuestras democracias se concreta justamente en el Curso Interamericano de Elecciones y Democracia.

En esta oportunidad, el Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, en su decimotercera edición, tuvo como objetivo analizar las lecciones aprendidas en la rica coyuntura política de fines de 2005 y el año 2006 (más de cuarenta procesos electorales de todo tipo en las Américas), para plantearse el futuro de los sistemas electorales en esta parte del mundo.

Este impresionante movimiento electoral supuso la base para derivar lecciones aprendidas en diferentes aspectos de la vida democrática y el XIII Curso buscó profundizar el conocimiento acumulado, teniendo siempre en la mira la globalización de la democracia y las mejores perspectivas para el desarrollo de la cooperación horizontal entre las instituciones que conforman nuestros regímenes electorales.

De esta manera, se logró estudiar dicha temática con profundidad, desde sus diversas aristas prácticas, filosóficas y éticas, hasta la natural relación entre el derecho internacional y el derecho interno. Por ello estamos seguros de que los actores políticos convocados han ampliado sus perspectivas y compromiso con la democracia.

La riqueza y diversidad de realidades y de visiones, que tanto en lo temático como en lo geográfico provee la extensa geografía americana y su intensa vida política, fue el escenario para que estas jornadas académicas hermanaran una vez más a la academia, a los

actores políticos y a los representantes de la sociedad civil. Esta reflexión inteligente, crítica a veces, autocrítica también cuando fue necesario, es lo que permite que el Curso Bienal de CAPEL se convierta en un espacio que ha convocado a lo largo de los años a tantos y diversos participantes que regresan a sus países con la gratificación del crecimiento académico y del entendimiento más delineado sobre su realidad nacional y la experiencia comparada de nuestra América continental e insular.

La memoria que ahora publicamos recoge las ponencias presentadas en el XIII Curso, las mismas que fueron ampliamente expuestas y discutidas durante la actividad y las reflexiones relacionadas.

Confiamos así contribuir con esta publicación a los objetivos que nos mueve: consolidar la democracia mediante el afianzamiento del ejercicio de los derechos políticos y la celebración de procesos electorales periódicos, libres, transparentes, eficientes e incluyentes en nuestra América. Y, fundamentalmente, colaborar a refrescar la agenda de trabajo de los interesados en la promoción de la democracia en el hemisferio Occidental.

Debemos destacar que la decimotercera edición del Curso Interamericano de Elecciones y Democracia no hubiera sido posible sin el decidido auspicio de la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú (ONPE); de la misma manera, tributamos reconocimiento y agradecimiento a las oficinas de cooperación internacional de Suecia y Noruega que apoyaron los trabajos de CAPEL.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo del IIDH

José Thompson
Director de CAPEL

Inauguración

Auditorio del Museo de La Nación
[Lima, 3 de diciembre de 2007]

Conferencia Inaugural
De izq. a der.: Osvaldo Hurtado, Magdalena Chú Villanueva & Roberto Cuéllar

Palabras de bienvenida

Auditorio del Museo de la Nación
Lima, 3 de diciembre de 2007

Roberto Cuéllar M.

Desde sus inicios en 1987, el Curso de Elecciones y Democracia, con enfoque de derechos políticos y derechos humanos, es un espacio de reflexión política, con efecto revitalizador de la visión y perspectiva del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en las Américas. El Instituto es el auxiliar de la Corte y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de promoción de derechos humanos y democracia en la región. Desde 1999, es decir, en los albores de este siglo XXI, este curso regional constituye además un paréntesis bienal en el calendario interamericano de derechos humanos; asimismo, su naturaleza académica y sus deliberaciones son pausa vigorizante, en medio de la movida etapa electoral que estamos viviendo con más de cincuenta comicios en veinte países de la región. Precisamente entre 2005 y 2007. Este período ha tornado mucho más agitada la agenda de nuestro Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

Al dar inicio a la jornada de esta XIII edición, cumplimos con el mandato de permanente revisión del estado y de la salud de la democracia interamericana. Decenas de elecciones presidenciales, municipales, locales, regionales y especiales, así como ejercicios

de democracia directa, se han sucedido en una apretada agenda. Ésta ha saturado los cronogramas de trabajo en la promoción de la democracia, desde noviembre de 2005 cuando se inició, con las elecciones generales en la República de Honduras, hasta ayer cuando concluyó el ejercicio de referendo constitucional de la República Bolivariana de Venezuela, resuelto con estrecho y ajustado margen.

Este proceso globalizador y democratizante demuestra que nos hallamos en un período de cambio muy intenso, plagado de ansiedades múltiples y diversas, lo que define el estado anímico y generalizado, así como la motivación de concurrir a las urnas, lo que le hace muy bien a nuestra democracia. Este proceso demuestra asimismo que —aunque las elecciones no resuelven todos los problemas en las sociedades de hoy—, tales procesos exigen mucho a la paciencia de la ciudadanía, de cara a las opciones políticas.

En la perspectiva genérica, la acumulación de elecciones nos lleva asegurar, también, que la metodología democrática se ha asimilado en las Américas, pero que ahora no hay elecciones fáciles en la región. Por ello es que tal proceso movilizador ha ocurrido entre aspiraciones y entre compromisos, entre las luchas e incertidumbres políticas que llevan consigo las elecciones de hoy. Ha costado tanto conseguir más democracia formal, que podemos sentirnos muy satisfechos del buen desempeño y el mayor desarrollo del novedoso del derecho electoral interamericano, que hace veinticinco años era excepcional y muy escueto en la región.

Es mucho lo que hay que invertir en todo sentido —no sólo desde la ciencia jurídica—, para que la justicia electoral y la administración de procesos continúen saludables y muy vigorosos; a pesar de las vicisitudes locales y de las situaciones particulares que deben superarse también, y deben superarse tan pronto que todo lo que se haga en beneficio de armonizar el proceso electoral y dotarlo de más credibilidad vale la pena. Porque nuestros pueblos lo agradecen con creces, llegando con más confianza a las urnas.

Hoy nos sentimos muy orgullosos de los organismos electorales, los destacados árbitros de la contienda política que han sacado adelante la organización de esta imponente agenda de comicios y que lo han hecho realmente muy bien. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación que asumen responsabilidades cada vez mayores en el marco de los procesos electorales, lo están haciendo mejor. Aunque para los partidos políticos la satisfacción venga frenada por las incertidumbres que nuestras sociedades parecen tener acerca de su función esencial en la democracia como hoy la conocemos y como ahora la practicamos.

Ésta es, sin duda, una oportunidad excepcional para aprender que ahora se les exige que superen aquellos tiempos en que todo se resolvía a través de frases superficiales y de simples temas de campaña. Se exige ahora, por parte de la ciudadanía, una atenta escucha a la voz de los pueblos para ser competitivos, para ser más democráticos y para mantener la atención del electorado. Enhorabuena, también, a los estudiosos de la realidad electoral americana, por los nuevos ángulos de reflexión y por el riquísimo material que producen del análisis comicial, de la comparación de la justicia electoral aplicada en la región y de la proyección de la democracia hacia el futuro.

Muy larga es la lista de lecciones aprendidas en esta coyuntura electoral. Compartimos cerca de treinta misiones de observación a lo largo de estos veinticuatro meses, en la integración de los protocolos de Quito, de los protocolos de Tikal y de la exitosa Unión Interamericana de Organismos Electorales. Ya son más de 190 misiones en la historia del cuerpo electoral de las Américas. Repasamos acerca de los márgenes estrechos en los resultados comiciales, lo que confirma que el electorado se está volviendo mucho más exigente y mucho más crítico también. Exploramos sobre las posibilidades y las limitaciones de la tecnología al servicio de los fines electorales. Valoramos acerca de las nuevas funciones encomendadas a las autoridades especializadas en la materia, en lo que tiene que ver en fin con la nueva división de funciones entre

los actores políticos. Recordamos a través de este proceso electoral globalizante la tarea pendiente de llevar candidaturas con lo mejor de la ciudadanía, con una mayor y más clara participación de la mujer en la política y con ideas sólidas a los puestos de elección popular, para convencer, para persuadir, para atraer a la gente y a la juventud, de que vale la pena votar y luchar por mejorar la democracia de hoy.

No todos fueron elogios, ni es perfecta nuestra democracia. Aprendimos muchas lecciones en medio de tensos momentos de crispación o en el fragor de los intereses políticos en conflicto. Algunas, en fin, son resultado de insuficiencias y de erróneos procedimientos que deben corregirse para completar la culminación de estas jornadas electorales.

En consecuencia, este XIII Curso tiene el deber de sistematizar dicha experiencia global y hemisférica sin paralelo, para impulsar aún más el buen desarrollo de nuestras democracias. Y buenas democracias digo que son especialmente las nuestras, en lo procesal y muy calificadas realmente, así como envidiadas por varios hemisferios y continentes. Pero insuficiente es el rédito de los regímenes políticos en la balanza de la opinión ciudadana, y no se equivoca la ciudadanía de Latinoamérica y buena parte del Caribe cuando se manifiesta descontenta de los logros de la conducción política.

La nuestra sigue siendo la región más desigual en el mundo, y la política en la democracia todavía no ha logrado conseguir cambiar, ni modificar claramente, esta angustiante tendencia a la disparidad. Los dos grandes problemas humanos de América en este siglo XXI son en principio, hoy como ayer, la extendida pobreza y la creciente desigualdad, y por cierto el persistente déficit democrático y la fragilidad institucional dependiendo de qué países y sociedades se observen.

Buenas democracias son las nuestras en lo procesal, pero las expectativas de la transición han dado paso —luego de veinte

años— a una desilusión progresiva en varios países, sobre todo entre la juventud, que se aleja de las urnas y no quiere enrolarse en la política; a lo que hay que ponerle suficiente atención. Por eso digo que fue excepcional el liderazgo y el comportamiento que, con tanta madurez, emprendió la juventud universitaria en la República Bolivariana de Venezuela durante la campaña, antes del ejercicio del referendo constitucional.

Hay preocupación, en nuestra buena democracia procesal, por algunos amagos de reducir libertades, al igual que por democracias vacías de contenidos y de opciones atractivas. Tanto es así que, a través de estos ciclos electorales, las nuevas democracias apenas están aprendiendo a caminar con no pocos tropezones, y los ciclos no se han regularizado porque hay países en que las democracias envejecieron abruptamente o no han sabido dar respuestas —en forma oportuna— a los problemas de la gente de manera concreta y en tiempo razonable. Algunas, como todos sabemos, se desinflaron y desdibujaron, dejando el espacio a experimentos muy peculiares, sintomáticos, y ensayos muy aventurados en la región.

De esta manera, si bien las nuestras son buenas democracias en lo procesal, les hace falta ser más democráticas, un poco más participativas, transparentes e incluyentes. Estoy convencido de que el gran reto al futuro está en preservar, en conservar y perfeccionar esta buena democracia procesal sin la cual ninguna democracia existe y sin la cual hablar de democracia carece de sentido. Por lo tanto, hay que preguntarnos cómo hacer nuestros sistemas más democráticos, más participativos, más transparentes.

Estoy convencido de tal obligación porque tengo la certeza de que en nuestra región hay el talento, la creatividad y la visión para avizorar el horizonte que queremos para la democracia interamericana. Sé que el presidente Osvaldo Hurtado sabrá expresar mejor, con el saber y con el sabor de la experiencia política, los sin sabores y las esperanzas de nuestro desarrollo democrático y su proyección al futuro.

Agradezco profundamente la compañía del ex Presidente, su mensaje como político y el aprecio que tuvo para aceptar esta invitación, en este acto que respaldan la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú (ONPE) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, por medio de CAPEL.

Dejo para el final un particular agradecimiento al pueblo peruano por acogernos hoy. A la ONPE, uno de los tres pilares de la organización electoral de este país, que es y ha sido activa y comprometida contraparte de este curso. Un reconocimiento muy especial por su atención generosa a todas y todos en la ONPE y a su Jefa, Magdalena Chú, nuestro aprecio por haber hecho posible este XIII Curso Interamericano para más de dieciocho países de la región.

Al poner nuestra fe en esta reflexión hemisférica, mostramos la más viva aspiración por conseguir más democratización en las Américas. Tenemos siempre la esperanza de que se respeten los derechos humanos y se gobierne con equidad y justicia, especialmente para los más pobres, para las personas y comunidades más desfavorecidas, que sorprendentemente son los que más votan en esos 370 millones de personas que han concurrido a las urnas, en estos dos años, con más de cincuenta comicios en la región.

Queda pues, aquí, servida la mesa de este XIII Curso de CAPEL, para que salgan ideas y propuestas que nutran la salud y que hagan más fuerte todavía la vigencia de nuestras democracias en la región.

Inauguración

Auditorio del Museo de la Nación
Lima, 3 de diciembre de 2007

Magdalena Chú Villanueva

Doctor Osvaldo Hurtado, ex Presidente de la hermana República del Ecuador; doctor Roberto Cuéllar, Director del Instituto Internacional de Derechos Humanos; doctor Eduardo Ruiz Boto, Jefe del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil; señoras y señores Congresistas, señores y señoras Embajadores representantes de los países hermanos que nos acompañan; colegas, pares de los organismos electorales que vienen en calidad de profesores y participantes al curso; distinguidos y distinguidas participantes; señor José Thompson, Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL); doctor Fernando Tuesta, ex Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE); estimados invitados, invitadas:

A nombre de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, les expreso mi más cordial bienvenida al XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, que, como ya lo manifestó el doctor Cuéllar, desde el año 1987 viene desarrollándolo el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), por medio de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). En esta oportunidad, la responsabilidad de coorganizar este importante foro ha recaído en la ONPE, entidad peruana que me honro en dirigir.

Durante los últimos meses, la ONPE y CAPEL han preparado cuidadosamente la realización del Curso. Así, se ha buscado ofrecer a los participantes, provenientes de los países miembros, un espacio dedicado al intercambio de ideas y experiencias que contribuya a perfeccionar nuestro trabajo. El Curso nos permitirá contar con el análisis y pensamiento de destacados académicos y funcionarios quienes, recogiendo la experiencia proveniente de la región y combinándola con la abstracción científica, compartirán sus conclusiones en el ámbito de las instituciones electorales.

El presente Curso enfoca un contexto muy especial y relevante, que transcurre entre los años 2005 y 2006, correspondiente a uno de los períodos más intensos en el desarrollo de procesos electorales en América. En dichos comicios se han elegido autoridades y funcionarios que representan a todas las esferas del gobierno, tanto nacional, regional, local e incluso supranacional, como son los casos de los representantes ante los Parlamentos Andino y Centroamericano. Adicionalmente, dentro de este mismo período se han realizado distintas consultas ciudadanas sobre temas de interés nacional o subnacional.

Para nuestra institución resulta sumamente satisfactorio poder propiciar este espacio de debate y reflexión. El foro que hoy en día inauguramos, comprende sesiones dedicadas a revisar las lecciones aprendidas tanto en lo referido a los sistemas electorales propiamente dichos, como a la organización de procesos electorales y la resolución de conflictos, enfatizando su rol fundamental en el logro de elecciones transparentes y neutrales. Asimismo, teniendo en consideración su importancia dentro de la vida democrática de los países de la región, se analizará la conformación de los partidos políticos, entendidos éstos como los medios para canalizar y concentrar la voluntad de los ciudadanos. Examinaremos el rol que ellos cumplieron durante el período mencionado (2005-2006) y discutiremos diversos aspectos relacionados con los mismos y con posibles recomendaciones para proponer mejoras en su tratamiento normativo. Al final del simposio, dentro del taller de trabajo,

examinaremos las perspectivas futuras para la democracia electoral de las Américas, punto que resulta de suma importancia porque, creo, nos permitirá tener conclusiones valiosas.

Finalmente, considero que es importante decirles que esperamos que todo el aprendizaje que se obtenga en el presente Curso pueda ser utilizado en nuestros países, a fin de mejorar no solamente los procesos internos, sino también la democracia propiamente dicha. Con ello habremos contribuido de alguna manera para que nuestras regiones cada día sean más democráticas, más justas e igualitarias, con instituciones sólidas que gocen de la confianza de sus ciudadanos.

Como anfitriona y funcionaria del Estado peruano, tengo el honor de declarar inaugurado el XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. Muchas gracias.

Conferencia magistral: «El futuro de la democracia electoral en las Américas»

Auditorio del Museo de la Nación
Lima, 3 de diciembre de 2007

Osvaldo Hurtado

Hace treinta años —a principios de 1977— se inició en mi país, Ecuador, el primer proceso de transición de la dictadura a la democracia en América Latina. En los años siguientes, la democracia se extendió por todo el continente hasta cubrir su amplia geografía, con excepción de Cuba. Si por más de un cuarto de siglo, por primera vez en la historia de la región, la democracia tiene una vida tan general y difundida, viene a cuento que nos hayamos congregado para reflexionar sobre el futuro de la democracia latinoamericana.

¿Por qué se reúnen los presidentes del continente a discutir sobre los problemas de gobernabilidad de la democracia latinoamericana? ¿Por qué tantos especialistas y académicos escriben e investigan sobre los problemas que afectan al buen funcionamiento del sistema democrático? Estas son las preguntas que quisiera contestar en las siguientes líneas.

Sin duda que la democracia, en todos los países de América Latina, ha ofrecido a sus ciudadanos innumerables beneficios; un espacio de libertad y de pluralismo, participación en la vida pú-

blica, principalmente a través del sufragio, respeto pleno del derecho a nuestras vidas, al libre pensamiento y a las reivindicaciones económicas y sociales propias de una sociedad democrática. La democracia ha podido sortear las catástrofes naturales, las crisis económicas y sociales y ofrecer una mejoría notable respecto de la educación, de la salud y de la esperanza de vida que hoy en América Latina está por sobre los 70 años. Todo ello no había sucedido en la historia del continente.

Sin embargo, América Latina no progresa como otras democracias del mundo. Su tasa de crecimiento económico y el ritmo de reducción de la pobreza son inferiores a lo que se ha conseguido en Asia y en algunos países europeos. En América Latina, la democracia no funciona, no trabaja eficientemente; como consecuencia, sus resultados no alcanzan el nivel que podría conseguir si las instituciones democráticas operaran como en otras regiones del mundo. Más aún, esas instituciones no siempre son respetadas; las constituciones, las leyes referidas a la vida pública de los países latinoamericanos, en algunos casos, han sido severamente afectadas.

¿A qué se debe que democracias que nacieron hace casi doscientos años —en antigüedad sólo superadas por las democracias inglesa y norteamericana— no atinen a encontrar las rutas del desarrollo, del progreso y del bienestar?

Siempre creímos que, en el continente, la causa se encontraba en las inadecuadas instituciones políticas que se construyeron cuando se fundaron las repúblicas. Si partimos de esta reflexión, una tarea cotidiana de casi todos los países era reformar la Constitución y las leyes referidas a la participación política. Por ese camino, países como Venezuela y República Dominicana llegaron a tener más de 20 Constituciones y Ecuador se apresta a redactar la vigésima Carta política.

A pesar de tales reformas —muchas de ellas acertadas, sin duda necesarias, útiles— no mejoró la gestión democrática en el conti-

nente, pues seguimos teniendo los mismos problemas y las mismas dificultades para ejercer la autoridad, para resolver los problemas de las sociedades, para hacer que los países progresen. Más recientemente, con el auxilio de la ciencia política y los estudios empíricos sobre los problemas de las sociedades democráticas, afinamos las reformas políticas e hicimos modificaciones tanto a los sistemas electorales como a los sistemas de partidos, porque estábamos seguros de que estas reformas sí —a diferencias de las otras— asegurarían una sana y prolífica vida democrática.

En la realidad, estas meditadas reformas realizadas en algunos países de América Latina tampoco produjeron los resultados que esperábamos. Así, persiste el caudillismo, el amiguismo, el populismo, la corrupción y el autoritarismo, para mencionar los más graves problemas que afectan a la democracia en la región. Me pregunto entonces, ¿no será acaso que la respuesta a los problemas de la democracia latinoamericana se encuentra en otra parte y no exclusivamente en los campos de las instituciones, de las leyes, de la Carta política, del régimen electoral...?

Porque si no fuera así, ¿cómo explicar que las mismas instituciones democráticas funcionen muy bien en Costa Rica, en Chile, en Uruguay y, en cambio, no operen de la misma manera en otros países del continente? Porque salvando las obvias diferencias, no puede decirse que son sustancialmente distintas la Constitución chilena, la uruguaya o la costarricense, con respecto a las Cartas de Venezuela, Bolivia y Ecuador y otros países de América Latina. Recordemos lo dicho por observadores extranjeros cuando se fundaron las repúblicas latinoamericanas, esto es, que no pueden haber repúblicas sin republicanos; entonces, si se considera que tampoco es posible que existan democracias sin demócratas, quizá en el campo de los comportamientos, de las conductas, de las prácticas, de los hábitos se encuentre la respuesta a muchos de los problemas de la democracia latinoamericana. Mencionaré algunos.

La democracia se sustenta en el imperio de la ley. Así, la ley fundamental que debe ser respetada por todos los ciudadanos, por las instituciones, por organizaciones económicas, sociales y políticas es la Constitución. Pero lamentablemente el imperio de la ley no forma parte de la cultura latinoamericana. En las sociedades democráticas, las leyes no sólo se cumplen porque lo exige la autoridad, porque manda la policía, porque intervienen los jueces. En las sociedades verdaderamente democráticas, las leyes se cumplen porque en el alma de los ciudadanos se encuentra fijada la costumbre de enmarcar su conducta diaria dentro de lo que manda la ley. La sociedad democrática se caracteriza por poner el interés público por sobre el interés particular y los intereses corporativos.

Sin embargo, éste no es el caso de algunas sociedades latinoamericanas, pues no son pocos a los que en el continente les parece bien que los intereses corporativos de los empresarios, de los sindicatos y de otras organizaciones, como también los individuales, prevalezcan sobre el interés colectivo. Estos modos de ser de la sociedad latinoamericana, que vienen desde mucho tiempo atrás, desde la Colonia, han tenido enormes repercusiones en el funcionamiento de la democracia en la región.

En las sociedades democráticas exitosas hay ciudadanos cívicamente virtuosos, que cumplen sus obligaciones, que asumen sus responsabilidades, que pagan sus impuestos, por considerar que de esta manera retribuyen a la sociedad política lo que reciben de ella. Ellos son los que dan vida a la sociedad democrática, ciudadanos que no abundan en América Latina. Por ese motivo, a la hora de las dificultades, a la hora de las crisis y de las vacas flacas, los gobiernos no se encuentran con una sociedad dispuesta asumir sus responsabilidades y a realizar sacrificios para salir adelante.

Si las sociedades latinoamericanas no se guían por normas de respeto a la propiedad ajena y a los bienes públicos, ¿cómo es que los políticos se van a comportar de manera diferente? Las sociedades siempre tienen políticos que se parecen a los ciudadanos. No

es cierto que los políticos sean seres distintos, no vienen de otro mundo, no son extraterrestres; son gente que conoce a los votantes, muchos de ellos personalmente, fueron compañeros de clase en la escuela, en el trabajo, en el barrio. Si tuviéramos en América Latina sociedades honestas, tendríamos una política honesta, como en general es la política en Chile, en Uruguay y en Costa Rica, para poner tres ejemplos, o como es la política Escandinava. Ustedes conocen las investigaciones realizadas por Transparencia Internacional. Excepto los señalados, todos los otros los países de América Latina aparecen en el tercio de las repúblicas más corruptas del mundo.

Amplios sectores en América Latina aplauden el autoritarismo, por lo que no llaman la atención los abusos de poder y las violaciones constitucionales por parte de los gobernantes. Son los pueblos los que demandan gobiernos fuertes y presidentes musculosos, a los que se les tolera que no respeten la Constitución, que violen la ley, que abusen del poder, a cambio de que resuelvan sus problemas. Sociedades con estas y otras características similares tienen enormes dificultades para que operen, funcionen y trabajen las instituciones democráticas.

Pero que no se me entienda mal. Los pueblos latinoamericanos con dichas características de orden cultural deben tener también gobiernos democráticos, por lo que no se justifica en ellos ninguna otra forma de régimen. La evidencia histórica nos muestra que los países de América Latina que tienen mayor número de años con gobiernos democráticos son los que cuentan hoy con los más altos índices de desarrollo. En contraparte, las repúblicas latinoamericanas con mayor número de gobiernos dictatoriales son las que ocupan los estratos más bajos del desarrollo económico, social y político. Creo, pues, que la democracia es la mejor manera de gobierno posible.

Mas, por lo que he venido diciendo, me parece que atacar los problemas de la democracia de Latinoamérica sólo a través de la

ingeniería institucional, de las reformas electorales y de las reformas políticas es insuficiente, si no se atiende aquel otro problema referido al comportamiento de los ciudadanos. Por ello considero necesario trabajar en la creación de ciudadanía, de capital social, sin por ello abandonar la labor que se ha hecho, y debe hacerse, de ingeniería constitucional, para ir mejorando la calidad de las instituciones democráticas. En este sentido, quisiera detenerme un poco fundamentalmente en dos instituciones, por su importancia y relevancia política.

Una de estas instituciones está conformada por los Congresos nacionales. En muchos países de América Latina siguen siendo lo que fueron cuando se constituyeron las repúblicas hace casi dos siglos. Una suma de diputados y senadores, junto con un grupo de colaboradores cercanos a ellos. El Congreso nacional es una de las pocas instituciones políticas de la democracia latinoamericana que no se ha transformado, que sigue siendo igual, mientras la función ejecutiva se ha tornado enormemente compleja. Así, el Ejecutivo, de tener uno o dos ministerios ha pasado a tener docenas, de no contar con una burocracia especializada ahora posee una enorme tecnoburocracia que en ciertos países es muy competente. Como en general el Congreso carece de ella, no es un interlocutor adecuado del gobierno a la hora de discutir lo que en el mundo contemporáneo es casi el 80% de la acción pública, el debate de la política económica y de la política social. Como consecuencia, frecuentemente, no es por razones políticas ni por razones ideológicas, sino simplemente por el limitado conocimiento de los legisladores, lo que impide que los Congresos mejoren las leyes enviadas por el gobierno, añadan elementos que faltan, observen las equivocaciones y adviertan lo que conviene a los intereses nacionales.

La otra institución fundamental, de la que dependen todas las demás, es la desacreditada institución llamada 'partido político'. Digo «desacreditada institución» porque la moda latinoamericana, que viene de años atrás, es hablar mal de los partidos, achacarles todos los problemas de nuestros países. Les hacemos responsables

de aquellas culpas que sin duda han cometido y no les reconocemos ningún mérito. No conozco sociedad democrática en el mundo que exista sin partidos políticos; para parafrasear lo dicho por un importantísimo político inglés, «el partido es la peor forma de la organización de la participación política, con excepción de todas las demás». Hasta ahora, la ciencia política no ha inventado otra institución mejor que el partido político para promover la participación de los ciudadanos en la vida pública de las naciones. Por ello, me parece importante que organismos como los que organizan este decimotercer Curso Interamericano de Elecciones y Democracia dediquen una atención especialísima a reivindicar el rol fundamental de los partidos políticos.

Cierto es que en algún país de América Latina el bipartidismo, hoy desaparecido, generó errores y equivocaciones; no obstante es mejor tener un bipartidismo, con todos sus defectos, a tener un sistema de partido único. Cierto es también que en los partidos existían influencias desmedidas de algunos grupos y dirigentes, pero ello es menos malo que tener un partido que sólo responda al pensamiento y a las órdenes de un caudillo. En varios países de América Latina existen partidos muy importantes —en el Perú, sin duda, en Colombia, en Venezuela; pero a quienes creen que la política latinoamericana estaría mejor si eliminámaramos a los partidos políticos hay que decirles que ese es el modo más expedito de acabar con la democracia, pues los partidos políticos constituyen la vanguardia del sistema democrático.

Reconstruir sistemas de partidos, proteger a los que actualmente existen, vigilarlos para que sean organizaciones pluralistas, nacionales y representativas, debería ser una tarea nacional, en todas las sociedades de América Latina, si es que queremos mejorar la democracia. De los partidos vienen quienes legislan, aquellos que elaboran la Constitución y la reforman, los que definen la política económica, los que trazan las líneas de la política social, los que fijan la política internacional, los que proveen de senadores y diputados y de candidatos a los Presidentes de la República y de

gobernadores en las provincias y de alcaldes..., en general, los que administran el Estado. Si un partido político cumple todas estas funciones tan fundamentales, vitales para la vida de la democracia y para la buena atención de los asuntos públicos, ¿cómo es posible que no les prestemos la atención que se les debe, además de recurrir a todos los medios para exterminarlos?

Y ¿para qué? Para que en su lugar aparezca una organización que dice que no es partido y que sin duda lo es porque cumple todas las funciones propias de una organización partidista. Si aceptamos la definición de Sartori, de que partido es toda organización que busca el poder a través de elecciones, se verá que muchas organizaciones que dicen no serlo son sin duda partidos. ¿Qué es lo que hacen los movimientos antipartidos que hoy intervienen en los procesos electorales en América Latina? Sin duda aquello que escribió Sartori.

¿Cómo explicar que Estados Unidos se haya convertido en la sociedad más exitosa del siglo xx sin los partidos demócrata y republicano? ¿Cómo entender el milagro español sin la Unión del Centro Democrático primero, del Partido Socialista Obrero después, y del Partido Popular más tarde? ¿Cómo pensar ese trecho largo y seguro que viene transitando la democracia chilena para convertirse quizá en la primera sociedad desarrollada de América Latina, sin la Concertación Democrática, la alianza de socialistas, demócratas cristianos y otros movimientos políticos? Podría poner innumerables ejemplos más.

Bien, estos partidos ¿qué es lo que han hecho? Han tomado un acuerdo básico sobre el camino a seguir en la política económica, bajo el supuesto de que no es posible una política social de largo plazo sin una buena política económica. Están convencidos de que la política económica acertada, aún en el caso de que no existiera política social, permite reducir la pobreza. La más grande reducción de pobreza producida en la historia de la humanidad se está logrando actualmente en China gracias a la política econó-

mica, porque la política social China es la misma desde cuando se produjo la revolución dirigida por Mao. Es por el crecimiento económico del 9% anual, durante casi 30 años, que se ha generado este milagro que no había conocido nuestro planeta durante toda su existencia. Mi país, en los últimos cinco años, ha tenido una importante reducción de la pobreza sin que exista política social, gracias a una razonable tasa de crecimiento económico del orden del 5% y a las remesas de los inmigrantes, que en la realidad ha sido la única «política social» efectiva que ha existido en el Ecuador.

Entonces, en las sociedades modernas, son los partidos los que están en capacidad de dar estabilidad y continuidad a la política económica a lo largo de 20, 30 ó 40 años; ello mediante su alternancia en el poder, mecanismo necesario en el mundo moderno para pasar de una sociedad subdesarrollada a una sociedad desarrollada. Antes fueron forzosos miles de años para que un país se desarrolle. Hace apenas una centuria eran necesarios 100 años, hoy apenas se requieren 40 años para pasar de una sociedad no desarrollada a una sociedad desarrollada. Y una política económica como la anotada, en las que participen los ciudadanos a través del legitimador sufragio, sólo es posible a través de la organización política tan desacreditada llamada partido político.

Hacia la formación, hacia la perfección, hacia la democratización de esta organización que no siempre se ha comportado bien, sin duda, deben contribuir los procesos electorales, las leyes electorales y los organismos electorales. No olvidemos que un sistema electoral que facilita la simplificación del número de partidos produce colateralmente efectos económicos y sociales. Una sociedad que se volvió conflictiva y estuvo al borde de una guerra civil, como fue la sociedad chilena, ha sido capaz —con un sistema de partidos múltiples— de formar una alianza que ha ganado sucesivas elecciones de una manera extraña hasta para los partidos europeos.

La democracia en América Latina tiene muchas luces y muchas sombras. Hay países en los que va muy bien y hay países en

los que no camina. ¿Qué hacer con los países que no lograron atinar la senda del progreso para que vayan consiguiéndolo paulatinamente? Antes de entrar a esta reunión conversábamos sobre Perú. Uno de los presentes recordaba cómo era el Perú, hace poco más de diez años, tenía cerrado su horizonte de progreso, cómo ni siquiera los ciudadanos podían tener seguridad sobre sus vidas, y cómo la economía no caminaba. Hoy el Perú crece a una tasa superior a la de Chile y sus proyecciones hacia el futuro son quizá más promisorias, sin existir en realidad un sistema de partidos que haya sustituido al viejo sistema de partidos peruanos. La razón es que ha tenido líderes lúcidos, humildes, que han seguido un camino trazado hace ya varios años, que le permite a la economía del Perú crecer a las asombrosas tasas a las que hoy está creciendo, que creíamos que sólo eran posibles en Asia. Pero ¿podrá en el futuro sólo depender de este albur?

Existen, entonces, muchos caminos para hacer que la democracia mejore el bienestar de los ciudadanos, y tenemos que estar abiertos a recorrer los caminos que garanticen los principios básicos de un sistema democrático y respondan a las realidades nacionales. Caminos que a la vez permitan ir reduciendo la pobreza, ir corrigiendo las desigualdades sociales e ir consolidando la participación política.

Panel 1
Lecciones aprendidas desde la perspectiva de los sistemas electorales

Auditorio del Hotel Meliá
[Lima, 4 de diciembre de 2007]

De izq. a der.: Henry Pease, Anthony Maingot, Carlos Loyola, Sharon Sinclaire & Line Bareiro

Sistema electoral y sistema de partidos políticos en México

Fernando Ojesto

La evolución del sistema electoral mexicano ha sido paulatina y está ligada estrechamente al desarrollo del sistema de partidos políticos nacionales. En 1929, bajo la influencia del presidente Plutarco Elías Calles, se funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR), cuando Emilio Portes Gil ocupaba la Presidencia de la República. Es importante resaltar que desde su fundación fue un partido ligado estrechamente al gobierno. En 1934, el general Lázaro Cárdenas del Río, siendo Jefe de Estado, organiza el PNR, concediendo a los obreros y campesinos el derecho a votar en las elecciones internas. La reforma cardenista culmina el 30 de marzo de 1938 con la creación del Partido de la Revolución Mexicana, subdividido en cuatro sectores: obrero, militar, campesino y popular. Aunque liberal, esta agrupación reconoció la lucha de clases y pugnó por una democracia de trabajadores que buscaba paulatinamente implantar un régimen socialista. Finalmente, en 1946 el partido oficial se convirtió en el actual Partido Revolucionario Institucional (PRI).

El proceso del PRI demuestra claramente la evolución del sistema político en México. Después de 1917, a los presidentes Obre-

gón y Calles les corresponde pacificar el país, iniciar el proceso de institucionalización del Estado y la promoción del desarrollo. Sin embargo, las transformaciones quedan estrictamente ligadas al poder personal; caudillista, en el caso del primero y de hombre fuerte en el caso del segundo. Luego, el presidente Cárdenas construyó un sistema operativo que permitió establecer, en sus términos esenciales y permanentes, el contrato social populista que caracterizó la estabilidad política y social de México. Ello hizo que, por lo menos hasta la década de 1990, alrededor del Estado giraran los más diversos intereses sociales. El escritor Carlos Fuentes ha descrito esta etapa como la democracia perfecta, en donde un sistema presidencial fuerte, paternalista, autoritario, dominó la vida política nacional con exclusión de las demás fuerzas. Así, por ejemplo, en los años ochenta, el PRI seguía adelante con un poder hegemónico, indisputado, mientras que la oposición era «pálida, desvertebrada, esporádica». El PRI conservó el poder por más de 70 años.

Hasta la década de 1960, el sistema electoral mexicano funcionó sobre la base de la mayoría relativa. Ésta se aplicó a todos los puestos de elección popular, con la característica de la prohibición de la reelección del Presidente de la República y de los gobernadores de los Estados, al igual que de la inmediata en el caso de los diputados y senadores, federales y presidentes municipales. En 1962 el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), partido de derecha, y el Partido Popular Socialista de México (PPS), de izquierda, estaban exhaustos. El PARM aparecía como un germen de partido, cuyos integrantes eran antiguos militares retirados. El sistema de partido hegemónico se encontraba seriamente agotado para la década de 1970 y, por eso, en diciembre de 1977 —durante la presidencia del licenciado López Portillo—, se reforma la Constitución. Es importante resaltar los asuntos que contempló la nueva Carta respecto al sistema electoral:

- Un régimen de partidos que introduce la participación electoral de las asociaciones políticas.

- Se establece el registro abierto de los partidos políticos, condicionado a los resultados electorales. Así, sólo las agrupaciones que obtuvieren una cifra por encima del 1,5% de la votación total definitiva podrían conservar el registro.
- La presión del sector demográfico, como elemento determinante de la división territorial, obliga a crear 300 distritos uninominales y 100 diputados, de representación proporcional. Estos se eligen a través de la instauración de una fórmula electoral mixta, con dominante mayoritario. Se introduce, pues, la representación proporcional en la Cámara de Diputados.
- Diseño de un sistema preponderante de partidos. Se los define como organizaciones de interés público, no privado, que gozan de prerrogativas legales para el acceso permanente a la radio y televisión, a los medios editoriales; además, se les brinda elementos mínimos para sus actividades electorales, así como extensiones de impuestos, entre otros incentivos.

Este nuevo sistema de derecho electoral ayudó a que la oposición tuviera una verdadera presencia en la Cámara de Diputados y que su voz fuese escuchada, por primera vez, en todo el ámbito nacional. En diciembre de 1986, durante la Presidencia del licenciado de la Madrid, se reformó nuevamente el sistema electoral en el ámbito constitucional. En la exposición de motivos se dijo que: «La convicción es renovar el sistema electoral, modernizándolo con instrumentos eficaces, que aseguran la expresión justa de la voluntad nacional, la vigencia del sistema representativo, el respeto del pluralismo ideológico, la conformación que en todos los partidos disfruten de actividades iguales, y el perfeccionamiento de los mecanismos electorales, para asegurar la autenticidad del sufragio». Las reformas consistieron en lo siguiente:

- Se incrementó el número de diputados federales de 400 a 500. 300 son ahora de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.
- Se estableció la renovación de la Cámara de Senadores, por mitad, cada tres años.

Desde el punto de vista legal, se introducen lineamientos para el financiamiento público de los partidos, el cual siguió siendo predominantemente privado, proveniente de sus afiliados y organizaciones; sin embargo, se va perfilando un sistema de partidos que otorga cada vez mayores prerrogativas a éstos. Las reformas tienen por objetivo el lograr una integración más plural de la Cámara de Diputados. A inicios de la década de 1990, durante la Presidencia del licenciado Salinas, se realizan las nuevas reformas constitucionales, las cuales impactan al sistema electoral en los rubros siguientes:

- Límite a la sobrerrepresentación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados.
- Creación de una cláusula de gobernabilidad que permitiera artificialmente establecer una mayoría absoluta, del 50% más uno, en dicho órgano legislativo.
- Incremento del financiamiento público a los partidos políticos.

Finalmente, en 1996 —durante el gobierno de Ernesto Zedillo—, se vuelve a realizar una reforma electoral que gira en torno a lo siguiente:

- Mayor equidad en la contienda electoral. Para ello se establece como principio constitucional que el financiamiento público a los partidos debe ser mayor que el privado.
- Una mayor representatividad en la Cámara de Diputados y en la de Senadores. Con este fin se introduce reformas que pretenden hacer más acorde la representación proporcional con la fuerza electoral real de cada partido.

El sistema de partido hegemónico, que permitió que el PRI gobernara por más de setenta años al país, se derrumbó en el año 2000 cuando el candidato del Partido de Acción Nacional (PAN), Vicente Fox, ganó la Presidencia de la República. El diseño legal del sistema electoral permitió desde 1988 una importante presencia de la oposición en la Cámara de Diputados, lo que impidió que

un solo partido pudiera tener la mayoría requerida para reformar por sí solo la Constitución. Permitió también una opinión pública mejor informada sobre los temas de gobierno y el trabajo legislativo, mediante el debate legislativo abierto, y produjo un renovado optimismo en la participación política por medios distintos a los institucionales del partido dominante. El presidencialismo autoritario y paternalista, producto del régimen de partido hegemónico, empezó a perder terreno debido a la presión de la oposición y de la propia modernidad, de la que eran portadores los titulares del Ejecutivo. Así, el diseño del sistema electoral privilegió la pluralidad en dos rubros fundamentales:

- La relativa facilidad para la constitución de nuevos partidos políticos, bajo el aliciente del importante financiamiento público.
- La imposibilidad de lograr mayorías claras en el Congreso, debido a la fragmentación de la representación política en una multitud de partidos

No obstante, el diseño legal del sistema electoral que privilegió la pluralidad permitió la proliferación de partidos políticos sin verdadera representación social. En muchos casos los nuevos partidos minoritarios cometieron abusos, como el permitir que familias enteras ocuparan cargos de elección popular, así como que obtuvieran importantes ingresos ilícitos a través del financiamiento público ya que, al desaparecer la agrupación por pérdida de su registro legal, no existían normas para exigir el reingreso de los fondos públicos que se les destinaron. Además, mediante el sistema de coaliciones electorales, mucho de los nuevos partidos minoritarios —que posiblemente no hubieran logrado por sí mismos el umbral necesario para mantener su registro legal— lograron cobijarse con partidos mayores, obteniendo cargos de elección popular y financiamiento legal inmerecido. En cuanto a la gobernabilidad en el órgano legislativo, se permitió que partidos minoritarios sin verdadera representación cobraran una importancia superlativa en los acuerdos parlamentarios, al representar

su voto el fiel de la balanza, para que se aprobaran importantes iniciativas de ley.

Todo ello produjo una tensión entre dos principios sistémicos: pluralidad versus gobernabilidad. De esta manera, el sexenio pasado (2000-2006), el presidente Fox demostró la imposibilidad de llevar a cabo un plan de gobierno sin el respaldo de una mayoría en las cámaras legislativas y sin diálogo entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Se trató de corregir estas deficiencias del sistema electoral mexicano con la reciente reforma constitucional, del 13 de noviembre de 2007, cuyo diseño legal se encuentra en proceso de aprobación. Las medidas más importantes a implementarse son:

- Elevar el número del consejo de miembros para formar un partido político, así como la prohibición, para que los ciudadanos pertenezcan a varias organizaciones políticas al mismo tiempo.
- Exigencias mayores para formar coaliciones electorales.
- Disminución del financiamiento público y prerrogativas legales, tales como el acceso a los medios de comunicación a los partidos minoritarios.

En México, dichas modificaciones electorales están incorporadas en un proyecto de más largo alcance que es la reforma del Estado. Actualmente se discutirá, en el Congreso de la Unión, la posibilidad de constituir la segunda vuelta en la elección presidencial, con el fin de obtener de manera inmediata una mayor legitimidad del Ejecutivo federal y, también, orientar el sistema hacia un bipartidismo en el mediano plazo. Lógicamente, contra esta posición se elevan las voces que hasta ahora han favorecido al pluralismo político y el respeto a la participación y representación de las minorías.

Otro tema que se encuentra en la reforma del Estado es la reelección inmediata de los legisladores y presidentes municipales. Se pretende una revisión de las razones que obligaron a que se im-

plantara este sistema, existiendo consenso en que la prohibición de reelección, respecto de los ejecutivos, federal y locales, no debe analizarse por el momento. Como se ve, el debate actual versa sobre la necesidad de crear condiciones legales que permitan a los Ejecutivos llevar a cabo sus planes y programas de gobierno; o bien permitir que, a través de la discusión, la construcción de consensos en la pluralidad sea la que permita gobernar.

Desde mi punto de vista, estoy convencido de que cualquier disposición legal que permita la inclusión, la tolerancia, el respeto a la diversidad y a las minorías, es la vía más democrática. Y si bien ha sido difícil y costoso para el avance nacional la conformación plural y heterogénea de los órganos legislativos, hemos empezado a vislumbrar una nueva cultura y aptitud de los actores políticos, la misma que ha logrado unir visiones opuestas y avanzar en el fortalecimiento del estado de derecho, como fue el caso de la reciente reforma electoral en el ámbito constitucional.

Centroamérica y Panamá: hacia una democracia más humana

Sharon Sinclaire

Cuando empecé a buscar información para esta ponencia, encontré que realmente hemos avanzado mucho en el tema de la democracia. Hoy existe, información veraz a la mano, encuestas, etc. Desde mi perspectiva, que refleja la de un organismo electoral, actualmente es muy fácil encontrar información, a diferencia de antes, cuando no estaba bien sintetizada. Dentro de las cosas que encontré y que me encantó consultar para compartir con ustedes, fue una cita del papa Juan Pablo II en la quincuagésima Asamblea General la ONU, en Nueva York, el 5 de octubre de 1995. El Papa, en esa ocasión, dijo lo siguiente:

> Debemos vencer nuestro miedo del futuro. Pero no podremos vencerlo del todo si no es juntos. La «respuesta» a aquel miedo no es la coacción, ni la represión o la imposición de un único «modelo» social al mundo entero. La respuesta al miedo que ofusca la existencia humana al final del siglo es el esfuerzo común por construir la civilización del amor, fundada en los valores universales de la paz, de la solidaridad, de la justicia y de la libertad. Y el «alma» de la civilización del amor es la cultura de la libertad: la libertad de los individuos y de las naciones, vivida en una solidaridad y responsabilidad oblativas.
>
> No debemos tener miedo del futuro. No debemos tener miedo del hombre. No es casualidad que nos encontremos aquí. Cada persona ha sido creada a «imagen y semejanza» de Aquél que es el origen de todo lo que existe. Te-

> nemos en nosotros la capacidad de sabiduría y de virtud. Con estos dones, y con la ayuda de la gracia de Dios, podemos construir en el siglo que está por llegar y para el próximo milenio una civilización digna de la persona humana, una verdadera cultura de la libertad. ¡Podemos y debemos hacerlo! Y, haciéndolo, podremos darnos cuenta de que las lágrimas de este siglo han preparado el terreno para una nueva primavera del espíritu humano.

Cuando leí la reflexión del Papa Juan Pablo II, caí en cuenta que estamos viviendo exactamente ello, al principio de este siglo que empieza y, sobre todo, en América Latina. La frase que más me impactó fue la de que el miedo no es la coacción, ni la represión, ni la imposición de un único modelo a un mundo entero. Y creo que eso podemos aplicarlo también a los sistemas electorales: no es un único modelo el que necesitamos para resolver todos los problemas de la región. Cada país ha ido desarrollando su propio modelo de democracia, su propio modelo de representación proporcional y se adapta cada uno a su realidad, porque cada cual es diferente.

Por ejemplo, hay situaciones en Panamá que de pronto serían impensables en otras latitudes. Así tenemos la quema de las papeletas al término de la elección y el escrutinio de las actas; ello, para otros países, tal vez resulte un contrasentido. Asimismo, el uso de tinta indeleble es una variable que no utilizamos; sin embargo, para otros países es importante hacerlo. Para Panamá es así, porque nuestra historia nos impulsó a tomar decisiones como las señaladas.

Entonces, cada país debe adaptarse a su ideología, debe adecuarse a su necesidad, teniendo presente sus características sociológicas, su momento político y espiritual. De acuerdo con el último Cuaderno de CAPEL, el n.º 51, en estos últimos dos o tres años se han realizado 40 procesos electorales en la región; si agregamos los de 2007 tenemos que son alrededor de 54 comicios en un promedio de tres años. Ello quiere decir que la democracia en América Latina y el Caribe está en crecimiento y se está consolidando.

Mas ¿hasta qué punto ésta es una democracia solamente de urnas, que nos está sirviendo para legitimar gobiernos pero que no nos sirve para hacer administraciones más eficaces que representen realmente los intereses de sus pueblos? Estoy convencida de que hacia allá es adonde tenemos que ir. El reto de las dos décadas anteriores fue precisamente aquél: a través del voto popular legitimar los gobiernos, pues hasta hace pocos años el temor de toda la región era la falta de democracia en las urnas, el fraude electoral, el robo de las papeletas. Todo ello, a mi entender, ya es un tema bastante superado.

En América Latina y el Caribe se está viendo cómo los candidatos o las opciones que no ganan en una elección o en una consulta popular, con gallardía aceptan prontamente —con casos excepcionales, por ejemplo el mexicano— y acceden a la voluntad popular. Vemos, pues, que los paradigmas y las situaciones de los pueblos están cambiando, las personas estamos cambiando.

Ahora bien, como resultado de todo ello existe un problema en la región que corresponde a lo que se entiende por democracia, tanto en los ámbitos institucionales como individuales. El último resultado del Latinobarómetro muestra que las personas piensan diversas cosas sobre el tema de la democracia. Allí pues hay un trabajo pendiente dirigido a los ciudadanos, para que vayan tomando conciencia de qué es la democracia y cómo ésta debe ser vivida. Ya no es suficiente pensarla como una democracia de urna, como una democracia institucionalizada, sino una democracia —como dicen los expertos—, para llevar una vida en democracia.

¿Qué tengo que hacer yo, ciudadano?, ¿qué tengo que hacer yo, partido político para vivir una vida en democracia? El compromiso es de todos, tanto del elegido como del ciudadano —hay que informarse, saber—, y el compromiso de los gobiernos y de los organismos electorales es promover esa cultura de conocimiento.

Otro problema que enfrenta la región es el tema de la gobernabilidad. Si tenemos en cuenta que toda Centroamérica tiene un sistema presidencialista deberíamos promover la separación de los tres poderes. Ninguno de los órganos debe manejar al otro; que sea la concertación nacional, el diálogo lo que promueva la gobernabilidad. Sin embargo, en la práctica, la tendencia de los gobiernos se dirige hacia el manejo de la asamblea legislativa en búsqueda del éxito.

Ello lo vemos en la región según cómo están estructuradas las asambleas respecto a los partidos que están en los gobiernos. Así, en Costa Rica hay 57 curules, de las cuales el Partido de Liberación Nacional tiene 25 escaños (43%). El Salvador cuenta con 83 curules, y la Alianza Republicana Nacionalista tiene 34 de ellas (42%). La Unión Nacional de la Esperanza, en Guatemala, logró en la última elección 31 escaños (17%) de los 158. En Honduras, Liberación Nacional consiguió 61 (48%) de las 128 curules. En Nicaragua son 92 curules y el Frente Sandinista de Liberación Nacional tiene 37 escaños (40%). En Panamá existen 78 curules, de las cuales el Partido Revolucionario Democrático tiene 40 (51%). ¿Qué pasa? Esto se debe muchas veces a diferentes cosas, pero el factor principal es el transfuguismo político.

En conclusión, el único país en que el partido de gobierno tiene el 51% de las curules de la asamblea es Panamá. No obstante, si bien el PRD cuenta con la mayoría en la cámara legislativa, no tiene la mayoría absoluta de los escaños. Los partidos que ganan la presidencia necesitan lograr y tener mayoría legislativa para poder aprobar las leyes que exigen sus promesas de campaña o las que surgen bajo la marcha. En América Latina tenemos casos tristes de oposiciones que han bloqueado las iniciativas legislativas del gobierno, lo cual produjo inestabilidad y un sentimiento de ingobernabilidad. Hoy que hablamos de lecciones aprendidas, creo que los partidos tienen también que empezar a ver sus errores.

En América Latina se ha logrado la alternancia democrática del poder. Por ello, cuando soy gobierno debo gobernar no para mi gobierno, sino como si yo estuviera en la oposición; debo legislar igual, como si fuera oposición, porque en algún momento voy a estar en ese lugar político. Tenemos que aprender las lecciones.

Otro tema es el de los partidos y la ciudadanía. No debemos olvidar que primero y antes que nada somos ciudadanos, después somos partido, presidentes, legisladores o diputados. Los cargos que un ciudadano pueda ejercer no serán permanentes; sin embargo, su condición ciudadana es inalienable, nadie se la podrá quitar. La respuesta a todos los problemas que enfrenta la región pasa por la calidad de sus ciudadanos; se debe buscar un ciudadano informado y consciente, es decir, un ciudadano más participativo.

Los partidos políticos, no cabe duda de ello, también son la base del sistema electoral, de la democracia. Son la estructura que brinda al sistema cohesión. Son la estructura necesaria para que la democracia se desarrolle. Entonces, resulta increíble que los mismos no tengan una buena reputación ni en la opinión internacional ni en la población de sus naciones. Considero que los partidos deben comenzar a promover una buena ciudadanía, y deben empezar por el tema de la transparencia. Ser más transparentes en las gestiones internas de sus colectivos, para que la gente entienda cuál es el papel que están jugando y para que haya realmente una auditoría ciudadana sobre los procesos internos que desarrollan estas agrupaciones; por ejemplo, en el uso de los dineros de las campañas electorales y la utilización de los fondos que reciben del subsidio estatal. Si hay transparencia, la gente empezará a verlos con mejor cara, así que una de las principales lecciones que es necesario aprender es la urgencia de una auditoría ciudadana; así, debemos promover los controles, tanto desde nuestros colectivos y como miembros de la sociedad civil.

Un aspecto importante es el tema de la representación femenina. Cuando empezó a hablarse del tema de género, confieso que

yo no creía mucho en aquello ni en la necesidad de que hubiese cuotas para mujeres. Consideraba, como principio, que el hecho de que existan cuotas era de por sí discriminador; es decir, si somos todos iguales, ¿por qué necesito cuotas? Mas en la práctica la realidad es otra y me ha hecho ver que sí son necesarias las cuotas porque tenemos que cambiar la cultura. Por eso las cuotas deben ser temporales, no permanentes.

Por ejemplo, actualmente en el área de Centroamérica no hay ninguna Presidenta; tenemos sí tres mujeres que ocupan vicepresidencias: en Costa Rica, en El Salvador y en Honduras. En el ámbito ministerial encontramos que el país con más alta representación de mujeres en el Ejecutivo es Honduras (50%), son doce ministerios de los cuales seis están a cargo de mujeres. El país que le sigue me parece que es Nicaragua, que tiene cinco mujeres de trece ministros (38%). Costa Rica cuenta con trece ministras de un total de 28 carteras (27%). En Panamá hay tres ministras y, en total, el 30% del Ejecutivo está regido por mujeres. Si somos el 50 ó 51% de la población mundial, entonces quiere decir que de pronto no estamos representadas como es debido.

En la Asamblea Legislativa pasa otro tanto. El país con más representación femenina es Costa Rica, donde además de una cuota electoral la norma dice que deben estar en puestos donde puedan ser elegidas; ello quiere decir que está funcionando porque ya lograron el 38,6%, les falta poco para alcanzar el 40% que establece la legislación. Honduras tiene el 23,44%; en este país existe una situación especial, pues la Ley de igualdad de la mujer promueve que en el Ejecutivo ellas ocupen puestos altos, y esto obviamente se está haciendo valer.

En Costa Rica sucedió un hecho interesante. Recientemente hubo una agrupación feminista —el Partido Nueva Liga— que fue creada sólo por mujeres y cuando presentaron la solicitud para su inscripción, el Registro Civil costarricense se la negó. Ellas apelaron y después el Tribunal, en un fallo, señaló que era

dable la formación del partido. Sin embargo, cuando yo escuché la sentencia me quedé sorprendida, pues ¿dónde esta la igualdad de género?, ¿dónde están los hombres? Pero en realidad, cuando se hizo el análisis del fallo, de los estatutos y todo lo demás, no había alguna prohibición de que hubiera hombres dentro del partido. Entonces, sí se permitía la participación de los hombres, y el Tribunal hizo un análisis sobre eso. El órgano arbitral indicó que el término mujer utilizado en los artículos, que rige la cuota general, no puede entenderse como un sinónimo de persona, por lo que no se puede exigir que los partidos estén conformados por lo menos de un 40% de hombres; asimismo demostró que los estatutos del partido no limitaban la participación masculina. De ese fallo cabe reasaltar que su intención fue incorporar a la mujer en el ámbito político electoral del país con medidas concretas y de carácter temporal, y yo pienso que eso es algo que debemos hacer en todos los demás países, para poder promover el voto de la mujer y de las minorías étnicas, incluyendo las poblaciones indígenas.

En cuanto a los organismos electorales observamos que su papel está cambiando. Éstos ya no pueden ser solamente árbitros y tienen que dirigir esfuerzos hacia otras esferas, hacia el ámbito de la educación ciudadana, hacia la promoción de partidos y de personas conocedoras de la materia, conocedoras de la realidad. Tienen que tomar la batuta también para la reforma del sistema electoral pero no como reacción a lo vivido en los comicios, sino a un cambio basado en el estudio de la situación real. Primero debemos preguntarnos qué es lo que queremos como país, para después decidir cuál es el sistema electoral que deseamos tener. Me parece que hemos estado trabajando a la inversa, pensando antes en el sistema electoral existente y de pronto aplicamos sólo los modelos que nos son conocidos; así, no hemos visto qué otras cosas hay a nuestro alrededor o no hemos innovado en otras formas que nos permitan conseguir un mejor sistema electoral que implique también una inclusión de las minorías y una representación más profesional de todos los sectores de la población.

Por último, hay que destacar obviamente los papeles que han jugado los diferentes organismos electorales, unido ello a la creación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) de CAPEL. Hay pues un contagio de democracia en la región, el mismo que se ha ido extendiendo gracias a la participación de todos, gracias a la observación internacional que ha permitido traspolar de un pueblo a otro experiencias exitosas en función de organización de partidos políticos y, sobre todo, de materia de logística electoral. Creo que ese conocimiento que hemos adquirido no puede perderse y tenemos que promover la participación.

Para culminar, quiero anotar que lo importante aquí es convertir la democracia institucionalizada que tenemos en una democracia real y efectiva. Una democracia que la sientan realmente las personas del pueblo, que esté en sus vidas, que promueva una mayor riqueza, una mejor educación, una mejor salud..., en fin, que la democracia se sienta en aquellas personas que tienen más problemas.

Francisco Rubiales Moreno, en un libro que creo que todos deben leer, Democracias secuestradas: menos partidos y más ciudadanos para la nueva sociedad del debate (España, 2005), dice que:

> la regeneración democrática no es un problema de cantidad, sino de calidad, y creo que por ahí viene la cosa, no necesitamos más democracia, sino una democracia mejor, una democracia para ciudadanos, no puede haber democracia sin ciudadanos, no puede existir democracia descafeinada, suave. La única versión real de la democracia es la radical, la que se basa en la participación y actuación de los ciudadanos, la que proporciona la voz al pueblo ciudadano. Para ser libres necesitamos autogobernarnos, para tener derechos necesitamos ciudadanos. Solo los ciudadanos son libres.

Comparto plenamente lo expuesto por Rubiales: el cambio que hay que hacer pasa por concentrarnos en las personas, en los seres humanos como tales, más allá de si son partidos políticos o si son miembros de organización electoral. Para mí ése es el paradigma de ahora: el concentrarnos en el ciudadano, en su educación y en su libertad, en la libertad de decidir.

Lecciones aprendidas desde la perspectiva de los sistemas electorales del Caribe anglófono

Anthony P. Maingot

Es evidente que en el Caribe no hay un único sistema electoral. Lo que existe es una gran variedad de sistemas, casi igual a la multiplicidad de países que hacen de este mar un verdadero laboratorio para el estudio comparativo de tantas cosas, inclusive sistemas electorales (ver tabla 1).

Tabla 1
Sistemas electorales en el Caribe

País o territorio / Sistema electoral
Cuba
Declaración general de principios: «Guiados por el ideario de José Martí y las ideas político-sociales de Marx, Engels y Lenin». Elección cada cinco años: 614 diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, y 169 a las Asambleas Provinciales. La Asamblea (Parlamento) elige al Presidente y a los 31 miembros del Consejo de Estado (máximo órgano ejecutivo ocupado por Fidel Castro desde 1976. 70% de los 11,2 millones de cubanos no ha conocido otro líder). Partido único. No hay competencia para los escaños.

República Dominicana

Sistema pluripartidista con voto directo y secreto para todos los ámbitos del sistema político.
Balotaje.

Haití

Típico sistema posdictadura que trata de minimizar el poder del Ejecutivo. Complicado sistema electoral en varias esferas.

Caribe no-independiente

Puerto Rico

Sistema pluripartidario con voto directo y secreto para Gobernador y todos los otros ámbitos del gobierno.
Representante al Congreso puertorriqueño en la isla.
No votan en las elecciones de EE. UU. pero sí votan en las primarias de cada partido. Voz pero no voto.

Francia – Departments d'outre Mer-Caraibe

Guyana Francesa (población 200 000)
1 Senador, 2 Diputados al Parlamento Francés
Prefecto, 16 miembros del Consejo General

Guadalupe (población 452 776)
2 Senadores, 4 Diputados
Prefecto, Consejo General
Consejo Regional – Marie Galante, Les Saintes, San Barthelemew, San Martín (parte francesa).

Martinica (población 436 121)
2 Senadores, 4 Diputados

Países Bajos

Antillas Holandesas (población 220 000)

Curazao, Bonaire, San Eustaquio, Saba, San Martín (parte holandesa)

Aruba (población 72 000)

Dos grupos autónomos de Ultramar, sistema parlamentario representativo (unicameral) con lista cerrada (*closed list*).

El sistema de partido único sin competencia electoral de Cuba no se parece en nada al resto de la región. Los únicos que trataron de imitarlo de alguna manera fueron los gobiernos creados por golpe de estado en Granada y Surinam. Estos dos intentos tuvieron fines trágicos.

En el resto del Caribe —con las excepciones de Haití, República Dominicana y Surinam— existen sistemas que son extensiones de los que había y aún hay en las metrópolis coloniales. En Puerto Rico, el sistema norteamericano; en Martinica, Guadalupe y la Guyana Francesa, el sistema francés; en Aruba y las Antillas Holandesas el sistema de los Países Bajos; en el Caribe anglófono, con excepción de Guyana, el sistema inglés (Westminster). En este trabajo nos concentraremos en este último, pues en dichos países es donde hay un continuo debate sobre lo bueno y lo malo del sistema inglés, el «First-Past-The-Post» (FPTP) o de simple mayoría.

Tabla 2
El Caribe insular: estadísticas básicas

Países	Población (x 1000)	Área (km²)	PBI (1998) per cápita	Idioma
Estados independientes*				
Islas				
Cuba	11 000	114 500	---	Español
República Dominicana	7 600	49 000	1 799	Español
Haití	7 000	28 000	208	Francés y C
Jamaica	2 500	11 000	1 559	Inglés
Trinidad y Tobago	1 290	5 000	4 618	Inglés
Bahamas	272	13 900	12 944	Inglés
Barbados	261	430	7 894	Inglés

Países	Población (x 1000)	Área (km²)	PBI (1998) per cápita	Idioma
Santa Lucía	153	620	3 907	Inglés y C
San Vincente/ Granadinas	127	390	2 635	Inglés
Granada	108	340	3 347	Inglés
Antigua/Barbuda	92	440	8 559	Inglés
Dominica	96	750	3 310	Inglés
San Cristóbal y Nieves	48	270	6 71	Inglés
Continentales				
Guyana	760	215 000	825	Inglés
Surinam	457	163 000	710	Holandés
Belice	211	23 000	2 725	Inglés
Territorios dependientes**				
Guadalupe (F)	413	1 710	12 287	Francés y C
Martinica (F)	371	1 100	14 524	Francés y C
Guyana Francesa	135	90 000	13 044	Francés y C
Antillas Holandesas	197	800	11 698	Holandés y otros
Aruba (H)	77	90	16 186	Holandés y otros
Islas Caimán (Reino Unido)	33	264	23 966	Inglés
Islas Vírgenes Británicas	17	150	14 010	Inglés
Islas Turcas y Caicos (RU)	14	417	7 061	Inglés

Países	Población (x 1000)	Área (km²)	PBI (1998) per cápita	Idioma
Montserrat (RU)	11	102	3 846	Inglés
Anguila (RU)	10	90	6 937	Inglés
Puerto Rico (EE. UU.)	3 700	8 900	9 815	Español
Islas Vírgenes (EE. UU.)	104	347	12 038	Inglés

Notas:
C = Lengua local creolé
* Norman Girvan, Discussion Paper n.º 17. París: UNESCO (agosto de 1997), tabla 1.
** Víctor Bulmer-Thomas, Integration and Trade, vol. 15 (2001), tabla 10.

El debate sobre sistemas electorales

Tanto Maurice Duverger (Political Parties, 1959) como Seymour Martin Lipset (Political Man, 1960) concluyeron que todo sistema que conduce a la existencia de dos partidos es superior a aquellos que llevan al multipartidismo.[1] Lipset, además, mantiene que «the elections of officials on a territorial basis is preferable to proportional representation». Duverger no fue tan categórico sobre la representación proporcional. Él concluyó que el sistema de representación proporcional variaba según el tipo de sociedad y el «temperamento nacional» de cada país. Con algunas notables excepciones,[2] el debate sobre sistemas electorales en la academia norteamericana, tipo Duverger y Lipset, disminuyó después de la década de 1960.

1 Duverger, Maurice, *Political parties, their organization and activity in the modern state*. Londres-Nueva York: Methuen-Wiley, 1959; Martin Lipset, Seymour, *Political Man; the social bases of politics*. Garden City, Nueva York, Doubleday, 1960.

2 Cf. Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1967; Lakeman, Enid, *How Democracies Vote: A study of electoral systems. Londres*, Faber, 1974.

Eso fue así hasta las elecciones presidenciales del año 2000, cuando quedó revelado lo fundamentalmente problemático del sistema electoral norteamericano. Como el sistema y los procesos en EE. UU. tienden a influir sobre los países del Caribe, vale la pena explicar por qué hubo un cambio en la actitud hacia el sistema electoral estadounidense. Más allá del debate en EE. UU., está el caso de países con sociedades segmentadas o con altos grados de conflicto social, lo que hace imprescindible que el debate continúe.

El sistema electoral en EE. UU. y la elección de 2000

La primera ex colonia inglesa en adoptar en parte el sistema electoral británico fue EE.UU. El miedo de la élite inglesa al voto directo de las masas urbanas llevó a adoptar el sistema del FPTP. Como dicen muy claramente dos constitucionalistas norteamericanos, debido a que se escogió un sistema que restringía el gobierno por la mayoría: «The framers were particularly concerned about the potential damage to property rights that a popular majority of citizens with little property might inflict on the minority with greater property».[3]

En EE. UU. eso resultó en el hecho de que ni el Presidente ni el Vicepresidente son elegidos por el voto popular directo sino por el Electoral College o el Colegio Electoral. A cada Estado se le asigna dos votos por los dos senadores, más un voto por cada representante. Ello le da a los Estados pequeños un peso desmesurado, lo que llamo «el costo democrático». En tres ocasiones (1876, 1888, 2000) el candidato que perdió el voto popular ganó la presidencia. Miremos el ejemplo de las elecciones de 2000:

[3] Lane, Eric y Michael Oreskes, *The Genius of America*. Nueva York, Bloomsbury, 2007.

California: 2 senadores + 52 representantes = 54 votos en el Colegio Electoral, dando 658 000 personas por voto electoral.

Wyoming: 2 senadores + 1 representante = 3 votos en el Colegio Electoral, dando 170 000 personas por voto electoral.

Total votos populares directo por candidato presidencial en 2000:

Gore:	51 003 894
Bush:	50 459 211

Con casi 600 000 votos populares de ventaja para Gore, la elección dependía del voto electoral de Florida. Con 6,5 millones de votos emitidos, Bush llevaba una ventaja de 537 votos cuando la Corte Suprema negó la petición de un recuento. Por 537 votos populares directos, Bush ganó los 25 votos de Florida al Colegio Electoral, lo que le dio 271 votos frente a los 266 de Gore. Fueron estas elecciones las que más han contribuido a una nueva evaluación del sistema electoral estadounidense en función de su efecto sobre la sociedad en general.[4] Este debate puede tener influencia en el Caribe anglófono donde se sigue muy de cerca procesos en EE. UU.

El legado británico

El único país europeo que usa el sistema de «*First-Past-The-Post*» (FPTP), o de simple mayoría, es el Reino Unido. Este sistema, en

[4] Cf. el estudio crítico de Larry J. Sabato, *A More Perfect Constitution*. Nueva York, Walter and Co., 2007. Hasta el momento, las legislaturas de trece Estados han votado a favor de usar el sistema de voto popular y directo para la elección del Presidente (ver <http://www.candidatousa.com/ME2/dirmod.asp> (12-3-07).

las palabras del profesor W. J. M. MacKenzie, se justifica más por su uso histórico que por la lógica. Ello queda clarísimo en las elecciones británicas de 1997, como explica un grupo de estudiosos ingleses: «[...] it is a measure of FPTPs unproportionality that the Referendum Party manages to get more votes than most of the parties that got MPs elected . . . but did not get a single MP. If PC [Plaid Cymru, partido nacionalista galés] can get 4 MPs on 161,000 votes, surely a party [Referendum] with over 800,000 votes should get some MPs too».[5]

Ese sistema histórico se trasladó a todas las ex colonias británicas con los siguientes argumentos:[6]

- Se ha usado históricamente en Gran Bretaña y sus colonias, por lo que los pueblos conocen el sistema.
- Es el sistema más simple en función de la facilidad de contar los votos y por no necesitar fórmulas matemáticas complejas.
- Aumenta las probabilidades de tener un sistema de dos partidos: un partido mayoritario de gobierno y una «oposición leal» (es decir, evita el pluripartidismo con sus constantes coaliciones).

Si aceptamos el principio de que las elecciones —más aún, el sistema electoral en su conjunto— son el «corazón» de la democracia representativa, pues ellas hacen posible el derecho de los ciudadanos de decidir cómo y por quiénes son gobernados, el sistema de FPTP no llena esos requisitos en todos los casos. Igual que en EE. UU., lo que sucede en algunas de las islas anglófonas demuestra claramente lo que en este trabajo llamo el «costo democrático» y los costos sociopolíticos del sistema FPTP.

5 Ver <http://www.keele.ac.uk/depts/po> (12-3-07).

6 Cf. el documento sobre sistemas electorales del European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD) disponible en <http://ecprd.europarl.europa.eu>.

El Caribe anglófono

Cuando se analizan tantos casos como los que existen en la Comunidad del Caribe (CARICOM), hay que tener en cuenta lo que Duverger dice sobre diferentes sistemas sociales: no todos responden del mismo modo a sistemas electorales. De allí que hay que notar que el colonialismo británico legó un sistema electoral (el FPTP) a todas sus colonias. Hay sólo un caso donde el gobierno británico reconoció que el sistema FPTP era antidemocrático: el caso de la Guyana británica (hoy Guyana). Además de su incidencia para la política guyanesa, este caso es importante, pues contribuyó enormemente al perjuicio contra el sistema de representación proporcional. El motivo fue que, en 1953, el PPP (partido marxista de Cheddi Jagan) había ganado 75% de los escaños con 51% del voto, y en 1957 64% de los escaños con 47% del voto; así, el gobierno colonial inglés (con amplio apoyo del Departamento de Estado de EE. UU.) decidió cambiar el sistema por el de representación proporcional. La razón era obvia: sacar del poder a un partido que se había alineado con Moscú. Una vez introducido el sistema de representación proporcional y con un sospechoso aumento en el registro electoral y permitiendo el voto por «proxy» en las diásporas de Londres y Nueva York se alcanzó la meta geopolítica: se derrotó a Jagan.[7] El fraude electoral continuó hasta 1992, cuando un más moderado PPP volvió al poder. Todo esto tuvo que esperar hasta la muerte del caudillo afroguyanés Forbes Burnham, en 1985. Hoy Guyana usa el sistema «Hare»,[8] con modificaciones, para garantizar la representación por género y de zonas indígenas. Sin embargo, los resultados de todas estas manipulaciones electorales han sido muy negativos, con una in-

[7] El estudio definitivo sobre esto es el de Greene, Edward, «The 1968 General Elections in Guyana and the Introduction of Proportional Representation», en Munroe, Trevor y Lewis, Rupert (eds.), *Readings in Government and Politics of the West Indies. Jamaica, Mona*, UWI, 1971, pp. 134-144.

[8] El cociente Hare, método creado por Hare Niemeyer, sirve para calcular los escaños o la cuota mínima obtenidos en una votación. Para mayor información consultar <http://es.wikipedia.org/wiki/Cociente_Hare>. (N. del E.)

tensificación del conflicto entre el 49% de la población que es indoguyanesa y el 32% afroguyanés.

La falta de lógica democrática continúa en el resto del Caribe anglófono. Los casos de Jamaica y Trinidad y Tobago, durante las difíciles y conflictivas décadas de 1960 a 1980[9], demuestran claramente el «costo democrático» del sistema FPTP y los costos sociopolíticos para la sociedad.

El caso de Jamaica

El costo democrático y los daños políticos y económicos de tres elecciones críticas en Jamaica fueron severos (ver tabla 3).

Tabla 3
Los 'costos' democráticos de las elecciones en Jamaica

	1972[1] (Votos: 78,00%)		1976[1] (Votos: 85,21%)		1980[2] (Votos: 75,50%)	
Votos ganadores	204 779	267 735	318 180	417 768	432 766	317 650
	[43,4%]	[56,36%]	[43,2%]	[56,8%]	[57,6%]	[42,3%]
Escaños	15	37	13	47	51	9
	[28,8%]	[71,1%]	[21,6%]	[78,3%]	[85,0%]	[15,0%]
Costo de cada asiento o escaño	13 651	7 236	24 475	8 888	8 485	35 294

[9] Sobre los conflictos ideológicos y raciales de estos años y cómo los sistemas electorales exageraban la noción de «mandatos», cf. Maingot, Anthony P., «The Difficult Path to Socialism in the English-speaking Caribbean», en Fagen, Richard R. (ed.), Capitalism and the State in U.S.-Latin American Relations. Stanford, CA., Stanford University Press, 1979, pp. 254-301.

	1972[1] (Votos: 78,00%)		1976[1] (Votos: 85,21%)		1980[2] (Votos: 75,50%)	
Costo aritmético Exacto por asiento (1)	[9,086]		[12,265]		[12,506]	
'Costo' democrático (2)	–4 565	+1 850	–12 265	+3 377	+4 021	–22 788
Asientos sobre una base de representación proporcional	22,5	29,4	25,9	24,1	34,6	25,4

Cálculos: (1) El costo total del voto dividido por el número de escaños en casa.
(2) El plus (+) o el déficit (–) de votos necesario para conseguir un asiento relativo al costo justo.

Fuentes: (1) «Election 1980.» *A Special Gleaner Publication for Voters*, 18 de octubre de 1980, pp. 11-13.
(2) *Sunday Gleaner Election Feature*, 2 de noviembre de 1980, p. v.

Dos características de estas elecciones quedan claras: a) La desmesurada victoria en función de los escaños parlamentarios no se ajustaba a la victoria en términos populares. b) El «costo democrático» en cada elección fue enorme. Las consecuencias fueron nocivas:

- El People's National Party (PNP) de Michael Manley interpretó su victoria en 1972 y especialmente en 1976 como un «mandato» para cambios radicales en el sistema económico y en las relaciones internacionales. Comenzaron los ataques contra EE. UU. y el acercamiento a Cuba. En 1980, el Jamaica Labour Party (JLP) de Edward Seaga tomó su victoria como un mandato para desmantelar el programa socioeconómico y la política exterior del PNP: un acercamiento casi sin reservas con EE. UU. y la expulsión de los cubanos. En ninguno de estos dos casos había un «mandato», un apoyo mayoritario popular para iniciar tales reformas. No llegaron a nada.

- Para consolidar sus posiciones en los distritos seguros (*safe seats*), cada partido dirigía fondos (y armas) a sus distritos, reforzando así el fenómeno de las «comunidades cuartel» (*garrison communities*) y, por ende, la violencia política. Esta violencia es, hoy en día, endémica en la sociedad jamaiquina, un fenómeno que le debe mucho a este sistema electoral de «*winner takes all*».
- El sistema contribuyó a la permanencia en la dirección política de los partidos de «líderes históricos» que ya habían agotado las ideas y las energías políticas. Ha habido poca circulación de élites políticas en la isla, lo que hay es un estancamiento de liderazgo. Solamente la muerte parece retirar a estos dirigentes.

Igual situación ha existido en Trinidad y Tobago, pero con resultados más nocivos.

El caso de Trinidad y Tobago

La creciente tendencia hacia el voto racial (afro e indotrinitario) está clara. En las elecciones de 1956 (anteriores a la independencia), había un 41% de los votantes que escogió entre partidos basados en principios ideológicos, no raciales. Ya para 1966, solamente el 13% votó por partidos ideológicos.

Tabla 4
Elecciones en Trinidad y Tobago
(1956 y 1966)

1956					
Partido	N.º de escaños obtenidos	Total de votos contabilizados	% de votos contabilizados	Escaños sobre una base	Costo democrático
PNM	24	105 153	38,7	13	8 088
PDP	14	55 148	20,3	5	11 029

1956					
Partido	N.º de escaños obtenidos	Total de votos contabilizados	% de votos contabilizados	Escaños sobre una base	Costo democrático
Butler Party	20	31 071	11,0	2	15 535
TLP-NDEP	11	13 692	55,0	2	6 846
POPPG	9	14 019	56,0	0	---

Costo justo aritmético por asiento (votos/asientos) = 11,314

1966					
Partido	N.º de escaños obtenidos	Total de votos contabilizados	% de votos contabilizados	Escaños sobre una base	Costo democrático
PNM	36	158 573	52,41	24	19
DLP	36	102 792	33,98	12	12
Liberal	36	26 870	8,88	0	3
Workers and Farmers	36	10 484	3,46	0	2

Fuente: Comisión de Constitución de Trinidad y Tobago, Report of the Constitution Commission (Puerto de España, 22 de enero de 1974), tabla 3.

Los partidos ideológicos no ganaron un solo escaño. Con la sociedad dividida entre los dos grupos raciales mayoritarios, las identificaciones étnicas se intensificaron y radicalizaron: el PNM afrotrinitario y el DLP junto con el UNC indotrinitario. No es nada extraño que la sociedad estuviera muy receptiva a influencias internacionales. Los indotrinitarios miraban (y miran aún) a la India, los afrotrinitarios a EE. UU., en este caso al movimiento «Poder Negro» (Black Power). El fracasado intento del movimiento de «Poder Negro» en 1970 de dar un golpe de estado se nutrió

ampliamente de esta atmósfera cargada de odios raciales. Igual se puede decir del intento de golpe de estado de 1990 de los Musulmanes Negros que resultó en decenas de muertes y la destrucción de gran parte de la ciudad capital, Puerto de España.

De que el sistema electoral ha contribuido y sigue contribuyendo a las divisiones raciales, incluyendo a las características étnicas de la criminalidad —pues es evidente que la mayoría de las víctimas de los asesinatos, secuestros y robos son indotrinitarios—, ha quedado claro en las más recientes elecciones del 5 de noviembre de 2007.

Tabla 5
Elecciones – Trinidad y Tobago
5 de noviembre de 2007

Partido	Voto popular		Escaños	Costo de cada voto* (Costo democrático)	Base proporcional
	Votos	%			
PNM	299 813	46	26	11 531	19
UNC-A	194 425	37	15	13 000	13
COP	148 041	23	0	148 041	9

■ * Basado en el costo «Real/justo» de 15 665 por voto (642 279 ÷ 41).

Es decir, el partido victorioso recibe el 63% de los escaños con 46% de los votos, mientras que un 23% de los votantes queda sin representación. Ello se puede justificar solamente con argumentos de tipo sofista como este editorial en el periódico más importante de la isla, el *Trinidad Guardian*: «[...] even though the winning party may have received less than 50% of those who cast their ballots, their legitimacy cannot be questioned, given the fact that the winning party is likely to command a majority of seats in the Parliament» (6 de octubre de 2007).

Hay que tener en cuenta que la influencia colonial británica no se limita al sistema electoral. En lo judicial, a pesar de tener una Corte Suprema caribeña, el Judicial Committee of the Privy Council de la Cámara de los Lores británica sigue siendo la última corte de apelaciones de todas las ex colonias en el Caribe, menos de Guyana.[10] El Senado de la isla es nominado, no elegido, como en el Reino Unido. El partido victorioso nomina dieciséis senadores, la oposición coloca seis, y el Presidente de la República designa nueve después de «consultas» con el gobierno y la oposición. El Presidente, a la vez, es elegido por un comité electoral compuesto de diez senadores, el Presidente (*Speaker*) de la Cámara de Representantes y doce parlamentarios. Es clarísimo que la decisión del partido mayoritario es concluyente en la selección del Presidente.

En dicho proceso electoral de 2007 —como en los anteriores— no se discutió ninguno de los problemas fundamentales que agobian a la sociedad: el crimen, el tráfico y uso de drogas, la salud pública, la educación, ni mucho menos sobre el anunciado plan del partido victorioso (el PNM) de cambiar el sistema Westminster británico a un sistema presidencial. ¿Cuáles serían las implicaciones para una democracia más representativa si se abandonan aquellos puntos positivos del sistema parlamentario Westminster en favor de más concentración en el Ejecutivo sin hacer cambios en el sistema electoral de FPTP? ¿Qué consecuencias tendrán para una sociedad dividida racialmente y con grandes sectores de la población excluidos del juego político por el sistema electoral?

Se repite en Trinidad y Tobago en 2007 el caso de Jamaica: una victoria con 46% de los votos emitidos se interpreta como un mandato para hacer cambios fundamentales en el sistema constitucional.

[10] El actual Presidente de la Caribbean Court of Justice, Michael de la Bastide, explica que el Privy Council tiene más jurisdicción sobre casos caribeños que sobre casos ingleses. Cf. «Putting Things Right and the Caribbean Court of Justice», *The Seventh William G. Demas Memorial Lecture*, Jamaica: Montego Bay, 16 de mayo de 2006.

Conclusiones

Todos los sistemas electorales tienen lo que en inglés se llama «*the effective threshold*», para que un partido gane representación en un Parlamento. En Dinamarca el threshold es el 3%, en España es un 4%, en Austria 4% y en Alemania el 5%. Lo que caracteriza el sistema electoral de las Antillas anglófonas, sin embargo, es un «*effective threshold*» real que en el caso reciente de Trinidad y Tobago llega al 23%. Esta desproporcionalidad es lo que he llamado un «costo democrático» y es fundamentalmente antidemocrático. Además, hay que considerar lo siguiente:

- Sin límites en la reelección, el sistema garantiza la permanencia de los líderes. Los cambios de estos dirigentes han llegado vía la muerte o una enfermedad debilitante. No hay significante circulación de las élites, ni en el gobierno ni en la oposición. El estancamiento en la discusión y debate político es evidente.
- Si es cierto, como dice Seymour Martin Lipset (*Political Man...*) que las elecciones y los partidos políticos son substitutos para la lucha de clases («the democratic translation of the class struggle»), al eliminar del juego político a amplios sectores sociales este sistema neutraliza esa función con dos posibles efectos: a) desplaza la política hacia problemas intratables e insolubles —como es el conflicto y la violencia racial, o b) incentiva a estos sectores marginados a recurrir a la corrupción para alcanzar metas sociales.
- Quizá el impacto más negativo a largo alcance, en algunas de las islas, esté relacionado con el concepto de ciudadanía. En lugar de cultivar ciudadanos nacionales, el sistema cultiva sectarios parroquiales (*partisan parochials*). El cultivo del concepto y la conciencia de ciudadanía son igual al de comunidad nacional. Ambos requieren la participación generalizada de toda la sociedad. En las palabras de T. H. Marshall: «There is no universal principle that determines what those rights and duties shall be, but societies in which citizenship is a developing institution create an image of an ideal citizenship against which

achievement can be measured and towards which aspiration can be directed».[11]

Esta falta de sentido de la ciudadanía compartida se vuelve verdaderamente tendenciosa cuando el líder de un partido victorioso, de apoyo claramente racial, le atribuye su victoria a Dios: «This is God's victory and we give Him thanks and praise» (*Newsday*, 6 de noviembre de 2007). Estas fueron las palabras del líder del PNM en Trinidad y Tobago, un conocido *born again* Evangélico. Para entender el nocivo impacto de esta atribución a Dios hay que acordarse de que el 42% de la isla es indotrinitario (85% hindú, 10% musulmán y el resto compuesto por católicos y presbiterianos), lo que fue claramente resultado de un sistema electoral poco democrático.

En 1971, el gobierno de Trinidad y Tobago —que apenas había sobrevivido un intento de golpe de estado por un movimiento de «Poder Negro»— decidió establecer una comisión para la reforma de la Constitución. Después de tres años de consultas populares, encuestas y estudios de tipo «panel», la Comisión concluyó que el mayor culpable de la tensión e inestabilidad social era el sistema electoral.12 Cada elección dejaba marginado a importantes grupos, mientras ahondaba la participación partidaria sobre la base étnica. La Comisión recomendó el sistema electoral de «Mixed Member Proportional» (MMP). El gobierno, casi sin discusión alguna, rechazó el informe de la Comisión en su totalidad haciendo caso a la oposición absoluta por parte del Primer Ministro a las recomendaciones sobre el sistema electoral. Ello fue en 1973. En 1990 hubo otro intento de golpe de estado. Nada de esto ha conducido a la élite política a discutir las recomendaciones de la Comisión Constitucional de 1974. La sociedad sigue dividida y en suspenso sobre cuándo ocurrirá la próxima crisis.

---

11 Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*. Nueva York, Doubleday, 1964, p. 92.

12 *Report of the Constitution Commission*, Puerto de España, 22 de enero de 1974, pp. 112-126. El autor de este artículo fue miembro de la Comisión.

La construcción y perfeccionamiento de la representación en el Perú

Henry Pease

Si tomamos las últimas elecciones presidenciales como punto de partida, el Perú salió de la posible crisis al aplicar la segunda vuelta, y con algo más de tres puntos porcentuales de distancia. El país se dividió en dos. Si lo miramos geográficamente, todo el sur andino quedó claramente al frente. La segunda vuelta es un método que da legitimidad, ciertamente, pero que no es suficiente. Obliga a repensar por qué se presentan estas distancias, las cuales podemos apreciar en cualquiera de las encuestas que muestran descontento con la democracia, y que señalan también la presencia de una cultura política poco democrática y de larga data.

Si analizamos en retrospectiva, el Perú ha tenido más gobiernos militares y autoritarios que democráticos; así, en mi opinión, siempre hemos visto con desconfianza y con distancia a la democracia representativa. Recuerdo particularmente que en la década de 1960, en la universidad, aprendíamos a discutir sobre democracia, desconfiando; y si vemos cómo funciona la representación, encontramos rápidamente que la ciudadanía tiene largas razones para seguir recelando aún ahora. Por ello, hay que pensar cambios en la dimensión institucional; éstos, si bien no van a resolver por sí

mismos las distancias, pueden hacer que las mediaciones políticas funcionen. Algo tan sencillo como decir que la representación represente, que los parlamentarios, o los consejeros regionales o los regidores municipales, representen —en lugar de aspirar de ejercer funciones ejecutivas—, es algo que nos obliga a revisar el funcionamiento de las instituciones representativas.

Para graficar mi exposición quiero comentar primero ciertas cifras, algunas encuestas especialmente del Latinobarómetro que muestran problemas de fondo de la ciudadanía peruana con respecto a la forma en que estamos funcionando. A partir de allí veremos cómo podemos pensar algunos cambios en el sistema electoral que ayuden a que la representación sea vista como una herramienta que efectivamente representante. Por ejemplo, acá a la gente le gusta votar. El 88% ha sufragado en las últimas elecciones, solamente nos gana Uruguay en América Latina con 90%; pero menos de la mitad de esos ciudadanos que han votado piensan que su voto ha sido útil para lo que están buscando, para sus intereses; y, más aún, un 22% considera que participar en movimientos de protesta en más eficiente.

Si tomamos en cuenta datos de este tipo, podemos ver por qué hay una distancia que debemos remontar, si queremos consolidar la democracia. Y ya en el Perú tenemos experiencia de no haber llegado a una fase de consolidación, por lo menos en la transición que empezó en 1980 y se interrumpió con Alberto Fujimori.

Más o menos la mitad de los consultados considera indispensable la existencia de partidos políticos, pero hay un fuerte 23% que no los cree necesarios para la democracia. Así, hay sólo un 20% que piensa que el gobierno sirve a todos, trabaja por los intereses de la mayoría. Es decir, la mayor parte de los electores está pensando al revés, está pensando que se gobierna para otros intereses.

Probablemente, si vemos un análisis de la economía y de las políticas sociales encontraremos que esas distancias tienen bases obje-

tivas. No pretendemos resolver esas distancias con cambios institucionales, pero la política tiene la función de acercar e integrar, y por tanto hacer que funcione bien una representación. Es importante que las relaciones en la sociedad se miren de otra manera. Hay aquí algunos resultados de las encuestas de 2007 que hablan por sí solos: el 96,5% declara para CPI que confía poco o nada en el Congreso. En julio de ese año, el 75% desaprobaba al Parlamento que se eligió doce meses antes; pero algo más significativo, el 81% expresó no sentirse representado en ese Parlamento, y ello es parte de lo que creo tiene relación con el sistema electoral, aunque no sólo con él. Consultamos en una posterior encuesta de la Universidad Católica sobre si se podía crear una disposición que vacara automáticamente al que dejare su partido, pues la elección se produjo en una lista determinada y no en otra, y el 67% estaba de acuerdo con eso; así, se observa también que hay una amplísima mayoría (63,4%) que está insatisfecha o muy insatisfecha con la democracia.

Si ése es el punto de partida, ¿qué debiéramos esperar de una reforma política? Si queremos consolidar la democracia en el Perú, hay que sincerar y buscar las instituciones de la democracia representativa. En esa dirección se están examinando planteamientos que lleven a que la democracia no defraude y que el ciudadano no se sienta estafado. Creemos que los cambios para hacer posible un país equitativo son lentos y serán lentos, pero la transparencia y el sinceramiento institucional van ayudar a que podamos pasar en paz ese proceso. Es decir, como todo no se puede lograr a la vez hay necesidad de que las instituciones ayuden a viabilizar dicho proceso. Es en esa dirección que hemos trabajo algunas propuestas, las cuales no podré explicar en su totalidad, pero sí enunciarlas.

Buscar personalizar el sistema electoral es algo que corresponde a toda sociedad, la misma que en la actualidad está tan fuertemente influida por los medios de comunicación. En este caso la propuesta, que es parte de la iniciativa de Fernando Tuesta, es buscar que la mitad de los representantes al Congreso —en un modo, con el número actual serían 60 y en otro esquema con una Cámara

ampliada serían 75—, sea elegida por distritos uninominales. Ello permitirá brindar un mayor acercamiento de lo que hoy en día se da con la elección proporcional a través de los departamentos. Eso se combinaría con el otro 50% elegido departamentalmente, pero haciendo modificaciones a los actuales distritos electorales. Concretamente, se trata de que la representación del departamento de Lima, primero, recupere para las provincias que no son la capital nacional, su antiguo distrito electoral de «Lima y Provincias» y, en segundo lugar, subdivida la capital metropolitana —que tiene un electorado muy grande— en por lo menos los cuatro conos, los que ya se distinguen en la ciudad. Esto mismo será necesario aplicarlo en otras partes del país, en donde algunas capitales de departamento han crecido mucho, como Arequipa, Chiclayo y también Trujillo, con el fin de que puedan distinguirse del resto de los departamentos que en este momento están dejando sin representación a otras provincias.

Sin embargo, cuando hablamos de democracia representativa tenemos que referirnos a los tres ámbitos de gobierno: ejecutivo, legislativo y municipal/regional. A escala nacional es importante romper la simultaneidad perfecta que hay entre la elección de Presidente y la elección de representantes al Congreso. No solamente porque eso subordina demasiado al parlamentario respecto del caudillo, que generalmente es el aspirante a la presidencia, sino también por la necesidad de que la gente tome mayor conciencia de lo que son los representantes al Congreso.

Aquí una de las alternativas, la que ha tenido mejor tratamiento en encuestas (concretamente en una bastante amplia que hizo el PNUD), la mayor parte de la gente quiere reducir a dos años y medio o tres el mandato parlamentario, y la primera solución es esa: hacer elecciones cada dos años y medio a mitad de cada período presidencial. Otra posibilidad es la de renovar la mitad de los congresistas a la mitad del mandato presidencial. Lo que queda claro es que el Parlamento no soporta cinco años en este país; en dichas condiciones, el actual Congreso no ha llegado al segundo año con

una legitimidad deseable, el anterior tampoco y, probablemente, los siguientes tampoco. Si se mantiene la posibilidad de reelegir parlamentarios, no hay ninguna razón para forzar a que el período sea quinquenal, y si la hay sería muy importante que tenga una renovación a la mitad, aunque sea por razón de calendario. Eso posiblemente legitime a la institución como conjunto.

No obstante, el tema no solamente está circunscrito al Parlamento. En el Perú hay que recuperar también condiciones mínimas de democracia representativa tanto en los consejos regionales como en los consejos de gobierno municipal, distrital y provincial. Ello se perdió hace buen número de años cuando la ley legitimó la mayoría absoluta y automática; de esta manera, hoy gana un alcalde sólo consiguiendo 17% de la votación. Lo único que esta modalidad ha traído es que los consejos no funcionen como entes de fiscalización. Sería preferible —y aquí lo planteamos—, revisar la Ley Orgánica de Municipalidades junto con las leyes regionales para simplificar y quitarles funciones administrativas a los consejos con la finalidad de que éstos sean una instancia deliberante. Y es que el tema de la deliberación es fundamental en la democracia representativa. Lamentablemente esto no ha sido recalcado en nuestra cultura política; y así cuando uno le pregunta al ciudadano peruano ¿qué cosa es gobernar?, le va a contestar: «gobernar es mandar», y si uno le pregunta por la deliberación, le va a decir que: «deliberar es perder el tiempo».

Las referencias anteriores son realidades que hemos experimentado y que, además, han uniformado nuestra historia republicana. Sin embargo, cuando estudiamos los cuatro principios de la democracia representativa y los vemos a lo largo de los diferentes gobiernos representativos en la historia del país, nos damos cuenta de que un elemento fundamental como ha sido la deliberación previa a las decisiones, es tan poco importante que, por ejemplo, Congresos de la República en tiempos de Fujimori hicieron escuela con la ley sorpresa, la ley que entraba a ser debatida a la una y media de la mañana al término de un debate y que era publicada

a las seis de la mañana en el *Diario Oficial El Peruano*. Allí no se había cumplido ninguno de los elementos básicos y previstos en la democracia representativa, que acá lógicamente no habían hecho escuela o cultura política; por el contrario, muchos políticos que se sienten muy demócratas han defendido estas posiciones a contracorriente de la representatividad democrática.

De lo tratado hasta aquí, creo firmemente en la construcción de bases que ayuden a funcionar la democracia representativa. Dichas bases tienen que servir en la medida que los representantes que se dediquen a esa función cumplan su cometido y sean un elemento de comunicación y vinculación entre el elector ciudadano y el Estado. Por otra parte, estas bases también deben servir para que los espacios institucionales —como por ejemplo el Congreso— den tratamiento privilegiado y oportunidad a que esa representación se exprese, función que en la actualidad no ocurre ni mucho menos en los actores de esa institución. Tampoco sucede respecto de los medios de comunicación; ejemplo de ello son los periódicos que hacen ranking para ver cuántos proyectos de ley presenta cada parlamentario, tergiversando así las verdaderas funciones de representación propias de una democracia.

¿Es bueno aquel parlamentario que presentó más proyectos de ley? No, como si el país estuviese mejor porque hubiere más leyes. Como si se pudiera seguir pensando una serie de leyes fundamentales a partir de iniciativas individuales y no desde un esfuerzo más institucionalizado. Lo cierto es que hay que ir cambiando nuestra manera de practicar la democracia, y eso tiene relación directa con el funcionamiento de sus representantes. En la propuesta que hemos hecho estamos insistiendo en representantes que estén mucho más vinculados, mucho más cerca del ciudadano, y que tienen que estarlo así, desde el sistema electoral, para estar en capacidad de actuar desde el cargo parlamentario.

Yo sigo escuchando a dirigentes del Congreso, Presidentes incluso, decir: «su principal tarea es legislar». No señor, su principal

tarea es representar, porque es representante; el parlamentario, en una democracia representativa, legisla y fiscaliza, pero ese ser representante tiene que significar lo central de su tarea, como lo tiene que ser también para el regidor municipal. En el caso del regidor municipal, éste está pensando más en ser un alcalde en chiquito para un área y competir con el gerente de dicha área; no obstante, ello es lo menos importante en la función que él puede tener en el Consejo.

Por eso, respecto del caso de los regidores y los consejeros regionales, planteamos la importancia de afincarlos en el ámbito subnacional, a la jurisdicción de la cual estamos hablando. Si hablamos de la región, el regidor debe vivir y debe ser elegido en su provincia; entonces será representante de esa provincia y no de las demás. Empero, si hablamos de un consejo distrital, los funcionarios deben estar afincados en el barrio o en el caserío. Esto último, dicho sea de paso, es fundamental, porque en el Perú hay más de 60 000 centros poblados menores fuera del sistema político que no están integrados a sus distritos, y que tendrían que ser regidores los que los compongan, en un sistema que podría llegar a abarcar hasta los pueblos más pequeños.

Finalmente, este conjunto de propuestas se complementa en otros aspectos con medidas que buscan fortalecer los partidos políticos. En ese sentido estudiamos el proyecto del voto preferencial, la situación de los llamados tránsfugas, la cuota o el coeficiente mínimo que establecimos en el Congreso, antes de las elecciones. Así, de estos tres casos yo he propuesto mantener el voto preferencial, porque el ciudadano peruano siente que éste es un voto que ganó. Pero también es cierto que los partidos, con la misma razón, sienten que el voto preferencial les hace daño y que no existe democracia sin partidos de esa forma.

La alternativa que estamos planteando es permitirle que aquellos partidos que hagan elecciones primarias directas y abiertas —organizadas por la ONPE en una sola fecha para todos los parti-

dos— ya no tengan obligación de usar el voto preferencial, porque en teoría ya lo habrán conseguido o empleado. Así, cualquier ciudadano que se inscriba en la ONPE tendrá la posibilidad de votar, lo mismo para los militantes, quienes podrán hacerlo para definir sus listas. Esa puede ser una alternativa.

En la encuesta del PNUD antes referida, hemos consultado también la vacancia automática del tránsfuga. Es cierto que en el tránsfuga hay toda una dimensión subjetiva. Pero el hecho objetivo e indiscutible es que un congresista es elegido porque se votó primero por un partido y luego se le eligió dentro de la lista de ese partido. Por consiguiente, si esa relación se rompió, cualquiera que sea la causa, la representación vacó, porque se quebró su cimiento.

El cinco por ciento puesto como valla electoral creo que está justificado con la experiencia que se ha tenido, con la cuota un poco inferior de las elecciones últimas. Y junto con ello habrá que cambiar la definición que da la Constitución actual sobre los partidos políticos, que entre otras cosas lleva a confundir y a dar tratamiento diferencial a partidos y movimientos. Lo que tiene que hacerse es una regla más simple y abandonar lo que ha sido una cultura antipartido, que comienza con la Carta vigente de 1993. Espero que estas ideas puedan ayudar al debate que ustedes, con tantos interesantes aportes de países hermanos, están realizando.

Lecturas sobre los comicios en el Cono Sur

Line Bareiro

En este debate tan importante, me preguntaba ¿por qué tenemos que hablar de lecciones aprendidas?. ¿Cuál es nuestra capacidad real de aprendizaje? De parte de los politólogos y las politólogas es bastante limitada. Ello porque somos ciencia aparadigmática en la que cada cual aprende lo que puede; después, cada cual termina diciendo lo que quiere. Por lo tanto, tenemos un problema muy grande, muy serio, de actuar contingentemente. Es decir, conforme a las condiciones políticas también adecuamos —a veces— la teoría, los mecanismos, las técnicas que están a disposición. En esa línea tenemos una canasta de posibilidades bastante grande que se desarrolló en el mundo, y entonces usamos eso. Acabamos de escuchar algo interesantísimo respecto a que nuestra Constitución está limitando el poder de los partidos políticos, está limitando su fortalecimiento, con lo cual no se genera sistema. Tenemos, pues, un problema para la democracia y, en este mismo momento, es probable que existan reuniones, convenciones constituyentes, tendientes a mermar poder a los partidos políticos.

En la región, entonces, tenemos que pensar realmente lo que aprendemos; por el lado politológico, es complicado. De todas

formas, creo que hay algunas cosas; pensando en el Cono Sur, éstos no son aprendizajes, ya que todos los organismos electorales han practicado ello; así, son lecturas mías sobre los comicios en el Cono Sur. Veamos.

Primero. El sistema electoral es un sistema dependiente del sistema político. Es decir, depende mucho de cómo es el sistema político para que podamos constituir un sistema electoral que efectivamente funcione. Dicho sistema político tiene bastante relación con la institucionalidad pública, por supuesto. En ese sentido, el contexto político es fundamental. Ustedes pueden decir, por ejemplo, que en Chile el sistema electoral impide un cambio, dejando casi siempre el empate entre derecha e izquierda. Bueno, eso tuvo que ver —en un momento específico— con una necesidad determinada; se construía así el sistema político. En realidad, cuando se construye desde el autoritarismo, con la participación de sectores democráticos, se van peleando los cambios uno a uno. Pero, entre tanto, su sistema político, su sistema electoral, da empate. Ello tiene que ver con las condiciones de su propia transición, no tiene relación con un problema teórico o de mecanismo. Claro, el mecanismo por supuesto hace que dé empate, porque en cada circunscripción electoral para sacar al segundo lugar como ganador se tiene aproximadamente que duplicar los votos; entonces, es muy difícil. Así, este tema que refiere que el sistema electoral es un sistema dependiente de otros y fundamentalmente del sistema político, es algo importante.

Segundo. No obstante, el sistema electoral tiene que ser independiente. Parece una contradicción, es decir, lo que pasa es que una cosa es analizar que tiene esta relación con el sistema político y otra es que tiene que responder a esa relación. Es decir, no debemos olvidar que la guerra civil en el Líbano comenzó cuando ya no respondía, ya no había mayoría cristiana y simplemente se mantenía un sistema endurecido que no estaba respondiendo a la realidad. Entonces, eso es importante, pero por otra parte el sistema como tal tiene que tener independencia. Ahí es imprescindible

la legitimidad del organismo electoral, su credibilidad e independencia para que en todas las partes en que se presente, crean que esta conducción es la adecuada y que la forma en que se deciden los escaños es válida. En sí mismo, es un sistema independiente. Yo siento que si revisamos las modificaciones a las leyes electorales, no pasa un año sin que en cualquiera de nuestros países se haya realizado un cambio. Es un sistema planteado desde la década de 1980 y fortalecido a partir de 1990 con un fino cambio. Tengo una cierta preocupación, porque siento que tales ocasiones fueron demasiado adecuadas para quienes tuvieron el poder en ese momento.

Tercero. El modelo adoptado para conseguir la legitimidad del organismo electoral puede ser muy diferente. Yo no dejo de asombrarme de que en la Argentina no se desarrollen mayores problemas, pues el Poder Ejecutivo convoca a elecciones y el Ministerio del Interior es el que las organiza. Tampoco puedo decir que no funcionen ni que estén deslegitimadas. Pero tengo que decir que personalmente prefiero los sistemas. Los países buscan sus sistemas y cuando no los encontraron establecieron pactos entre los partidos políticos; en otros lados, como en Bolivia, se buscó a notables, y eso les funcionó. Lamentablemente, rompieron un poquito con todos sus notables muy de pronto. En el caso paraguayo, se logró algo asombroso con esa legitimidad del sistema electoral; ello fue la demostración de que podía haber instituciones y funcionamiento sin corrupción, o, mejor dicho, con una corrupción sistémica. Pero ¿qué pasó? Se llegó a un punto ahora, en estas elecciones, en las cuales los integrantes del Tribunal Electoral llegaron a tal grado de conflicto interno que trascendió totalmente y que parece ser dependiente del momento e intereses políticos a los que responden; es impresionante cómo ello rompe esa confianza, pues exactamente los mismos miembros que habían ganado el respeto, los mismos miembros que habían logrado ponerse como ejemplo y descartar la necesidad de un cómputo paralelo, esos mismos miembros en un momento distinto entran en un conflicto de tan alto nivel, que se termina pidiendo juicio político para ellos.

Inclusive, he visto cómo instituciones de transparencia desde la sociedad civil decían: ¿qué vamos hacer?, ¿pedimos la destitución de los tres o hacemos lo posible para que puedan trabajar juntos, para que se vuelvan hablar?, etc. Este tema no es menor, porque cuestiones como éstas terminan afectando el proceso. Imagínense, allí tienen un organismo dependiente y en el otro caso el Ministerio del Interior convocando a elecciones, es decir, no podemos afirmar que las cosas son sólo una cuestión técnica. En cambio, sí podemos decir que el fortalecimiento del estado de derecho es clave para que funcionen las elecciones. En ese aspecto nosotros estamos con dificultades en la mayoría de los países de la región; en Uruguay no, pues allí logran esto, no pudiéndose hablar en tal caso de un deterioro.

Cuarto. El sistema electoral está para generar representación. Su razón de ser es la democracia, ya que existen partes distintas, y su inclusión hace ver cuánto pluralismo tiene el sistema electoral. Pero ¿qué es lo que se incorpora? Sabemos que lo territorial se incorporó, conocemos que se incorporaron las diferencias ideológicas, mas hay otras diferencias que indudablemente están pugnando allí por ser integradas. Ejemplo de esto es la diferencia sexual que, en muchos países, ya no se está trabajando con sistemas de cuotas, sino con un sistema de integración al sistema electoral; un modo inventado en Francia como un sistema paritario que consiste, simplemente, en integrar al sistema electoral, al sistema normal la diferencia sexual y otras más, las mismas que hasta ahora estaban como un sistema de compensación.

Ahora bien, un sistema electoral lo que no puede hacer es mejorar la calidad de la representación; no puede ponerse a calificar, a exigir que los integrantes del sistema tienen que ser egresados universitarios, etc. Primero, porque ninguna formación nos da necesariamente mejores parlamentarios y parlamentarias. Segundo, porque no vamos a volver al tipo de voto censitario, espero; y, tercero, porque tenemos un problema en nuestras sociedades, pues los sistemas políticos son reflejo de lo que son las sociedades,

igual que los liderazgos y lo que podamos generar como sociedad. En ese sentido, el sistema electoral es fundamental, pero no nos soluciona la mala calidad de la representación. Allí en donde la representación es mala por distintas cuestiones —por ejemplo, en este momento en que vivimos una tendencia a la concentración de poder—, las reformas constitucionales no tienden hoy a la democratización, como en las décadas de 1980 y 1990, sino que propenden a una mayor concentración del poder, a las reelecciones —definidas e indefinidas—, etc. Ésta es una cuestión que yo temo mucho; así, me parece muy interesante el caso ecuatoriano, pero también reconozco que su Constitución —la actualmente vigente— es un documento democrático ejemplar. Entonces, ¿qué es lo que significa en la práctica este tema de plantear el quitar poder a los partidos políticos?

Como ya lo señalé rápidamente, el sistema electoral —sea como esté construido técnicamente—, obviamente puede determinar al sistema político. Éste es el caso de Chile, que obliga a tener una mitad de derecha y otra de centro-izquierda en el país. Ello genera tensión sobre todo por el lado de la Concertación, que continuamente está planteando modificar eso, pero que no tiene los votos necesarios; entonces, mientras no tengan los votos para hacer la modificación constitucional, pues les corresponde respetar el proceso, porque esa fue la clave del funcionamiento de su transición.

El sistema electoral, por otra parte, puede generar mecanismos de inclusión. Acá voy a traer lo que estamos estudiando sobre las cuotas con el IIDH y CAPEL; ahí estamos viendo cuatro condiciones para que éstas tengan efecto. El estado de derecho es fundamental para que funcionen las cuotas —la gente dice, «no funcionan», claro, si ponen una disposición sin mayor convicción—; entonces, a) tiene que funcionar el estado de derecho; b) debe existir una ciudadanía activa de las mujeres, pues en los países que mejor funcionó se judicializó el asunto —por ejemplo, en Argentina y Costa Rica; se judicializó el tema también en el Perú, recurriendo hasta la Comisión Interamericana de Derechos Hu-

manos—, es decir, hubo una cuestión activa para que funcione y se respete la ley; c) el tema técnico creo que viene en tercer lugar, pues si se plantea una regulación y es necesario anular algunas listas, y no se cumple —porque el poder tiende a reproducirse, y donde hay poder se concentra y no se desconcentra—, se generan mecanismos de desconcentración, que es lo que hicieron los sistemas electorales con los territorios; d) debe haber una ciudadanía que esté a favor de la inclusión, es decir, una opinión pública favorable pues de otra manera es muy difícil que ésta se produzca. Y no me meto con liderazgos, porque vivo soñando en que tengamos algún liderazgo como el de Nelson Mandela, pero no lo tenemos.

Quinto. La otra lección es que las elecciones y la democracia son caras, son probablemente más caras que el autoritarismo. Por ello debemos argumentar suficientemente bien y actuar de manera tan transparente y correcta que pueda valer la pena para la gente, el gasto que significa; esto sobre todo en un continente que prácticamente no cobra renta personal, ni cobra impuestos directos y recauda los más injustos que son los impuestos indirectos. Entonces, mientras mantengamos en las espaldas de la gente algo tan brutal con esto, es obvio que muchas veces se perciba que hay un desperdicio de la experiencia y de los recursos. Estos son bienes demasiado importantes, son caros, pero para mí valen la pena, pero siempre y cuando estén bien usados y haya una rendición de cuentas con un reglamento y multas claramente establecidos.

Sexto. Otra lección corresponde al uso de la tecnología, pero de una forma crítica. Yo creo que las urnas electrónicas son un avance; ahora si se desprestigian de manera tal que la gente no cree y piensa que eso está realmente programado a favor del poder, hay que ver y medir muy bien si vale la pena. En Argentina les funciona todavía, a pesar de que los mayores trastornos vinieron de eso, junto con un problema también ciudadano —pues trabajan todavía con las boletas: cada opción tiene una boleta para cada candidatura, con lo cual resultan miles de boletas—. Así, hay pasos previos que no pueden estar referidos sólo a la electrónica, sino

por ejemplo al uso de una boleta única por candidatura. Nosotros tenemos que pensar cuál es el uso apropiado de la tecnología, para qué es adecuada, porque nosotros tenemos que ser fieles al objetivo principal que es la democracia y la representación. Entonces, acá hay un tema importantísimo: no tenemos un buen sistema de control del cómputo electrónico, y éste es un tema que nosotros aprendimos a controlar en la mesa electoral.

Séptimo. Otra lección, la necesaria prudencia. Tuvimos ya muchas elecciones —no sólo en el Cono Sur— que resultaron empates. Creo que ya no es el caso sólo del sistema electoral, los responsables de los organismos electorales tienen que tener una prudencia muy grande en el manejo de la información. Es una cuestión de ser transparente, además de realizar una labor muy seria y responsable. Yo estoy convencida de que las elecciones competitivas son el gran instrumento de inclusión, siempre y cuando el sector excluido tenga capacidad de constituirse en sujeto. Así, Bolivia nos mostró que se puede construir eso; un sector que desde el contrapoder tuvo la capacidad de reposicionarse y ejercer poder, pero en este momento no está a la altura de mantener la unidad nacional... no obstante, ello a lo mejor es otro tema que no tiene que ver, pero sí es cierto que, produciendo un liderazgo como el que se generó, lograron superar la cuota normal de un gobierno con más del 20% y pasaron el 50% para sorpresa del mundo.

Para terminar, no quiero dejar de mencionar la importancia de la participación ciudadana en distintos aspectos. Y no me refiero solamente a la participación, abstencionismo, a las candidaturas, me refiero a cuestiones de la relevancia, de la participación como integrantes de mesa. Sin embargo, no necesariamente estas formas de participación garantizan nada; hay allí, pues, una tensión y, por supuesto, la importancia y control de los grupos.

Algo que sí aprendí de los comentaristas de fútbol es que ellos primero dicen si se ganó o perdió el partido, y después ven los detalles. Yo creo que en el Cono Sur nosotros ganamos el partido,

tenemos elecciones competitivas, se reconocen los resultados de los comicios..., y después vienen los detalles que he mencionado.

Por otro lado, me gustaría mucho que en los cursos interamericanos toquemos el tema de los Estados Unidos, pues es una realidad si bien diferente, de la que podemos también aprender. América Latina y el Caribe han dado pasos importantísimos con mucho sacrificio, con bastante dificultad, pero nos cuesta reconocer al otro. Si bien el sistema Estadounidense es diferente del nuestro —claro, no es un sistema de participación de escaños, como antes estudiábamos, de mayoría proporcional nada más—, es el conjunto de cuestiones que tiene que ver con ello, la institución, el padrón, las circunscripciones, las candidaturas, incluyendo las internas partidarias; hay sistemas que se deslegitiman porque se permiten trampas en los partidos grandes, aunque después en las nacionales no haya fraude. Entonces, ese tema es muy importante; después está lo instrumental, la tecnología, el control oficial y el control ciudadano. Miren, hay cuestiones que son importantísimas, esto del balotaje es importante, está generado para tener legitimidad, pero, en algunos casos sí funciona mejor. Es este conjunto de cosas lo que hace el sistema electoral y no sólo el sistema de repartición de escaños. No obstante, hay modas; así, yo no puedo decir que el sistema de mayoría con circunscripciones uninominales sea necesariamente más democrático —lo vemos recientemente en el Caribe, donde se excluía a todo un sector a partir de ese sistema de mayoría. Yo creo que es un sistema que los análisis, sobre todo los norteamericanos, han mostrado que es influyente, pero termina siendo de mujeres, de minorías, de una serie de cosas y no puedo afirmar que sea más democrático que un sistema uninominal, que los sistemas europeos con las listas... sin embargo, hay un desprestigio en América Latina respecto a lo que llaman las listas sábanas junto con los liderazgos partidarios. Bueno, y lo último que quería hacer era más que un aprendizaje, una apelación: procurar, por lo menos, no perder lo ganado; es una de las pocas cosas en las que en verdad avanzamos en América Latina.

Panel 2
Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de procesos electorales y la resolución de conflictos

Auditorio del Hotel Meliá
[Lima, 4 de diciembre de 2007]

De izq. a der.: Jesús Orozco, Luis A. Sobrado, José Thompson & Javier Cabreja

Lecciones aprendidas sobre organización de procesos electorales y resolución de conflictos en América del Norte
(con especial referencia a la impugnación de la elección presidencial mexicana de 2006)

J. Jesús Orozco Henríquez

Agradezco cumplidamente al Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales del Perú, así como de manera muy especial al Dr. José Thompson, su amable invitación para participar en este importante y prestigiado curso que hoy ve su decimotercera edición. Ello me permite abordar algunas de las lecciones aprendidas sobre la organización de las elecciones y la resolución de conflictos en América del Norte, con especial referencia a la experiencia mexicana con motivo de la impugnación y calificación de la elección presidencial de 2006, que se caracterizó por sus resultados ajustados.

La agenda político-electoral ha cambiado con el advenimiento del presente milenio. En efecto, en el marco del inicio de la llamada «tercera ola democratizadora»[1] a fines de la década de 1970, los temas prioritarios que reclamaban atención en los países latinoamericanos se relacionaban con los sistemas electorales y la integra-

[1] Cf. Samuel Huntington, *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Londres: Norman, 1991.

ción de la representación política; las garantías de autonomía del organismo electoral encargado de la organización de los comicios, así como la independencia e imparcialidad de sus miembros; las garantías de inclusión y confiabilidad del registro electoral, al igual que el establecimiento de condiciones equitativas para la competencia electoral.

Reconociendo la contribución significativa de los tribunales electorales en los procesos de transición y consolidación democrática en la región latinoamericana desde entonces[2], es claro que la agenda actual demanda avanzar en la adopción de garantías orgánicas y procesales para la impartición de justicia electoral; garantías para el control y fiscalización de los recursos de los partidos políticos; la garantía jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos; mecanismos para impedir intervenciones

[2] Respecto de América del Norte, sólo México sigue el modelo latinoamericano de encomendar a organismos electorales especializados constitucionales autónomos (si bien algunos pertenecientes al Poder Judicial) la organización de los comicios y la resolución de conflictos electorales federales, en tanto que la primera es competencia del Instituto Federal Electoral y la segunda del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en el entendido de que en varios otros países latinoamericanos ambas tareas se encomiendan a un solo organismo, frecuentemente denominado tribunal electoral, aun cuando en algunos se les designa corte, jurado, consejo o junta). En cambio, en Canadá la organización de los comicios federales se encomienda a un organismo autónomo, el llamado Elecciones Canadá, y la resolución de conflictos comiciales es competencia de los tribunales ordinarios. Por su parte, en los Estados Unidos de América, tanto la organización como la resolución de conflictos electorales federales y locales es originariamente competencia, respectivamente, de organismos gubernamentales y tribunales ordinarios locales (salvo la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la cual está a cargo de una entidad pública autónoma de carácter federal, que es la Comisión Federal de Elecciones); tratándose de las elecciones federales, cabe también alguna impugnación por razones de constitucionalidad ante la Suprema Corte, vía *certiorari*, y, finalmente de ser el caso, ante la respectiva cámara de Representantes o del Senado, atendiendo al principio constitucional de que cada cámara es juez de las elecciones de sus respectivos miembros, en el entendido de que las decisiones relacionadas con las elecciones presidenciales corresponderían, en su caso, a la unión de ambas cámaras, por lo que se estaría en presencia de un contencioso constitucional electoral de naturaleza predominantemente política, en lugar de la propiamente jurisdiccional que prevalece en el resto de los países americanos (salvo Argentina que adopta un régimen similar al estadounidense).

indebidas de terceros en medios electrónicos de comunicación y proteger la libertad de expresión, junto con garantías a la legalidad e institucionalidad ante resultados electorales ajustados.

Precisamente, la existencia de resultados electorales ajustados es un signo de los tiempos en gran número de países en el orbe y reflejo de elecciones competitivas, lo cual es un indicador del carácter democrático del respectivo régimen electoral en el que diversas fuerzas políticas pueden resultar triunfadoras. Piénsese, por ejemplo, en las elecciones presidenciales de Estados Unidos de América en los años 2000 y 2004, así como en las de Ucrania y Taiwán en 2007. Asimismo, en las elecciones parlamentarias de Alemania e Italia, al igual que en las elecciones presidenciales de Costa Rica y México, todas ellas en 2006.

De la misma forma, en el ámbito local latinoamericano, la elección de San Salvador, República del Salvador, del mismo año, que se definió por un puñado de votos; o la de Papalotla, Estado de México, que se decidió por un solo voto después de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (en lo futuro, Tribunal Electoral) realizara el recuento de la votación recibida en una casilla impugnada, como resultado del cual revocó la constancia que la autoridad administrativa electoral le había otorgado al candidato originalmente ganador por un voto con el objeto de otorgársela a uno distinto que, auténticamente, había ganado por un solo voto. En realidad, si se atiende únicamente a las elecciones municipales mexicanas, en el transcurso del presente siglo han sido varias las que se han llegado a decidir por menos de un centenar de votos e, incluso, han tenido lugar empates, requiriéndose de nuevos comicios para dirimir el ganador, en el entendido de que todas las resoluciones que eventualmente ha emitido el Tribunal Electoral sobre el particular han sido acatadas. Lo anterior, se insiste, es acorde con el principio democrático que postula la regla de la mayoría, según el cual la diferencia de un solo voto válido define al ganador.

Pues bien, por lo que se refiere a la elección presidencial mexicana de 2006, en términos generales es posible distinguir dos aspectos o pretensiones relacionados con la impugnación promovida por la Coalición Por el Bien de Todos: 1) La relativa a la modificación de los cómputos distritales de la elección presidencial y, en su caso, la declaración de un cambio de ganador en la elección presidencial, como consecuencia del recuento de resultados electorales, esto es, el recuento total de votos, así como la nulidad de la votación recibida en diversas casillas; y 2) La relacionada con la invalidez o nulidad de la elección presidencial, como consecuencia de la comisión de diversas irregularidades. Mientras que la primera fue objeto de estudio y respuesta al resolver todos y cada uno de los juicios de inconformidad, la segunda fue abordada, como lo establece el artículo 99º, fracción II, constitucional, una vez resueltos los referidos juicios de inconformidad, es decir, al momento de calificar la elección presidencial.

A continuación me permitiré exponer los principales aspectos de la referida impugnación. Mi convicción es que las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral que le recayeron se encuentran estrictamente basadas en lo establecido en la Constitución y la ley, además de ser consistentes con los precedentes jurisprudenciales establecidos por el propio Tribunal Electoral y que se sustentan en todos los elementos probatorios existentes en autos, además de ser acordes con estándares internacionales y los criterios jurisdiccionales prevalecientes en países democráticos con normativa similar. En todo caso, debe tenerse presente que, atendiendo a los principios de publicidad y transparencia que han regido la actuación del Tribunal Electoral, las resoluciones relacionadas con la impugnación y calificación de la elección presidencial de 2006 (al igual que todas y cada una de las sentencias que ha emitido) son susceptibles de ser consultadas vía Internet (<www.trife.org.mx>); asimismo, los expedientes correspondientes se encuentran a disposición de cualquier interesado en el archivo del citado tribunal.

Modificación de los resultados electorales y, en su caso, cambio de ganador de la elección presidencial

Recuento general de votos

El régimen legal de los resultados electorales federales y la posibilidad de su recuento en 2006, tal y como recurrentemente lo interpretó la Sala Superior y lo puntualizó con motivo de la elección presidencial de julio de ese año —incluso, su nueva integración coincidió sustancialmente con motivo del recuento parcial ordenado en diciembre de 2006, ante la impugnación de los resultados de la elección para gobernador de Tabasco—, es el siguiente:

- El escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla es realizado por la mesa directiva (mesa receptora de votos) al finalizar la jornada electoral en presencia de todos y cada uno de los representantes de los partidos políticos y demás público interesado. Inmediatamente, se levanta un acta con los resultados del escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla, de la cual tienen derecho a recabar un ejemplar los representantes de todos y cada uno de los partidos políticos.[3]

  Posteriormente, se integra un paquete electoral con todas las boletas utilizadas (los votos válidos y los nulos) y las boletas sobrantes e inutilizadas, así como, en un sobre distinto denominado «expediente de casilla», las actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo de la casilla y demás documentación relevante. Dicho paquete electoral se remite, bajo la responsabilidad del presidente de la mesa directiva de casilla y en compañía de los representantes de los partidos políticos que lo de-

[3] Es también derecho de los representantes de los partidos políticos presentar escritos de protesta ante cualquier irregularidad ocurrida durante la votación o el escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla. Dicho escrito de protesta se puede presentar ante la propia mesa directiva de casilla o el consejo distrital correspondiente hasta antes de que inicie la sesión de cómputo respectiva.

seen, al consejo distrital correspondiente[4], al cual se le adhiere otro ejemplar del acta de escrutinio y cómputo de la casilla para su entrega al presidente del propio consejo distrital, misma que sirve de base para los resultados preliminares de la elección.

La mesa directiva, que también es la encargada de recibir la votación, se integra con ciudadanos escogidos al azar entre los aproximadamente 1500 vecinos en donde se instalará determinada casilla. Así, previa capacitación por parte del Instituto Federal Electoral, dichos ciudadanos son objeto de un nuevo sorteo para seleccionar a cuatro funcionarios propietarios y tres suplentes, cuyo nombramiento a cargo del Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral (IFE) durante la etapa de preparación de la elección es susceptible de impugnación por cualquier partido político inconforme.

- El miércoles siguiente a la jornada electoral celebrada en domingo, se lleva a cabo el cómputo distrital de la elección en el consejo distrital del IFE respectivo (tratándose de la elección presidencial, en cada uno de los 300 distritos electorales, por lo que cada consejo realiza el cómputo distrital de los resultados de aproximadamente 435 casillas). Al efecto, se abren los paquetes electorales de las diversas casillas y se extrae (del expe-

[4] Según lo previsto en la ley, cuando se presenta un medio de impugnación contra los cómputos distritales electorales, el respectivo secretario del consejo distrital debe enviar copia de las actas de la jornada electoral y de escrutinio y cómputo relativas a determinada casilla impugnada al Tribunal Electoral, por lo que oficiosamente dicho secretario se ve requerido a abrir el paquete electoral, en el entendido de que lo único que propiamente examina para el efecto es el llamado «expediente de casilla», dejando intactos los demás sobres que contienen los votos válidos y los votos nulos, así como las boletas sobrantes e inutilizadas, los cuales quedan a disposición del Tribunal Electoral para cualquier otra diligencia que se sirva ordenar, como ocurrió en los casos en que se ordenó la diligencia de apertura de paquetes para la realización de un nuevo escrutinio y cómputo de casilla en los supuestos legales correspondientes; por tanto, aun cuando con motivo de la impugnación de la elección presidencial se abrieron los paquetes electorales de las casillas impugnadas en los consejos distritales del IFE para extraer las referidas actas y enviárselas al Tribunal Electoral para cumplir con lo previsto legalmente, ello no implicó que se abrieran los sobres que contenían los votos válidos y los votos nulos ni las boletas sobrantes e inutilizadas.

diente de casilla respectivo) el acta de escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla y si los resultados coinciden con los contenidos en el acta en poder del presidente del consejo distrital, se asientan en las formas establecidas para ello.

- De acuerdo con la ley, si los resultados de las actas no coinciden o se detectan alteraciones evidentes que generen duda fundada sobre el resultado, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del presidente del consejo, o bien existan errores evidentes en las actas, el consejo distrital realizará un recuento o nuevo escrutinio y cómputo de la casilla.

- Los resultados derivados, en su caso, del recuento sustituyen a los preliminares de las respectivas casillas y, sumados a los de aquellas actas que no presentaron problema alguno, dan lugar al cómputo distrital de la elección, los cuales son considerados resultados oficiales y se plasman en la respectiva acta de cómputo distrital.

- De acuerdo con la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los resultados susceptibles de ser impugnados ante el Tribunal Electoral son precisamente los contenidos en las actas de cómputo distrital (300, por lo que se refiere a la elección presidencial, las cuales, a su vez, reflejaban los resultados de las 130 477 casillas instaladas en 2006),[5] a través del juicio de inconformidad que se presenta ante el respectivo consejo distrital, debiéndose precisar también en el juicio correspondiente, de acuerdo con la ley, cada una de las casillas cuyos resultados se combaten.

  En este sentido, la propia ley establece que los partidos políticos o coaliciones interesados en impugnar los resultados de la

[5] Sólo once casillas, de las 130 488 aprobadas, no se instalaron, lo cual representa la cifra más baja de las últimas cinco elecciones.

elección presidencial se encuentran obligados a combatir cada uno de los cómputos distritales realizados por los respectivos consejos distritales del IFE y a precisar cada una de las mesas receptoras de votos cuya acta de escrutinio desean impugnar.

En relación con los resultados de la elección presidencial de 2006, sin embargo, lo que auténticamente realizó la Coalición por el Bien de Todos fue la impugnación de sólo 230 de las 300 actas de cómputo distrital. Incluso, varios de los cómputos que sí se impugnaron no combatieron la totalidad de las casillas, en el entendido de que también la ley procesal electoral exige que en todo medio de impugnación contra los cómputos distritales se precisen las casillas cuestionadas. En este sentido, no sólo no se combatieron las aproximadamente 30 000 casillas de los 70 distritos no impugnados por la coalición sino que de los 230 distritos que sí se impugnaron (y que abarcaban aproximadamente 100 000 casillas) sólo se combatieron menos de 43 000 mesas receptoras de votación; es más, respecto de estas últimas sólo se pidió el recuento de aproximadamente 22 000 casillas, de las cuales **el Tribunal Electoral ordenó el recuento de 11 724 (esto es, aproximadamente el 53% de las impugnadas** o 9% de las instaladas), que fueron las únicas en las que, atendiendo a lo previsto en la ley, resultaba jurídicamente procedente, en virtud de que las actas respectivas efectivamente contenían alguna inconsistencia o error evidente.

- Por tanto, todos aquellos cómputos, tanto distritales (70, en la elección presidencial de 2006) como de las correspondientes casillas (más de 80 000 en tal elección), que no fueron impugnados, quedaron excluidos de revisión jurisdiccional y, por ende, no pudieron ser objeto de revisión en las sentencias respectivas. En efecto, atendiendo a lo previsto en los entonces artículos 41º, fracción IV, de la Constitución federal y 72º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, si un cómputo electoral no se impugna, el resultado que contiene deviene definitivo e inatacable. Este

último precepto establece expresamente que las elecciones cuyos cómputos no sean impugnados en tiempo y forma se considerarán válidas, definitivas e inatacables, sin que el Tribunal Electoral tenga atribuciones para actuar oficiosamente, pues, en tanto órgano jurisdiccional tercero imparcial, sólo está autorizado para hacerlo previa instancia de parte. Evidentemente, si los integrantes del Tribunal Electoral hubiesen pretendido ignorar tal disposición y procedido a revisar cómputos no impugnados, habrían incurrido en responsabilidad; es claro que no se le puede pedir a un tribunal que viole la ley o deje de ser imparcial.

- Ciertamente, el Tribunal Electoral cuenta con atribuciones legales para ordenar diligencias para mejor proveer (así fue como ordenó el recuento del 53% de las mesas impugnadas), pero debe subrayarse que sólo es posible ejercerlas respecto de aquellas casillas cuyos resultados electorales hubiesen sido efectivamente impugnados, pues, si ello no ocurrió así, tales resultados no son susceptibles de revisión jurisdiccional.

  Cabe advertir que durante las sesiones de cómputo distrital de la elección presidencial de 2006, siguiendo un criterio administrativo habitualmente observado desde antaño, los diversos consejos distritales del IFE interpretaron, por lo general, que «error evidente» en las actas era aquel que, una vez advertido, tenía cierta magnitud. Entonces, fue así como se realizó el recuento de 2864 casillas, propiciando que la diferencia entre el primer y segundo lugar fuese aproximadamente del 0,58%, de acuerdo con los resultados oficiales del IFE.

  Al respecto, el Tribunal Electoral adoptó un criterio más amplio dentro del marco legal y consideró que si el error era en los denominados rubros fundamentales (número de ciudadanos que votó en la casilla, votación emitida y número de boletas extraídas de la urna), así fuese la inconsistencia o diferencia de tan sólo una unidad entre tales cifras, el consejo distrital

habría tenido obligación de realizar el recuento de oficio. Empero, si el error hubiese sido con respecto a algún otro rubro (por ejemplo, número de boletas sobrantes e inutilizadas), el consejo sólo habría tenido obligación de realizar el recuento si se le hizo notar por algún representante de partido político, toda vez que de no haber sido así no cabría estimarlo como error evidente en tanto que no habría sido siquiera materia de la sesión de cómputo correspondiente.

Una vez que se verificó el recuento por el Tribunal Electoral en las referidas 11 724 casillas, la diferencia entre el primer y segundo lugar se redujo en una centésima. Así, de 0,58%, según los resultados oficiales derivados de los cómputos distritales, una vez corregidos jurisdiccionalmente los errores contenidos en las actas respectivas, persistió aún una diferencia de 0,57 % entre el primer y segundo lugar.

Diferente regulación en otros regímenes electorales

a) Costa Rica:

Es pertinente advertir que, a diferencia de otros regímenes electorales, como el de Costa Rica, que sí prevén expresamente la atribución del correspondiente Tribunal Supremo de Elecciones para realizar por propia autoridad un nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en todas y cada una de las respectivas mesas, en México, como se apuntó, ello no es posible sino bajo ciertos supuestos, en virtud de las siguientes diferencias sustanciales entre ambos tipos de sistemas, abstracción hecha del número de electores entre ambos países:

i) *La integración de las mesas receptoras de votos*. Mientras que en Costa Rica tales mesas se integran con representantes de los partidos políticos, en México se conforman —desde 1991 con la creación del IFE—, con ciudadanos

escogidos al azar entre los vecinos donde se ubicarán las casillas y, después de ser capacitados por el propio IFE, se realiza un nuevo sorteo para seleccionarlos. Esta designación como funcionarios es susceptible de impugnación ante el Tribunal Electoral por los partidos políticos inconformes en la etapa de preparación de la elección, en el entendido de que los propios partidos políticos tienen derecho a nombrar representantes en cada casilla durante la jornada electoral pero únicamente con funciones de vigilancia.

ii) *La naturaleza y atribuciones del órgano que resuelve las impugnaciones.* Mientras que en Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones ejerce tanto atribuciones administrativas como jurisdiccionales, pues no sólo organiza la elección sino resuelve las correspondientes impugnaciones, por lo que tiene facultades para revisar oficiosamente la actuación de las mesas receptoras de votos en tanto que son propiamente órganos subordinados de aquél, en México tales funciones se encomiendan a organismos distintos. En efecto, como se sabe, en este último la organización de las elecciones es competencia del IFE a través, entre otros órganos, de las mesas directivas de casilla, que reciben la votación y realizan el escrutinio y cómputo de los votos el día de la jornada electoral, y los consejos distritales, que realizan los cómputos distritales el miércoles siguiente; por su parte, la resolución de los medios de impugnación contra los resultados de la elección presidencial es competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, la cual tiene el carácter de órgano jurisdiccional tercero imparcial suprapartes (los partidos políticos y la autoridad electoral administrativa), que no puede actuar oficiosamente sino previa instancia de parte, salvaguardando, entre otros, los principios de igualdad de las partes, presunción de validez de los actos de derecho público celebrados, con-

gruencia entre lo pedido y lo resuelto en una sentencia, así como el carácter definitivo de los distintos actos y etapas del proceso electoral, en función de lo dispuesto en los artículos 41º y 99º, en relación con el 14º, 16º y 17º, de la Constitución federal.

Con independencia de lo anterior, se insiste, la diferencia propiamente fundamental con el régimen vigente en México en 2006 es que en Costa Rica se encuentra expresamente prevista la atribución-obligación para el Tribunal Supremo de Elecciones de realizar dicho nuevo escrutinio general.

b) Estados Unidos de América:

En algunas entidades federativas de los Estados Unidos de América se prevé legalmente el recuento general de la votación a solicitud de cualquiera de las partes (en su caso, a costa del peticionario sólo cuando finalmente no le asista la razón) o, de manera automática, por la propia autoridad electoral administrativa, cuando la diferencia entre el primer y segundo lugar sea inferior a determinado porcentaje (por ejemplo, en el Estado de Washington se prevé tal recuento automático cuando dicha diferencia es menor a 0,5%).[6]

En todo caso, debe tenerse presente que tampoco en Estados Unidos se prevé un recuento general de la votación de una elección presidencial, pues existen, al menos, tres Estados (Alabama, Illinois y Kentucky) que no prevén la posibilidad de impugnación ni recuento alguno y el recuento automático se prevé tan sólo en catorce Estados. Así, jamás podría haber un recuento en aquéllos y, salvo en los Estados que prevén algún recuento automático, es claro que se requiere de previa impugnación o solicitud de la parte interesada (con independencia

[6] Cf. Marie Garber y Abe Frank, *Contested elections and recounts*, 2 vols., Washington, D. C.: Federal Election Commission, 1990.

de que la designación de los integrantes de las mesas receptoras de votación en las diversas entidades federativas de los Estados Unidos, por lo general, también es a propuesta de los partidos políticos y que, en la mayoría, la votación se realiza en forma automatizada, esto es, a través de diversos tipos de máquinas).[7]

Cabe advertir que, al igual que en las referidas entidades federativas de los Estados Unidos de América, en varios países latinoamericanos tampoco se prevé la posibilidad de recuento alguno parcial ni total de la votación recibida.

Reciente reforma legal en materia de recuento general de votos en México

En un número significativo de regímenes electorales, como el vigente en México en 2006, se ha considerado que la mayor certeza en el resultado electoral radica en las múltiples medidas de seguridad establecidas para la integración de las mesas receptoras de votos, así como para la identificación de los electores, el desarrollo de la votación y la realización del escrutinio y cómputo de la votación recibida en la casilla. De ésta se levanta, como se mencionó, un acta suscrita por los funcionarios de casilla y los representantes de los distintos partidos políticos; estos, después de haber vigilado todo el procedimiento de votación, tienen derecho no sólo a presentar algún escrito de protesta ante cualquier irregularidad o anomalía que hayan advertido durante el desarrollo de la jornada electoral sino a recibir un ejemplar de la respectiva acta de escrutinio y cómputo para que puedan cotejar los resultados con los que pretendan manejarse como oficiales durante la sesión de cómputo distrital. De esa forma pueden hacer valer nuevamente sus derechos ante el propio consejo distrital frente a cualquier irregularidad o anomalía y, en su caso, ante el Tribunal Electoral a través del juicio de inconformidad.

[7] *Ibidem.*

Al respecto, de acuerdo con el marco legal mexicano vigente en 2006, sólo en caso de que, previa impugnación, se advirtiera alguna irregularidad en la actuación de la autoridad electoral administrativa, es decir, del correspondiente consejo distrital, el Tribunal Electoral debe proceder a realizar un recuento en sede jurisdiccional. Ello, verbi gratia, al abstenerse indebidamente de realizar un nuevo escrutinio y cómputo de determinada casilla a pesar de que se actualizaban los supuestos legales, ya fuese porque los resultados de las actas no coincidían, porque se hubiesen detectado alteraciones evidentes en las actas que generaren duda fundada sobre el resultado, porque no existiere el acta de escrutinio y cómputo ni obrare en poder del presidente del consejo, o bien, porque existieren errores evidentes en las actas, según los términos analizados.

Sin embargo, según reforma al artículo 295º, párrafos 2 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de enero de 2008, como resultado de la reforma constitucional publicada el 13 de noviembre de 2007 se ha adoptado un nuevo sistema para el posible recuento de la votación. En efecto, teniendo en cuenta que un número significativo de ciudadanos ha considerado que la realización de un recuento general de votos automático ante resultados electorales muy estrechos podría contribuir a generar mayor certeza y legitimidad al ganador, la reciente reforma prevé que se realice cuando haya indicios de que la diferencia entre el primer y segundo lugar sea inferior al 1%. No obstante, este recuento también debe ser solicitado por el partido político cuyo candidato haya quedado en segundo lugar. Entonces, el consejo distrital competente del IFE (el miércoles siguiente a la elección) realizará el recuento de la votación recibida en todas y cada una de las casillas (mesas receptoras de votos) en el distrito correspondiente, en el entendido de que tal acto (u omisión de hacerlo) sería susceptible de impugnación ante el Tribunal Electoral, quien resolvería lo que en derecho procediera.

Nulidad de la votación recibida en diversas casillas

Es oportuno recordar que una segunda pretensión de la Coalición por el Bien de Todos era la nulidad de la votación recibida en varias casillas. Después de hacer el estudio correspondiente en las aproximadamente 43 000 mesas receptoras de votos impugnadas, la Sala Superior llegó a la conclusión de que en 753 casillas se habían presentado irregularidades y que en tales casos había justificación para anular la votación en dichas mesas, lo cual implicó una reducción aproximada de otra centésima, estrechando la distancia entre el primer y segundo lugar de 0,57% a 0,56%, que fue la diferencia final.

En consecuencia, a través de la resolución de los 375 juicios de inconformidad promovidos por los diversos partidos políticos y coaliciones en contra de los resultados de los cómputos distritales de la reciente elección presidencial, el Tribunal Electoral ejerció un escrupuloso control de la regularidad electoral. Ello propició que se corrigieran los errores detectados en las actas de las casillas impugnadas o, en caso de que se identificaran irregularidades invalidantes, se privara de efectos a la votación recibida en las mismas. Se realizó, así, un ajuste cuantitativo de los resultados de las dos principales fuerzas políticas contendientes, las cuales se acercaron dos centésimas en total, disminuyendo la diferencia de 0,58 a 0,56 por ciento entre los candidatos postulados por el Partido Acción Nacional y la Coalición por el Bien de Todos (en el entendido de que las sentencias recaídas a cada uno de los referidos 375 juicios de inconformidad, según se mencionó, pueden consultarse vía Internet).

En este sentido, se llegó a la conclusión de que en la elección presidencial de 2006 votaron 41 557 430 ciudadanos mexicanos (alrededor de 4 000 000 más que en los comicios del año 2000) y que 233 831 votos separaron al primero del segundo lugar (equivalentes, según se apuntó, al 0,56%), sin que hubiera cambio de ganador, razón por la cual se declaró Presidente electo a quien obtuvo el mayor número de votos.

Régimen de nulidad de elecciones

Junto a más de 60 000 procesos electorales para diversos cargos federales, estatales y municipales que se llevaron a cabo en México durante el período de noviembre de 1996 a octubre de 2006, solamente se llegaron a anular 33 elecciones constitucionales. En efecto, la Sala Superior decretó directamente la nulidad de diecisiete elecciones debido a que quedó acreditada la comisión de violaciones sustanciales o irregularidades graves que se estimaron determinantes para el correspondiente resultado electoral. Entre éstas se encuentra la elección de dos gobernadores estatales (Tabasco y Colima, respectivamente, en 2000 y 2002), dos diputados federales (Torreón, Coahuila, y Zamora, Michoacán, en 2003), un diputado local, once ayuntamientos y un concejal. Asimismo, la Sala Superior del Tribunal Electoral confirmó o, al desechar la impugnación, dejó firme la nulidad de dieciséis elecciones locales previamente decretadas por tribunales electorales estatales. Adicionalmente, dicho órgano jurisdiccional llegó a revocar la nulidad de 22 elecciones que habían sido decretadas por tribunales electorales locales o alguna sala regional.

De manera similar, en múltiples ocasiones se confirmaron jurisdiccionalmente resultados electorales con diferencia de un solo voto entre el primer y segundo lugar. Asimismo, en diversos casos se decretó algún cambio de ganador, ya fuese como resultado de haber realizado el recuento de la votación recibida en alguna casilla para corregir errores evidentes (por ejemplo, Papalotla, Estado de México) o de haber anulado la votación recibida en una o varias casillas por actualizarse irregularidades invalidantes o determinantes para el resultado en las casillas respectivas.

Cabe destacar que los tres partidos políticos con mayor fuerza electoral a escala nacional plantearon eventualmente la nulidad de alguna elección (o, en su caso, la respectiva revocación) o el cambio de ganador ante la Sala Superior del Tribunal Electoral. A todos y

cada uno de ellos se les llegó a dar la razón cuando, atendiendo a los méritos del caso respectivo, jurídicamente les asistía.

Garantías de la regularidad electoral: Procedimientos correctivos y represivos

Ciertamente, el orden jurídico mexicano garantiza la regularidad electoral o el cumplimiento de sus normas a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral, el cual tiene propiamente un carácter correctivo puesto que revoca o modifica el acto de autoridad irregular a fin de reparar la violación cometida y, en su caso, restituir al promovente en el uso o goce del derecho político-electoral que le hubiere sido violado; en esa medida, se trata de un control directo de la juridicidad o regularidad (constitucional y/o legal) electoral. No obstante, dicha garantía también se ejerce mediante un régimen de responsabilidades en materia electoral, conformado por el conjunto de sanciones aplicables a los sujetos responsables (partidos políticos, ciudadanos y autoridades, entre otros) de las infracciones administrativas, delitos o causas de juicio político relacionados con la materia comicial; por ello, este último régimen tiene predominantemente un carácter represivo (en tanto que no corrige o priva de efectos a la irregularidad electoral sino, por lo general, castiga al sujeto infractor) y, por tanto, implica un control indirecto de la juridicidad o regularidad electoral.[8]

En general, sobre la base del principio de legalidad electoral —establecido en los artículos 41º, párrafo segundo, fracciones III y IV, así como 116º, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—, todo acto que la autoridad electoral realice al margen de la Constitución federal

[8] Cf. Carlos Arenas y J. Jesús Orozco Henríquez, «Derecho electoral», en *Enciclopedia jurídica mexicana*. México: Editorial Porrúa-UNAM, vol. IX, 2002, pp. 235-239 y 312; asimismo, Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, «El régimen represivo electoral (con especial referencia a las infracciones administrativas)», en *Revista Mexicana de Justicia*, sexta época, México, 2002, n.º 3, pp. 373 ss.

y la ley carece de fundamento jurídico y, por tanto, es susceptible de ser considerado ineficaz, esto es, nulo o anulable.[9] Ello en el entendido de que en materia electoral, como en cualquier otro campo del derecho público, no toda violación de una norma legal electoral produce los mismos efectos (en tanto cabe, por ejemplo, la posibilidad de irregularidades no invalidantes), por lo que en tales casos cabría analizar si el orden jurídico establecido por el legislador democrático prevé algún otro tipo de consecuencia ante tales irregularidades, como sería, por ejemplo, determinada responsabilidad administrativa o, incluso, penal o derivada de juicio político al infractor.

En otros trabajos académicos, publicados con anterioridad al proceso electoral de 2006,[10] me ocupé de las características básicas del régimen federal de nulidad de elecciones. Siendo prolijo pretender abordarlas ahora, sólo quisiera referirme a tres cuestiones que estimo de capital importancia.

Conveniencia de regular expresamente las causas de nulidad de la elección presidencial

La primera de ellas se refiere a la elección presidencial y la conveniencia de que, en beneficio de la seguridad jurídica y la necesidad de contar en todo régimen democrático con reglas claras para la resolución de conflictos, en la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral que

[9] Cf. Allan Brewer Carías, «La nulidad de los actos electorales: Una perspectiva constitucional comparada», en *Transición democrática en América Latina; reflexiones sobre el debate actual, Memoria del III Curso Anual Interamericano de Elecciones*. San José, Costa Rica: IIDH/ CAPEL, 1990, pp. 92-106; cf. J. Jesús Orozco Henríquez, «Las causas de nulidad electoral en América Latina», en Orozco Henríquez (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, tomo III, México: TEPJF, IFE, UNAM, UQR y PNUD, 1999, p. 1193.

[10] Cf. Jesús Orozco Henríquez, «Régimen federal de nulidades en materia electoral», en Orozco Henríquez *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México: Porrúa-UNAM, 2006, pp. 181-230.

se encuentra en proceso se regulen de manera más precisa las atribuciones de la Sala Superior, tanto en lo que respecta al alcance de los medios de impugnación contra los resultados como a la calificación de esa elección. En efecto, es necesario establecer claramente la posibilidad, como ocurre con el resto de las elecciones federales, de que una de las pretensiones específicas del actor en el juicio de inconformidad sea la nulidad de la elección presidencial, regulándose legalmente las respectivas causas de nulidad. Al respecto, se debe puntualizar que la eventual nulidad de la elección presidencial debe ser objeto o materia de los respectivos medios de impugnación (caracterizados por el principio de contradicción, la carga probatoria de quien afirma que se cometieron determinadas irregularidades invalidantes, la congruencia entre lo pedido y lo resuelto en la sentencia y demás principios procesales atinentes), mas no reservar su análisis al momento de la «calificación de la elección presidencial» (como ocurre en conformidad con el marco jurídico en vigor y que, al parecer, seguirá siendo así). La naturaleza de ello es propiamente administrativa y su objeto no está determinado por las partes sino se traduce en una revisión de oficio del cumplimiento de los presupuestos indispensables para la validación de un proceso electoral, ajustándose a las pruebas aportadas por los interesados que obren en el expediente.

Al efecto, cabría ponderar si para la elección presidencial se adoptan términos similares a la denominada «causa genérica de nulidad de elección» prevista en el artículo 78º de la ley procesal electoral para las elecciones de diputados federales y senadores «cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral [...] se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección»; asimismo, convendría precisar los efectos que acarrearía si, eventualmente, quien obtuvo el mayor número de votos resulta inelegible.

Sin duda, la explicitación legal de las graves consecuencias que podría acarrear la comisión de este tipo de irregularidades o

violaciones sustanciales, además de la indispensable seguridad jurídica, propiciaría que los protagonistas y demás órganos y sujetos involucrados asuman actitudes más responsables y respetuosas del orden jurídico electoral; del mismo modo, los partidos políticos o coaliciones interesados que insten al Tribunal Electoral para tal efecto estarían más conscientes de los elementos y extremos que deben satisfacer y acreditar para ver colmadas sus pretensiones sin estimar que corresponde al referido órgano jurisdiccional recabar las pruebas necesarias para decretar, eventualmente, la nulidad de determinados comicios.[11]

Sólo irregularidades que afecten el resultado pueden acarrear la nulidad de una elección

La segunda cuestión relevante es la vigencia del principio de que sólo irregularidades determinantes pueden acarrear la nulidad de una votación o una elección, de acuerdo con la doctrina científica iusadministrativista francesa y que prácticamente siguen todos los regímenes electorales de las democracias occidentales. Así, por ejemplo, en España, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General establece que la nulidad de votación o elección debe ser declarada no cuando ocurra cualquier anomalía sino sólo cuando acontezcan «irregularidades invalidantes»; México también recoge este principio al establecer que la nulidad de cierta votación o elección sólo puede declararse por irregularidades que se acredite hayan sido determinantes para el resultado respectivo.

[11] Incluso, cabría ponderar prever legalmente de manera expresa, aun cuando ya se contemple de manera implícita en nuestro orden jurídico electoral, el principio de presunción de validez de los resultados electorales, como consecuencia del principio más general del derecho administrativo consistente en que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas (incluidas las electorales) se presumen válidos y ajustados a los principios de constitucionalidad y legalidad, salvo prueba en contrario de quien pretenda impugnarlos ante un órgano jurisdiccional tercero imparcial (cf., *Justicia electoral y garantismo jurídico*, pp. 184-186).

Como se mencionó, si una irregularidad (error, inconsistencia o vicio en el procedimiento) no tiene el carácter de determinante para el resultado —en tanto que no se demuestra que haya afectado sustancialmente este último, pues aún en el supuesto de que tal irregularidad no se hubiere verificado, el resultado habría sido el mismo—, no puede acarrear como consecuencia la nulidad del acto administrativo electoral. Prevalece entonces dicho resultado, acorde con el principio de conservación de los actos de derecho público válidamente celebrados, recogido también en México desde la jurisprudencia firme establecida por el entonces Tribunal Federal Electoral y que reconoció como obligatoria la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desde el año de 1997, atendiendo al aforismo de que «lo útil no debe ser viciado por lo inútil».[12] En efecto, el ejercicio del derecho de voto activo por la mayoría de los electores que expresaron válidamente su sufragio, no debe ser viciado por las irregularidades o imperfecciones menores que no sean determinantes para el resultado electoral y, por tanto, sean insuficientes para acarrear la consecuencia anulatoria correspondiente.

No han faltado plumas acreditadas que han cuestionado la vaguedad de expresiones tales como violaciones «determinantes para el resultado de la elección» como requisito para decretar la nulidad de alguna elección. Ello ocurre también con otras expresiones, tales como «violaciones sustanciales», «forma generalizada», o «jornada electoral», por lo que cabe advertir que eso no da lugar a la discrecionalidad (en cuanto a la potestad de decidir libre y prudencialmente), sino al arbitrio del órgano jurisdiccional electoral competente (entendido como la apreciación circunstancial dentro del parámetro legal). Es necesaria, pues, la aplicación técnica de los conceptos jurídicos indeterminados que exigen precisión del supuesto previsto en la norma por parte del órgano decisorio, con

[12] Cf. tesis de jurisprudencia: «Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados. Su aplicación en la determinación de la nulidad de cierta votación, cómputo o elección», en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, Compilación Oficial*. México: TEPJF, 2005, volumen Jurisprudencia, pp. 231-233.

su respectiva calificación jurídica, la prueba para tomar una decisión y su adecuación al fin perseguido en la norma.

No escapa a quien esto escribe la complejidad de tales aspectos y el inevitable carácter casuista con motivo de la prueba de los hechos, aun cuando asumo una concepción garantista y cognoscitivista de la prueba que exige someter las decisiones del juzgador a un control racional intersubjetivo, como lo he sostenido en otros trabajos.[13] En la práctica eso ha propiciado que, cuando la Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a enfrentar ciertos casos difíciles, límite o frontera, aun cuando generalmente había consenso en cuanto a tener por acreditada o no la comisión de determinadas irregularidades, con frecuencia el disenso entre sus integrantes se presentó en cuanto a que si estaba demostrado o no que tales irregularidades hubiesen sido determinantes para el resultado de la elección y, en tal medida, si se decretaba o no la nulidad de alguna elección. Al respecto, cabe advertir que, afortunadamente, los casos difíciles y frontera, aun cuando muchos (dada la enorme litigiosidad electoral que aún hay en México), fueron excepcionales, la gran mayoría de los asuntos resueltos por la Sala Superior fueron por unanimidad.

Sin embargo, teniendo en cuenta que es inevitable este tipo de fórmulas legales relacionadas con conceptos jurídicos indeterminados, como ocurre en la mayoría de las democracias occidentales, aun cuando existen varios precedentes del Tribunal Electoral que han avanzado y hecho explícitos algunos criterios de carácter cuantitativo y cualitativo sobre el carácter determinante para el resultado de una elección. Tales criterios involucran tanto aspectos interpretativos de la normativa aplicable como valorativos de los elementos de convicción de carácter fáctico, por lo que es menester, como señala el profesor Javier Ortiz,[14] consolidar una más

[13] Cf. J. Jesús Orozco Henríquez, «La concepción garantista de la prueba en el derecho electoral mexicano», en *idem*, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, pp. 115-152.

[14] Cf. Javier Ortiz Flores, «Partidos políticos, normas internas y restricciones al derecho fundamental de ser votado», Isonomía, en prensa.

clara doctrina judicial que haga más previsible la actuación de los tribunales electorales competentes en aras de una mayor seguridad jurídica de los justiciables.

Principio de definitividad de cada una de las etapas del proceso electoral

El tercer aspecto tiene que ver con la relevancia del principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, previsto en el artículo 41º, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución federal como uno de los objetivos centrales del sistema de medios de impugnación en materia electoral. Desde la perspectiva de destacados expertos electorales (*v. gr.*, el Mtro. José Woldenberg) el referido principio de definitividad se ha visto debilitado con motivo de la aplicación de la llamada «causa abstracta de nulidad de elección», con base en la cual la mayoría de la Sala Superior del Tribunal Electoral decretó la nulidad de la elección de gobernador de Tabasco en el año 2000 (con independencia de que el propio Mtro. Woldenberg asumió que el Tribunal Electoral pudo haber tenido «buenas razones» para anular dicha elección). Al respecto, algunos especialistas han puntualizado la inconveniencia de que un órgano jurisdiccional analice, en la etapa de resultados electorales y a fin de establecer la validez o no (esto es, en este último caso, la nulidad) de determinada elección, supuestas irregularidades que habrían ocurrido meses atrás durante la etapa de preparación de la elección, pues básicamente se debería constreñir a las cometidas durante la jornada electoral o, en su caso, los días inmediatos. Permítaseme detenerme en esta cuestión esencial y destacar cómo ha evolucionado la jurisprudencia del Tribunal Electoral.

Cabe señalar que la única ocasión en que se anuló una elección con base en la «causal abstracta» fue la de gobernador de Tabasco (aun cuando, según se mencionará, en otros casos de nulidad de elección se tuvieron en cuenta también irregularidades que tuvieron su origen en la etapa de preparación de la elección).

En aquella ocasión, la mayoría de la Sala Superior —en la que se ubicó quien esto escribe— sostuvo que la ley electoral de Tabasco sí facultaba al Tribunal Electoral Estatal para decretar la nulidad de la elección de gobernador (entre otras razones, en tanto que le facultaba para revocar la constancia de mayoría otorgada por el consejo estatal electoral y la única constancia que éste otorgaba era precisamente la de gobernador) y aunque no regulaba de manera explícita las causas de nulidad, con el objeto de darle eficacia a aquella atribución, tales causas podían desprenderse de los principios fundamentales contemplados en diversas disposiciones constitucionales y legales aplicables, cuya observancia era indispensable para concluir que se estaba en presencia de una elección libre y auténtica.[15]

En este sentido, a fin de establecer si ciertas violaciones sustanciales o irregularidades graves podrían ser determinantes para el resultado de la elección, la mayoría de la Sala Superior sostuvo que cabría contemplar actos realizados durante la etapa de preparación de la elección que afecten los elementos fundamentales de las elecciones democráticas y puedan producir su nulidad, siempre y cuando tales actos no sean imputables a las autoridades electorales (y, por tanto, no hayan sido susceptibles de ser combatidos a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral). Ello no debe ser contrario al principio de definitividad de las etapas del proceso electoral, toda vez que este principio sólo opera con relación a los actos emitidos por las autoridades electorales, mas no con respecto de actos de personas o entidades distintas (como pueden ser los de los ciudadanos, partidos políticos y otras autoridades distintas a las que organizan los comicios); ya que no puede precluir el derecho de partido político alguno para impugnar determinados actos si éste no se encontró previamente en aptitud procesal de impugnarlos durante la etapa de preparación de la elección. De este modo, se pretendió armonizar el citado principio

[15] Cf. la ejecutoria recaída en los expedientes SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000.

de definitividad de las etapas del proceso electoral con otros principios constitucionales aplicables, como el de acceso a la justicia electoral y el de celebración de elecciones libres y auténticas.

Es preciso advertir que la Sala Superior del Tribunal Electoral llegó a sostener que los principios constitucionales tutelados a través de referida «causa abstracta de nulidad de elección» se encuentran protegidos propiamente mediante la denominada «causa genérica de nulidad de elección», prevista para las elecciones legislativas federales en el invocado artículo 78º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. La eventual conculcación de tales principios equivale a la comisión de violaciones sustanciales a que se refiere tal precepto; por lo tanto se hace la precisión acerca de la exigencia de que las violaciones sean cometidas en la jornada electoral para la actualización de dicha causa de nulidad en las elecciones legislativas federales no sólo abarca aquellas violaciones o irregularidades sustanciales que se cometan exclusivamente en esa etapa, sino también las que inician su comisión durante la preparación de la elección pero surten sus efectos el día de la jornada electoral.[16] El anterior criterio se estimó sustancialmente aplicable a las entidades federativas que prevén legalmente la «causa genérica de nulidad de elección» e, incluso, a la llamada «causa específica de nulidad de elección prevista en la Constitución de Colima», consistente en la intervención indebida del gobernador en favor del candidato ganador.[17]

De ahí que, efectivamente, con motivo de la impugnación de diversos resultados comiciales federales y locales, haya sido objeto

[16] Cf. las ejecutorias recaídas a los expedientes SUP-REC-009/2003 y SUP-REC-019, acumulados, y SUP-REC-034/2003, aprobadas en su sesión de 18 de agosto de 2003, a través de las cuales se decretó la nulidad de la elección de diputados federales por el principio mayoría relativa, respectivamente, en los distritos 6º de Torreón, Coahuila, y 5º de Zamora, Michoacán.

[17] Fue así como la mayoría de la Sala Superior del Tribunal Electoral decretó la nulidad de la elección de gobernador de Colima en 2003, sosteniendo que la prohibición al gobernador de hacer manifestaciones a favor o en contra de algún candidato no era violatoria de la libertad de expresión establecida constitucionalmente.

de análisis recurrente por la Sala Superior la comisión de irregularidades o violaciones sustanciales que se originaron durante la etapa de preparación de la elección (siempre y cuando las mismas no fueren imputables a las autoridades electorales, pues de haber ocurrido así, si no se hubiesen oportunamente impugnado habría precluido el derecho para tal efecto) y cuyos efectos perniciosos en el desarrollo de los comicios se hubiesen actualizado durante la jornada electoral, en el entendido de que la nulidad o no de los comicios respectivos dependió de que tales violaciones estuvieran o no plenamente acreditadas y, en su caso, que se considerara o no demostrado que las mismas habían sido determinantes para dicho resultado. Fue así como se pretendieron armonizar los principios de definitividad de las etapas del proceso electoral y el de celebración de elecciones libres y auténticas, impidiendo conferir validez a cierto resultado que eventualmente fuese producto de violaciones sustanciales determinantes por el solo hecho de que éstas tuvieron su origen con anterioridad a la jornada electoral.

Importancia de contar con procedimientos expeditos para depurar el desarrollo del proceso electoral

A partir del año 2004 se empezó a gestar en la jurisprudencia electoral mexicana cierto matiz (el caso pionero fue en Veracruz),[18] al sostenerse por la Sala Superior que la autoridad administrativa electoral era competente para conocer de posibles irregularidades ocurridas durante el desarrollo del proceso electoral. En principio, las irregularidades cometidas por (o imputables a) los partidos políticos contendientes, pero eventualmente también las cometidas por terceros que pudieren tener un impacto significativo. Ello no sólo para, en su caso, sancionarlas sino para ordenar la suspensión

[18] Cf. la ejecutoria recaída en el expediente SUP-JRC264/2004, aprobada por unanimidad el 29 de octubre de 2004, así como la tesis relevante «Campañas electorales. El consejo electoral veracruzano tiene atribuciones para hacerlas cesar o modificarlas, si con ellas se violan los principios de legalidad o igualdad en la contienda», en *Jurisprudencia y tesis relevantes...*, volumen Tesis Relevantes, pp. 376-378.

de sus efectos nocivos o perniciosos a fin de depurar el desarrollo del proceso electoral respectivo y garantizar la celebración de una elección libre y auténtica.

Incluso, como se evidenció con motivo de diversas impugnaciones en contra de actos y resoluciones del Consejo General del Instituto Federal Electoral durante la etapa de preparación de la elección presidencial de 2006, la Sala Superior del Tribunal Electoral, con base en una interpretación sistemática y funcional de diversas disposiciones constitucionales y legales aplicables, sostuvo la competencia de dicho órgano para decidir sobre el particular. Se debía instaurar para el efecto un procedimiento administrativo abreviado con las debidas formalidades (similar al procedimiento administrativo sancionador electoral entonces previsto en los artículos 270º y 271º del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, equivalente en la actualidad al establecido en los artículos 361º y siguientes), con el objeto de depurar el desarrollo de determinado proceso electoral y evitar que alguna específica irregularidad perdure en sus efectos nocivos y perniciosos al grado de que pudiera llegar a afectar el resultado.[19]

En opinión de la Sala Superior, la implementación de un procedimiento administrativo depurador, abreviado, se justifica si se estimara, pues, que ante tales casos sólo procede la aplicación de alguna sanción, sin posibilidad de corregir o restaurar el orden jurídico electoral; ello podría hacer disfuncional el sistema, en tanto que eventualmente a un partido político le podría convenir, en un análisis costo-beneficio, cometer alguna infracción, aún sufriendo la consecuente sanción, pero influyendo indebidamente en la voluntad de los electores, además de que podría propiciarse que determinada infracción o irregularidad se siga cometiendo durante la etapa de preparación de la elección para que, fatalmente, en la de resultados electorales, ante alguna impugnación, se anule la elección respectiva.

[19] Destacadamente, a través de la ejecutoria recaída en el expediente SUP-RAP-017/2006.

De este modo, la Sala Superior estableció que los partidos políticos que se sintieran afectados por el indebido actuar de las fuerzas políticas contendientes durante la etapa de preparación de la elección (por ejemplo, con motivo de las campañas electorales) se encontraban en aptitud jurídica de instar desde esa etapa a la autoridad electoral administrativa para que, en ejercicio de sus atribuciones y previo procedimiento administrativo abreviado en que se respetaran las formalidades esenciales, hiciera lo necesario para ordenar la suspensión de los efectos nocivos o perniciosos de tales infracciones en el desarrollo del proceso electoral; incluso, en el supuesto de que la autoridad electoral administrativa fuera omisa o no actuara con la debida diligencia, los propios partidos políticos estaban en aptitud de promover los medios de defensa jurisdiccionales previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El 5 de septiembre de 2006 aparece el «Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo», en el que se analiza el alcance o impacto de diversas irregularidades cometidas durante la etapa de preparación de la elección y que se relacionaban con la llamada «propaganda negativa» a través de la difusión de algunos *spots* promocionales por las fuerzas políticas contendientes. La Sala Superior sostuvo que la respectiva calificación jurídica (tanto por la autoridad administrativa como, en su caso, la jurisdiccional) de los promocionales, si bien no les privaba de los efectos negativos que hubieren producido, no podía desconocerse que sí generaban un efecto inversamente equivalente a la afectación, revirtiéndose la situación negativa producida en el sujeto en contra de quien se hicieron las imputaciones indebidas en los *spots*; además, la amplia publicidad y difusión en medios de comunicación de las sentencias y resoluciones administrativas que determinaron la ilegalidad de ciertos promocionales negativos y la declaración de que el autor de tales mensajes había actuado en contravención de las disposiciones legales que regulan las campañas electorales,

producía un efecto restitutorio del daño a la imagen del candidato afectado.[20]

Adicionalmente, en el mencionado dictamen, al analizar las omisiones atribuidas a la autoridad electoral administrativa, particularmente con motivo de la interposición de distintas quejas y denuncias por parte de algún partido político o coalición, la Sala Superior advirtió que las mismas debieron haber sido resueltas en definitiva con anterioridad a la emisión del propio dictamen. Así, las irregularidades imputadas habrían podido ser ponderadas en la calificación de la elección presidencial, puntualizando al efecto que el partido o coalición interesado debió instar a la autoridad electoral administrativa para que, en el ámbito de sus atribuciones, actuara diligentemente e, incluso, de haber continuado ésta en actitud omisa, aquél estuvo en aptitud de haber promovido los medios de defensa legalmente previstos.

De ahí que se estime que la Sala Superior del Tribunal Electoral ha matizado (o restringido) el análisis de irregularidades originadas en la etapa de preparación de la elección, con el objeto de establecer, dentro de la etapa de resultados electorales, si las mismas habrían sido determinantes para el resultado de la elección, a aquellas que no fueron susceptibles de ser cuestionadas o combatidas en forma alguna durante aquella etapa. En todo caso, debe reconocerse la corresponsabilidad de partidos políticos y coaliciones con la autoridad electoral en el control y desarrollo del proceso electoral, pues no sería jurídicamente admisible ni leal que alguna fuerza política opte por dejar que se siga cometiendo en la etapa de preparación de la elección alguna irregularidad que

[20] Con independencia de que, en el caso específico, la Sala Superior también sostuvo que, con base en el artículo 3.°, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, debía tenerse en cuenta el principio derivado de la doctrina de los actos propios, en el sentido de que resultaba inadmisible que un partido político o coalición invoque la propaganda negra que dice fue utilizada indebidamente en su contra por otros contendientes, como sustento de su pretensión de nulidad de elección, si el propio impetrante empleó también esa clase de propaganda en contra de sus contrincantes.

supuestamente le afecta para combatirla en la etapa de resultados electorales sólo en la hipótesis de que haya perdido la elección. Este último criterio se considera que logra armonizar de mejor manera los principios de definitividad de las etapas del proceso electoral, así como el de legalidad, acceso a la justicia electoral y celebración de elecciones libres y auténticas.

Cabe destacar que la reciente reforma constitucional prevé en forma expresa que la ley establecerá un procedimiento administrativo expedito o abreviado ante la autoridad electoral administrativa, revestido de las formalidades esenciales del procedimiento, tendente a depurar un proceso electoral en curso,[21] tal como se instrumentó en diversos casos (en el Estado de Veracruz desde 2004 y en el proceso electoral federal de 2006) como resultado de varias ejecutorias de la Sala Superior. Al efecto, la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicada el 14 de enero del año en curso, a través de los artículos 367 y siguientes, establece que los sujetos del referido procedimiento no sólo podrán ser los partidos políticos o coaliciones contendientes sino, eventualmente, terceros (por ejemplo, concesionarios de radio y televisión) que a través de sus actos pudieran poner en predicamento el cabal desarrollo del proceso electoral, previa observancia y respeto de sus respectivos derechos fundamentales, e, incluso, las autoridades no electorales.

El establecimiento en la ley electoral de dicho procedimiento administrativo permitirá, en forma expedita y con seguridad jurídica, la regularización del proceso electoral o restauración del orden jurídico electoral, bajo un enfoque correctivo (y no simplemente sancionador), en el que la autoridad electoral administrativa haga prevalecer no sólo los principios rectores de la función estatal electoral sino todos aquellos que debe cumplir toda elección para

[21] Incluso, además de prohibir a los partidos políticos adquirir tiempo-aire, se puntualiza constitucionalmente la prohibición de que en la propaganda de los partidos se denigre a las instituciones o partidos, o calumnie a las personas, en cuyo caso el IFE puede ordenar la cancelación de *spots*.

ser considerada válida, sin esperar el agotamiento de las distintas etapas del proceso electoral y el riesgo de que ante alguna irregularidad significativa la única alternativa sea decretar la nulidad de la respectiva elección.

En todo caso, es claro que tanto el Consejo General del Instituto Federal Electoral como el Tribunal Electoral deberán ir formulando los criterios que permitan delimitar las fronteras entre el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión y aquellos contenidos que pudieran estimarse proscritos. Sin duda, será una tarea compleja que requerirá de una escrupulosa ponderación de principios, reglas y valores involucrados. Aun cuando puede haber casos claros que quizá consigan la unanimidad (como cuando se calumnie a un candidato a través de la imputación falsa de un delito), es previsible que surjan casos frontera que recurrentemente se planteen a la Sala Superior (por ejemplo, el alcance de denigrar, si bien debe tenerse presente que esta prohibición constitucional sólo se refiere a las instituciones o partidos mas no a los candidatos), teniendo en cuenta la tendencia advertida en México, a diferencia de lo que ocurre en otras partes del mundo —incluso dentro de la región latinoamericana—, de involucrar persistentemente a la autoridad electoral en el desarrollo del proceso.

Ciertamente, quien esto escribe, en diversos asuntos del año 2006, fue más proclive a favorecer la libertad de expresión (salvo cuando se trataba de calumnia), por estimar que los límites al ejercicio de un derecho fundamental, si bien existentes, deben ser interpretados restrictivamente, en particular cuando se trata de expresiones que forman parte del debate político, así como de opiniones acerca de una persona que decidió, *motu proprio*, participar con el carácter de candidato en una contienda electoral. Estimo que las razones que sustentan las respectivas ejecutorias, incluidas las del voto particular del suscrito, podrían resultar ejemplificadoras para diversos interesados. Sin duda, uno de los mayores retos de la justicia electoral mexicana radicará en la adecuada armonización entre el cabal ejercicio de la libertad de expresión, el respeto a

los derechos de terceros y el desarrollo de nuestra cultura política en una sociedad democrática.

La calificación de la elección presidencial de 2006

En general, la calificación de la elección presidencial está compuesta de tres partes: a) El **cómputo final**; b) La **declaración de validez** de la elección, y c) La declaración de **presidente electo** al candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos y satisfecho los requisitos de elegibilidad.

En este sentido, la calificación de la elección presidencial por órgano jurisdiccional, como es el caso, no es una calificación de carácter meramente formal sino una verificación de la regularidad del proceso electoral, en su conjunto, a la luz de los principios constitucionales y legales aplicables. Ello significa un examen de la calidad del proceso electoral, en el entendido de que con motivo de la elección presidencial de 2006 se procuró la armonización de los diferentes principios aplicables, entre ellos, los de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad y, como se apuntó, el de definitividad.

De acuerdo con la resolución, si bien en el proceso electoral se presentaron, por un lado, imperfecciones, como en todo proceso electoral en cualquier parte del mundo, y, por otro, según se mencionó, errores aritméticos o errores invalidantes de la votación recibida en diversas casillas, al ser objeto de control jurisdiccional en la fase impugnativa precedente a la calificación, lo cierto es que, según se concluyó, no se demostró que se hubiese registrado irregularidad alguna o en su conjunto de carácter determinante para el resultado de la elección presidencial.

Esto es, atendiendo estrictamente al marco constitucional y legal aplicable, así como a los criterios jurisprudenciales adoptados por el propio Tribunal Electoral durante cerca de diez años, no

se consideró que se hubiesen registrado violaciones sustanciales o la vulneración determinante de ciertos principios o valores fundamentales constitucionalmente previstos e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático. Tampoco se registraron irregularidades que, por su número, cantidad, frecuencia o magnitud, calculable racionalmente, pudieran haber puesto en entredicho tales principios o valores.

Mención especial mereció la indebida intervención de terceros en el proceso electoral, siendo particularmente delicadas diversas declaraciones del Ejecutivo federal recogidas en distintos medios de comunicación, principalmente en prensa escrita, así como la difusión de cuatro *spots* en televisión un número indeterminado de veces. Por medio de éstos se hacía referencia indirecta o velada a favor de la continuidad de la opción política en el poder público.[22] Sin embargo, no se estimaron de la suficiente magnitud para acarrear la invalidez de la elección debido, entre otras razones que se precisan en la resolución, a la suspensión de la transmisión televisiva de los mencionados promocionales decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; esto obligó a colocarles una cintilla con la aclaración de que eran ajenos a la propaganda electoral. Asimismo, la observancia del acuerdo de neutralidad expedido por el Consejo General del IFE, propició que no se difundieran durante los cuarenta días previos a la jornada electoral.

[22] En esos cuatro *spots* aparecía la imagen del Presidente de la República y se destacaban las obras realizadas por el gobierno federal, considerándose por la Sala Superior que el hecho de que se incluyera la frase de que «si se seguía por el mismo camino, mañana, México sería mejor que ayer», pudo haber significado cierto grado de inducción al electorado, pues una de las lecturas posibles es la idea de continuidad de la opción política en el poder, lo cual se traducía en la propuesta de votar por el candidato postulado por el partido político al que pertenece el presidente Vicente Fox; sin embargo, también se concluyó que no había elementos en autos que demostraran que tal irregularidad hubiese sido determinante para el resultado de la elección, por lo que no estaba en aptitud, por sí sola ni en combinación con las demás irregularidades acreditadas en autos, de acarrear la nulidad de la elección.

También se estimó jurídicamente reprochable la difusión por el Consejo Coordinador Empresarial de dos *spots* en televisión, en los que en forma indebida incidió de manera no determinante en el proceso electoral,[23] a pesar de que se violó una norma prohibitiva de orden público, en tanto que es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempo en medios electrónicos de comunicación.

En los términos de la resolución, no pasó desapercibido que, de acuerdo con el monitoreo de medios elaborado por el IFE, la Coalición por el Bien de Todos fue la fuerza política que contrató y difundió una mayor cantidad de *spots* en televisión, durante el período de campaña electoral y, en particular, el mes previo a la jornada electoral, y fue a quien mayor cobertura se le otorgó en noticiarios de los medios electrónicos de comunicación (representando un 24,24% del total, en el entendido de que, del mismo, 96% fueron menciones neutrales, 3% negativas y 1% positivas). De igual forma, la resolución analiza otros aspectos relevantes, como la debida actuación del IFE con motivo de la organización y desarrollo del proceso electoral federal, así como el cabal y equitativo ejercicio por los partidos políticos y coaliciones contendientes de sus derechos y prerrogativas, incluidos tanto el financiamiento público directo como el indirecto, a través de su acceso a tiempo oficial en la radio y la televisión (en donde los partidos políticos que conformaron la Coalición por el Bien de Todos fueron quienes, en conjunto, tuvieron derecho al mayor monto de dicho financiamiento público).

[23] Después de hacer referencia a que había en autos un indicio leve de que un *spot* se transmitió 116 veces y otro 138, la Sala Superior consideró como indebida la transmisión de ambos *spots* que hacían referencia a las políticas de los últimos diez años y a la estabilidad económica, puntualizando que «apostarle a algo distinto es retroceder, defendamos lo que hemos logrado», pues se encaminaban a rechazar opciones políticas que buscaran un cambio, pero que tampoco se encontraba demostrado en autos que la referida irregularidad hubiese sido determinante para el resultado de la elección, por lo que tampoco acarreaba por sí sola ni en combinación con las demás irregularidades acreditadas en autos la nulidad de la elección.

En consecuencia, se concluyó en la resolución, que atendiendo a los acontecimientos señalados en autos, no generaban convicción de una afectación importante o de que se hubieren vulnerado sustancialmente los principios que deben regir toda elección democrática. Se argumentó que se trataba de cuestiones no probadas o que, habiéndolo sido, no se tenía sustento objetivo del impacto que pudieron haber tenido, o bien, entraron en juego diversas situaciones específicas en dicho proceso electoral que les restaron importancia o redujeron su grado de influencia. Por esta razón se declaró jurídicamente válida la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y como Presidente electo al ciudadano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, candidato postulado por el Partido Acción Nacional, en virtud de que fue quien obtuvo el mayor número de votos, de acuerdo con el cómputo final, y satisfizo los requisitos de elegibilidad establecidos en el artículo 89º de la Constitución federal.

Es claro que los referidos criterios de la Sala Superior no sólo involucran aspectos interpretativos de la normativa aplicable sino valorativos respecto de los elementos de convicción de carácter fáctico en cada caso, pero es evidente que ello no está reñido con la objetividad y la imparcialidad del juzgador y, si bien es respetable y comprensible que no a todos satisfaga la argumentación de la Sala Superior en la resolución de calificación de la elección presidencial, hasta el momento (a más de un año de la calificación de la elección presidencial de 2006) no he leído o escuchado el argumento jurídico alternativo que, tomando en cuenta todas las disposiciones constitucionales y legales aplicables, así como las constancias que obran en el expediente respectivo, permitiera llegar sustentable y convincentemente a una conclusión distinta (esto es, que debiera haberse invalidado la elección presidencial porque, supuestamente, el cúmulo de irregularidades acreditadas hubiese sido determinante para el resultado de la elección), en el entendido de que dicho expediente se encuentra al alcance de cualquier interesado en el archivo del Tribunal Electoral.

Cabe señalar que la reciente reforma constitucional en materia electoral puntualiza que la propaganda gubernamental pagada con recursos públicos no podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier funcionario; los mensajes sólo podrán ser de carácter institucional y con fines informativos, educativos o de orientación social, además de que deberán suspenderse durante las campañas electorales. Asimismo, se eleva al ámbito constitucional que ninguna persona física o moral puede contratar propaganda en radio y TV dirigida a influir en las preferencias electorales.

En conclusión, la experiencia en la aplicación del régimen electoral establecido desde 1996 mostró algunas insuficiencias que reclamaron una nueva reforma. No obstante, junto al sistema de control de la constitucionalidad de leyes electorales a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el sistema de control de la regularidad constitucional y legal de los actos electorales, tanto a través del Tribunal Electoral como del IFE, ha contribuido significativamente a la transición de un régimen de partido político hegemónico a un sistema de partidos políticos cada vez más plural y competitivo. Ello, asimismo, ha permitido garantizar la vigencia del Estado democrático de derecho que postula la defensa de los derechos fundamentales político-electorales y la celebración de elecciones libres, auténticas y periódicas, estrictamente apegadas a la Constitución y la ley.

Coyuntura electoral 2005-2006: Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de los procesos electorales y la resolución de sus conflictos en Centroamérica y Panamá

Luis Antonio Sobrado González

Calendario electoral centroamericano 2005-2006

América Latina tuvo una agenda electoral muy intensa entre noviembre del 2005 y diciembre del 2006; ese «rali electoral latinoamericano»,[1] verdadero «maratón» sin precedentes,[2] se concretó en 40 elecciones. De ellas, casi un tercio se celebró en la región de Centroamérica y Panamá, según el siguiente calendario:

Fecha	País	Organismo electoral	Elecciones verificadas
27/11/2005	Honduras	Tribunal Supremo Electoral	Presidencial, legislativa y municipal
05/02/2006	Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Presidencial, legislativa y municipal (parcial)

[1] Con ese título Daniel Zovatto publica un artículo periodístico en *La Nación* del 28 de mayo de 2006, en donde analiza el fenómeno y las perspectivas a ese momento; vuelve a hacerlo en el artículo que aparece en el mismo diario el 1º de abril de 2007 («Tras el rali electoral»), a manera de balance del proceso.

[2] Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas: balance analítico 2006*. San José: Serie Cuadernos de CAPEL n.º 51, IIDH, 2007, p. 9.

Fecha	País	Organismo electoral	Elecciones verificadas
05/03/2006	Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Especial (costa atlántica nicaragüense)
12/03/2006	El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Legislativa y municipal
22/10/2006	Panamá	Tribunal Electoral	Referendo
05/11/2006	Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Presidencial y legislativa
03/12/2006	Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Municipal (parcial)

Como puede observarse, sólo Guatemala estuvo electoralmente inactiva. Se celebraron, así, las siguientes elecciones:

- Tres presidenciales: Honduras, Costa Rica y Nicaragua.
- Cuatro legislativas: en Honduras, Costa Rica y Nicaragua se verificaron en forma concomitante con las presidenciales y en El Salvador independientemente de ellas.
- Cuatro municipales: en Honduras y Costa Rica juntamente con las presidenciales y legislativas, aunque en este último país la elección municipal está repartida en dos comicios: en el primero, el elector escoge, además de presidente, vicepresidentes y diputados, a los regidores que integran los distintos concejos municipales del país; diez meses después y en elección autónoma, se designa a los alcaldes, así como a las autoridades municipales de alcance distrital (síndicos, concejales de distrito e intendentes). En el caso de El Salvador, durante la misma jornada se votó por diputados y autoridades municipales.
- Una especial: Costa atlántica nicaragüense.
- Un referendo: Panamá, que sometió a consulta popular la propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas en su canal interoceánico.

Las características e impactos generales de las elecciones latinoamericanas del período se reprodujeron, en lo fundamental, en

las del istmo centroamericano. Así, por ejemplo, se demostró la plena vigencia de la democracia electoral en la región y la convicción generalizada de que el voto popular es el único instrumento válido para alcanzar el poder y dotar de legitimidad a la autoridad pública. En ese orden de ideas es altamente significativo que se respetara cabalmente el calendario electoral previsto y los resultados electorales, sin que se apreciara indicio alguno de amenaza a la transición democrática de los gobiernos. Aún y cuando también en Centroamérica hubo crisis postelectorales, producto de resultados ajustados (las presidenciales de Costa Rica y las elecciones de la alcaldía de San Salvador se definieron por menos de un punto porcentual de diferencia entre el primero y el segundo candidato más votado) y de otras circunstancias especiales (presidenciales hondureñas), éstas fueron adecuadamente procesadas por la justicia electoral y las respectivas ciudadanías demostraron la madurez necesaria para esperar su resolución institucionalizada.

Por otro lado, los comicios se celebraron bajo condiciones que aseguraron elecciones libres, pluralistas, justas y transparentes y, en términos generales, fueron adecuadamente administrados por los respectivos organismos. La corrección de esos procesos electorales queda evidenciada al constatar que permitieron tres elecciones presidenciales que marcaron la alternancia en el Poder Ejecutivo.

La «fiebre reeleccionista»[3] que caracterizó este ciclo electoral latinoamericano se manifestó, respecto de Centroamérica y Panamá, en nuevos mandatos —aunque no sucesivos— para los actuales presidentes de Costa Rica y Nicaragua.

Finalmente, cabe destacar que las votaciones electivas se complementaron con una de carácter consultivo (referendo de Panamá).

[3] Dicha expresión también la utiliza Zovatto en los artículos periodísticos reseñados.

Situación disímil de los organismos electorales de Centroamérica y Panamá

Esta compleja y apretada agenda electoral deparó, para los distintos organismos electorales del istmo centroamericano, retos que tuvieron que ser afrontados desde realidades institucionales distintas, lo cual condicionaba, en importante medida, las posibilidades de éxito con que contaban.

Pese a que se trata de entidades con rasgos similares, como el responder todas a un modelo de organización que unifica la administración y la jurisdicción electorales y que desempeñan sus funciones en forma autónoma,[4] lo cierto es que se encuentran en estadios disímiles de evolución.

Las condiciones propias de Costa Rica y Panamá han favorecido un mayor desarrollo relativo de sus organismos electorales y, por ello, no es de extrañar que sean agentes activos de cooperación con otros organismos centroamericanos y latinoamericanos y que, asimismo, destaquen en la región por la estabilidad de sus magistrados electorales, por su producción jurisprudencial[5] y por iniciativas novedosas de difusión internacional —vía electrónica— de información electoral,[6] entre otros aspectos.[7]

---

4 La fórmula constitucional más contundente sobre el particular es la nicaragüense que, junto a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, reconoce la existencia de un «poder electoral» encabezado por el Consejo Supremo Electoral. Le sigue la costarricense, que dota al Tribunal Supremo de Elecciones del rango e independencia propia de los Poderes del Estado.

5 Cabe resaltar, en este reglón, que solamente Costa Rica y Panamá han proporcionado sus aportes jurisprudenciales al proyecto de sistematización de la jurisprudencia electoral latinoamericana que lleva adelante el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

6 Nos referimos, por una parte, al Sistema Internacional de Noticias Electorales (SINE) que el organismo panameño estableció y administra, en provecho de la comunidad electoral latinoamericana y mundial. En lo que a Costa Rica concierne, a principios de 2006 el Tribunal Supremo de Elecciones lanzó la primera edición de su *Revista de Derecho Electoral*, como publicación electrónica especializada y pionera en su género en América Latina; en el próximo mes de enero aparecerá su quinto número [puede consultarse en la siguiente dirección <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm> (N. del E.)].

7 Ello obedece, en el caso de Costa Rica, a la experiencia acumulada y el crecimiento

Los tribunales electorales de Costa Rica y Panamá gozan de una amplia consolidación institucional en sus respectivos países, así como de gran credibilidad ciudadana. Se trata de entidades despartidizadas que tienen resueltos aspectos básicos que condicionan la organización de procesos electorales exitosos, tales como los siguientes: emiten el documento único de identificación, tanto civil como electoral; ostentan un índice muy respetable —en términos de cobertura, calidad y confiabilidad— de cedulación[8] y empadronamiento, facilitado por el hecho de que bajo su mando funciona un registro civil de carácter nacional y centralizado, además de administrar un sistema de inscripción electoral automática;[9] a través de oficinas regionales ostentan gran presencia en todo el territorio nacional; tienen establecida una notable división electoral por distrito que, sobre la base del voto domiciliar, permite la emisión del sufragio en lugares muy cercanos a la residencia de los ciudadanos; los programas de transmisión rápida de resultados resaltan por su eficiencia y bajo costo.

Por ello, la agenda y las preocupaciones de esos organismos electorales es tendencialmente diversa a las de sus pares centroamericanos: las de los primeros giran en torno a procesos de perfeccionamiento y expansión de competencias, mientras que en las de los segundos prevalece la aspiración de superar dificultades, falencias y rezagos en esos aspectos básicos reseñados, como hoja de ruta de organizaciones en vías de consolidación institucional.

sostenido del organismo electoral en casi seis décadas de existencia de su Tribunal Supremo de Elecciones, en las que ha coadyuvado significativamente en la preservación de una democracia electoral ininterrumpida durante ese mismo período. En el caso panameño, la evolución del Tribunal Electoral —a partir de la reconstrucción democrática de inicios de la década pasada— ha sido impresionantemente acelerada, entre otros factores, por la actitud visionaria de quienes lo han integrado.

8 El Tribunal de Costa Rica, además de la cédula de identidad de los costarricenses mayores de dieciocho años, emite gratuitamente la «tarjeta de identidad de menores» para los nacionales que tengan entre doce y diecisiete años.

9 Sus características, en Costa Rica, las explico en Luis Antonio Sobrado González, «La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense». *Revista Digital de Derecho Electoral, San José*, n.º 4, segundo semestre de 2007. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.

Conviene empero advertir que lo anterior se afirma como valoración general que debe ser adecuadamente matizada.

En primer lugar, Costa Rica y Panamá han debido enfrentar —en el pasado reciente— algunas situaciones delicadas relacionadas con su capacidad tecnológica, las cuales han amenazado sus logros. Éstas derivan de la obsolescencia de sus equipos y programas informáticos, al igual que de algunas contrataciones, en ese ámbito, cuya problemática ejecución ha afectado proyectos básicos para darle sostenibilidad a la prestación eficiente de sus servicios, especialmente en materia de cedulación.[10] También debe hacerse notar que ciertos aspectos esenciales de su régimen electoral resultan deficitarios en relación con las aspiraciones de sus respectivas colectividades nacionales.[11]

En segundo lugar, hay que resaltar que los restantes organismos electorales del istmo centroamericano han dado cuenta de iniciativas en áreas novedosas; sobresalen de esta manera en temas puntuales, aunque con grados distintos de éxito, según lo veremos más adelante. Así, por ejemplo, Honduras incursionó en el voto de sus nacionales en el extranjero y ha asumido la organización de las elecciones primarias de los partidos políticos; El Salvador demuestra un abordaje solvente de lo relacionado con el voto de personas con discapacidad; Nicaragua exhibe un modelo muy desarrollado de voto domiciliario; con la reforma electoral de Guatemala, se dan pasos significativos en el control del financiamiento de los partidos políticos.

[10] En el caso costarricense, esta situación ha resultado agravada por las restricciones presupuestarias impuestas en algunos períodos por la Asamblea Legislativa, que, entre otros, han limitado el avance de proyectos como el del voto electrónico.

[11] Así lo es, en Costa Rica, la deficiente regulación legislativa en materia de financiamiento político y la necesidad apremiante de avanzar en la creación de mayores condiciones de equidad en la competencia político-electoral.

En relación con estos mismos países se notan, además, modificaciones legales que constituyen esfuerzos positivos de consolidación institucional (como lo es la reforma introducida en el ordenamiento hondureño que procura la despartidización de los magistrados electorales), aunque también algunos factores de involución (ciertamente lo es, también en Honduras, la desvinculación ordenada del registro civil respecto de su Tribunal Supremo Electoral).

Tendencias y lecciones aprendidas durante el período en estudio

Luego de hacer las aclaraciones del acápite anterior, procederemos a examinar algunas de las tendencias generales de la región y trataremos de derivar ciertas lecciones y desafíos que depara el período.

La coyuntura electoral y su significado

La cantidad de comicios, el involucramiento ciudadano en ellos y la canalización de la participación política por intermedio de los partidos políticos muestran que en la región —a pesar de sus hondos y endémicos problemas económicos y sociales, especialmente la situación de pobreza—, los procesos electorales han sido asumidos como la «*hoja de ruta* de los cambios y de las transformaciones políticas».[12] Conforme ya lo habíamos propuesto, que la calendarización electoral haya sido respetada en todos los procesos, por poner un ejemplo, es «un síntoma de que la democracia electoral [...] se ha institucionalizado».[13]

[12] IIDH, *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas...*, p. 10.

[13] *Ibidem*, p. 30.

No obstante, los estudios de opinión muestran que el sistema político no goza de índices satisfactorios de aprecio por parte de los centroamericanos: «los partidos políticos y los aparatos legislativos continúan en los sótanos de la credibilidad ciudadana».[14] Además, se observan crecientes indicadores de abstencionismo (en las tres elecciones presidenciales realizadas la participación fue menor a la de la elección anterior).

En ese escenario claroscuro, las instituciones electorales de la región resultaron fortalecidas al haber demostrado capacidad para administrar con corrección procesos electorales libres, pluralistas, justos y transparentes, así como para resolver adecuadamente sus conflictos.

Los mayores desafíos que esas instituciones afrontaron estuvieron relacionados con los resultados estrechos y la alta conflictividad postelectoral que generaron. Es de anotar que la tensión generada fue exitosamente manejada por las autoridades electorales de Costa Rica y El Salvador, específicamente en su dimensión jurisdiccional, no obstante los fuertes cuestionamientos a esas autoridades que, en el contexto, se formularon. En las elecciones presidenciales hondureñas, a pesar de que fue mucho más holgada la diferencia entre el primer y el segundo candidato más votado (cinco puntos porcentuales), las deficiencias de la transmisión de datos y la prematura e inapropiada autoproclamación de los aspirantes causó similares tensiones y cuestionamientos.

El efecto real de esos cuestionamientos, en cuanto a la erosión de la credibilidad institucional, tendrá que medirse una vez superadas las pasiones de la coyuntura. Sin embargo, es innegable que provocaron desencuentros —de mayor o menor profundidad— entre la institucionalidad electoral y las agrupaciones perdedoras, incluidos los sectores sociales que éstas representan. Por ello sería

[14] CAPEL, *Informe de la Secretaría Ejecutiva de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), correspondiente a la XXI Conferencia, celebrada en San Salvador en junio de 2007.*

irresponsable, por parte de esa institucionalidad, no contemplar este tema dentro de las tareas pendientes de encarar.

Ahora bien, en el estado actual del debate académico latinoamericano está suficientemente asentada la relación causal entre los resultados electorales ajustados, el incremento desmedido de la conflictividad postelectoral y la difusión intensa de cuestionamientos inmerecidos al proceso correspondiente y sus autoridades rectoras, aún respecto de aquellas que gozan de una fuerte credibilidad ciudadana y de una bien calificada trayectoria.[15] Como apuntáramos sobre el particular:

> Quienes hemos tenido la oportunidad y responsabilidad de hacer declaratorias de elección luego de votaciones con resultados muy ajustados o inesperados, hemos visto cómo se produce en esa coyuntura un incremento desmedido de la conflictividad electoral, que se traduce en una gran cantidad de demandas, recursos y reclamaciones formales que la jurisdicción electoral debe anticipar para poder contar con los medios administrativos necesarios, en orden a resolverlos con solvencia y prontitud.
> Sin embargo, no es extraño que en algunas de esas ocasiones las agrupaciones en pugna aprovechen esos mecanismos jurisdiccionales, así como su contacto con los medios de comunicación colectiva, para sobredimensionar cualquier anomalía (real o ficticia). Con ello se crea un clima exacerbado que políticamente presiona la resolución favorable de esos reclamos y así recortar las diferencias del escrutinio o, en el peor de los casos, forzar la anulación parcial o incluso total de las votaciones. No debería sorprender que en tales situaciones límite la apetencia de poder y la pasión política desbordada aconsejen propalar rumores falsos y cuestionamientos generalizados sobre la legitimidad de la consulta popular, abarcando incluso la descalificación de la administración electoral y de quienes habrán de juzgar las controversias electorales, propiciando dudas infundadas sobre su rectitud y competencia. Si se trata de elecciones generales (presidenciales y legislativas) la situación, que con facilidad puede írsele de las manos a la organización electoral, es en extremo delicada porque amenaza la legitimidad que en principio las votaciones darán al nuevo gobierno e, incluso, genera una sensación de vacío de poder, una suerte de orfandad de autoridad, que en la mentalidad colectiva puede

[15] Al respecto, es emblemático lo acontecido durante el período en relación con el Instituto Federal Electoral de México y, en nuestra región, con el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. En este último país ya se han elaborado estudios que resaltan las similitudes que, sobre el particular, presentaron los comicios presidenciales de 1966 y 2006 que, por igual, se resolvieron con alrededor de un punto porcentual de diferencia.

percibirse como un anuncio de la inminente ruptura del orden constitucional.[16]

También existe, entre los organismos electorales de la región y dada la recurrencia reciente de este tipo de desenlaces electorales, una plena conciencia sobre su trascendencia y la necesidad de prepararse para enfrentar correctamente sus secuelas. Sobre ese aspecto, en el último trabajo citado, apunté lo siguiente:

> La solvencia técnica y la independencia de criterio del juez electoral, así como resoluciones académicamente intachables, no son suficientes para conjurar estos riesgos y evitar que el alegato jurídico se transforme en violencia callejera. Es necesario además una jurisdicción electoral que, con gran presencia pública, ocupe ese vacío de autoridad y luzca ante la ciudadanía suficientemente protagónica, confiable y robusta para preservar los cauces jurídicos en la resolución del conflicto político-electoral, lo cual sólo lo puede lograr mediante un adecuado posicionamiento institucional.
> Para lograrlo, resulta particularmente aconsejable: a) Una bien pensada política de comunicación que visibilice permanentemente al juez electoral ante la opinión pública y que privilegie una figuración pública proactiva de su parte y relaciones fluidas, constantes y positivas con la prensa, las que pueden ser especialmente útiles para poder transmitir confianza y serenidad a la población. Dichas relaciones deben cultivarse con actitudes de franqueza y apertura, que contribuyan a la transparencia del proceso electoral. Nada más peligroso, en estos momentos, que los silencios, los misterios y los dobles discursos. b) En dicha política de comunicación no deben desaprovecharse herramientas tan poderosas como la Internet para difundir información que contribuya a disipar la eventual confusión, tanto en el ámbito nacional como internacional. Los sitios Web que se desarrollen no sólo son idóneos para transmitir las decisiones que se vayan adoptando, sino también para compartir las reglas que disciplinan la contienda electoral y las pautas jurisprudenciales que las aclaran y desarrollan; ordenamiento que permite prefigurar racionalmente dichas decisiones concretas. c) No resultan para nada desdeñables los detalles que rodean las apariciones públicas de los jueces electorales. Éstas deben servir para resaltar su autoridad y no una hueca solemnidad. La experiencia demuestra cómo una actividad inadecuadamente dirigida, o incluso un escenario mal dispuesto (en virtud de ciertos aspectos aparentemente inocuos, como la colocación de la mesa al mismo nivel en que está ubicado el auditorio o sin prever una distancia segura), facilitan lamentables desenlaces en donde los magistrados electorales pierden el con-

[16] Luis Antonio Sobrado González, «Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos». Revista de Ciencias Jurídicas, San José, n.º 109, enero-abril de 2006, pp. 167-168.

trol de la situación y acaban desbordados o amedrentados por una prensa de ferocidad creciente o militantes partidarios desaforados. También resulta particularmente sensible que, en esas ocasiones, el mensaje de la jurisdicción electoral no sea contradictorio ni titubeante, lo cual le brinda especial importancia a la determinación de vocerías oficiales y a la adecuada selección de los que las tendrán a cargo. En su presencia mediática, éstos deberán ser capaces de conducirse con aplomo, exhibir un sentido de equilibrio que evidencie imparcialidad y, ante todo, denotar conocimiento y convicción. d) Debe fortalecerse la construcción de contactos y relaciones sólidas y permanentes con grupos y organizaciones que le sirvan de blindaje político a la jurisdicción electoral. A la comunidad académica, personajes especialmente apreciados por la opinión pública, organizaciones no gubernamentales de particular relevancia, instancias de promoción de los derechos humanos y organismos internacionales encargados de la observación internacional de elecciones, debe prestárseles la más adecuada atención para vincularse creativamente con ellos (mediante la promoción conjunta de seminarios, talleres, conversatorios y cualquier otra actividad de divulgación y acercamiento con la ciudadanía, por ejemplo). Los puentes con el órgano parlamentario han de ser suficientes para que la jurisdicción electoral sea protagonista de las reformas electorales que se gestan y debaten en su seno y obtenga, adicionalmente, el respaldo presupuestario indispensable para una buena y eficiente gestión. Tampoco debe aislarse el juez electoral de los partidos políticos, debiendo más bien procurarse vías formales o informales de comunicación con sus personeros, cuya utilización puede resultar especialmente relevante en momentos de crisis. e) Los ordenamientos electorales suelen tener marcadas deficiencias en la regulación de los procesos electorales, por presentar frecuentes contradicciones, ambigüedades y vacíos normativos. Resulta altamente positivo que la jurisprudencia electoral se esfuerce por superar dichas deficiencias mediante la oportuna interpretación e integración del ordenamiento electoral y, de gozar de la respectiva potestad, que el organismo electoral haga las necesarias precisiones reglamentarias. Dicha tarea debe acometerse con una actitud de sana y de prudente anticipación, cuando esta insuficiencia normativa pueda preverse como fuente de especial conflictividad, de suerte tal que no se vea la jurisdicción electoral obligada a hacer ese tipo de determinaciones «en caliente», es decir, cuando los dados ya están echados y de esa definición dependa un resultado electoral y, por ende, pueda resultar de antemano políticamente sospechosa.[17]

De ahí que las conferencias de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y del Protocolo de Tikal celebradas en 2006 acordaron instruir al CAPEL, en su condición de Secretaría Ejecutiva de las asociaciones, para que organizara actividades académicas y estudios especializados que permitan

[17] «Tendencias de la justicia electoral latinoamericana...», pp. 168-170.

contar con protocolos y otros instrumentos que ayuden a prever o a enfrentar exitosamente situaciones potencialmente conflictivas, derivadas de resultados electorales con márgenes muy estrechos u otras situaciones especiales.

Ahora bien, de la manera particular en que en Costa Rica, El Salvador y Honduras encararon la situación, podemos extraer las siguientes enseñanzas concretas:

- La intensidad y calidad de la observación internacional y doméstica y de la fiscalización partidaria, tanto durante la jornada electoral como en sus fases previas, resultan determinantes para poder enfrentar con éxito esas situaciones de crisis, dado que facilitan notablemente confrontar los cuestionamientos infundados. Por tal motivo, es esencial que los organismos electorales fomenten esos esquemas de veeduría ciudadana.
- Ante resultados estrechos deviene elemental una eficiente comunicación del órgano electoral con la población, en cuanto a constancia, fluidez y transparencia, que rodee de la mayor claridad posible los pormenores relacionados con la transmisión de datos, el escrutinio, los mecanismos de impugnación y los criterios legales/jurisprudenciales consolidados de resolución de conflictos; lo cual presupone una política adecuadamente predefinida de comunicación y, muy en particular, apertura y un posicionamiento proactivo y facilitador frente a la prensa.
- En este orden de ideas, fue muy valiosa la decisión de transmitir en vivo las sesiones de escrutinio del organismo electoral salvadoreño (emulada posteriormente cuando el costarricense escrutó los resultados del referendo de 2007).
- En un contexto como el que se analiza, resulta de importancia crítica el buen desempeño del programa de transmisión de datos. En el caso de Honduras, donde fue lenta y deficiente, se evidenció como un factor que aumentó y agravó la conflictividad postelectoral.
- En Costa Rica fue un factor relevante el proceso de documentación de la fase de resolución de conflictos y su oportuna

difusión, así como el patrocinio y estímulo de estudios académicos sobre lo acontecido.[18] Ello contribuye a contrarrestar falsos rumores y apreciaciones incorrectas que, a larga, pueden construir mitos de fraude electoral y verdaderas «leyendas negras» que se asientan en el imaginario colectivo y cobran vida propia.

Responsabilidades crecientes de los organismos electorales de la región

Las sociedades del istmo centroamericano no sólo han desarrollado conciencia sobre la importancia de las elecciones en su desenvolvimiento político, sino que actualmente también reconocen, sin resistencia alguna, a los organismos electorales como pieza clave del afianzamiento de su convivencia democrática.

Ello se manifiesta, en primer lugar, en un calendario electoral más intenso, producto de la tendencia a configurar procesos electivos municipales y regionales autónomos o al menos separados de los presidenciales. Costa Rica, por ejemplo, protagonizó su segunda elección municipal autónoma de la historia en un contexto donde recientemente se dispuso trasladarla a mitad del período presidencial, pues hasta ahora se ha verificado diez meses después de la presidencial; y aun se perfilan cambios legislativos dirigidos a que en ella se seleccionen todos los cargos locales de elección popular (por el momento los regidores se eligen, como ya indicamos, en el marco de las elecciones presidencial y legislativa), y a dotarla de financiamiento público.

[18] El Tribunal Supremo de Elecciones elaboró y colocó en su página Web un documento electrónico intitulado *La justicia electoral costarricense puesta a prueba*, que recoge y sistematiza todas las resoluciones dictadas al respecto. Además, colaboró estrechamente con el Programa Estado de la Nación suministrando la información necesaria para que en su informe decimotercero, recientemente difundido, apareciera un estudio que con objetividad puso lo sucedido en su real y justa perspectiva.

Por otro lado, durante el período que interesa destacó la realización de una consulta popular en Panamá, mediante la cual se sometió a referendo la propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas en su canal interoceánico. Este país es el que más experiencia tiene en la región en utilizar este tipo de instrumentos de democracia directa, seguido por Guatemala.[19] Además, resultan relevantes dos modificaciones legislativas del año 2006:

- Se introdujo al Código Electoral panameño el referendo revocatorio del mandato, tanto de diputados como de representantes de corregimiento, cuando hayan sido electos por libre postulación.
- Se promulgó en Costa Rica la Ley sobre regulación del referendo, lo que abrió las puertas para que, el año siguiente, se sometiera a consulta el Tratado de Libre Comercio suscrito por EE. UU., Centroamérica y República Dominicana, en el primer referendo de la historia costarricense.

Ciertamente podemos anticipar que, en el futuro, se intensificará este tipo de práctica democrática. Ello demanda especial consideración de los organismos electorales regionales, dadas algunas características particulares de las votaciones consultivas que las diferencian de las electivas y que plantean retos especiales en su organización y la resolución de los conflictos resultantes.[20]

---

[19] Durante el período 1978-2006, en Panamá se celebraron cuatro referendos (1983, 1992, 1998 y 2006). El otro país del istmo que también los registra es Guatemala (1994 y 1999). Ver Daniel Zovatto Garetto, «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado 1978-2007». *Revista Digital de Derecho Electoral*, San José, n.º 4, segundo semestre de 2007, pp. 21-22. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.

[20] La reciente experiencia costarricense puso en evidencia que es determinante la participación apenas marginal de los partidos políticos en este tipo de procesos. Así, por ejemplo, ello obligó al Tribunal a asumir en exclusiva la integración de las juntas receptoras de votos (que normalmente queda en manos de los partidos políticos), a buscar fórmulas novedosas de interlocución con los grupos interesados, a ocuparse de tareas relativas a la difusión del proyecto a consultar, a propiciar un debate de calidad al respecto y a procurar mecanismos que fomenten una cobertura mediática objetiva y equilibrada, en la que no se invisibilizaran las opiniones de ningún sector relevante de la comunidad

Por otra parte, reformas legales aprobadas recientemente (en Guatemala y Panamá, por ejemplo) y otras en avanzado estado de discusión legislativa (Costa Rica) introducen o potencian las facultades de los organismos electorales en materia de control de las finanzas de los partidos políticos y de fiscalización de los aportes privados que reciben, lo cual incrementa sus responsabilidades en materia electoral y amplía su papel más allá de lo que han sido sus áreas tradicionales.

En esa misma dirección de ensanchamiento de competencias es palpable, como tendencia general, la aspiración de los organismos electorales del área a asumir liderazgo en el ámbito de la educación cívica, lo que permite entender superadas las resistencias del pasado sobre el particular. La creación de unidades internas que se hagan cargo de esta tarea ya se ha producido o se encuentra en la agenda de reforma electoral.[21]

Está sin embargo por verse si esa aspiración puede concretarse en acciones eficaces que trasciendan los programas usuales de capacitación de los actores de los procesos electorales, así como el rol auxiliar y complementario que también han asumido en el pasado los organismos electorales en relación con la definición y ejecución de las políticas curriculares de los ministerios de educación del área, de suerte que esos organismos puedan reposicionarse como verdaderos generadores de cultura cívico-democrática.[22]

(siguiendo el ejemplo que da México sobre el particular, se estableció un programa de monitoreo sobre el desempeño de los medios de comunicación colectiva y se publicitó por intermedio de la página Web institucional).

21 La comisión legislativa que estudia actualmente las reformas electorales en Costa Rica aprobó, por iniciativa del Tribunal Supremo de Elecciones, una moción tendiente a crear el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED), como órgano desconcentrado suyo y con capacidad para recibir y administrar directamente fondos de la cooperación internacional, que se ocuparía de ello.

22 En un artículo que aparece en la *Revista Digital de Derecho Electoral* (San José, n.º 5, primer semestre de 2008), titulado «Educación cívico-democrática y su abordaje a través del Instituto IFED», el suscrito apunta que lo que resultaría en realidad valioso es lograr ir más allá de la población estudiantil y emprender proyectos que, beneficiando también otros segmentos sociales, contribuyan a desarrollar una cultura cívica que propicie

De todo lo expuesto puede colegirse que está transformándose radicalmente el perfil tradicional de organismos electorales intermitentes, producto de una electoralidad que se concretaba en un único proceso cuadrienal, así como de las limitadas atribuciones que se les reconocía fuera del ámbito estricto de la administración de ese acto electoral aislado.[23]

Principal foco de atención y preocupación de los organismos electorales

Los organismos electorales del istmo centroamericano, en especial los de menor desarrollo relativo, se han enfocado durante el período hacia diversos esfuerzos de modernización administrativa —particularmente intensos en El Salvador— y de perfeccionamiento de los sistemas de cedulación y empadronamiento. Así, organismos como el guatemalteco y el hondureño encaran retos básicos en esta materia, mientras Panamá y Costa Rica avanzan hacia sistemas de mayor solvencia tecnológica.

Para poder culminar con éxito esos esfuerzos, así como para darle sostenibilidad a sus resultados, luce apremiante la modernización informática.

Desafío importante, al menos para cinco de los seis países, es la limitación económica, fruto de restricciones presupuestarias que frenan esos y otros proyectos estratégicos de sus instituciones

la participación política sobre la base de la generalización de valores y actitudes democráticos y de visiones comprometidas con la búsqueda de soluciones a los problemas sociales. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.

[23] En Costa Rica, este perfil anticuado se manifiesta en el ámbito constitucional en la conformación del Tribunal Supremo de Elecciones, que ordinariamente está integrado por tres magistrados, pero se amplía a cinco un año antes y seis meses después de la elección presidencial. Lo arcaico de dicha fórmula, habida cuenta de la intensificación de la agenda del organismo electoral fruto de reformas legales, se evidencia en la circunstancia de que ha sido ese Tribunal con integración reducida el que ha atendido las elecciones municipales autónomas de 2002 y 2006, así como el referendo de 2007.

electorales. Algunos países han paliado esas dificultades mediante fórmulas de venta de servicios (Panamá), gestionando importantes recursos de la cooperación internacional (Honduras y Guatemala, por ejemplo) u obteniendo asesoría y apoyo de organismos especializados en materia electoral (aparte de las destacadas acciones de asistencia técnica que desarrolla el CAPEL, sobresalen otras como los proyectos que Nicaragua tiene con el IFED en los temas de registro civil y voto de personas con discapacidad).

En el referido ámbito de modernización informática y en lo que en particular concierne a la automatización del ejercicio del sufragio, no obstante que existen normas que la autorizan en Panamá, Costa Rica y Honduras, a lo sumo se han concretado en algunos planes piloto de reducido alcance. No pareciera existir especial interés en acelerar su implantación, lo que se visualiza como un asunto de mediano o largo plazo.

Sin embargo, es de destacar la orientación que Costa Rica ha adoptado con respecto al voto electrónico, en el sentido de que ha dirigido sus esfuerzos a construir una solución propia, que responda a sus necesidades particulares y que abarate costos, en lugar de limitarse a comprar dispositivos utilizados en otras latitudes.[24]

Rumbo que imponen las reformas electorales en los países del área

Al lado del maratón electoral centroamericano del período 2005-2006, se verificó un importante cambio en la legislación

[24] Así, el plan piloto de diciembre de 2002 se valió de un *software* desarrollado por los propios técnicos del departamento de informática del Tribunal Supremo de Elecciones, el mismo que corría en computadoras personales ordinarias. Actualmente el Tribunal está desarrollando, juntamente con el Instituto Tecnológico de Costa Rica, un proyecto dirigido a contar con una solución propia de cara a los procesos electorales de 2010 y que involucra tanto *software* como *hardware*, dado que el uso de esas computadoras demostró no ser una elección óptima en cuanto a seguridad operativa, costo, robustez y transportabilidad del equipo.

electoral en la región (2004-2006), lo cual supone voluntad política favorable a las reformas por parte de las fuerzas políticas relevantes. En general, se percibe la «necesidad de completar cuadros normativos anticuados o fraccionados», así como «la introducción de diversas modalidades para el ejercicio del voto».[25]

Del conjunto de esas reformas aprobadas, así como del avance del debate parlamentario de otras que aún se siguen discutiendo (Costa Rica, por ejemplo), derivan algunas tendencias destacables. Veamos:

- La región parece enrumbarse hacia la despartidización de sus organismos electorales. Actualmente sólo El Salvador mantiene la fórmula partidizada, ya que Honduras la abandonó gracias a una reforma electoral que entró en vigor durante el período que interesa, aunque la experiencia de ese y otros países demuestra que las declaraciones legales a veces no son suficientes al respecto, puesto que las realidades políticas lucen reacias a ese cambio de paradigma.[26]

  Se trata de un paso en la dirección correcta, puesto que pareciera que la desvinculación partidaria es condición necesaria para contar con una administración electoral, así como con jueces en la materia, realmente independientes.[27]

[25] CAPEL, *Informe de la Secretaría Ejecutiva...*

[26] Se ha apuntado que la reforma hondureña «... se quedó corta en la aspiración de generar un TSE apolítico. En los medios y, aún en algunas expresiones de los propios magistrados, se les sigue presentando como representantes de determinadas fuerzas políticas» (IIDH. *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas...*, p. 43). Los analistas políticos han señalado el carácter fuertemente partidizado que, también de facto, tiene la integración del Consejo Supremo Electoral nicaragüense.

[27] «Aunque la tendencia inobjetable de América Latina es la resolución final de las controversias electorales mediante la intervención de una jurisdicción electoral especializada, ya sea autónoma o insertada en la estructura de los poderes judiciales, es lo cierto que en algunos de los países subsisten rasgos del contencioso político, especialmente en aquellos en donde los miembros de la jurisdicción electoral representan a los partidos políticos o son nombrados a propuesta de éstos. Es evidente la necesidad de superar ese lastre del modelo tradicional o clásico de justicia electoral. Cualquier forma de adminis-

Esa independencia resulta también favorecida con la adopción de mecanismos que permitan un vencimiento escalonado de los magistrados electorales, tal y como lo tiene establecido Costa Rica y, de acuerdo con una modificación constitucional del 2004, también Panamá.[28] Conviene indicar que la misma reforma constitucional aclaró que las decisiones del Tribunal Electoral sólo pueden ser atacadas por la vía del recurso de inconstitucionalidad, excluyendo de esa forma la interposición de amparos y advertencias de inconstitucionalidad; enmienda que también abona la autonomía de la función electoral, en este caso frente a la jurisdicción constitucional, tema que hemos señalado como una ruta indispensable en la expansión de la justicia electoral latinoamericana.[29]

---

tración de justicia supone el acceso a un juez imparcial que pueda resolver los conflictos con objetividad y sentido de equidad, resultando obvio que las representaciones partidistas desnaturalizan esa condición. De ahí que los esfuerzos de despartidización que se realizan en países como Honduras, merecen atención y apoyo, a efecto de que puedan dar sus frutos a mediano plazo, una vez vencida la resistencia que opone la tradición y los actores políticos interesados en preservarla más allá de las formas jurídicas» (Sobrado, *Tendencias de la justicia electoral...*, p. 165).

28 «Con el mismo afán de garantizar la comentada y deseable imparcialidad del juez electoral, es menester que los requisitos y procedimientos de su designación sean adecuadamente diseñados para predisponer una actitud independiente frente a los actores políticos y el gobierno de turno. Prever períodos más largos de nombramiento y disponer mayorías calificadas necesarias al efecto, aunque también para lograr la no-reelección del juez electoral que lo pretenda, resultan útiles al respecto por fomentar su estabilidad. **También lo es diseñar un mecanismo que permita un vencimiento escalonado de los miembros de la jurisdicción electoral, lo cual apunta hacia un mejor balance de fuerzas y posturas e impide una defenestración colectiva del órgano jurisdiccional por parte de mayorías políticas coyunturales, tal y como aconteció en años recientes en otro país centroamericano»** —el subrayado no es del original. *Ibidem*.

29 «El deslinde de competencias entre la jurisdicción electoral y la constitucional no resulta conceptualmente fácil y es motivo frecuente de conflictos y de debates académicos recurrentes. No es extraño observar, por otro lado, que la autonomía de los jueces electorales latinoamericanos y el carácter exclusivo y excluyente de su competencia jurisdiccional, suelen estar matizados por intervenciones de diversa naturaleza por parte de los tribunales, cortes o salas constitucionales. En algunos casos, como veíamos antes, la jurisprudencia y aún las decisiones concretas de aquéllos son revisables por éstos; en otros, la jurisdicción constitucional se considera competente para conocer, por la vía del recurso de amparo o del hábeas corpus, de acciones u omisiones que afecten derechos fundamentales de carácter político aunque tengan relación directa con lo electoral

- Los ordenamientos electorales de la región, especialmente en Honduras, Panamá y Costa Rica, muestran especial interés en fomentar la democracia interna de las organizaciones partidarias y autorizan diversos mecanismos de intervención de los organismos electorales como fórmula para promoverla.

  En este sentido, la ya comentada reforma constitucional panameña del 2004 introdujo, como lo había hecho Costa Rica algunos años antes, el mandato según el cual la estructura interna y el funcionamiento de los partidos deben ser democráticos.

  Para asegurar esta declaración constitucional se establecen diversas modalidades de supervisión y control. En Costa Rica,

(cuando, por ejemplo, sean de la autoría de partidos políticos); y, en la mayoría de los ordenamientos que interesan, los jueces constitucionales se entienden como los únicos llamados a valorar la constitucionalidad del ordenamiento electoral, incluidas las normas de los estatutos partidarios. Pareciera lógico, durante el tránsito del contencioso electoral político a uno de carácter jurisdiccional, una justicia electoral tutelada por la jurisdicción constitucional. Sin embargo, la maduración de una auténtica y confiable jurisdicción electoral latinoamericana lleva naturalmente aparejada una paulatina desaparición de ese tutelaje y la plena afirmación del carácter exclusivo y excluyente de sus potestades, aún frente a la jurisdicción constitucional. Esto conduce a entender que las sentencias dictadas a propósito del contencioso electoral deben, en todos los casos y supuestos, resultar inmunes al control de los jueces constitucionales, quienes también llegarán a aceptar que cualquier reclamo o conflicto dotado de electoralidad, inclusive si media la afectación de derechos políticos, debe canalizarse a través del contencioso electoral y no de los procedimientos usuales de la jurisdicción constitucional de la libertad, salvo que el propio juez electoral decline su competencia. Finalmente, ante la declaración que hacen algunas constituciones del área en el sentido de que la interpretación de la normativa electoral compete con exclusividad al tribunal electoral correspondiente, algunos autores han empezado a defender la tesis según la cual el control de la constitucionalidad de las leyes y demás normas electorales únicamente debería estar a cargo de ese mismo tribunal. [...] Desembarazar al contencioso electoral de una ulterior revisión de lo decidido ante el tribunal, corte o sala constitucional de aquellos países que así lo prevén, contribuye también a racionalizar las instancias recursivas y de esa manera a una justicia electoral más sencilla y expedita. Ello no sólo es deseable porque ese es un imperativo de cualquier forma de administración de justicia, sino por las características particulares de la electoral, en que la pronta resolución de los conflictos condiciona la declaratoria de elección respectiva que, de no darse oportunamente, provoca un vacío de autoridad gubernamental de incalculables consecuencias» (*Ibidem*, pp. 171-173).

mediante la fiscalización obligatoria de las asambleas partidarias por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, así como por intermedio de mecanismos jurisdiccionales —acuñados jurisprudencialmente a inicios de esta década y plenamente consolidados para el período en estudio— que permiten a la membresía partidaria combatir actos u omisiones de la dirigencia que quebranten o amenacen quebrantar derechos fundamentales de carácter político (recurso de amparo electoral) o lesionen la legalidad vigente (acción de nulidad).30 Por otro lado, una reforma legal en Panamá del año 2006 reinstauró la obligación de los partidos de realizar elecciones primarias para designar candidatos a la Presidencia de la República; en Honduras, estas elecciones son directamente organizadas por el Tribunal Supremo Electoral, tal y como aconteció a principios de 2005.

- Tanto la reforma electoral como decisiones autónomas de los organismos electorales han procurado favorecer la inclusión electoral de segmentos de la población tradicionalmente marginados de la participación política o que enfrentan dificultades especiales para ello.

  Se ha dado especial énfasis al **voto de personas con discapacidad** y al de **adultos mayores**. Destaca en ese ámbito lo que ha hecho El Salvador; tanto en ese país como en Guatemala, por ejemplo, existen facilidades para que las personas no videntes puedan sufragar en forma secreta, lo que a partir de 2006 se hizo también realidad en Costa Rica. En los procesos de ese año y por segunda vez en la historia electoral costarricense, se instalaron mesas de votación en los hogares de ancianos; en Panamá, la reforma electoral también en ese año autorizó a su Tribunal Electoral a reglamentar la votación en dichos hogares y el sufragio de las personas internadas en hospitales.

30 Sobre la génesis y el desarrollo de esos instrumentos de la justicia electoral costarricense puede consultarse Luis Antonio Sobrado González, *La justicia electoral en Costa Rica*. San José: IJSA, 2005, pp. 42 y siguientes.

Asimismo se han realizado esfuerzos importantes de inclusión electoral de las **comunidades indígenas** (giras de cedulación y empadronamiento, traducción de información electoral relevante y sensibilización cultural de programas de educación cívica, entre otros).

Menos atención hay del voto de las **personas privadas de libertad** (únicamente desarrollado en Costa Rica y recientemente autorizado en Panamá) y de los ciudadanos en el extranjero (sólo Honduras registra experiencia en la materia, que por cierto no ha resultado exitosa en función del costo-beneficio; Panamá lo autoriza a partir de 2006 y en Costa Rica el tema está fuertemente posicionado en la agenda de reformas electorales).

En cuanto al sistema de **cuota femenina**, si bien tiene reconocimiento formal en Costa Rica, Panamá y Honduras, únicamente ha dado resultados significativos en el primero de esos países y gracias a ciertas decisiones claves de su Tribunal Supremo de Elecciones que vencieron la resistencia de los partidos a aplicarlo.[31] En Honduras y Panamá, el sistema de listas abiertas y el de voto preferencial dificultan de manera especial que la cuota femenina pueda tener efectos más tangibles.

[31] Estas decisiones permitieron que, luego del proceso electoral de 2002, Costa Rica tuviera en la cámara de diputados una participación femenina de un 35% y, actualmente, de un 39% (que contrasta con el pobre 19% que existía en la Asamblea Legislativa durante el período 1998-2002), lo que ubica a nuestro país en el primer lugar de América Latina y dentro de los primeros diez del mundo a este respecto (ver sobre el particular lo expuesto en Sobrado, *La justicia electoral...*, pp. 64-65). En las discusiones parlamentarias correspondientes a la reforma electoral pendiente, prevalece en la actualidad la idea de ir más allá, mediante la probable adaptación del modelo de listas trenzadas, lo que apostaría por el ideal de paridad de género.

Los organismos electorales y sus relaciones con otros actores sociales y políticos

De la lectura de los informes nacionales que los organismos electorales rinden en el marco de las conferencias periódicas de las asociaciones regionales se aprecia un indudable interés, particularmente palpable en el período que se estudia, de romper moldes tradicionales de aislamiento social, incentivando el diálogo y vinculaciones sólidas con grupos y organizaciones de su entorno.

Ello, aparte de resultar recomendable en orden a obtener un «blindaje político» para las organizaciones electorales, conforme señalaba en una ocasión anterior,[32] contribuye a generar actividades permanentes que permitan a la comunidad relacionarse con esos organismos y visualizarlos positivamente aun fuera de la época electoral (lapso en el cual tienden a gozar de una escasa presencia en los medios de comunicación social, a pesar de tener tareas y responsabilidades permanentes).

Algunas de las fórmulas más destacables sobre el particular son las siguientes:

[32] «Debe fortalecerse la construcción de contactos y relaciones sólidas y permanentes con grupos y organizaciones que le sirvan de blindaje político a la jurisdicción electoral. A la comunidad académica, personajes especialmente apreciados por la opinión pública, organizaciones no gubernamentales de particular relevancia, instancias de promoción de los derechos humanos y organismos internacionales encargados de la observación internacional de elecciones, debe prestárseles la más adecuada atención para vincularse creativamente con ellos (mediante la promoción conjunta de seminarios, talleres, conversatorios y cualquier otra actividad de divulgación y acercamiento con la ciudadanía, por ejemplo). Los puentes con el órgano parlamentario han de ser suficientes para que la jurisdicción electoral sea protagonista de las reformas electorales que se gestan y debaten en su seno y obtenga, adicionalmente, el respaldo presupuestario indispensable para una buena y eficiente gestión. Tampoco debe aislarse el juez electoral de los partidos políticos, debiendo más bien procurarse vías formales o informales de comunicación con sus personeros, cuya utilización puede resultar especialmente relevante en momentos de crisis» (Sobrado, *Tendencias de la justicia electoral...*, p. 169).

- En relación con los **partidos políticos**, tiende a generalizarse el establecimiento —dentro de la institucionalidad electoral— de consejos o juntas integrados con representantes de esas agrupaciones, como instancia predominantemente consultiva y que sirve de mesa relacionadora permanente entre éstas y los magistrados electorales. Al Consejo Nacional de Partidos Políticos de Panamá y la Junta de Vigilancia Electoral salvadoreña, se sumó la creación del Consejo de Partidos Políticos mediante reglamento dictado recientemente por el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense.
- Los organismos electorales de esos mismos países se han preocupado por establecer relaciones positivas con las comisiones parlamentarias encargadas de estudiar las reformas electorales, así como por apoyar su trabajo y tener una presencia proactiva y constante en las discusiones que se realizan en su seno, enriqueciéndolas con el conocimiento fruto de la experiencia concreta en la materia.
- Los organismos electorales están afrontando con éxito el desafío que les presenta la interacción con nuevos actores, cada vez más protagónicos en los procesos político-electorales, como lo son las **organizaciones de la sociedad civil** y las **instituciones universitarias**. Resalta el establecimiento de relaciones de trabajo con colectivos y entidades que promueven la democracia (El Salvador),[33] los esfuerzos por alentar y perfeccionar los mecanismos de observación electoral doméstica[34] y las alianzas

[33] Bajo la denominación «redes interinstitucionales», abarcan organizaciones de la sociedad civil y del sector público, partidos políticos y organismos internacionales.

[34] En el istmo centroamericano, la observación doméstica de los procesos electorales ha tenido tradicionalmente una importancia crucial. La participación de organizaciones de origen eclesiástico ha sido particularmente relevante en países como Nicaragua y Panamá, en el contexto de sus procesos de reconstrucción democrática de finales del siglo pasado. Durante el período que interesa, el organismo electoral hondureño ha enfatizado esa importancia, alentando convenios dirigidos a que la ciudadanía asuma un rol de auditoría de los procesos electorales, mediante esquemas innovadores de observación electoral. También El Salvador ha fomentado este tipo de convenios, en relación con organizaciones de personas con discapacidad. Guatemala, a propósito de las elecciones presidenciales de 2007, también experimentó fórmulas especializadas de observación local, promovidas por grupos étnicos y de género. Con motivo de los procesos electora-

estratégicas junto con los convenios de cooperación interinstitucional con las universidades para la realización de estudios, proyectos y foros académicos de interés común (Costa Rica).

- En cuanto a la manera en que los organismos electorales se relacionan y dialogan directamente con la **comunidad en general**, es menester insistir en los pasos dados en pro de un liderazgo propio en materia de formación cívico-democrática, así como resaltar el compromiso por democratizar el acceso a la información electoral relevante mediante el desarrollo y uso intensivo de la página Web institucional como canal de comunicación.

Por otra parte, conviene señalar que la vinculación entre sí de los organismos electorales sigue siendo particularmente intensa, tanto en lo que respecta a actividades específicas de cooperación horizontal como en lo que atañe al intercambio de información, privilegiado ello con el uso cada vez más significativo de los medios cibernéticos de comunicación. La utilización de tales medios no mina, empero, la trascendencia de las conferencias y encuentros internacionales como mecanismos valiosos en ese ámbito.[35]

La observación recíproca de las elecciones regionales (que, aparte de sumar transparencia a los procesos, facilita el mutuo aprendizaje entre los organismos) continúa de forma puntual y eficiente. De esta manera, por sus características especiales, se refuerza como forma prioritaria de colaboración.

* * *

Apuntemos, a manera de conclusión, que los numerosos comicios realizados entre el 2005 y 2006 en Centroamérica y Pana-

les de 2006, en Costa Rica por vez primera se previó y organizó la observación doméstica y, de cara al referend0 de 2007, se reglamentó.

35 CAPEL, Informe de la Secretaría Ejecutiva...

má estuvieron adecuadamente atendidos por sus organismos electorales, incluso en escenarios de fuerte conflictividad postelectoral producto de resultados ajustados u otras circunstancias especiales, lo que constituyó un factor de afianzamiento institucional.

Fue también un período en que presenciamos una apreciable cantidad de procesos de reforma electoral, algunos de los cuales no han concluido. En su mayoría tienden hacia la construcción de una agenda electoral más intensa y diversa, con fórmulas de inclusión política creciente y mayores responsabilidades para los organismos electorales, especialmente en el ámbito de la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de su democracia interna. También se aprecia, en el marco de esas reformas, un esfuerzo por despartidizar los organismos electorales y, en general, una apreciación del sector político que los visualiza como factor esencial de perfeccionamiento democrático, por lo que sin disimulo se apuesta por una institucionalidad electoral más fortalecida y protagónica.

El período en estudio también refleja organismos electorales mejor relacionados con su entorno y más dispuestos a asumir nuevos retos, aunque también conscientes de los problemas y las amenazas que enfrentan. Especialmente sensibles resultan, a este respecto, las limitaciones económicas que, en la mayoría de los países, sufren aquéllos y que comprometen sus proyectos de modernización institucional.[36]

[36] Aunque no se citan expresamente, en la elaboración de este documento fueron fuente de especial consulta los informes nacionales rendidos por los organismos electorales de Centroamérica y Panamá en la VIII Conferencia de la UNIORE, celebrada en Panamá en agosto de 2006, y en la XXI Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, de junio de 2007. Esos documentos están disponibles en la página electrónica de CAPEL: <http://www.iidh.ed.cr/capel>.

Procesos electorales y resolución de conflictos en el Caribe

Javier Cabreja

El período actual puede considerarse muy especial para toda América Latina y el Caribe, como ya se ha expresado en otras exposiciones. Hace apenas tres décadas sólo algunos de nuestros países vivían en un sistema que podíamos denominar democrático. Situación ésta que ha ido cambiando significativamente, pues hoy por hoy, casi toda la región cumple con los criterios de un régimen democrático, en su dimensión electoral y política. A ello se suma el hecho de que, entre 2005 y 2006 —tal como lo señala CAPEL en su documento Elecciones democráticas y derechos humanos en las Américas, balance analítico 2006 en la región—, se ha desarrollado una amplia agenda de procesos electorales sin precedentes históricos, lo que vino a demostrar que la democracia electoral es parte sustancial y viva de la nacionalidad política en América Latina.

Cada vez más, tal como señala el documento referido, queda demostrado que las elecciones democráticas y pluralistas son el medio normal, legítimo y de consenso para elegir las autoridades políticas en esta parte del mundo. Sin embargo, éstos no deben ser únicamente momentos para celebrar; entendemos que es necesario disponernos a realizar una evaluación crítica y profunda de los

logros alcanzados, las dificultades existentes y los retos pendientes en nuestras sociedades en materia de institucionalidad democrática. En el período aludido, los sistemas políticos latinoamericano y caribeño se han caracterizado principalmente por el establecimiento de sus formalidades democráticas. Hemos constituido democracias en las que se destaca la existencia de procesos electorales periódicos, libres y transparentes, alternabilidad en el poder, libertad de expresión y asociación, subordinación del poder militar a las autoridades civiles y una relativa independencia de los poderes del Estado.

Al mismo tiempo ha habido en la región un gran interés en la ampliación de la participación ciudadana, tanto en las reformas políticas e institucionales en decisiones de políticas públicas generales, como en la definición e implementación de políticas sociales que promuevan un desarrollo distinto. Prueba de ello es la implementación de mecanismos de participación social y popular como el referendo y el plebiscito en varios países de la región, lo cual evidencia un importante avance. En tanto que hay una mayor conciencia de que la democracia no debe limitarse al establecimiento de sus formalidades, sino que tiene que implicar la creación de mecanismos reales de intervención de la ciudadanía en su concreción, reconocemos que los logros de elecciones periódicas y de libertad política son muy importantes para los países latinoamericanos y caribeños, pero no suficientes.

El anhelo de una democracia plena aún no se ha hecho realidad en nuestros sistemas políticos. Persiste, pues, un déficit democrático, que se explica por la existencia tanto de altos índices de pobreza e inequidad social —que afectan a una parte importante de la población de la región—, como por la ausencia de mecanismos efectivos de participación social, que permitan pasar de una democracia puramente electoral a una democracia de ciudadanía tal y como presenta el informe sobre democracia del PNUD. Es necesario, entiendo, preservar y profundizar la institucionalidad de la democracia representativa, consolidando en primer lugar los

sistemas electorales de la región y procurando su perfeccionamiento. Al mismo tiempo, es responsabilidad de nuestros Estados y de los partidos políticos promover políticas económicas y sociales, coherentes con un régimen democrático basado en la justicia social y en la promoción de procesos reales de participación ciudadana.

Con la anterior reflexión no pretendo abordar estas distintas dimensiones que abarcan los retos de la democracia en la región. Mis propósitos son más limitados, intento extraer algunas lecciones aprendidas de las recientes experiencias electorales, las mismas que ayuden a seguir mejorando el funcionamiento de la democracia electoral. Así, busco destacar —de manera resumida— algunos elementos característicos de los comicios en la región del Caribe, los que se llevaron acabo durante los años 2005 y 2006 y que, sin duda, dan cuenta de los avances mencionados en función de la ampliación y el fortalecimiento democráticos.

* * *

Durante los últimos años, como lo señaló el profesor Anthony Maingot en su intervención, es imposible hablar de la región del Caribe como un todo, dada la gran diversidad cultural, lingüística, política y social que existe en la misma. Esta heterogeneidad se traduce en una gran variedad de estructuras de Estado y de sistemas políticos electorales mediante los cuales se rigen los distintos países de la región caribeña.

Así encontramos alrededor de quince islas del Caribe que son posesiones o territorios de otros Estados, ya sea de Norteamérica o Europa, hasta países independientes, trece en total, pero con sistemas presidenciales algunos o con sistemas parlamentarios otros. Este interesante conjunto de estructuras políticas ha producido, en el período en cuestión, una amplia variedad de procesos electorales de diversas naturalezas, que se traducen en un fortalecimiento del ejercicio democrático de los países donde se han desarrollado y de la región en su conjunto, además de que evidencian esfuerzos de

los países caribeños y de sus organismos electorales dirigidos al fortalecimiento de sus sistemas democráticos. Aunque claro, también estos procesos demuestran los grandes fallos y limitaciones que todavía persisten en la región en materia electoral, lo que impide una participación plena de la ciudadanía y una efectiva equidad en la competencia electoral, como veremos más adelante.

En términos generales, desde el año 2005, y si incluimos 2007, se han llevado a cabo trece procesos electorales, tanto generales, presidenciales, parlamentarios y municipales, en doce países de la región caribeña. En Cuba, Dominica, Surinam (2005); Haití en 2006, con un proceso de elecciones presidenciales para poder impulsar de una vez, y por todas, un marco que permita la consolidación democrática en este país, a pesar de la situación de inestabilidad sociopolítica y de violencia en que vive; asimismo, en Guyana, en San Vicente, en Granadas, en República Dominicana, con elecciones en los ámbitos del poder legislativo y de los municipios, en Santa Lucía y más recientemente —en el año 2007— en Bahamas, Jamaica y en Trinidad y Tobago.

Este apretado calendario fue precedido por un total de 31 procesos electorales, de distinta naturaleza, realizado entre enero de 2000 y diciembre de 2004 en dieciocho países caribeños. La información anterior —de naturaleza fundamentalmente cuantitativa— nos habla, sin embargo, de una ampliación democrática en la región del Caribe. Ésta, aunque distante de los ideales propios del verdadero estado de derecho, evidencia algunos avances en la institucionalidad democrática representativa, los mismos que contrastan fuertemente con períodos anteriores donde predominaban regímenes de tipo autoritario.

Experiencia y aprendizaje

Las evaluaciones realizadas a los distintos procesos electorales en esta región, así como las informaciones existentes sobre los

mismos, dan cuenta de importantes avances en función de su desarrollo en condiciones de tranquilidad, garantía de seguridad ciudadana y respeto a la voluntad popular. Las mismas fueron dadas por la transparencia en que se desarrollaron la mayoría de estos comicios. Así, se pueden señalar tres aspectos positivos que —desde mi punto de vista— deberían ser preservados y ampliados para una mayor garantía de las jornadas electorales venideras.

En primer lugar, el que una parte importante de los países caribeños posea ya registros o padrones electorales de calidad, fundamentalmente los casos de Puerto Rico, República Dominicana y de alguna manera Jamaica. En esta isla se cuenta con un sistema computarizado de registro del votante mediante uso de huellas dactilares; este método de identificación primaria ha sido gratamente aceptado por los ciudadanos, siendo vital para la legitimidad de los comicios. En varios de los países de la región se ha establecido paulatinamente un reconocimiento sistemático de los sufragantes, a través de centros de registros permanentes, asegurando la mejor administración de procesos, seguridad, consistencia y eficiencia.

En países como República Dominicana, Puerto Rico, Santa Lucía entre otros, se ha avanzado en la descentralización de los servicios de registro, mediante la creación de oficinas permanentes en distintas zonas de su territorio. En Santa Lucía se está implementando un nuevo y más seguro sistema nacional de identificación, que promoverá carnés personales a los ciudadanos. En República Dominicana se cuenta con un padrón fotográfico que ha sido depurado y el que se entrega periódicamente a los partidos políticos para su verificación, pero que además se encuentra en la Web institucional del organismo electoral, pudiendo ser consultado por cualquier ciudadano o ciudadana en todo momento. Esto ha dado mucha confianza al proceso electoral. Ahora bien, es necesario que los organismos electorales en la región desarrollen sistemas que permitan tener actualizado este instrumento que, sin duda, se constituye en la espina dorsal de cualquier proceso electoral.

El segundo aspecto, que entiendo ha sido un elemento de avance en la región, tiene que ver con el hecho de que una gran parte de los organismos electorales ha ido acumulando experiencia y desarrollando capacidades en la administración de los procesos electorales en general y en la implementación de la logística electoral. En términos particulares, se ha mejorado el diseño y la implementación del calendario electoral, como lo evidencian los comicios realizados en Jamaica, República Dominicana, Santa Lucía y Trinidad y Tobago, aunque persisten problemas puntuales en la logística electoral. En esta materia se pueden destacar avances importantes con relación a aquellos períodos en donde la impresión a tiempo de la boleta electoral, la elaboración de los formularios de escrutinio o la efectiva distribución de materiales de votación, se constituían en un verdadero dolor de cabeza para los órganos electorales.

Sin embargo, me perece que el gran problema sigue siendo cómo lograr que esta eficiencia y experiencia acumuladas no se vean afectadas por la ausencia de una efectiva carrera electoral. Ésta debe permitir la continuidad y la profesionalización de los funcionarios electorales en el Caribe, descartando los casos —como ha ocurrido en muchos lugares—, en que se pierde la experiencia acumulada de los miembros de los organismos electorales por cambios de los trabajadores.

El tercer aspecto que me parece muy positivo en la región, y se ha destacado en varios informes, es el que tiene que ver con una alta participación ciudadana en los procesos electorales, la cual ha demostrado una gran madurez cívica en los comicios realizados en esta etapa. En casi todos estos procesos electorales, la jornada se ha desarrollado en un ambiente de paz y de respeto. Ello evidencia los avances de la región en materia de la cultura cívico-política que era difícil suponer hace algunas décadas. Claro, dichos procesos no han estado exentos de hechos de violencia en algunos casos, pero los mismos han sido aislados.

El tema de la participación electoral se constituye en un gran reto para los organismos electorales, en la región del Caribe. Está planteado el desafío de cómo lograr una alta asistencia a las urnas, que procure que los ciudadanos se integren como un ente activo del proceso, asumiendo una actitud crítica, consciente y responsable frente a las distintas ofertas electorales. Debemos preguntarnos hasta qué punto la participación electoral en la región ha estado determinada por la práctica política clientelista del Estado y de las organizaciones partidarias, lo que impide un real ejercicio ciudadano frente a los procesos electorales. Éste es un tema que no hemos podido enfrentar con éxito a escala regional.

Retos en materia electoral

Las dificultades encontradas en los procesos electorales deben ser enfrentadas como desafíos y ser superadas en los próximos comicios. Dentro de ellas encontramos la lentitud en el conteo de los votos. En muchos de estos procesos comiciales hubo fallas en la administración adecuada de la logística electoral y durante el proceso de votación también se presentaron problemas relacionados con el acceso a las mesas electorales por parte de las personas con discapacidad o personas de la tercera edad. Es un problema que seguimos enfrentando, sobre todo en República Dominicana, por lo que tenemos el gran reto de aprender de la experiencia puertorriqueña que ha establecido locales de votación accesibles y favorables a ciudadanos con discapacidad y ha incorporado sistemas que permiten que este sector de la población pueda tener una mayor participación.

En muchos de estos procesos, en varios países de la región, han faltado condiciones adecuadas para la realización del voto secreto. Ello se relaciona con la falta de entrenamiento adecuado que reciben los ciudadanos que asumen la responsabilidad de ser funcionarios de las mesas electorales, sobre todo en el llenado de las actas electorales, en donde registra el resultado del escrutinio.

Por ejemplo, en las elecciones de 2006 en República Dominicana, más del 50% de las actas electorales tuvo algún tipo de error.

Otro aspecto es el que tiene que ver con la necesidad generar procesos amplios de educación cívica, a partir de programas educativos para los votantes, que permitan una mayor información y conocimiento acerca del sistema electoral y sobre las distintas ofertas políticas.

El fortalecimiento de los sistemas de administración y logística electoral, así como la ampliación de la tecnología en los procesos de votación y escrutinio, es un reto que tienen muchos de nuestros países. Por otro lado, es necesario avanzar hacia una mayor independencia de los organismos electorales respecto a los partidos políticos, pues en la región hay críticas bastantes serias en relación con ello.

De igual manera, relacionado con el fortalecimiento institucional de los órganos electorales está la competencia de los funcionarios y profesionales escogidos, quienes deben ser sometidos a intensos procesos de educación y de entrenamiento electoral, lo que supone el establecimiento de la carrera electoral sobre la base del mérito.

Un desafío adicional tiene que ver con la necesidad de un mayor control por parte de los organismos correspondientes sobre las campañas electorales en nuestros países. Ello permitirá una efectiva regulación de su duración, del contenido, del financiamiento y de la influencia que tienen los medios de comunicación.

En República Dominicana, el organismo electoral tuvo una muy buena iniciativa de presentar una propuesta de regulación de la campaña electoral, pero lamentablemente no contó con el respaldo de las distintas fuerzas políticas mayoritarias, las cuales se resisten a ser reguladas, ni tampoco de los medios de comunicación, que no quieren ver afectados sus intereses. Eso provocó que esa iniciativa tuviera que ser detenida.

Actualmente tenemos importantes desafíos relacionados con una mayor participación de los órganos electorales en la vida interna de los partidos. Es necesario, entre otras cosas, establecer mecanismos claros para la fiscalización del dinero en la política, tanto en lo relativo al financiamiento de los partidos, como en lo que tiene que ver con el financiamiento de la campaña —en el caso particular nuestro— proveniente de los sectores privado y público.

Existen, asimismo, otros aspectos que me parecen importantes, pero concluyo destacando la necesidad de lograr un mayor fortalecimiento de la relación entre los organismos electorales con las organizaciones de la sociedad civil, tanto en materia de observación electoral, como en la promoción de reformas electorales, sin olvidar los procesos de educación cívica dirigidos a la ciudadanía y también a los partidos políticos.

Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de los procesos electorales andinos en el ciclo 2005-2006

Magdalena Chú Villanueva

Para efectos de esta presentación vamos a considerar en el ámbito andino a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. A lo largo de doce meses, que van de diciembre de 2005 a diciembre de 2006, esta parte de la región ha sido escenario de intensos y trascendentes procesos electorales, en los cuales la ciudadanía de cada uno de los países en cuestión eligió a sus representantes en el poder Legislativo, así como a sus Presidentes.

Cuadro 1
Calendario electoral de los países de la región andina (2005-2006)

Fecha			País	Tipo de elección
4	diciembre	2005	Venezuela	Legislativa
18	diciembre	2005	Bolivia	Presidencial y Legislativa
12	marzo	2006	Colombia	Legislativa, Referendo
9	abril	2006	Perú	Presidencial (1.ª vuelta), Legislativa
28	mayo	2006	Colombia	Presidencial
4	junio	2006	Perú	Presidencial (2.ª vuelta)

Fecha			País	Tipo de elección
2	julio	2006	Bolivia	Asamblea Constituyente y Referendo
15	octubre	2006	Ecuador	Presidencial (1.ª vuelta), Legislativa
19	noviembre	2006	Perú	Elecciones Regionales y Municipales
26	noviembre	2006	Ecuador	Presidencial (2.ª vuelta)
3	diciembre	2006	Venezuela	Presidencial

Fuente: Latinobarómetro 2007, CNE, ONPE, Transparencia, TSE.
Elaboración: propia.

En todos los casos, más allá de los naturales conflictos de la competencia electoral, los resultados fueron plenamente aceptados y, por consiguiente, las autoridades elegidas o las decisiones acatadas sobre la base de una legitimidad segura. Esto constituye la prueba indiscutible del fortalecimiento democrático de la región y la eficiencia de los sistemas electorales de los países del área. Dicho logro es resultado de los esfuerzos realizados en las naciones andinas y en América Latina en su conjunto desde fines de la década de 1970, con los procesos de redemocratización.

Llegar a esta situación ha implicado que los sistemas electorales andinos tuvieran que ser estructurados y perfeccionados, de acuerdo con las nuevas tendencias democráticas en la región, y que se fortalecieran lo suficiente como para sortear con éxito situaciones políticamente riesgosas y administrativamente complejas, propias de los procesos electorales democráticos. Es importante mencionar que este fortalecimiento es consecuencia de la combinación de una normativa adecuada, de una técnica electoral concordante, pero, sobre todo, del establecimiento de un vínculo de confianza y credibilidad con los partidos políticos y la ciudadanía.

Así, es un privilegio poder revisar en este foro el desempeño de los sistemas electorales andinos. Presentaré, primero, un breve balance de la institucionalidad electoral en los países del área y, luego, algunas consideraciones sobre su desempeño durante el

agitado ciclo electoral que acaba de concluir. Finalmente, propondré algunas reflexiones sobre el futuro de los sistemas electorales andinos.

Breve balance de la institucionalidad electoral

Desde un inicio, a lo largo del período de redemocratización de los países latinoamericanos, fue necesario establecer las bases institucionales de los modernos sistemas electorales. De esta manera, las principales normas legales que rigen actualmente los sistemas electorales en los países de la región andina datan de años recientes, tal como se aprecia en el cuadro dos.

Cuadro 2
Leyes que rigen los sistemas electorales
en los países de la región andina

País	Ley	Fecha
Bolivia	El Código Electoral, Texto Ordenado, Ley 1984	1999
Colombia	Código Electoral, Decreto 2241	1986
Ecuador	Ley Electoral, Ley 59 Modificaciones a la Ley Electoral, Ley 1	1986 2000
Perú	Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859	1997
Venezuela	Ley Orgánica del Poder Electoral	2002

Hemos tratado de uniformar la legislación tomando como referencia las leyes orgánicas electorales. Conviene destacar, en primer lugar, que las normas fueron promulgadas entre 1986 y 2002. Ello significó un intenso debate acerca de reformas electorales. En segundo lugar, tales normas fueron emitidas bajo un contexto político específico, pero como éste tiende a cambiar rápidamente, resulta necesario modificarlas de forma continua. Por último, si bien las características y la consistencia de esta reciente institucio-

nalidad necesariamente difieren entre los países de acuerdo con sus estructuras políticas, ideologías e historias propias, destaca la semejanza en la orientación seguida en algunos aspectos centrales.

La eficiencia de los sistemas electorales está asociada con la capacidad de prever la ocurrencia de conflictos electorales, y, cuando éstos se presentan, resolverlos satisfactoriamente. Existen factores institucionales que se consideran fundamentales para un eficiente funcionamiento de los sistemas electorales, así como para una adecuada capacidad de resolución de conflictos. Entre ellos se puede mencionar la autonomía de los organismos electorales respecto a los tradicionales poderes del Estado y su continuidad en el tiempo, la especialización de los órganos electorales, la institucionalización y fortalecimiento del sistema de partidos, junto a la educación electoral.

Autonomía de los organismos electorales

Consideramos que los organismos electorales son autónomos no sólo porque su origen legal lo señale así, sino porque el presupuesto que manejan es el necesario, la idoneidad de sus integrantes no está en duda, tienen facultades para presentar proyectos de ley y cuentan con una verdadera independencia frente a sus gobiernos. En el período anterior a la redemocratización, los países de la región andina se caracterizaban por tener sistemas electorales relativamente dúctiles a los poderes del Estado. Por tanto, uno de los aspectos que se debió redefinir dentro de la nueva institucionalidad electoral fue las relaciones entre el sistema electoral y los poderes tradicionales del Estado, lo ideal era establecer una clara separación entre tales poderes y el sistema electoral.

Los países de la región andina ingresaron al último ciclo electoral 2005-2006 con una clara separación de funciones, la misma que está contenida en la normatividad electoral actual, señalada en parte en los cuadros dos y tres. En todos los países existen institu-

ciones encargadas específicamente de la organización y ejecución de los comicios, independientes de los órganos que conforman los poderes del Estado. En los casos de Bolivia y Venezuela, los artículos reseñados en el cuadro tres dan cuenta de manera explícita de la autonomía de los organismos electorales. Claro está que la fuente original de la independencia de las instituciones electorales se encuentra en las respectivas leyes constitucionales de cada país. Otra característica fundamental de los sistemas electorales actuales en la región es que tienen carácter permanente, situación que no ocurría en el pasado, cuando los organismos electorales se reunían unos pocos meses antes de las elecciones, para disolverse después de realizadas las mismas.

Cuadro 3
Autonomía del sistema electoral de los países andinos

País	Ley	Artículo
Bolivia	El Código Electoral	Artículo 12.º
Colombia	Código Electoral	Artículos 2.º, 9.º, 10.º Fueron derogados los artículos 194º a 198º que disponían la designación de delegados presidenciales ante la Registraduría Nacional del Estado Civil
Ecuador	Ley Electoral	Artículos 8.º y 9.º
Perú	Ley Orgánica de Elecciones	Artículos 33.º, 37.º, y 42.º
Venezuela	Ley Orgánica del Poder Electoral	Artículos 3.º y 7.º

Especialización de los organismos electorales

Otro factor condicionante, propio de la reciente institucionalidad electoral en los países andinos, ha sido la especialización de los organismos electorales derivados de la distinción de las funciones administrativas y jurisdiccionales, aun cuando no existe un único modelo sobre qué entidades u organismos estatales realizan

funciones electorales, y siendo cierto que cada país adopta el suyo en función de su particular realidad. La tendencia en la mayor parte de los países del mundo es encargar la función de planificación, organización y ejecución de procesos electorales a un organismo distinto de aquel que imparte justicia electoral. Ello es relevante, sobre todo, en aquellos países en donde se desconfía de las instituciones electorales; este recelo se encuentra enraizado como consecuencia de las prácticas que prevalecieron durante la etapa republicana anterior al inicio de los procesos de redemocratización.

Se trata de competencias distintas y especializadas, pues aquel que imparte justicia electoral es quien tiene que resolver jurisdiccionalmente —en último término y de manera imparcial— los problemas generados a partir de la actuación del órgano encargado de realizar los procesos electorales; así, una vez agotado el proceso administrativo, se prosigue al interior del referido organismo. Una clara diferenciación de funciones permite establecer las atribuciones de cada entidad para resolver los conflictos electorales en su ámbito correspondiente. Por tanto, un proceso adecuadamente organizado reduce el riesgo de conflictos en los comicios. Cuando éstos ocurren, una clara diferenciación de funciones debería permitir resolver expeditivamente buena parte de tales conflictos en la esfera administrativa, evitando una sobrecarga de la vía jurisdiccional.

En los países de la región andina, Colombia, Perú y Venezuela cuentan con organismos especializados tanto para la organización de comicios como para la justicia electoral. En el cuadro cuatro se muestra la forma de organización en cada una de estas repúblicas, junto con Bolivia y Ecuador. En una realidad como la que toca vivir a las naciones del área andina, con algunos rezagos de la crisis de representatividad política, con una alta polarización y volatilidad electoral y con ciudadanos que aún no participan plenamente en la esfera política ni ejercen por ello sus derechos, es necesario contar con organismos electorales autónomos y especializados. Sólo así se contribuye a consolidar los principios democráticos como base de los Estados de la región andina.

Cuadro 4
Especialización en el sistema electoral de los países andinos

País	Organismos	Especialización
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Conoce y resuelve asuntos administrativos-electorales, técnicos-electorales y contenciosos-electorales.
Colombia	Consejo Nacional Electoral	A cargo de la dirección y vigilancia general de las elecciones.
	Registraduría Nacional de Estado Civil	Organiza y administra las elecciones.
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Organiza, dirige, vigila y garantiza los procesos electorales, juzga las cuentas que rindan las organizaciones políticas, las alianzas y los candidatos.
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Organiza y ejecuta procesos electorales y consultas populares.
	Jurado Nacional de Elecciones	Imparte justicia electoral y fiscaliza la legalidad del proceso electoral.
	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Proporciona a la ONPE y al JNE información para la organización y fiscalización del proceso.
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Designado como cabeza del Poder Electoral, reglamenta sus leyes electorales, formula su presupuesto, dirige y organiza procesos y declara la nulidad o no de los procesos.
	Tribunal Supremo de Justicia	Tiene a su cargo la justicia electoral.

Institucionalización y fortalecimiento del sistema de partidos políticos

La conformación de partidos políticos estables es otro factor institucional sumamente importante para la organización de procesos electorales transparentes e imparciales, así como para la resolución de conflictos en dicho ámbito.

Una fuente de conflictos electorales son las controversias políticas generadas entre las organizaciones, e incluso al interior de ellas mismas. Esta fuente de conflictos canaliza, además, tensiones que provienen de otros campos (sociales, económicos, étnicos, etc.). Un sistema estable de partidos políticos conduce más adecuadamente tales tensiones, pues establece reglas claras entre los participantes y al interior de ellos mismos. Todos los países de la región cuentan con normas que regulan la existencia de los partidos políticos, excepto Ecuador. En las demás naciones se regula también la práctica de la democracia interna. En el cuadro cinco se indica la legislación sobre los partidos políticos y los años en que fue promulgada en cada uno de los países de la región andina. Se aprecia, en general, que el número de partidos que participó en las contiendas electorales de 2005 a 2006 varió en un rango de 8 a 20 agrupaciones políticas. Ello evidencia que la estabilidad de los sistemas de partidos está todavía en proceso de consolidación. Al respecto, mucho se ha discutido y se continúa discutiendo sobre la crisis de los partidos políticos en América Latina.

Cuadro 5
Sistema de partidos políticos en los países de la región andina

País	Ley de partidos políticos	Año	Democracia interna	Número de partidos participantes
Bolivia	Ley de Partidos Políticos; Ley 1983	1999	Sí. Cada partidos define los mecanismos.	8 (2005) 11 (2002)
Colombia	Ley 130	1994	Sí. Abiertas y/o convenciones	7 (2006) 11 (2002)
Ecuador	Registro oficial N.º 535 Decreto Supremo 2262	1978	No	13 (2006) 11 (2002)
Perú	Ley de Partidos, Ley 28094	2003	Sí. Elecciones cerradas / abiertas / convención / cada partido elige	20 (2006) 8 (2001)
Venezuela	Ley 27725	1965	Sí. Cerradas	14 (2006) 17 (2000)

Fuentes: Zovato, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*.

UNAM-International IDEA, México, 2006; Freidenberg, Flavia, «Los partidos políticos. Dilemas y desafíos». *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. La nueva generación de desafíos para la democracia.* IIDH, México abril 2006; Roncagliolo, R. y Meléndez, C. (eds.). *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima, 2007.

Educación electoral

Otro aspecto de la institucionalidad electoral está referido a la cultura electoral de la ciudadanía. La premisa es que el proceso de redemocratización significó una ruptura sustancial con las orientaciones de las prácticas electorales anteriores, caracterizadas por el clientelismo y la falta de información del ciudadano. La ejecución de procesos electorales libres y justos implicó ciudadanos debidamente informados acerca de sus derechos, sus obligaciones y sobre los procedimientos electorales. En cada uno de los cinco países analizados también se realiza educación electoral a través de sus correspondientes órganos electorales. El cuadro seis muestra quiénes están autorizados a impartir la educación electoral.

Cuadro 6
Educación electoral en los países de la región andina

País	Explícito en norma legal	Entidades encargadas
Bolivia	Artículo 29.º del Código Electoral, artículo 220.º de la Constitución Política	Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales
Colombia		Los organismos electorales nacionales, regionales y locales. Así como el gobierno nacional, regional y local
Ecuador		El Tribunal Supremo Electoral y los Tribunales Provinciales Electorales
Perú	Ley Orgánica del JNE Ley Orgánica de la ONPE	Jurado Nacional de Elecciones Oficina Nacional de Procesos Electorales
Venezuela	LOSPP, artículo 45º	El Consejo Nacional Electoral

Si bien es cierto que todos los organismos electorales brindan educación electoral, es conveniente establecer la función de manera explícita, de modo tal que oriente la ejecución de programas propios de educación electoral. En este sentido, la función debería recaer sobre los órganos administrativos, a fin de preservar la especialización del ámbito jurisdiccional. Adicionalmente, un consolidado sistema de partidos debiera también encargarse de impartir información electoral y contribuir a la formación de la ciudadanía.

Desempeño de los sistemas electorales en la región andina

Los países de la región andina, más allá de las particularidades propias de cada uno, cuentan con una institucionalidad electoral concordante con el fortalecimiento de la democracia, capaz tanto de asegurar procesos transparentes e imparciales como de reducir los riesgos de conflictos electorales o resolverlos satisfactoriamente. Pero también es necesario mantener un perfeccionamiento continuo en el ámbito administrativo, incorporando técnicas electorales que aseguren los principios anteriormente citados.

En tal sentido, conviene comentar el desempeño del sistema electoral, entre otros aspectos, respecto a las innovaciones y técnicas organizativas, a las relaciones con los partidos políticos, a la ciudadanía y a los resultados electorales. Todo ello a lo largo del ciclo de procesos electorales 2005-2006 que se ha mencionado. En esos meses de actividad, se organizaron y ejecutaron los más importantes procesos electorales, no sólo de alcance nacional, sino también subnacional. En Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela se realizaron elecciones presidenciales y legislativas. En algunos de estos países se ejecutaron, además, procesos electorales de igual envergadura, como la elección de prefectos y la Asamblea Constituyente en Bolivia y un Referendo Subnacional en Perú, por ejemplo. En Ecuador y Perú, fue necesaria, además, la organización y ejecución de una segunda vuelta electoral, debido

a los ajustados resultados obtenidos para elegir al Presidente de la República.

Estos hechos colocaron a los sistemas electorales de los países andinos ante un panorama complejo en cuanto a la organización de los procesos, desafío ante el cual nuestros órganos electorales respondieron con autonomía y eficiencia.

Innovación y desarrollo de tecnología

Los organismos electorales andinos redoblaron esfuerzos en innovar y desarrollar diferentes aplicaciones tecnológicas en la organización y ejecución de los procesos, todo con el fin de contribuir a la mayor modernización de los mismos y del Estado. En ese sentido, se desarrollaron y aplicaron avanzados equipos y programas de última tecnología, en etapas claves del proceso tales como el registro de electores, el conteo de votos y el procesamiento de los resultados, al igual que en la transmisión de los mismos.

El registro electoral, actividad encargada en algunos países como Colombia y Perú a organismos especializados, fue especialmente modernizado para asegurar la calidad y actualidad de los datos del padrón. Hubo un especial cuidado al registrar a un mayor número de electores, en particular aquellos que todavía estaban indocumentados o que vivían en las zonas más alejadas de las ciudades. Para ello, se desarrollaron intensas campañas de inscripción —incluso gratuitas, como el caso de Perú—, bajo el argumento de que la participación política es un derecho ciudadano que hay que propiciar desde todas las instancias y ámbitos del Estado. En nuestros países, a excepción de Venezuela, la implementación del voto electrónico se encuentra en etapa inicial, en proceso de planificación y simulación en algunos casos y de aplicación en algunos procesos subnacionales, en otros.

El sistema de partidos políticos

Los partidos políticos, no obstante que su institucionalidad es mejor respecto al pasado, se encuentran todavía en una etapa de legitimación ante la ciudadanía, situación que es aún más grave en el área andina, como muchos analistas lo han señalado. Los últimos datos del Latinobarómetro no hacen sino corroborar esta crítica situación. En el año 2007, los partidos alcanzaron en América Latina apenas el 20% de confianza, siendo superados por todas las demás instituciones democráticas.

Las actividades que cumplen los organismos electorales andinos respecto a los partidos vienen redundando con creces en elevar la representación y en fortalecer la institucionalización del régimen político. En los últimos años, los órganos electorales han contribuido al fortalecimiento y a la institucionalización de los partidos políticos al desempeñar tareas tan importantes como otorgarles personería jurídica, asistirlos en sus procesos de democracia interna, administrar y controlar la asignación de su financiamiento público y supervisar su actividad económico-financiera, entre otras acciones. En el camino se han encontrado algunos desafíos por vencer, tales como: el interés de algunos grupos económicos o mediáticos cuando se trata de supervisar las campañas electorales; las prácticas clientelistas y caudillistas de algunos grupos políticos que se resisten a la implementación de reglas más democráticas para la organización de su partido; además de la falta de una cultura de transparencia que, muchas veces, dificulta la labor de los organismos electorales cuando se trata de supervisar los recursos económicos financieros de los partidos políticos.

La relación con la ciudadanía

La relación de los órganos electorales con la ciudadanía se puede traducir en la participación elevada que se ha presentado en estos procesos electorales. En el cuadro siete observamos los por-

centajes de alta participación ciudadana en dichos procesos, según sea el voto obligatorio o facultativo; ello es una muestra innegable del avance de la democracia en los países de nuestra región.

Cuadro 7
Participación electoral en los países de la región andina

País	Obligatoriedad del voto	Participación de electores en la última elección presidencial (%)
Bolivia	Obligatorio	84,5
Colombia	Facultativo	45,1
Ecuador	Obligatorio	71,5*
Perú	Obligatorio	88,5*
Venezuela	Facultativo	75,0

* Primera vuelta

En cuanto al conteo de votos, también un tema siempre en debate es la entrega oportuna de resultados. Ello se ha mantenido como un reto permanente para los órganos electorales de la región andina. El alto número de candidatos y organizaciones políticas en cada uno de los comicios, así como la alta polarización de la competencia debido a la presentación de propuestas políticas, ideológicamente opuestas, generó ciertas expectativas por parte de la opinión pública en la emisión de los resultados. Todos estos elementos hicieron del procesamiento de votos una de las tareas más delicadas para garantizar la calidad de los procesos. Sobre todo cuando los resultados eran muy estrechos.

Perspectivas en la región andina

Conviene señalar que, en el plano institucional, de los cinco países que conforman la región andina, dos de ellos —Bolivia y

Ecuador— se encuentran en pleno proceso de reforma constitucional, lo que incluirá también cambios en materia electoral. Si bien los países andinos tienen sistemas electorales autónomos, se considera que es conveniente fortalecer la especialización y afinar las funciones de los organismos electorales que se consideren en el modelo de cada país.

Una de las más poderosas tendencias modernas es la especialización, y el campo electoral no escapa a esta corriente. La especialización de los órganos electorales se hace aún más necesaria en el actual contexto de creciente actividad electoral en nuestras naciones. La mayor demanda de procesos obliga a la institucionalización de funciones claramente definidas, en el campo de la organización y la resolución de conflictos.

Es también conveniente enfatizar la aplicación de programas de educación electoral orientados en especial hacia aquellos grupos con menor acceso a la información, así como fortalecer la relación con los medios de comunicación y los observadores nacionales e internacionales.

Es beneficioso, asimismo, mantener una actitud abierta para perfeccionar de manera permanente la técnica electoral en sus diferentes aspectos a lo largo de los procesos electorales.

Finalmente, la institucionalidad y el desempeño de los organismos electorales en general ha alcanzado importantes índices de credibilidad, constituyéndose en un recurso valioso que debe ser resguardado con el mayor celo en pos del afianzamiento del sistema democrático en la región.

Perspectivas en la organización de procesos electorales en Chile, Argentina y Uruguay

Juan Ignacio García Rodríguez

Desde la perspectiva de la organización de procesos electorales en el cono sur de nuestra América, cabe indicar que si se considera a países como Argentina, Uruguay y Chile es preciso señalar que en materia de organización electoral son francamente diferentes. Por ello haremos una breve descripción de sus principales características.

En Argentina, el control final de las elecciones y actividades partidarias reside en el Poder Judicial, para lo que cuenta con un fuero especializado en el asunto. La justicia electoral está compuesta por Juzgados Federales con competencia electoral, cuyas decisiones y actividades son revisadas y supervisadas por la Cámara Nacional Electoral integrada por jueces que conocen de las apelaciones de resoluciones dictadas por los jueces electorales.

Esta Cámara Nacional Electoral, además de la función jurisdiccional ya señalada, tiene funciones administrativas que abarcan decisiones como designar los locales de votación y llevar un registro electoral de votantes de todo el país que realizan en los ámbitos locales las secretarías electorales.

Por su parte, la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior es la encargada de la impresión de los padrones provisionales de votantes y de la provisión de materiales electorales. Asimismo, es la entidad que transfiere los recursos financieros necesarios al Poder Judicial y a la Cámara Nacional Electoral para sus gastos de funcionamiento en materia electoral. Sin embargo, también esta entidad organiza la difusión de resultados electorales de la jornada electoral.

Como se puede apreciar, en la organización electoral de la República Argentina participan entidades judiciales y administrativas de muy diferente carácter. No obstante, hay que destacar que la organización del proceso está básicamente a cargo de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior.

La República Oriental del Uruguay se caracteriza por tener una Corte Electoral compuesta por nueve titulares, de los cuales cinco son designados por la Asamblea General, y los cuatro titulares restantes son representantes de partidos políticos designados también por la Asamblea General, de acuerdo con el sistema de representación proporcional.

Esta Corte Electoral tiene funciones jurisdiccionales y administrativas en materia electoral que la hacen el organismo central del proceso, con amplia competencia sobre todos los actos y procedimientos electorales, plebiscitos y referendos. En otras palabras, en el caso de Uruguay estamos en presencia de un régimen electoral regido por un solo organismo. A éste se le otorgan, además, facultades de supervisión sobre la vida interna de los partidos políticos.

Por último, el caso chileno se basa en la existencia de dos organismos electorales autónomos. Un tribunal especial, que se denomina Tribunal Calificador de Elecciones y el Servicio Electoral, un organismo administrativo.

El Tribunal Calificador de Elecciones conoce el escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores; resuelve las reclamaciones a que dieren lugar y proclama a los que resulten elegidos. Dicho tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos y tendrá las demás atribuciones que determine la ley, tales como la de nombrar a los miembros de los Tribunales Electorales Regionales que sean de su designación, y que actúan como tribunal de segunda instancia de esos mismos tribunales.

Asimismo, el Tribunal Calificador de Elecciones es instancia de apelación frente a las decisiones del Director del Servicio Electoral en lo que se refiere a la ley de partidos políticos, aceptación o rechazo de candidaturas para la elección popular, así como a la aprobación u observación de cuentas de gastos de campaña.

Dicho tribunal está constituido por cinco miembros designados en la siguiente forma: cuatro ministros de la Corte Suprema elegidos por ésta mediante sorteo, en la forma y oportunidad que determine la ley orgánica constitucional respectiva, y un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un período no inferior a los 365 días, designado también por la Corte Suprema.

El Servicio Electoral de Chile es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se encuentra descentralizado, existiendo Direcciones en todas las regiones del país. Este organismo se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Supervigilar y fiscalizar a los organismos electorales establecidos en la ley y velar por el cumplimiento de las normas electorales, debiendo denunciar ante la autoridad que corresponda a las personas que las infringieren, sin perjuicio de la acción pública o popular que fuere procedente.

- Formar y mantener un boletín denominado Padrón Electoral, ordenado computacionalmente, el que contendrá la nómina alfabética de las personas habilitadas para ejercer el derecho a sufragio en los procesos electorales y plebiscitarios.
- Ordenar y resolver directamente sobre el diseño e impresión de cédulas, libros, formularios y demás documentos que se utilicen en el proceso de inscripción y elecciones en general.
- Disponer la compra y confección del material que se utilizará en las inscripciones y elecciones, así como distribuirlo con la debida anticipación a los organismos pertinentes.
- Llevar el Registro de Partidos Políticos, aceptar su formación y disponer su disolución.
- Formar y mantener el Archivo Electoral General.
- Aceptación o rechazo de candidaturas a elección popular.
- Aprobación u observación de cuentas de los gastos de campaña de partidos y candidatos a elección popular.

El Director del Servicio Electoral es el jefe superior de éste, por lo que le corresponde dirigirlo, organizarlo, administrarlo, velar por el cumplimiento de sus objetivos, responder por su gestión y representarlo, tanto judicial como extrajudicialmente. El Director es nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, requiriéndose para ello del voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio. Su remoción se hace en igual forma.

De la descripción arriba anotada para las tres repúblicas se deduce que la administración electoral en Argentina, Uruguay y Chile es efectuada por diferentes sistemas. Sin embargo, cada cual a su manera representa el sentido histórico de los procesos electorales en sus naciones, puesto que en el caso uruguayo la legislación electoral data de 1924, en el caso chileno desde 1925 se mantiene el esquema ya señalado, y la legislación argentina —a pesar de sus modificaciones— también es de larga data.

De ahí que podamos señalar como una de las características principales de la organización electoral de estos tres países es su

estabilidad institucional, que ha permitido que las entidades respectivas gocen de reconocimiento, prestigio y de autonomía e imparcialidad.

Sin pretender personalizar este comentario, es sintomático decir que los tres funcionarios más antiguos de las organizaciones electorales latinoamericanas aquí descritas son precisamente integrantes, uno, de la Cámara Nacional Electoral de Argentina; otro, de la Corte Electoral del Uruguay; y un tercero, del Servicio Electoral de Chile. Por su parte, el Director Nacional Electoral del Ministerio del Interior en Argentina lleva ya desempeñándose en ese cargo más de 15 años.

Tendencias de los procesos electorales

En el período que nos ocupa se observa claramente algunas tendencias dentro de los procesos electorales. Éstas señalan en forma significativa hacia dónde deben enfocarse las soluciones u otros aspectos que afecten a los procesos electorales.

Democracia interna partidaria

Entre esas tendencias una de las más importantes es la democratización de los procesos internos de los partidos políticos. Este tema lo viene desarrollando Capel desde hace algunos años a través de seminarios y talleres con los partidos políticos, lo que ha traído beneficios evidentes en el desarrollo institucional de esas colectividades. Tal es el caso, por ejemplo, de los foros realizados en Chile y en Argentina.

Donde más se observa la preocupación por esta mayor democracia interna de los partidos políticos es en el tema de las elecciones primarias para designar candidatos a los diversos cargos dentro de la propia agrupación. En Argentina se ha ido avanzando en este

aspecto y ya se han realizado numerosas elecciones primarias en procesos internos de partidos políticos. En Chile, el asunto está todavía poco desarrollado y sólo recientemente se ha enviado al Congreso un proyecto de ley que permite las elecciones primarias en dichos procesos.

El país que más ha avanzado en el aspecto que estamos comentando es Uruguay. Allí los candidatos a Presidente de la República tienen que proceder de elecciones internas de los partidos políticos. Éstas deben realizarse, por todas las agrupaciones participantes en el proceso, en forma simultánea el último día domingo del mes de junio del año en que se celebren las elecciones nacionales. De esta manera, no puede participar en los comicios un partido político que no se haya presentado en la respectiva elección primaria. Lo más importante de esta norma es la simultaneidad, pues impide con ello que el elector con su voto incida en la elección de un partido al que no pertenece.

La Corte Electoral de Uruguay es el organismo encargado de todos los actos y procedimientos referentes a esas elecciones internas. Asimismo, la Corte Electoral es el contralor de la integración de las convenciones partidarias cuando dichas convenciones elijan a los candidatos, a la Presidencia o Vicepresidencia de la República o a la Intendencia Municipal.

Otro hecho que hay que destacar es que participan en esta elección interna todos los ciudadanos inscritos en el registro electoral, no requiriéndose que el ciudadano esté afiliado al mismo partido, y al momento de votar resuelve en forma secreta en cuál elección va a votar. Debe subrayarse que en estas votaciones primarias el voto no es obligatorio.

Hemos destacado este procedimiento uruguayo ya que por su originalidad merece ser estudiado por otras legislaciones electorales interesadas en incrementar la democracia interna dentro de los partidos políticos.

Financiamiento político

Otra tendencia importante, y que está absorbiendo la labor de los organismos electorales de Chile y Argentina especialmente, es la del financiamiento político. Las legislaciones de dichos países se preocupan así del control de gastos de campaña y su transparencia, como del financiamiento público o privado que reciban los partidos políticos.

En los próximos párrafos pasaremos a hacer un estudio comparativo entre las dos legislaciones respectivas de Chile y Argentina. En el caso uruguayo aún no se ha dictado una ley general sobre esta materia, sino que se promulgan leyes ad hoc para cada campaña electoral, determinando el financiamiento que deben recibir los partidos políticos en cada caso. Sin embargo, recientemente se ha presentado un proyecto de ley cuya discusión tiene como fin legislar, en forma permanente, sobre este tema en la república oriental.

En los casos chileno y argentino, la primera gran diferencia es que la legislación sobre financiamiento público de los partidos políticos en Chile está circunscrita solamente al período de campaña electoral. En Argentina, el financiamiento tiene una doble instancia; sin perjuicio de referirse al período de campaña, también concierne al desenvolvimiento institucional del partido. El fondo que se reparte se distribuye en un 20% en forma igualitaria entre todas las agrupaciones reconocidas, y el 80% en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido haya obtenido en la última elección de Diputados.

De lo que recibe cada partido, deberá destinarse por lo menos un 20% a actividades de capacitación, formación de dirigentes e investigación; y, aspecto muy interesante, al menos un 30% del monto asignado a la capacitación deberá dedicarse a la formación de menores de 30 años.

Nada de lo anterior sucede en el caso chileno, a pesar de que los partidos políticos han hecho ver la conveniencia de que se legisle en el sentido de dar financiamiento permanente a estas agrupaciones, y no en forma temporal como es el caso de la campaña electoral.

En cuanto al aporte para las campañas electorales, ambas legislaciones la establecen, pero de una manera diferente. En el caso argentino, dicha contribución se distribuirá entre los partidos y alianzas en un 30% del fondo asignado de manera igualitaria para todas las agrupaciones, y en 70% en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección de Diputados.

En el caso chileno, el aporte fiscal se divide en dos etapas. Al inicio del período de campaña cada partido tendrá derecho a que el Estado pague en su favor una cantidad de dinero equivalente al número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza anteriormente realizada.

Finalizado el proceso electoral, el fisco reembolsará a los candidatos los gastos electorales en que hubieren incurrido durante la campaña, en una cantidad que resulta de multiplicar el número de sufragios obtenidos por una cantidad que determina la ley.

En cuanto a las restricciones que establecen ambas legislaciones hay una gran similitud, en el sentido de que las dos prohíben las contribuciones de empresas del Estado o concesionarios de servicios u obras públicas. Igualmente ambas prohíben donaciones provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, como asimismo de las personas jurídicas sin fines de lucro. En el caso argentino se establece expresamente esa prohibición para sindicatos.

En lo que ambas difieren es en el asunto de las contribuciones o donaciones anónimas. Así, la ley argentina las prohíbe, y la ley chilena las permite hasta en un 20% del límite establecido del gasto electoral.

En cuanto a los topes de las contribuciones a los partidos políticos, las dos legislaciones los establecen. En el caso argentino, al 1% del total de gastos permitidos si es persona jurídica, y al 2% en el caso de ser persona natural, todo esto dentro de un año calendario. En el caso chileno, los límites se relacionan con el número de inscritos en el registro electoral del respectivo territorio electoral de que se trate y son diferentes tratándose de candidaturas a Presidente de la República, Senadores, Diputados o Alcaldes.

Ambas legislaciones establecen la obligación de presentar un «Informe final de campaña», así llamado en el caso argentino, o de «Rendición de cuentas», en el caso chileno. En materia de publicidad de estas cuentas ambas legislaciones son categóricas; en Argentina, los partidos políticos deben difundir en un diario de circulación nacional el sitio Web donde se encuentran publicados los estados contables. Igual cosa sucede en Chile, en donde el Servicio Electoral propaga a través de Internet el estado de cuentas. Estas dos legislaciones permiten que cualquier ciudadano pueda solicitar copia de los informes presentados por los partidos políticos, lo que constituye un buen ejemplo de transparencia en estos procesos.

Las sanciones tienen un tratamiento distinto en ambos países. Así, en Argentina procede la suspensión automática de aportes fiscales a aquellos partidos que hubieren incumplido con la presentación, en tiempo y forma, del informe final de campaña y del ejercicio anual. Esta suspensión ha sido aplicada en más de mil casos en los últimos años. Asimismo, está contemplada una multa por presentación extemporánea de los informes.

En el caso chileno, los candidatos de partidos políticos que incurran en infracciones a las normas de la ley serán sancionados con multa de acuerdo con una escala que va subiendo en forma gradual. Estas multas han sido aplicadas en más de quinientos casos en las últimas elecciones municipales y parlamentarias.

Ambas legislaciones establecen también la obligación a partidos políticos y candidatos de establecer, en el caso argentino, un responsable económico financiero y un responsable político de campaña que serán solidariamente responsables con el presidente y tesorero del respectivo partido. Este aspecto, en el proceso chileno, responde al nombramiento de un administrador electoral, el que actuará como mandatario respecto de las funciones de control de ingresos y gastos electorales y llevará la contabilidad simplificada de los mismos. Estos administradores serán responsables y recibirán las sanciones respectivas si no dan cumplimiento a las normas que se establecen para sus casos.

Hay aspectos en la legislación chilena que no están contemplados en la argentina, como es el caso de una enumeración taxativa de lo que constituyen gastos electorales, que es importante para su control. A su vez, en la legislación chilena se establece un procedimiento de aportes reservados por parte de privados que tienen una característica muy especial que, brevemente descrita, se realiza en la cuenta única del Servicio Electoral, quien establece un sistema electrónico mediante el cual el donante no es conocido por el partido o candidato, y que ha significado un importante sistema de donaciones, ya aplicado en las dos últimas elecciones realizadas en Chile.

Como conclusión final de lo ya descrito podemos señalar que el tema del financiamiento es una cuestión que sigue estando en primer plano de la labor de los organismos electorales. Así, como todo este tipo de legislaciones, está en permanente estado de evaluación y análisis, ya que a la opinión pública y a los medios de comunicación les interesa fundamentalmente este tema, en el sentido de tener acceso a la información de los partidos y candidatos como a la transparencia de dicha información.

Es indudable que a lo anterior ha contribuido la labor que han desarrollado organismos no gubernamentales tan conocidos y eficientes como Transparencia Internacional, Participa, Poder Ciu-

dadano y otros igualmente destacados que han ejercido el control ciudadano sobre este importante tema.

Uso de nuevas tecnologías

Los organismos electorales del cono sur se han caracterizado por el uso avanzado de nuevas tecnologías, especialmente en el área de acceso a la información. Este punto resulta fundamental en el mundo actual para que los electores estén adecuadamente informados de todos los aspectos del proceso electoral y, asimismo, de la transparencia en las actividades de los partidos políticos.

Los sitios Web han pasado a ser elementos esenciales en la información electoral y prácticamente se han traducido en la publicidad de los padrones electorales, de los resultados históricos de los procesos anteriores y del análisis de diferentes opiniones sobre posibles reformas a los procesos electorales.

No ha ocurrido lo mismo en materia de procesos de votación propiamente tal, pues en los países en análisis los sistemas de votación se han mantenido en su forma histórica y tradicional a lo largo de varias décadas, sistemas que han gozado hasta ahora de la confianza del electorado. Cabe referirse especialmente al asunto del voto electrónico que no ha sido introducido en Uruguay, ni en Chile, ni Argentina, salvo planes pilotos esporádicos en Argentina, y en Chile, el uso bastante masivo de votaciones por Internet en comicios de colegios profesionales y en consultas municipales.

Una experiencia reciente de votación electrónica en Chile fue la realizada por el Consejo Nacional Indígena para elegir representantes de comunidades indígenas ante dicho Consejo. El sistema tuvo la asesoría del Servicio Electoral y resultó emblemático que la votación electrónica se realizara en una elección de esta naturaleza.

La no utilización del voto electrónico en elecciones nacionales puede deberse al ya señalado factor que constituye la confianza que se tiene en los actuales sistemas, por lo cual resulta difícil modificarlo. No obstante, ya hay críticas cada vez más frecuentes al uso de papeletas, las que hacen engorroso el proceso; ejemplo de ello lo vimos en la última elección presidencial de Argentina, donde hubo abundantes opiniones negativas sobre el sistema de votación. Asimismo, los electores jóvenes, en todas las encuestas, dejan ver su preferencia por sistemas electrónicos de votación, lo que implica que el tema seguirá discutiéndose con visos de ser aceptado a corto o mediano plazo.

En cuanto a la emisión de resultados electorales rápidos, gracias a los mecanismos computacionales adecuados se ha logrado una celeridad sorprendente en la emisión de recuentos provisionales. El caso más significativo es el chileno, donde en la segunda vuelta presidencial de 2006 el resultado provisional se pudo conocer una hora después del cierre de la votación.

Elecciones del período

Para Chile, el período 2005-2006 fue muy exitoso en materia electoral, pues se pudieron realizar elecciones presidencial y parlamentarias sin mayores dificultades y con resultados, como se ha dicho, producidos con extraordinaria rapidez. Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que en Chile subsisten problemas de larga data, como es la inscripción electoral voluntaria de los electores, que no se ha podido transformar en inscripción automática debido a la falta de consenso político para modificar el sistema. Lo anterior se ha ido traduciendo en un paulatino descenso de inscripciones electorales nuevas, de jóvenes entre 18 y 29 años, lo que constituye un problema serio en el proceso democrático del país. Lo mismo sucede con la falta de aprobación del proyecto que permite la votación de chilenos en el exterior, situación que se ha prolongado en su tramitación en el Congreso Nacional por más

de 15 años. Sin perjuicio de lo anterior, la participación electoral de la ciudadanía inscrita en los Registros Electorales es alta y está alrededor del 90%.

En Argentina, las elecciones últimas fueron determinadas por la gran mayoría obtenida por la candidatura de gobierno, lo que facilitó el proceso a pesar de las críticas ya reseñadas. Cabe recordar que dicha nación ha tenido procesos electorales en los ámbitos provinciales durante todo un año, con algunas situaciones conflictivas que han sido resueltas por la justicia electoral.

En Uruguay no ha habido elecciones nacionales el último período, por lo que no cabe referirse a esa situación.

Como se ha señalado en el curso de este trabajo, los conflictos más frecuentes que han debido enfrentar los organismos electorales en el período se refieren al tema del financiamiento político, la rendición de cuentas de los partidos políticos y las sanciones que han debido aplicarse ante las infracciones a las legislaciones respectivas. Creemos que ha sido el tema dominante en esta última etapa de los procesos electorales y que, como ya lo anuncia el caso uruguayo, será con toda probabilidad la materia de mayor análisis y debate en las próximas elecciones.

Otros aspectos

Es importante señalar que en materia de participación política de mujeres, en Argentina y Chile se han producido situaciones inéditas, pues en ambos países han sido elegidas personas de ese sexo como Presidentes de la República. A su turno, en el caso chileno, el gabinete presidencial tiene un importante número de ministras, y a mayor abundamiento, se encuentra en el Congreso Nacional un proyecto de ley que determina cuotas para las candidaturas populares, en el sentido de que esas candidaturas deben tener a lo menos un 30% de personas del sexo femenino.

También en el caso chileno es necesario destacar que se encuentra en proceso de formación un partido político de la etnia mapuche y otro de tendencia evangélica. Son señales de una política más inclusiva que se está traduciendo en una mayor participación política de sectores que habían presentado un déficit en este sentido.

Panel 3
Lecciones aprendidas desde la perspectiva de los partidos políticos

Auditorio del Hotel Meliá
[Lima, 5 de diciembre de 2007]

De izq. a der.: Alfonso Chan, Jean Francois Prud'homme, Delia Ferreira, Simón Pachano, José Angel Aquino & Rotsay Rosales

América del Norte en la coyuntura electoral 2005-2006

Jean François Prud'homme

Abordar el contrastado y complicado tema de las lecciones aprendidas desde la perspectiva de los partidos políticos, en la coyuntura electoral 2005-2006 en América del Norte, constituye un reto interesante que obliga a realizar un ejercicio de política comparada todavía poco común. ¿Por qué? Porque si bien la idea de América del Norte ha empezado a tomar forma en torno a una serie de temas asociados con los tratados de libre comercio o con prioridades expresadas por los gobiernos de la región y consideradas en su naturaleza trilateral, como por ejemplo, mercado de empleo, temas de seguridad continental, etc., ello no se extiende todavía al caso de las cuestiones electorales. Ni si quiera en el campo de la ciencia política se ha trabajado de manera rigurosa y sistemática en la comparación entre los procesos electorales y los sistemas de partidos en Canadá, México y Estados Unidos.

Por lo general, hasta hace muy poco México aparecía —y sigue apareciendo— como un caso más identificado a América Latina que a América del Norte, en materia de vida electoral y partidista. Y ello se explica en parte por el hecho de que, como bien saben, desde hace apenas unos quince años se puede hablar en México

de la existencia de un sistema de partidos competitivo y también de una vida electoral que responde a los requisitos mínimos de la vida democrática. Pero no son esas las únicas diferencias que hay entre los sistemas partidistas y la vida electoral en los tres países de América del Norte. Para observar mejor estas situaciones vamos a ampliar el período en cuestión a los años comprendidos entre 2004 y 2007. En los tres países, lo que tenemos es más o menos lo siguiente.

En el caso de México, en 2006 hubo elecciones presidenciales que fueron impugnadas, tanto ante los tribunales como en la calle a través de movilizaciones por parte de una de las coaliciones que contendió en los comicios. Asimismo, recientemente se ha culminado un proceso de negociación de otra reforma electoral de envergadura en México, negociación que además se apoya de nuevo en la necesidad de creación de confianza entre los contendientes entre sí, por una parte, y de los partidos políticos hacia las instituciones electorales, por otra. Escenario parecido al que hubo durante el final de la década de 1980 y la primera mitad de los años 90 en México, algo que se creía que pertenecía al pasado.

En Canadá, durante el período que nos interesa, hubo dos elecciones federales que produjeron gobiernos minoritarios. Como bien saben, ello en los sistemas parlamentarios suele durar poco tiempo. Asimismo, durante ese período una comisión llevó a cabo una reflexión sobre el estado del sistema electoral, el sistema de partidos y de la representación política en Canadá. Además, se dieron dos reformas electorales que tuvieron que ver esencialmente con el financiamiento de los partidos políticos.

Finalmente, en el caso de Estados Unidos, lo que vamos a dejar en el trasfondo son esas largas precampañas que se iniciaron hace tiempo para la preparación de las primarias y de la elección presidencial de 2008. Entonces, éste es nuestro universo empírico sobre el cual voy a desarrollar mi presentación.

Hace como tres o cuatro años, quizá un poco más, en este mismo foro me habían solicitado hablar del estado de las instituciones y de los procesos electorales en América del Norte. En ese tiempo —era después de la primera elección de Bush—, el sistema de partidos estaba dominado por un solo partido en el Canadá. Era el momento en que, en México, las elecciones del año 2000 habían producido por primera vez alternancia en el poder; entonces, mi argumento principal era que asistíamos a una especie de convergencia en materia de vida electoral entre los tres países de América del Norte. ¿Convergencia en qué sentido? En el sentido de que México aparecía como un país que presentaba una situación electoral democrática normal, y en donde podíamos ver las fallas y carencias de países como Canadá y Estados Unidos.

Ahora, a cuatro o cinco años de esa presentación, cuando estoy frente al reto de hablar de los partidos políticos en los tres países de América del Norte, lo que me llama la atención no es tanto la confluencia o la convergencia entre los tres países, sino más bien las diferencias; sobre todo si queremos hablar de los partidos políticos, yo creo que hay que tratar de ver cómo las diferencias que existen entre Canadá, México y Estados Unidos plantean retos muy distintos en materia de institucionalización y de democratización de los partidos políticos.

Lo que estamos viendo ahora son importantes diferencias en torno a los partidos políticos y también desacuerdos acerca de la concepción de las soluciones a aportar para resolver problemas que tienen que ver con la vida democrática y la representación política. Entonces, no voy a reflexionar demasiado sobre esas diferencias, pero sí mencionaré cinco de ellas que me parecen muy importantes.

Primero, cuando hablamos de los sistemas políticos nos referimos a sistemas políticos distintos, por ejemplo, a los existentes en el conjunto de países de Sudamérica. Canadá tiene un sistema parlamentario de tipo Westminster proveniente del modelo bri-

tánico, con todo lo que eso implica. Mientras, Estados Unidos y México tienen un régimen de corte presidencial, con una división rígida del poder. Entonces, ahí hay más similitud entre Estados Unidos y México, que entre Canadá y los dos otros países de América del Norte.

La segunda diferencia, que me parece importante mencionar porque tiene impacto en la vida interna de los partidos políticos, se refiere a que los sistemas electorales son distintos. Canadá y Estados Unidos tienen sistemas de mayoría simple, mientras que México posee un sistema mixto que combina representación proporcional con representación de mayoría.

El tercer elemento que distingue a los tres países de América del Norte tiene que ver con los sistemas de partidos. Como sabemos, Estados Unidos cuenta con un sistema bipartidista que pone en competencia a dos grandes agrupaciones a escala nacional. Este sistema consolidado tiene un control nacional sobre la vida partidista, el mismo que tiende a diluirse en sus expresiones locales y regionales; ello genera que los dos grandes partidos de Estados Unidos sean agrupaciones en donde la dirigencia nacional tiene muy poco poder y casi ninguna influencia sobre las expresiones locales y estatales de dichos partidos. Estos son partidos extremadamente descentralizados y que operan mucho más como maquinaria electoral que como partidos políticos tradicionales. Similar es el caso de Canadá, con un sistema predominantemente bipartidista que históricamente ha sido dominado por dos grandes partidos políticos, el Liberal y el Conservador. No obstante, esta predominancia bipartidista está en recomposición. ¿Por qué digo que está en recomposición? Porque durante la década de 1990, por problemas de conflictos internos en el partido Conservador del Canadá, el sistema estuvo dominado por el partido Liberal, con presencia de varios pequeños partidos con una fuerza regional. Así, el sistema ha entrado recomposición porque estamos regresando poco a poco a la existencia de un sistema dominado por dos grandes partidos pero con la presencia de dos partidos menores.

Finalmente, en el caso de México, lo que tenemos es un sistema multipartidista producto del sistema electoral mexicano, en donde la dimensión proporcional es importante. De esta manera, se observa un sistema multipartidista, dominado por tres grandes agrupaciones políticas, con la presencia de una serie de pequeños partidos, que frecuentemente compiten en coalición con uno de los tres grandes partidos.

Un cuarto elemento de diferencia —y creo que esto complica la comparación—, es que la administración de las elecciones también varía. La organización, la administración y la supervisión de las elecciones se distingue mucho de un país a otro. En Estados Unidos, si bien existe una autoridad nacional, para las elecciones electorales federales la autoridad electoral es una que presenta muchas expresiones y facetas en el ámbito de los distintos distritos y condados, así como también en los diferentes estados; es un sistema controlado localmente y a escala estatal. En el caso de Canadá, hay en el ámbito federal una autoridad electoral que es pequeña, por lo menos en términos burocráticos, y que se apoya de elección en elección en la movilización de los ciudadanos que se responsabilizan de la organización de los comicios en los distintos condados; entonces, es una pequeña autoridad electoral que crece en el momento de las elecciones. En el caso de México hay una autoridad electoral central a escala federal, que cuenta con muchas facultades que después de la adopción de la actual reforma electoral tendrá más facultades aún para intervenir en las elecciones, en las campañas electorales, en la vida partidista y que se apoya además en una burocracia importante. Sobre todo esa autoridad electoral tiene presencia, ocupa ese lugar central porque es el producto de un proceso reciente de democratización en donde la vida electoral estuvo en el centro de las negociaciones entre partidos y actores políticos. De hecho, en estos momentos se está discutiendo de nuevo una reforma electoral de envergadura en México que —un poco como en el pasado— concentra en el Instituto Federal Electoral unas facultades muy importantes en cuanto a la supervisión de la vida partidista y respecto a la supervisión de las campañas electorales.

La última y quinta diferencia que quiero mencionar tiene que ver con la concepción de la figura central de la representación política en los tres países. En México, de manera muy clara, la legislación electoral hace de los partidos políticos la figura central y responsable de la representación política; es decir, en otros términos, en México es imposible ser candidato si no se tiene el aval de uno de los partidos políticos legalmente reconocidos. Hemos visto en la última elección del año 2006 el caso de Jorge Castañeda, que además llevó su caso a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para tratar de hacer valer la posibilidad de una candidatura independiente y esa candidatura fue rechazada por el Tribunal Supremo en México. Bien, entonces en México tanto la vida electoral como la legislación electoral giran en torno a la figura del partido político. Y ello supone, por lo tanto, que los partidos políticos son organizaciones fuertes, institucionalizadas, pues tienen que ser organizaciones —además— en donde los militantes tengan derechos ¿Por qué? Porque no pueden pretender la representación política fuera de esas organizaciones.

En el caso de Canadá, existe una combinación curiosa —que se puede apreciar por ejemplo en las leyes de financiamiento electoral— de combinación del reconocimiento, tanto al candidato como al partido político, es decir que los beneficiarios de los recursos públicos en materia electoral son a la vez el candidato y el partido. De la misma manera, los que tienen obligaciones frente a la autoridad electoral son el candidato y el partido político. Entonces en este caso, podemos suponer que el partido político no tiene el control que tiene en México sobre la representación política y la vida electoral. Y es más, recientemente a raíz de una decisión que se tomó —una decisión de la Suprema Corte dada en el 2003 ó 2004, Figueroa versus el gobierno de Canadá—, se redujo tremendamente los requisitos para que un partido político sea reconocido como tal. Antes, para ser beneficiario del financiamiento electoral, un partido político tenía que presentar los requisitos de cincuenta candidatos. Con esta decisión, un partido político podría presentar uno o dos candidatos y ser reconocido como tal. Ahí hay un

problema de compatibilidad entre los derechos colectivos de los partidos y el derecho de los individuos.

Finalmente, en el caso de Estados Unidos también la legislación contempla tanto al candidato como al partido, pero en este caso podríamos decir que la figura central tiende a ser el candidato, el individuo. Es decir, que los partidos son más bien maquinarias que permiten postular candidaturas y competir por cargos públicos. Ahora bien, ¿por qué menciono esas diferencias entre los tres países? Porque todos estos elementos tienen un impacto sobre la manera en que se concibe al partido político en cada uno de los sistemas políticos de América del Norte. En los tres países de América del Norte, la concepción del partido político es distinta y ello se refleja en varios aspectos de la vida política y electoral de esos países. Asimismo, la concepción del tipo de institucionalización deseada y la concepción misma de la democracia partidista varía en esos tres países. Personalmente creo que en la medida en que el partido político ocupe un lugar más central, más exclusivo, y reciba más recursos y beneficios del Estado, tendrá que ser objeto de una mayor supervisión de su vida interna ¿Por qué? Porque de lo contrario ello afectaría directamente los derechos individuales de los ciudadanos. En algunos casos, por ejemplo el de Estados Unidos, el partido aparece más como una especie de vehículo para los candidatos, donde lo que es importante es tener mecanismos de selección de candidatos, que en sí terminan siendo una garantía de democracia interna. En otros casos, como el de México, el ciudadano tiene que tener todavía más garantías. Garantías frente a las dirigencias nacionales de sus partidos que tienen que ser responsables, garantías frente a la lucha entre fracciones y tendencias dentro del partido. Ahí, los militantes necesitan tener más derechos. Para los propósitos de esta intervención, el modelo mexicano es el que hace más énfasis en la necesidad de tener partidos políticos altamente institucionalizados que se acercan más a una concepción clásica de los partidos políticos. ¿Por qué? Porque entre otras cosas, la representación política pasa obligatoriamente por la pertenencia a un partido político reconocido.

Por lo expuesto, y después de subrayar las diferencias entre los tres casos nacionales de América del Norte, quiero explorar brevemente, confluencias entre los tres países. Y ahí voy a mencionar tres aspectos.

Primero, es cierto que hay un intercambio de procedimientos o de prácticas entre los tres países de América del Norte. Muchos de esos procedimientos están vinculados a aspectos específicos de la administración electoral. Pero también en la vida partidista podemos ver la importación de ciertos procedimientos de un país a otro; así, ahora observamos intercambios o adopción de algunos procedimientos de selección de candidatos que prevalecen en el caso de las primarias, por lo menos el espíritu democrático de las primarias está presente en la vida interna de los partidos.

Como segundo elemento de confluencia están los problemas comunes a los cuales se busca dar soluciones. Lo interesante es que dichos problemas comunes encuentran soluciones distintas. Así, lo que parece una situación ideal, efectiva, ética en un país, puede ser considerado como algo no ideal en otro país. Por ejemplo, podemos pensar en la reflexión sobre el costo de las campañas, el financiamiento de las campañas electorales y el financiamiento de los partidos políticos. Ahí me llama la atención los casos comparados de la solución canadiense entre el 2004 y 2007 en materia de financiamiento electoral y la de México en 2007. Lo que podemos ver es que para hacer frente al mismo problema se buscan soluciones distintas que expresan valores y percepciones sociales diversas.

Otro ejemplo es el de Estados Unidos donde a nombre de la defensa de la libertad de expresión, la legislación sobre el contenido de la publicidad electoral tiende a ser muy laxa y permitir un uso recurrente a la publicidad negativa. Las campañas negativas aparecen como una parte esencial de las actividades electorales en Norteamérica. Frente a un tema similar y a raíz de lo que se produjo en las elecciones presidenciales del año 2006 en México,

el mismo tema aparece como algo que va en contra de la equidad entre partidos y que va en contra, también, de los derechos de los candidatos. Por lo tanto, en la reforma electoral que se está discutiendo en este momento se va a prohibir la propaganda negativa durante las campañas electorales y el IFE (Instituto Federal Electoral) tendrá facultades para sancionar a los partidos que recurran a ese tipo de publicidad. Lo menciono porque creo que es importante ver que, frente a problemas similares, se valoran principios distintos y se adoptan soluciones diferentes.

Antes de terminar, hay otro elemento que me llama la atención y tiene que ver no tanto con la vida interna de los partidos políticos, sino con su relación con la autoridad electoral y con el tema más general de la gobernanza electoral. Es una reflexión que surgió a raíz de la experiencia electoral de México en el 2006. Allí teníamos la impresión de que la negociación de la creación de confianza entre actores electorales era algo que pertenecía al pasado, y nos dimos cuenta de que existía todavía un problema fuerte de confianza entre actores políticos, lo que explica en gran parte la crisis que vivió México en 2006. Explica también, el hecho de que ahora estemos negociando una reforma electoral que recupera elementos del pasado en cuanto a creación de confianza. Mi preocupación es muy sencilla, ¿cuándo los partidos políticos deben adoptar reformas a las normas que rigen la competencia electoral y a qué estímulos deben responder los partidos para hacerlo? De cierta manera, los partidos políticos son los que definen las reglas del juego, son los que tienen el poder de cambiar la norma electoral, también son los responsables de la administración de las reglas del juego y curiosamente, algo que se puso en evidencia en el caso de México en 2006, no tienen la obligación a ser leales a las instituciones electorales y al sistema de gobernanza electoral. Hay momentos en que los partidos participan en la administración de la gobernanza electoral y hay otras oportunidades en que compiten entre ellos en el marco de las reglas que elaboraron y de las instituciones que crearon. Hay, allí, una frontera muy tenue y frecuentemente su vocación de competencia juega en contra de la

lealtad que deberían de tener frente al sistema de gobernanza electoral que contribuyeron a crear. Ocurre también que los partidos, siendo pragmáticos y buscando maximizar sus ganancias electorales, prefieran no adoptar las reformas deseadas para así evitar competir en un contexto que les podría ser desfavorable. Y, desgraciadamente, las reformas electorales terminan adoptándose muy a menudo ex post como solución a tensiones y conflictos políticos en lugar de ser adoptadas de manera preventiva.

Esta situación plantea un problema ético evidente. Si los partidos políticos están comprometidos con su vocación de competencia electoral ¿hasta qué punto pueden también privilegiar el bien común y la consolidación de las instituciones electorales? La pregunta es pertinente en el contexto norteamericano donde existe todavía una agenda importante de reformas pendientes.

Es el caso, por ejemplo, de Canadá, donde se comisionaron varios estudios y crearon comisiones para proponer reformas deseables a la legislación electoral. Como ocurre frecuentemente, es posible que esos proyectos no atraigan la atención de los legisladores. Y en este caso, no creo que esa apatía legislativa represente un gran peligro para la salud de la vida democrática.

Sin embargo, en un país como México donde entre los años 2000 y 2006 se presentaron más de cincuenta iniciativas de reforma electoral —muchas de las cuales ahora son parte de la reforma electoral que se está discutiendo—, los partidos no juzgaron necesario hacer un esfuerzo de negociación para adoptar esas reformas electorales de manera preventiva. El hecho de que no hayan juzgado necesario o hayan privilegiado su propio interés a corto plazo por encima del interés general ha contribuido a crear la situación de crisis que se vivió en 2006, y ha llevado también a poner en peligro la salud de la vida democrática en ese país.

Podría extenderme más sobre el caso mexicano, pero mi idea era presentarles los tres países de América del Norte y mostrar-

les que prevalecen diferencias importantes entre ellos que son de origen estructural. Esas diferencias tienen un impacto en las soluciones que se adoptan en materia electoral y en la valoración de conceptos como institucionalización o democratización de la vida interna de los partidos políticos. Y en el trasfondo, más allá de las convergencias entre institucionalidad electoral en América del Norte, la tradición democrática de cada país sigue pesando mucho en la calidad de la vida democrática y en la manera en que los partidos contribuyen a su consolidación.

La coyuntura electoral 2005-2007: Lecciones aprendidas de la perspectiva de los partidos políticos en Centroamérica

Rotsay Rosales

En el presente trabajo analizaremos los efectos de las elecciones del período 2005-2007 en los sistemas de partidos políticos centroamericanos, en la vida y en la organización interna partidarias. Al respecto quería recordar lo que se diagnosticaba en algunas investigaciones previas a este período. Para ello voy a referirme a dos estudios muy conocidos en la subregión. Uno fue coordinado por IDEA International y dirigido por Achard y González.[1] En ese documento se afirmaba, en general, que en América Central se notaba una tendencia a una mayor institucionalización de los partidos políticos, del sistema de partidos políticos, así como una fragmentación menor, exceptuando el caso de Guatemala.

El otro estudio es el denominado «Estado de la Región»,[2] donde se concluye que los sistemas de partidos «transitaban por vías

1 Diego Achard y Luis E. González. *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. BID-IDEA-OEA-PNUD, San José, 2004.

2 Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible / PNUD (2003). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. Proyecto Estado de la Región. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación-PNUD.

inversas». Los sistemas bipartidistas se estaban convirtiendo de alguna manera en multipartidistas, y los multipartidistas en bipartidistas. Lo recuerdo ahora porque según mi valoración general de esta coyuntura recién concluida, me parece que ninguna de tales situaciones que se señalaron en ambos documentos se consolida de esa manera a partir de los recientes resultados electorales.

De acuerdo con dichos resultados, a mi juicio, podríamos calificar a los sistemas de partidos en Centroamérica de manera más sofisticada pero a la vez dúctil. Actualmente se caracterizan por su «heterogeneidad con trayectorias inciertas». Así, Honduras cuenta con un sistema de larga data cercano a lo que podríamos denominar como bipartidismo. Nicaragua se distingue por su bipolaridad en el ámbito presidencial y con una gran fluidez en el ámbito parlamentario. En El Salvador prevalece un pluralismo moderado con una concentración también en dos grandes partidos y una Democracia Cristiana —a mi entender— en crisis desde el punto de vista de sus éxitos electorales. Guatemala con el pluralismo o quizá el multipartidismo más fragmentado de toda la región. Costa Rica con un proceso interesante: el quiebre del tradicional bipartidismo o, más precisamente de la bipolaridad, donde aún no se consolida la institucionalización de los partidos políticos nuevos. Acerca de Panamá coincido con el último estudio referido. En ese país hay que ponderar el multipartidismo con la alternancia en el Poder Ejecutivo. Siempre el PRD es el partido predominante, el polo dominante; pero se facilita un sistema de alianzas político-partidarias tal vez único en el istmo centroamericano.

Adicionalmente, en los países de la región nos encontramos con otra característica vinculada a la situación de crisis de los partidos políticos en sus funciones de articulación y representación de intereses. Ello se refleja en la disminución de la participación electoral o el aumento del abstencionismo en la mayoría de los países centroamericanos. Durante el período en estudio, en Costa Rica aumentó el abstencionismo levemente. Sin embargo, tengo entendido —de acuerdo con los últimos datos que me suministraron—

que en Nicaragua y en Honduras fue donde más se incrementó. No incluyo el análisis de las elecciones subnacionales, pero en esos ámbitos también se manifiesta la poca participación ciudadana.

Ahora revisemos algunos aspectos de contenido en la vida y en la organización internas de los partidos políticos. En función de la institucionalización, podemos decir que en los países centroamericanos todavía subsiste una enorme dependencia hacia los liderazgos personales. Ello se acentúa aún más en la esfera local o subnacional.

No es novedad que los partidos políticos actúan básicamente como maquinarias electorales. En la gran mayoría de nuestros países ellos tienen escasa —paupérrima diría yo— actividad extraelectoral, por lo que carecen de actividades como capacitación política permanente. Se argumenta que eso tiene que ver con problemas de financiamiento anticipado y fuera de los comicios. Son argumentos que hay que moderar porque pueden ser simples excusas. Por supuesto, no se debe olvidar que en épocas anteriores había abundancia de recursos, por ejemplo, con el sostén de la cooperación internacional, fundamentalmente asociado a las adherencias ideológicas. Teníamos así a las fundaciones alemanas apoyando a los partidos socialdemócratas y a los socialcristianos, a la Fundación Naumann reforzando a los partidos liberales, etcétera. Todo eso ha disminuido de manera considerable.

También en la dimensión de institucionalización hay problemas graves en los programas sistemáticos de reclutamiento y de renovación de cuadros. En la mayoría de nuestros países no hay fiables registros de simpatizantes, de membresía o de militancia. En el mejor de los escenarios esos registros están desactualizados, sub o sobredimensionados.

Si nos comportáramos como profesores, dado que este foro se concentra en el tema de «lecciones aprendidas», yo diría que la calificación también es deficiente en cuanto a permanencia.

Centroamérica no es exactamente un ejemplo de institucionalización en sus sistemas de partidos ni de los partidos políticos como unidades individuales. Un político centroamericano decía que el peor negocio para un partido político en Centroamérica es ganar las elecciones, porque después desaparece. Nos recordaba Ricardo Valverde que un miembro de un Tribunal Electoral decía que los partidos políticos de Centroamérica «nacen, no **se desarrollan** y mueren». Pero a pesar de estos comportamientos históricos, notamos en el período 2005-2007 algunas mejoras en función de la fluidez partidaria.

Otra mala calificación deberíamos asignarle a los procesos de renovación interna, adaptación o cambio de los partidos políticos y sus relaciones sistémicas. Por supuesto, no entendamos institucionalización rigurosamente como el establecimiento ad infinítum del binomio orden-inmutabilidad, sino también a las formas de cómo pueden reconvertirse y adaptarse a nuevas realidades y demandas en su organización y funcionamiento. En ese sentido, evidentemente, hay que dar una pésima calificación.

Pasemos revista ahora a la dimensión de democracia interna. Concentrémonos en el concepto de democratización o democracia interna de los partidos políticos, básicamente en función de la inclusión, la participación y el pluralismo. Yo diría que los avances en dichos temas son leves y otra vez dispares. Cuando estaba preparando esta presentación recordaba la frase de Michael Coppedge que decía fatalmente que uno se podría poner a pensar si los partidos políticos en todo el mundo no son simple y llanamente «casos únicos». Para los que procedemos de la ciencia política y confiamos en la metodología del análisis comparado, esa conclusión del profesor norteamericano realmente presenta un gran dilema. En el caso de Costa Rica, una pequeña porción de Centroamérica, esa pequeña franja de tierra casi invisible en el mapa mundial, eso todavía se acentúa más. Entonces, en general, observamos mucha disparidad y heterogeneidad en el asunto de la democracia interna de los partidos políticos centroamericanos. Es una «materia pen-

diente por aprobar» y que hay que monitorear de forma permanente, consolidarla y solidificarla.

Por ejemplo, el tema de la incorporación de los grupos étnicos al interior de los partidos políticos cobra vital importancia en países como los nuestros. En este asunto hay avances, no seamos mezquinos; algunos logros específicos y particulares los vemos en el caso de Guatemala, en ciertos gobiernos locales. Ustedes también recordarán la reciente candidatura presidencial de Rigoberta Menchú. Sin embargo, ello sigue siendo otra materia pendiente o lección por aprender.

En Nicaragua se han consolidado algunos avances en cuanto a las autonomías en las costas del Atlántico, con el surgimiento de algunos partidos de tipo étnico en esas circunscripciones. Y en Costa Rica sí hubo sobrerrepresentación de la población afrocaribeña. Digo sobrerrepresentación porque se eligieron dos diputados negros, una mujer y un hombre, en el período constitucional anterior. En este momento ya no hay representación de personas afrodescendientes en el Parlamento. Encontramos, entonces, disparidad y fluctuación de representación de grupos poblacionales específicos.

Con respecto a los jóvenes, no es nada satisfactorio referirnos mucho al tema. Es un mal endémico que está asociado a los problemas mencionados de escasa capacitación y ausencia de reclutamiento sistemático, entre otros. Al respecto, un dirigente partidario me decía: «Rotsay, cuando yo era joven, codeábamos, luchábamos a la par, nos desgarrábamos para acceder a los puestos en los partidos políticos; hoy corremos detrás de los y las jóvenes para tratar de persuadirlos y convencerlos para que ingresen a los partidos, y no quieren».

En el caso de la discapacidad, definitivamente obtenemos un «cero enorme» en la calificación. Y no es un problema menor si, además, recordamos que en Centroamérica —según diversas estimaciones— del 8 al 15% de la población sufre algún tipo de dis-

capacidad. Un alto porcentaje de esos casos es producto de los conflictos bélicos de la década de 1980 y principios de 1990. De ellos no existe representación. En este momento hay un partido político reivindicando el discurso de las personas con discapacidad en Costa Rica. Lograron elegir un diputado con discapacidad visual. Salvo casos muy aislados como éste, es absolutamente gris el panorama de la inclusión o representación de personas con discapacidad en los partidos políticos centroamericanos.

El otro tema donde podríamos sentirnos un poco más optimistas es en los leves avances —quién sabe si firmes— en la representación y participación política de las mujeres. Subrayo lo que en otra ponencia dijo la doctora Line Bareiro, pues coincido plenamente con ella. Se trata de un avance inducido, forzado y no necesariamente tomado con buen gusto, resultado de los efectos de la legislación y sus cambios, en las normas jurídicas nacionales y partidarias. No creo que espontáneamente nosotros, los hombres, y en el caso de los partidos políticos menos, hayamos valorado con buenos ánimos la apertura de espacios para la participación política de las mujeres.

En América Latina, como región, las mujeres sólo tienen alrededor del 20% de representación en los Parlamentos. Me parece que ello es bastante desproporcional con respecto al 51% en promedio o más de mujeres como porcentaje del total de la población en nuestros países. Por supuesto, se puede ser más crítico con respecto a ese 20% de representación, porque habría que ponderar los valores extremos. Costa Rica tiene casi un 40% de representación política de las mujeres en el Parlamento y en el otro extremo están los casos donde hay una subrepresentación con respecto a ese promedio. Dicha situación se manifiesta también en el Parlamento Centroamericano, donde ni siquiera se alcanza ese 20% de promedio regional.

Para finalizar el tema de democratización voy a comentar brevemente lo que sucede en general con las elecciones internas y no

porque sea un asunto en el que hay consenso; al contrario, éste siempre genera polémica. Cuando se analiza democracia interna por lo general hablamos de los procesos de elección de las autoridades partidarias y de la selección de candidatos para cargos o puestos de elección popular. En el caso de las elecciones internas quizá sí podríamos hablar de «lecciones aprendidas» por parte de los partidos políticos; pero similar a como sucede con los seres humanos, los partidos han aprendido más de las experiencias negativas que de las positivas.

Algunos países han avanzado en la regulación de tales procesos. Por ejemplo en Costa Rica, Honduras y Panamá hay convenciones primarias. Tengo entendido que Panamá está actualmente en procesos de elecciones internas. En la mayoría de los países los partidos políticos eligen sus candidatos presidenciales por órganos colegiados.

En el caso particular de Costa Rica fueron desastrosos los resultados de las convenciones abiertas. No lo digo yo sino que así lo valoran los dirigentes de los partidos políticos. Fueron nocivos los efectos de las convenciones completamente abiertas para todo el electorado en función de la institucionalización y del control interno de los procesos por parte de las propias organizaciones partidarias. Además, hay estudios como los de Flavia Freidenberg, Manuel Alcántara y otros que han analizado cómo ello ha tenido efectos similares en otros países en América Latina en donde se ensayaron esos procesos completamente abiertos.[3]

[3] Alcántara, Manuel, *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina*. Working Paper 293, Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid, abril de 2002; Freidenberg, Flavia, *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*. Transparencia Internacional e Internacional IDEA, Lima, 2003; Freidenberg, Flavia, *Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos*. Ponencia-conferencia presentada en la «XVIII Conferencia de Protocolo de Tikal». Instituto Interamericano de Derechos Humanos / Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). República Dominicana. 24 de septiembre de 2004 (Documento en formato PDF); Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina: Centroamérica, México y República*

Existe un problema grave y es el que tiene que ver con la infiltración, no sólo de dinero e intereses foráneos a los partidos, sino también de dirigentes y *out-siders*, que actúan como elementos desestabilizadores dentro de los propios partidos políticos. Ello se agrava con los problemas enunciados anteriormente de la institucionalización, tal como la falta de registros confiables de membresía. Me parece que sobre este punto se ha aprendido que son mejores los procesos de inclusión y pluralidad política sustentados en los comicios o convenciones primarias «cerradas», es decir, solamente con la participación de los miembros simpatizantes o militantes de los propios partidos políticos y con el respaldo de registros confiables de membresía.

El otro eje temático o dimensión es el de la transparencia y rendición de cuentas. Al respecto yo diría, en términos generales, que es donde los sistemas de partidos y los partidos políticos individualmente obtienen la peor calificación. Desde hace muchos años «estamos aplazados» en esta materia. Hay una enorme disparidad en cada uno de los seis países. Yo lo llamaría un «hoyo negro» en cuanto a los avances y las lecciones aprendidas, pero un hoyo negro en serio. Dos ejemplos: El primero, las fuentes de financiamiento privadas, prácticamente sin límites, en Guatemala, El Salvador y Panamá y con algunas prohibiciones en Nicaragua, Costa Rica y Honduras. Las prohibiciones implican un pseudorrégimen de sanciones risible por ineficaz o por las multas desproporcionadamente bajas, por lo menos en el caso de Costa Rica. El segundo ejemplo se refiere a los topes o limitaciones al gasto que no existen en ningún país. Tampoco hay un sólido sistema de informes o justificaciones periódicas en los casos de Guatemala y El Salvador.

Dominicana. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2001 (editado en 2003 por el Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, en México); Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina: Cono Sur*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2001 (editado en 2003 por el Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, en México); Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (eds.), *Partidos políticos de América Latina: Países andinos*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca (editado en 2003 por el Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica en México).

La Dra. Delia Ferreira decía hace unos años, en un foro similar a éste, que la transparencia va a ser importante en el momento en que coadyuve a ganar elecciones, sino a nadie le importará ser transparente. Si yo soy más o menos transparente me desnudo ante mi adversario, me evidencio y me debilito. Esa es parte de la lógica o antivalores que opera en la mayoría de los partidos políticos, especialmente en Centroamérica.

Sin embargo, seamos también un poco benevolentes, y aquí nos gustaría compartir la siguiente valoración con los expertos que nos acompañan. Mi benevolencia como profesor calificador es que me parece que ya la búsqueda y las muestras de querer aparecer como organizaciones transparentes recién comienza a ser un tema más o menos **«sexy»** en las campañas electorales. En Costa Rica, un partido político se fundó sobre la base de la transparencia como discurso, como eje temático discursivo recurrente, y en 2006 estuvo a punto de ganar unas elecciones. Otro partido nuevo ha ejercido control parlamentario sobre el discurso de la transparencia, de la petición y rendición de cuentas y del control de gastos. Éste ha sido su caballo de batalla. Así es que comienza, por lo menos en el caso de Costa Rica, a ser un tema más o menos sugestivo. Pero también empieza a ser tema campaña incipiente en países como Guatemala o Nicaragua. ¿Qué tan efectivo es ello?, ¿qué tanta incidencia pueda tener en el electorado? Habrá que esperar para ver los resultados concretos.

Sin embargo, insisto en volver al punto negativo para focalizar las áreas prioritarias de trabajo venidero. Hay enormes vacíos en general en la promoción de una cultura de petición y rendiciones de cuentas. Yo creo que eso no va a cambiar sino cambiamos en todos nuestros ámbitos vitales y en la forma en cómo nos involucramos en la cosa pública. No sólo al interior de los partidos políticos sino como una actitud y conducta cotidiana de nosotros como ciudadanos y ciudadanas en regímenes democráticos. No hay otra forma sostenible de hacerlo cambiar sino es interiorizándolo como una conducta permanente que fundamente y que nutre a las instituciones.

Pero también deberíamos empezar a preguntarnos por la operación legal interna de los partidos. Hablo de velar por la legalidad interna y la protección a los derechos de los miembros de los partidos políticos. ¿Qué tanto exigimos y rendimos cuentas al interior de los partidos políticos y qué tanto lo hacemos primero como ciudadanos? Ése es un tema pendiente que hasta la fecha ha obtenido mala calificación.

Antes de concluir, voy a referirme a los temas que tienen que ver con la relación de los partidos políticos centroamericanos con otros actores y, tangencialmente, también con los organismos electorales. ¿Cómo son esas relaciones con otros actores sociopolíticos? Son más tensas que armónicas, aunque la respuesta más fácil o diplomática consiste en decir que son perfectibles. Evidentemente, las crisis políticas en toda democracia —hasta por lógica humana— dinamizan o promueven cambios, y éste es el caso de las relaciones con los medios de comunicación, con las organizaciones no gubernamentales, con la «sociedad civil organizada» —así, entre comillas. De muchas maneras, los partidos políticos se han tenido que relacionar con estos otros actores de modo que se han inducido algunos cambios en ellos. Hay casos que se han dilucidado por y en la prensa, principalmente en temas de transparencia, solicitud y rendición de cuentas. También desde el punto de vista de los requerimientos de investigación en los Parlamentos por las iniciativas o presiones de la sociedad civil y, por supuesto, se observan avances al respecto en la consolidación de los órganos de control financiero estatal.

Otro lento cambio se comienza a observar en las demandas y movilizaciones sociales a favor de la inclusión y participación del pluralismo social por parte de muchas organizaciones, especialmente en el caso de las poblaciones étnicas. Ello sucede asimismo con la participación política de las mujeres. Por ejemplo, ya hemos escuchado una exposición sobre el caso del partido feminista en Costa Rica.

En cuanto a la relación con los organismos electorales, el magistrado Luis Antonio Sobrado comentó profusamente sobre la situación de estas entidades en la región. Sin embargo, subrayo que, en general, los organismos electorales —a diferencia de años anteriores— gozan de la aceptación y de la legitimidad en la mayoría de las personas ciudadanas centroamericanas. Al respecto se pueden consultar los datos del Latinobarómetro, en donde se reconoce que su actuación no sólo contribuye a la limpieza de los procesos electorales, sino que fundamentalmente no influye en la voluntad soberana del pueblo y en el resultado final. Ello aunque parezca elemental para los regímenes democráticos consolidados, es una situación relativamente reciente en la mayoría de nuestros países.

Las misiones de observación han declarado los procesos como libres, competitivos y justos. Y aquí también podemos hablar de una lección conjunta para organismos electorales y partidos políticos. Remito nuevamente al sistema de valores, actitudes, percepciones, preferencias y conductas de la ciudadanía; entiéndase con ello la cultura política. Aunque me entreguen un premio por romántico y utópico, me parece que los organismos electorales más tarde o más temprano deberán tener un papel agresivo, decisivo y fundamental a favor de la promoción de una cultura cívica democrática en conjunto con los partidos políticos. Por más limitaciones presupuestarias que se tengan deben constituirse institutos de formación educativa cívico-ciudadanos para los países en Centroamérica. Instituciones que promuevan fundamentalmente la inclusión, participación y consolidación democrática-institucional, sobre todo en países en donde hay una enorme distancia entre cierta institucionalización democrática en proceso de consolidación y la predominancia de valores predemocráticos, y por lo tanto, donde es indispensable forzar o compeler de algún modo la difusión de una cultura política plural, inclusiva y transparente.

De esta manera, dando por supuesto la instauración de los regímenes democráticos tanto en términos formales en Centroamérica, como en el aspecto procedimental y mínimo de la democracia

electoral (situación que también es discutible), me parece que hay que avanzar hacia la visión más «aspiracional» de la democracia; así, los partidos políticos tienen que concentrarse en ese objetivo. Se trata de una perspectiva normativa, axiológica, de cómo trabajar para ser mejores instituciones, al menos de representación de intereses sociales, de inclusión y de pluralismo en nuestras sociedades. Recordemos al Dr. Hurtado en la disertación que inauguró este Curso. Concuerdo con su afirmación acerca de que finalmente los políticos y en particular los dirigentes partidarios no son seres extraños. Delia Ferreira nos decía, también hace un par de años, que no vienen de un planeta llamado «Korrupton» y tampoco son seres que vinieron a colonizar las bondades de nuestros planetas. Efectivamente, yo no creo que sean seres espaciales e interplanetarios sino que son espejos de nuestras sociedades. No son seres espaciales, pero son seres especiales. Y el problema es que la ciudadanía sigue viendo a los partidos políticos como tales y fueron fundados para eso, en función de esa expectativa de representación de intereses que habrá que cumplirla.

Entonces hay una aspiración trascendental con respecto a los partidos políticos más allá de lo procedimental, y que es especialmente importante en Centroamérica. Y en ese sentido su supervivencia va a depender mucho de la manera en que cambien o desaparezcan. Es parte de esa suerte de darwinismo de la evolución, desarrollo o muerte de los partidos políticos de Centroamérica, porque dependen finalmente de la competencia, de la aceptación y legitimidad social, para no extinguirse.

Me parece, finalmente, que los partidos políticos han aprendido pocas lecciones todavía. No obstante, sí tienen un conjunto de lecciones por aprender o en proceso de aprendizaje. Seamos optimistas. Digamos que están aprendiendo y que ello podría verse a futuro en las iniciativas de reforma. Debo reconocer también que hay resistencia. Poco cambia en los partidos por pura voluntad interna. No hay nada más cómodo que la permanencia, sobre todo en poder y política. Deben superarse obstáculos y resistencias

desde afuera y también desde adentro de los partidos. No excluyo ninguna de las dos posibilidades. Lo vimos en el caso de las mujeres, que básicamente se ha impuesto desde afuera. Pero seamos optimistas. Los partidos políticos que han de cambiar deben tener lecciones por aprender desde adentro y para eso indudablemente tenemos que trabajar en la cultura interpartidaria y en la cultura política general; por simple conveniencia de supervivencia, así de sencillo. Por lo menos esas son las reglas de juego en las democracias contemporáneas: o los partidos cambian y son aceptados y legitimados socialmente o desaparecen y mueren.

Los procesos electorales recientes han sido alicientes o agravantes para la democratización, la transparencia y la institucionalización de los partidos políticos. Por lo menos han servido para hacer visibles sus problemas internos, sus tareas o retos pendientes, y también como una oportunidad para aprender.

Después de la instauración democrática en Centroamérica, los partidos políticos han pasado por un proceso —yo diría— «maniaco depresivo», desde el punto de vista psicológico. Los partidos han transitado desde la «autoflagelación» (pues se les creyó culpables de todos los males en nuestra sociedad) «a la supervivencia», y en este momento y probablemente a futuro deberían transitar hacia la relevancia social y política; ello quizá sea de lo más importante para la democracia en nuestro continente.

El reto de los partidos políticos de Centroamérica —y probablemente más allá— tiene que ver con que se conviertan nuevamente o logren recuperar o se transformen en instituciones de representación, que como diría Manuel Antonio Garretón, sean relevantes para la ciudadanía, para las o los ciudadanos. ¿Qué significa ser relevantes? Que produzcan efectos en las expectativas que con respecto a ellos se tienen. El gran descubrimiento del proyecto multimillonario del PNUD que se llamó «Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas» es que nunca hubo más democracia en la región como ahora, pero tampoco nunca ha habido

más inequidad y desigualdad. Esto es una amenaza absoluta para la estabilidad democrática en nuestro continente, y los partidos políticos —como instituciones emblemas de esa democracia—, necesariamente tienen que convertirse en instituciones relevantes en donde la inclusión, el pluralismo y la transparencia deberían ser sin duda requisitos indispensables.

Procesos electorales en el Caribe y sistemas de partidos (2005-2006)

José Ángel Aquino R.

Aunque tienen en común el ser tocados por el mar del Caribe o mar de las Antillas, los países caribeños representan una gran diversidad. Debido a esta heterogeneidad tan significativa resulta un tanto difícil englobarlos en una misma categoría, aún si no tomáramos en cuenta los nueve países continentales que tienen costas caribeñas y las posesiones coloniales que Estados Unidos, Inglaterra, Francia y Holanda aún tienen en el Caribe. Mientras una parte de ellos se constituyeron como Estados independientes desde el siglo XIX, otros han obtenido su independencia en la segunda mitad del siglo XX, persistiendo la situación sui géneris de Puerto Rico como Estado libre asociado.

Desde el punto de vista del sistema político nos encontramos en el Caribe con sistemas presidenciales, semipresidenciales, parlamentarios y monarquías parlamentarias; además del caso especial de Cuba como país con un sistema político de partido único, aunque formalmente parlamentario. Haití es el país que observa una mayor inestabilidad política, pues de 35 gobernantes electos solamente siete han cumplido con su período.

En los sistemas jurídicos vigentes en el Caribe persiste la herencia derivada del dominio colonial, con una fuerte influencia del common law en el Caribe anglófono, mientras el derecho francés es predominante en los países caribeños de habla hispana o francesa. El sistema de westminster first-past-the-post, sistema electoral mayoritario, es el que está vigente en el Caribe anglófono, mientras en el Caribe hispano o francés predominan los sistemas de representación proporcional, con el uso de balotaje en algunos casos.

En el plano económico, mientras algunos Estados caribeños constituyen por sí solo fuerzas productivas de cierta importancia, con un mercado interno cercano a los diez millones de habitantes y un desarrollo económico comparable a muchas naciones continentales de América Latina, otros países no tienen un desarrollo económico significativo, con escasa industrialización y con una población que no llega a las cien mil personas.

En resumen, el Caribe es un mosaico cultural, crisol de etnias en el cual se habla el castellano, el francés, creolé, holandés, papiamento...; y en el que, aunque predomina la religión católica, también se practican diversas corrientes de la religión evangélica, el vudú, la santería, el hinduismo y el rastafarismo... por no mencionar otros rasgos que para algunos serían los sustantivos como la preferencia deportiva, musical o culinaria.

Todas estas diferencias han provocado que los lazos económicos y culturales de algunos de estos países estén más orientados hacia aquellas naciones que tienen más rasgos culturales, políticos y económicos comunes, incluso cuando no pertenezcan al Caribe. En el caso específico de las Antillas mayores, mientras República Dominicana, Cuba y Puerto Rico han tenido un vínculo más profundo con México y Centroamérica; Haití y Jamaica han mantenido su rostro volcado hacia el Caribe. En materia de integración económica, la Caribbean Community (CARICOM), existente desde el 1958, es una demostración fehaciente de los estrechos vínculos del Caribe anglófono.

Elecciones 2005-2006

En este período se realizaron elecciones legislativas en cinco países del Caribe: Dominica, Haití, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. De manera simultánea se efectuaron elecciones presidenciales en Haití y municipales en la República Dominicana (ver tabla 1).

Tabla 1
Elecciones en el Caribe
2005-2006

País	Tipo de elección	Fecha
Dominica	Legislativas	Mayo 2005
Haití	Presidenciales y Legislativas	Febrero/Abril 2006
República Dominicana	Legislativas y Municipales	Mayo 2006
San Vicente y las Granadinas	Legislativas	Diciembre 2005
Santa Lucía	Legislativas	Diciembre 2006

En estos países encontramos en grado superlativo las diferencias políticas, económicas y sociales señaladas anteriormente. Por una parte, tenemos territorios que se encuentran entre los menos poblados del Caribe, y por el otro lado están los Estados con un mayor índice demográfico; países de una muy reciente constitución como Estados independientes y otros con alrededor de dos siglos de existencia como tales; países con alto grado de estabilidad institucional y países con escasa institucionalidad y estabilidad política. Aquí está también uno de los países con más largo y sostenido crecimiento económico en el Caribe (República Dominicana) y el país que más decrecimiento económico ha experimentado en los últimos años en esta subregión (Haití).

Tabla 2
Sistemas políticos del Caribe en cinco países

País	Fecha independencia	Población	Tipo de régimen
Dominica	1978	79 000*	Parlamentario
Haití	1804	8 706 497**	Semipresidencial
República Dominicana	1844	9 183 984**	Presidencial
San Vicente y las Granadinas	1979	118 149**	Parlamentario
Santa Lucía	1979	162 000*	Monarquía parlamentaria

■
* 2005.
**2007.

A pesar de ello, al analizar los resultados electorales de estos procesos y su impacto en el sistema de partidos, podemos constatar que no solamente existen diferencias radicales, sino también importantes similitudes.

Resultados electorales e impacto en el sistema de partidos

En Dominica, San Vicente y Las Granadinas y Santa Lucía, los resultados electorales consolidaron el formato bipartidista que ha predominado en estos países casi desde el momento de su constitución. En todos los casos, los dos principales partidos políticos alcanzaron más del 95% de los votos, siendo prácticamente insignificante la votación lograda por otros partidos políticos minoritarios.

Tabla 3
Partidos políticos y resultados electorales en el Caribe
(2005-2006)

País	Partidos políticos	Legislativas %	Presidenciales %
Dominica	Dominica Labour Party	52,07	
	United Workers Party	43,60	
	Dominica Freedom Party	3,15	
Haití*	Esperanza (Lespwa)	18,95	51,21
	Rassemblement des Démocrats Nationaux Progressistes	10,69	12,40
	Fusion des Sociuaux-Démocrats	9,89	---
	Fammi Lavalas	8,15	---
	Respè	---	8,24
República dominicana	Partido de la Liberación Dominicana (PLD)	46,35	
	Partido Revolucionario Dominicano (PRD)	31,03	
	Partido Reformista Socialcristiano (PRSC)	10,96	
San Vicente y las Granadinas	Unity Labour Party (ULP)	55,26	
	New Democratic Party (NDP)	44,68	
	Saint Vincent and the Grenadines Green Party	0,06	
Santa Lucía	United Workers Party	51,40	
	Saint Lucia Labour Party	48,20	

En Haití, si observamos atentamente los resultados de las elecciones legislativas podremos comprobar que continúa vigente un sistema de partidos fragmentado. Ello aunque pudiera crearse la impresión de que el triunfo en las elecciones presidenciales de René Preval y su Frente de la Esperanza (Lespwa) con un 51,21% en primera vuelta, representa el surgimiento de un partido predominante en medio de la atomización partidaria que ha caracterizado la situación haitiana en las últimas décadas. Así, Lespwa

gana las elecciones al Senado con apenas un 18,95%, mientras que otros cinco partidos sacan más de un 5%. Con diez partidos que obtienen representación en el Senado y catorce en la Asamblea Legislativa, sin mayorías absolutas ni alianzas estratégicas claramente definidas, creemos que todavía estamos lejos de una estabilización del sistema de partidos haitiano.

En la República Dominicana, las elecciones legislativas y municipales también fortalecieron la tendencia que en los últimos veinte años ha caracterizado la actividad partidaria en ese país. Tres agrupaciones políticas obtuvieron alrededor del 90% de los votos emitidos por los electores, mientras los demás partidos políticos no alcanzaron por sí mismos una representación parlamentaria. En atención a estas razones, seguimos en presencia de un tripartidismo o pluralismo moderado, de acuerdo con la tipología de Sartori, en atención a que en la política dominicana no hay partidos antisistema relevantes y tampoco existen diferencias sustantivas entre los programas partidarios.

Tabla 4
Sistemas de partidos

País	Tipo de sistema partidario
Dominica	Bipartidista
Haití	Fragmentado
República Dominicana	Tripartidismo (pluralismo moderado)
San Vicente y las Granadinas	Bipartidista
Santa Lucía	Bipartidista

Financiamiento de los partidos políticos

Las elecciones legislativas se desarrollaron en el Caribe anglófono en el marco de una desregulación legal respecto del tema del

financiamiento de la política. No existe el financiamiento público de los partidos en Dominica, San Vicente o Santa Lucía, ni tampoco reglas que limiten el financiamiento privado u obliguen específicamente a los partidos políticos a presentar una rendición de cuentas de sus ingresos y gastos.

Tabla 5
Financiamiento a la política

País	Público	Privado	Límites financiamiento privado	Rendición de cuentas
Dominica	No	Sí	No	No
Haití	Sí	Sí	Sí	Sí
República Dominicana	Sí	Sí	No	Sí
San Vicente y las Granadinas	No	Sí	No	No
Santa Lucía	No	Sí	No	No

En el año 2002 se promulgó en Santa Lucía la Ley de Integridad en la Vida Pública, que obliga a las personas que ocupan un puesto en el Estado, incluyendo a los legisladores, a presentar un informe de cuentas. Sin embargo, en el Caribe anglófono existe resistencia por parte de la clase política, los empresarios, medios de comunicación y la propia sociedad civil a que se regule el financiamiento de la actividad política en cualquiera de los sentidos predominantes en la región.

En Haití, por su lado, los pasados comicios se desarrollaron bajo un marco normativo que comprendía no solamente el financiamiento público sino también las regulaciones y límites al financiamiento privado. Para las elecciones de 2006 el Estado haitiano aportó un total de $ 56 718 899 gourdes. Se considera que la distribución del financiamiento público ha sido equitativa, si tomamos

en cuenta que, por ejemplo, los siete partidos políticos con mayor representación legislativa y que presentaron candidatos a la Presidencia de la República, recibieron cada uno montos que oscilaban entre 2 353 644 y 3 426 972 gourdes.

Por otra parte, la legislación haitiana establece un límite de $ 100 000 gourdes (2500 dólares americanos) para las contribuciones privadas a los partidos políticos, que pueden ser reducidas del monto a pagar por las obligaciones fiscales. En general, han sido escasas las prácticas efectivas de rendición de cuentas de sus finanzas que los partidos políticos haitianos han realizado.

Desde el año 1997, República Dominicana conoce un sistema de financiamiento mixto que combina los aportes públicos y privados, el mismo que se aplicó para las pasadas elecciones legislativas de 2006. La principal crítica a este sistema es que resulta inequitativo, pues más del 80% del financiamiento público se distribuye entre las tres principales fuerzas políticas, que a su vez, no lo reparten igualitariamente entre sus diferentes candidatos.

En República Dominicana, el financiamiento privado no tiene ninguna limitación legal, y aunque la Ley de acceso a la información pública del año 2004 estableció la obligatoriedad de que los partidos políticos hicieran pública sus nóminas de contribuyentes, hasta ahora no se ha cumplido con esta disposición. Por otra parte, la Junta Central Electoral todavía no ha puesto en vigencia los mecanismos de control que permitirían una mejor fiscalización del desempeño financiero de los partidos.

Democratización partidaria

La democratización de los partidos políticos en la región se ha estado midiendo tomando como base el aumento o disminución de la participación política de mayorías subrepresentadas (como las mujeres, jóvenes, indígenas), la integración de sectores mino-

ritarios y de la militancia de base en los procesos de competencia intrapartidaria.

Tabla 6
Representación femenina en el Parlamento

País	Senado %	Cámara de diputados %
Dominica	---	12,90
Haití	13,30	4,10
República Dominicana	6,25	19,70
San Vicente y las Granadinas	---	18,20
Santa Lucía*	18,20	5,60*

*Ninguna mujer fue electa en las elecciones de 2006 para la Asamblea de Representantes de Santa Lucía; no obstante, una mujer fue designada «speaker of the house», lo que la convirtió en Representante.

Los resultados de las elecciones transcurridas en el Caribe en los años 2005 y 2006, permiten constatar diferentes realidades:

- La participación de las mujeres en el Caribe anglófono sigue siendo muy limitada. De los países analizados, donde se observa una leve mejoría es en San Vicente y Granadinas donde aumentó la representación femenina en la Asamblea Legislativa de un 13,3% a un 18,2 %, mientras que tanto en Dominica como en Santa Lucía, dicha representación disminuyó ligeramente.

  En estos países no existe ninguna medida de acción afirmativa tendente a fortalecer la representación política de la mujer.

- Aunque la nueva legislación haitiana prevé incentivos de financiamiento a los partidos políticos que presentan un 30% de candidatas y logren que de éstas, salgan electas una parte

significativa, la representación femenina en Haití continuó siendo escasa con apenas un 4,1% en la Asamblea Legislativa y un 13,3% en el Senado, disminuyendo el porcentaje en este último caso, que había sido de un 25,9% en las elecciones de 2000. Por otra parte, las experiencias de elecciones primarias continúan siendo escasas en Haití, en función de la poca estabilización del sistema de partidos.

- De los países analizados, República Dominicana es el único que tiene una cuota femenina vigente desde 1997. Esta cuota fue, primero, de un 25% para el Parlamento y los regidores (concejales), y luego se aumentó a un 33%, limitándose a la Cámara de Diputados, a los regidores y excluyendo al Senado. Sin embargo, aunque en estas elecciones congresales la representación femenina aumentó a un 19,7% en la Cámara de Diputados, se considera que esta medida de acción afirmativa no ha sido tan efectiva como en otros países latinoamericanos, específicamente Argentina, Costa Rica y Perú, en los que la representación de la mujer ha alcanzado o sobrepasado el porcentaje de la cuota.

Tabla 7
Evolución de la representación femenina en la Cámara de Diputados

País	Elecciones antepenúltimas %	Elecciones anteriores %	Últimas elecciones %
Dominica	14,2	14,2	12,9
Haití*	3,6	3,6	4,1
República Dominicana	16,5	16,0	19,7
San Vicente y las Granadinas	6,6	13,3	18,2
Santa Lucía	11,8	11,8	5,6*

Por otra parte, las elecciones dominicanas de 2006 estuvieron precedidas de masivos procesos de comicios primarios en los principales partidos políticos, los cuales, si bien es cierto que aumentaron la participación de las bases en la toma de decisiones, en muchos casos fomentaron el grupismo interno y promovieron el clientelismo político, disminuyendo su impacto en la democratización al interior de dichas agrupaciones.

Las reformas electorales

A diferencia de otros países del Caribe anglófono como Jamaica y Trinidad y Tobago, no se observan tendencias de cambio en los sistemas electorales de Dominica, San Vicente y Santa Lucía. En general, los partidos políticos y la opinión pública de estos países apuestan a la estabilidad del sistema político con el predominio de las normas vigentes.

En el caso de Haití, las elecciones de 2006 pusieron de relieve varios problemas críticos del sistema electoral. En primer término, la necesidad de definir la naturaleza de los votos en blanco, pues según la ley electoral éstos deben contarse, lo cual estuvo a punto de crear una crisis ya que sin los votos en blanco el presidente René Preval no hubiera sido electo en primera vuelta. El Consejo Electoral adoptó la decisión de utilizar el sistema belga para considerar los votos en blanco, lo cual implicó prorratear los mismos entre los diferentes candidatos. Esta decisión fue muy controversial y generó disputas y protestas por los partidos que quedaron en segundo y tercer lugar en las votaciones, además de confusión y desconfianza en una parte del electorado, que llegó a pensar que los votos blancos eran aquellos emitidos por los «electores blancos».

Otro punto pendiente en la agenda electoral haitiana es la modificación del tipo de circunscripciones electorales, ya que el mismo acusa profundas distorsiones que genera desbalances en la representación, sobre todo en perjuicio de las ciudades más pobladas.

Finalmente, en cuanto a Haití, la sustitución del Consejo Electoral Provisional por un Consejo Electoral Permanente que fomente la institucionalidad electoral, profesionalice este servicio e incida positivamente en la estabilidad del sistema de partidos, es la otra reforma electoral pendiente. Ésta ha quedado sobre el tapete y se conecta directamente con la urgente estabilización política a largo plazo que necesita Haití para superar la inseguridad ciudadana y la extrema pobreza que lo ha caracterizado en los últimos años.

- En República Dominicana, al finalizar las elecciones legislativas del año 2006, las propuestas más relevantes en relación con el sistema electoral fueron las siguientes:

- Ponderar la permanencia del sistema de listas desbloqueadas (voto preferencial) en atención a que se le acusa de haber agravado la lucha interna de los partidos, incrementado el costo de las campañas y fomentado el clientelismo político.

- Elegir una Junta Central Electoral con un alto consenso político y social que a su vez profesionalice y capacite adecuadamente las Juntas y Colegios Electorales.

- Separar la elección congresal de manera que se elimine el efecto arrastre entre senadores y diputados, así como los inconvenientes que genera esta elección conjunta en el escrutinio.

- Revisar el sistema de circunscripciones electorales, particularmente en la provincia de Santiago donde se dan graves distorsiones en la representación en perjuicio de los municipios más pequeños.

- Establecer mayores normas y controles al financiamiento político, sobre todo respecto a los aportes privados, mejorando el sistema de rendición de cuentas de los partidos y su fiscalización.

- Promover la regulación de las campañas electorales y una ley de partidos como instrumentos para una necesaria renovación del sistema político que disminuya el clientelismo, el transfuguismo y el abuso en el uso de los recursos del Estado.

Epílogo

El Caribe es una región en la cual se ha afianzado en los últimos años la democracia mediante la celebración periódica de procesos electorales. Estos han constituido un canal efectivo a través del cual se ha manifestado la voluntad popular. Sin embargo, al analizar dichos procesos, podemos constatar que aún persisten importantes retos como mejorar la equidad en la competencia partidaria, la representación de las mujeres y los jóvenes y la democracia interna de los partidos políticos.

Aunque la opción por la democracia parece ser una ruta irreversible, los países caribeños merecen profundas mejoras en sus sistemas electorales y en la cultura política, para garantizar de esa forma la consolidación de su institucionalidad democrática.

Los partidos políticos en los países de la Comunidad Andina de Naciones

Simón Pachano

En esta ponencia voy a tratar el tema de los partidos políticos en los países andinos. Dentro de éstos estudiaremos a los que conforman la Comunidad Andina de Naciones (CAN), es decir, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. Por lo tanto, no necesariamente a los otros que comparten geográficamente la condición de andinos.

Cuando me enfrenté al tema de las lecciones aprendidas en 2005 y 2006 —incluiré en este análisis también el año 2007—, me encontré con un problema sui géneris, pues había desaparecido mi objeto de estudio, es decir, los partidos políticos. Mas decidí también, en ese entonces, cambiar de profesión, dejar de ser politólogo y sociólogo para convertirme más bien en historiador, porque sobre eso es de lo que voy hablar, de la historia de los partidos en los últimos años, fundamentalmente en los tres países del sur andino. Voy a hacer solamente breves referencias a Colombia y Venezuela, para concentrarme en Bolivia, Ecuador y Perú.

Veamos entonces algunos antecedentes: ¿Cuál es la situación actual? Primero estamos viviendo procesos refundacionales en Bolivia y Ecuador. En ambos países, como ustedes conocen, es-

tán funcionando Asambleas Constituyentes que han decidido refundar sus naciones. Incluso en el caso ecuatoriano, la Asamblea acaba de asumir plenos poderes y se ha colocado por encima no solamente del resto de las instituciones, sino por sobre el orden constituido, por encima de la Constitución y de las leyes que estaban vigentes hasta ese momento. En Bolivia acaba de aprobarse una Constitución en un recinto militar, sin la mayoría necesaria y con una serie de problemas que iremos comentando a lo largo de la exposición.

En segundo lugar los países en general —incluyo también a Venezuela y a Colombia—, viven problemas de gobernabilidad y de representación, que son asuntos fundamentales en términos políticos. Por ello, voy a dejar de lado los otros aspectos como los económicos, sociales, de pobreza, de distribución del ingreso, etc., para enfocar exclusivamente los de representación y de gobernabilidad.

En tercer lugar, en Ecuador, Bolivia y Perú se ha asistido al fin de los sistemas de partidos políticos conformados durante la transición a la democracia. En dichos procesos —desde 1979 en el caso ecuatoriano, 1980 en el peruano y 1982 para los bolivianos—, se conformaron sistemas de partidos nuevos que de alguna manera tuvieron vigencia a lo largo de un período extenso, pero que en este momento han llegado prácticamente a su fin.

Si podemos establecer alguna fecha para el fin de los sistemas de partidos, encontramos que en Perú sería el año 1992. Varios autores, entre ellos Martín Tanaka, señalan que en realidad el fin del sistema de partidos se produjo en un período más tardío. Obviamente, en los procesos sociales y políticos uno no puede poner fechas exactas, pero valdría decir como referencia que desde 1992 en Perú se da la gran crisis en los sistemas de partidos. En Bolivia, en cambio, ésta sucede entre los años 2002 y 2005. En 2002, los partidos que habían predominado hasta entonces en la escena política boliviana (ADN, MNR y MIR), tienen un desempeño bastante deplorable. ADN queda minimizado ese año; los otros dos

partidos apenas logran subsistir, a pesar de que el MNR gana las elecciones. Así, en 2005 esas agrupaciones terminan prácticamente por dejar el escenario político. En el Ecuador, en el año 2006, con las elecciones presidenciales y legislativas se produce lo que hasta ese momento era la peor *performance* de los partidos políticos que habían predominado en el escenario del país desde 1979 en adelante. Surgen dos partidos que aparentemente tomarían la posta de estos otros e iban y mantener un sistema de partidos relativamente vigente. Estas dos agrupaciones —formadas alrededor de dos personas, el uno de Álvaro Novoa (Prian) y el otro de Lucio Gutiérrez (PSP)—, son los que predominan en el Congreso y uno de ellos pasa a la segunda vuelta presidencial, ocupando el otro el tercer lugar en las presidenciales. Se podía suponer que en las elecciones de octubre de 2006 estos partidos iban a tomar la posta. Sin embargo, en los comicios de septiembre de 2007, es decir, casi un año después de aquéllas, dichos partidos tienen su peor desempeño y muestran una caída frente al espectacular avance de un *outsider* —digamos así— como el actual presidente Rafael Correa y su movimiento político Alianza País, que logra arrasar con todos ellos.

Entonces, ¿cuáles son los problemas centrales que enfrentan estos países? —y aquí incluiría también a Venezuela y Colombia, en gran medida. Primero, creo que es evidente una ruptura de los acuerdos políticos que, como en el boliviano, se establecieron a partir de la transición y que perduraron a lo largo de 25 años en países como Colombia y Venezuela. Ese quiebre de compromisos básicos, de acuerdos políticos, esa ruptura quizá en Perú está dando paso a un nuevo tipo de acuerdo político que —personalmente por lo menos—, no sabría exactamente por dónde va, pero me parece que hay pistas de que se está produciendo.

Segundo, creo que es obvio que hay una pérdida de capacidad institucional de los Estados para responder a las demandas sociales. Concretamente aquí están los problemas de gobernabilidad, una pérdida de capacidad de respuesta. Los Estados no pueden responder cabalmente a las demandas de mejores condiciones de

vida, son incapaces de solucionar los problemas de pobreza, no enfrentan los problemas de inequidad en la distribución del ingreso. Por lo tanto, aparecen como Estados incipientes y Estados débiles, sin capacidad para ofrecer a la población resultados adecuados. Una ineficacia enorme en la gestión pública, básicamente yo diría en Bolivia y Ecuador, pero también en gran medida en Colombia. Si uno piensa en función de control territorial, el Estado colombiano no domina todo su territorio; y también el caso de Venezuela, en cuanto a la carencia de políticas a largo plazo.

En tercer lugar, hay erosión de la credibilidad y legitimidad de los políticos, los partidos y las instituciones. Si se mira la historia electoral en los últimos años, encontramos que en estos cinco países hay un avance enorme de los *outsiders*, de líderes que no necesariamente vienen de la política o que, procediendo de la política, no pertenecen a ningún partido; no provienen, pues, institucionalmente de una carrera política, como la que se utilizaba en períodos inmediatamente anteriores o como la que fue tradicional en varias de dichas repúblicas. Pero no solamente el problema es la pérdida de credibilidad de las personas, sino pérdida de credibilidad y legitimidad de los partidos políticos y también de las instituciones.

Si miramos, por ejemplo, los datos que ha generado el Latinobarómetro o si queremos compararlos con los que viene produciendo el grupo encabezado por Mitchel Seligson de la Universidad de Vanderbilt, encontramos que en ambas mediciones los políticos, los partidos y los congresos que son los organismos básicos de la política son de los organismos más rechazados, no solamente menos apoyados, sino más rechazados por la población. Es decir, hay un avance de la antipolítica y de pérdida de legitimidad de las instituciones. Ello da lugar a las tendencias antipolíticas y populistas que veremos más adelante. (A propósito, una digresión: no cabe confundir el populismo con tendencias de izquierda, porque éste se viste de varios ropajes, incluido el de la derecha, como es el caso del propio presidente Uribe que creo entra en esta misma línea, por otra vía que no es la de izquierda. Se ha generalizado,

no sólo en América Latina sino en gran parte del mundo, el error conceptual de llamar populistas a las nuevas formas de izquierda).

Considero que en varios de estos países ha habido apoyo a tendencias autoritarias, tanto a escala nacional, como en los ámbitos locales. Asimismo, hay una alta incidencia de la corrupción en la política, que justifica la percepción generalizada de que hay corrupción en dicha esfera. Sin embargo, como se ha comentado en otras intervenciones, puede ser que la corrupción no sea diferente en el espacio político que en los otros ámbitos. No es que los políticos vengan de otro planeta, sino que son del mismo planeta y tienen las mismas virtudes, los mismos vicios, etc. Pero el problema es que los políticos están en vitrina, están expuestos a la mirada de todo el mundo y hay una percepción mucho más fuerte de la corrupción hacia ellos, que de la que se tiene respecto hacia otro tipo de personas, llámese empresarios, funcionarios, etc.

Me parece, además, que hay un último elemento que no es necesariamente un problema, pero tiende a convertirse en ello por la imposibilidad de respuesta por parte del sistema político. Es el surgimiento de nuevos actores junto con nuevos pedidos políticos y sociales. Lo vemos fundamentalmente en Bolivia y Ecuador con el surgimiento en la política de demandas étnicas, pero también de reclamos de carácter regional. Es decir, demandas que no estaban previstas en el diseño institucional de estos partidos y ante las cuales los sistemas políticos no tienen la capacidad para reaccionar.

Ahora bien, ¿cuáles son las características de los procesos que han vivido estos tres países? En Perú, entre 1990 y 2000 podemos decir que hubo un período de autoritarismo, entendido en el sentido más ortodoxo si se quiere, en función de que no se cumplieron procedimientos adecuados dentro del régimen democrático, se cerró el Congreso a la fuerza, etc. Sin embargo, se dio un proceso exitoso de reforma económica, lo que arroja una legitimidad de resultados. Si uno mira todo el período de esos diez años encuentra que hay una gran legitimidad del gobierno de ese momento, no

a partir de los procedimientos utilizados ni del origen democrático sino de los resultados.

En Bolivia, desde 1985 —cuando se hace un primer gran acuerdo entre partidos políticos y fuerzas sociales que da lugar a un pacto económico— hasta el año 2003, rigió lo que se conoce como la *democracia pactada*, que es un compromiso entre partidos políticos para gobernar consensualmente a través de coaliciones. Ello se dio, en gran medida, por el diseño institucional del sistema político boliviano, especialmente por la ausencia de la doble vuelta electoral (por el momento no sabemos qué va a pasar a este respecto con la nueva Constitución, ya que hay una tendencia mayoritaria que quiere implantarla). Así, a lo largo de todo este período no hubo segunda vuelta electoral como se conoce en los otros países, sino que ésta se resolvía en el Congreso.

Por lo tanto, se buscan los acuerdos políticos no sólo para elegir al Presidente en segunda vuelta, sino para la conformación del gobierno. Esto constituye un elemento muy importante en Bolivia, pues impulsa a concertar a dichas coaliciones, a esta democracia pactada, que es la del voto único para Presidente y una parte del Congreso —tanto Senadores como Diputados, dado que es un sistema bicameral. El elector marca un solo voto para elegir al Presidente y a la vez marca el voto por la lista de Senadores y por parte de los Diputados. Ello da una fuerza obvia al ganador y también al segundo, quienes llegan ya con una bancada importante al gobierno o a la disputa por el gobierno en el propio Congreso. Tal situación promueve, entonces, este tipo de coaliciones, este tipo de acuerdos políticos.

Ello no es así en Ecuador ni en Perú. Sobre todo el caso de Ecuador, bastante dramático porque ningún partido político —o más bien digamos ningún Presidente— ha tenido desde 1979 en adelante mayoría en el Congreso. En la actualidad, Rafael Correa cuenta con más representación en la Asamblea Constituyente —mas no en el Congreso ya que no presentó candidatos para Di-

putados y, además, posteriormente éste fue cerrado de hecho por la Asamblea Constituyente—. En el Ecuador no ha habido, pues, un partido mayoritario en el Congreso, ni siquiera de oposición. Dado que hay un sistema tremendamente proporcional —como el caso peruano—, el uso de un sistema altamente proporcional de elección de legisladores tiende a producir fragmentación y dificulta seriamente la conformación de una mayoría clara (lo que, de paso, es una expresión de la importancia de los factores institucionales o del diseño del sistema político). En el Perú era mucho más fuerte todavía, porque durante la mayor parte del período se utilizó un distrito único nacional, que tiende a potenciar la tendencia a la fragmentación.

En Bolivia hubo una legitimidad de procedimientos y de origen, lo que le dio una estabilidad política muy fuerte a lo largo de esos dieciocho años que duró la ya explicada democracia pactada. En Ecuador, entre 1979 y 2007 hubo bloqueos permanentes y una «reformitis» aguda; para cada nueva elección se reformaron las leyes electorales, aunque sea en detalles pero que resultaron fundamentales, como por ejemplo, la fórmula de asignación de escaños o la manera de presentación de candidatos o la forma de votación —si se vota en listas abiertas o cerradas—, etc. Lo que quiere decir que, a lo largo de todo el período los actores políticos, esencialmente los partidos, no tenían certidumbre acerca de las reglas con que jugaban. Para cada nueva elección tenían que hacer nuevas estrategias, plantearse nuevos tipos de problemas y entonces, obviamente no podían establecer una visión de largo plazo, no podían tener estrategias de largo alcance. Ello significó una permanente inestabilidad e incertidumbre. Además, el propio sistema —dada su fragmentación— lleva a bloqueos permanentes que impiden definir políticas de largo alcance en otros aspectos sustantivos, como —digamos— lo económico, lo social, etc. Hubo una débil legitimidad de origen, mas no hubo una legitimidad ni de procedimiento, ni de resultado; es decir, gobiernos muy débiles, una percepción de la política como ineficiente, ineficaz y mala, en general, para los ciudadanos.

Como segunda parte de esta exposición, veamos algunos problemas de representación básicos. Para ello tomaré los criterios de evaluación de sistemas de partidos que proponen Mainwaring y Scully. Ellos plantean cuatro componentes básicos de un sistema de partidos institucionalizado. En primer lugar, para calificar como institucionalizado a un sistema debe existir estabilidad en las reglas de juego. Segundo, éste debe cobijar partidos con raíces fuertes en la sociedad, lo que significa que las agrupaciones tengan un respaldo electoral considerable y, a la vez, conserven posiciones ideológicas relativamente estables. Es decir que, dentro de un continuum, por ejemplo, de izquierda a derecha o de cualquier otro parámetro que utilicemos, no tengan grandes saltos, no se muevan de un lado a otro, no se presenten ahora como partidos de izquierda y mañana de derecha o de centro, etc.; en resumen, que tengan, pues, una cierta coherencia. En tercer lugar, que los procesos y los partidos sean legitimados por los actores sociales y políticos, quienes deberán reconocer a los partidos políticos —y por extensión a la forma representativa— como estructuras válidas. Por último, que los partidos tengan independencia respecto a grupos de presión y de liderazgos fuertes.

Si nosotros miramos con tales criterios a los tres países en que se enfoca nuestro análisis —realizando una extensión a Colombia y Venezuela—, encontramos que ninguno de ellos cumple a cabalidad las cuatro condiciones descritas para hablar de sistemas institucionalizados de partidos. Como decía antes, Ecuador se caracteriza por un cambio permanente de las reglas de juego. En Perú también podemos encontrar que hubo cambios —sobre todo orientados a debilitar los partidos—, que trataron de resolverse posteriormente con la nueva Ley de Partidos Políticos que se aprobó hace algunos años, y creo yo tendrá efectos importantes, positivos en ese país. Dentro de este devenir es que podemos incluir por extensión a Venezuela, donde también hay un cambio constante de las reglas de juego electorales y las que afectan a los partidos. En Bolivia existe una estabilidad mayor en ese sentido, como sucede en Colombia. En este último país hay una cierta experimentación

que de alguna manera ha tenido efectos positivos en ese caso, y que ha permitido la entrada de terceras fuerzas sobre todo en las últimas elecciones locales, que es quizá en este momento uno de los efectos más importantes en la región.

Repasemos algunos datos que nos van a permitir comprender esto más o menos en detalle. Si tomamos al ganador de las elecciones presidenciales en la primera vuelta en los tres países, vemos pues que la media en Bolivia llega al 30,3% de los votantes, en Ecuador a 28% y en Perú a 49%. Es decir, Perú sería el único país andino en donde hay una media que es relativamente significativa en primera vuelta, lo que se explica por una serie de cosas, entre ellas el liderazgo fuerte de Alberto Fujimori. En Bolivia y Ecuador los ganadores en primera vuelta tienen una media representativamente baja.

En segundo lugar, observemos la suma de los que ocuparon los dos primeros lugares y pasaron a segunda vuelta. Se aprecia que en Ecuador la media apenas supera el 50%; es decir, entre los dos primeros, los que acceden a la segunda vuelta ajustadamente logran un poco más del 50% del apoyo electoral. En tanto, en Bolivia dicho porcentaje es levemente superior a la mitad y en Perú —de acuerdo con la tendencia vista anteriormente— llega a los tres cuartos entre los dos, lo que ya es significativo. En este último caso hay, pues, una concentración de la votación y candidaturas mucho más fuertes, pero no necesariamente de partidos.

La cantidad de partidos políticos es un elemento fundamental en el análisis, ya que permite ver la fragmentación y conocer el menú que se presenta a los electores. Así, podemos ver que —en el período en cuestión— la media en el número de partidos que participaron en las elecciones presidenciales es de 11,6 en Bolivia; 10,8 en Perú y 9 en Ecuador. Sin embargo, estas cifras —que son globales—, cambian cuando vemos el número efectivo de partidos (obtenido por el índice de Laakso y Taagepera). Si los analizamos por el peso que tienen electoralmente, encontramos que el más

alto número efectivo de partidos es el de Ecuador con 5,2; seguido de Bolivia con 4,8 y Perú con 2,9.

Ello va en función directa a la concentración entre las dos primeras agrupaciones con mayor votación. Asimismo, al observar el índice de fragmentación, muy ligado con el número de partidos, tenemos que tanto Bolivia como Ecuador se sitúan alrededor del 0,80, en un índice que va del 0 al 1 (donde 1 sería la fragmentación más alta). Perú, en cambio, tiene un índice de 0,64, lo que muestra una descomposición menor del sistema de partidos.

En cuanto a volatilidad, es decir, cuántas personas cambian su voto de un partido a otro o de un candidato a otro durante las elecciones, vemos que la media más alta es la de Perú con 70,1, lo que nos señala una cosa diferente a los otros indicadores. Ello tiene que ver con la desaparición de los partidos políticos y la creación de organizaciones nuevas, un fenómeno que se vio en Perú durante los diez años de gobierno del presidente Fujimori y que se sigue produciendo hasta ahora. Ejemplo de lo dicho es el caso del surgimiento de nuevas organizaciones que se presentan a una elección pero desaparecen después de ella; incluso el presidente Fujimori llamaba a sus agrupaciones con el nombre del año de su elección, de manera que al siguiente período prácticamente perdían actualidad (v. gr. Cambio 90, Perú 2000, etc.). El caso de Bolivia es interesante porque la volatilidad es muy baja, pues sólo llega a 20,7.

En las elecciones legislativas ocurre algo relativamente similar a lo que hemos visto en las presidenciales. Tenemos de nuevo el primer lugar de mayor concentración en Perú, seguido de Bolivia y Ecuador, que habla de la fragmentación en ese país. Así, es muy dramático lo que sucede en Ecuador, pues entre los dos primeros partidos legislativos apenas logran el 40%. Cabe preguntarse cómo se puede hacer coaliciones legislativas cuando los dos primeros partidos no se acercan siquiera a la mayoría simple. Es decir, no hay partidos importantes dentro del Congreso ecuatoriano. En

Bolivia se supera el 50%, lo que da lugar a que sea más fácil hacer coaliciones y obviamente en Perú se registra un 62%.

En la cantidad de agrupaciones políticas, nuevamente tenemos a Ecuador con 27 partidos promedio, Perú con 14,5 y Bolivia con 11,6. Sin embargo, el número efectivo en Ecuador es de 8 partidos, lo que es muy alto. Bolivia y Perú situados más o menos igual en 4,9 y 4,4 respectivamente. De todas maneras son números relativamente altos, pero obviamente el índice ecuatoriano nos habla de una segmentación mucho mayor. Y esto se refleja precisamente en la fragmentación, que en Ecuador es de 0,87, en Bolivia de 0,79 y en Perú de 0,75, lo que tiene relación con las características señaladas antes.

Los índices de volatilidad también nos sorprenden. Nuevamente Perú tiene el indicador más alto, con 66,3; Bolivia con 48,7 y Ecuador con 28,1. En el caso peruano, los diversos partidos tienen votaciones erráticas y hay agrupaciones que aparecen y desaparecen, pues como ya indicamos duran una o dos elecciones. En Bolivia hay también una votación irregular, pero mucho más estable y con mayor presencia de los tres partidos fundamentales (MRN, MIR y ADN) a lo largo del período, con una caída de la ADN y con el surgimiento de dos fuerzas que no cuajaron, que fueron CONDEPA y UCS, con corte más bien personalista y populista alrededor de dos líderes individuales (Carlos Palenque y Max Fernández). Pero lo de Ecuador no deja de asombrar: ¿por qué este país, teniendo el más alto número efectivo, presenta una volatilidad tan baja? Porque hay cuatro partidos que se mantienen a lo largo del período como agrupaciones fundamentales, el PSC, PRE, ID y Democracia Popular después llamada Democracia Cristiana. No obstante, el leve ascenso que mostraron el PSC y el PRE, finalmente registraron una caída muy fuerte, dejando ver una irregularidad total y la desaparición de partidos en el tiempo.

Con estos elementos veamos cuáles son las perspectivas que se presentan para los partidos y para los países en estudio. Creo que

en Bolivia se vive un proceso complejo de reforma constituyente. Allí existe un alto grado de confrontación, fundamentalmente por la presencia de clivajes muy profundos en cuanto a lo étnico y lo regional, que puede llegar al enfrentamiento; creo, además, que estos dos elementos se cruzan con posiciones políticas. Se podría poner un continuum izquierda-derecha y ubicar los dos clivajes —el étnico y el regional—, encontrando que se superponen perfectamente. Es un problema casi irresoluble el que se está planteando, precisamente por la fuerza o el peso de estos elementos. Hay un escaso o nulo margen para acuerdos de fondo ocasionado por lo profundo de esos conflictos, de esos clivajes y —creo yo— hay la posibilidad de una salida autoritaria y excluyente.

Recientemente conversaba con uno de los dirigentes políticos del MAS, movimiento del presidente Evo Morales y del ex ministro de Educación Felix Pazzi. Él decía, como sujeto involucrado, que hay dos hipótesis: la una es que se acepte ir al referendo para aprobar o desaprobar la Constitución elaborada por la Asamblea, o ello se defina mediante una guerra civil. No es la opinión de un politólogo o un analista político —que siempre nos equivocamos en esas cosas—, sino un actor político concreto.

En Ecuador, el proceso constituyente es también complejo. Sin embargo, en el mediano plazo es muy viable, pues pronto tendrá una nueva Constitución. Ecuador no va a tener los problemas de Bolivia porque para aprobar la Constitución se requiere solamente la mayoría simple —la mitad más uno— y el movimiento del presidente Correa tiene una mayoría más que absoluta (80 de los 130 asambleístas). Pero lo complejo viene dado por el consenso que genere el nuevo marco legal: Cuánto va a durar la Carta si ésta no expresa el ideal roussouniano del acuerdo, del interés general. Si bien ahora tenemos un gran acuerdo electoral (referido a la antipolítica, al castigo a los partidos políticos, etc.), contamos también con los datos históricos de la volatilidad. Si esa volatilidad sigue presente en próximas ocasiones, nada nos asegura que se mantenga esta gran mayoría que ahora se ha constituido. Nada

asegura que esta mayoría electoral exprese un acuerdo político de largo alcance de carácter nacional.

La complejidad de la situación descrita está dada por el escaso espacio para acuerdos de largo alcance, sobre todo por la ausencia de liderazgos alternativos y fuertes, así como de representación de los otros sectores. Yo no estoy seguro de que la representación que se ha logrado actualmente, con ese altísimo porcentaje, exprese a todos los segmentos sociales; más bien creo es un fenómeno muy coyuntural, pues hay una crisis de las otras instancias (de gobernabilidad, de capacidad de agregación de demandas, etc.) sustanciales del sistema político, y me parece que puede llevar a una solución excluyente, no necesariamente autoritaria pero muy excluyente durante un plazo relativamente largo.

En Perú parece que se está viviendo una nueva transición. Es un caso de salida de un sistema llamémosle no-democrático a una nueva transición democrática. No obstante creo que aparte de los esfuerzos que se han hecho —por ejemplo, la aprobación de la Ley de Partidos Políticos ya comentada—, hay una ausencia de actores con capacidad de representación. Entonces sucede que no hay agrupaciones que pasen a conformar un nuevo sistema de partidos. Incluso se da la posibilidad de incremento, de crecimiento de las tendencias antipolíticas. Los resultados de la última elección nos permiten ver que una buena parte de la población iba por ese lado, e incluso que varios de los propios candidatos presidenciales prefirieron presentarse como ajenos a los partidos políticos y no como parte de ellos; eso también —no lo olvidemos— lo ha hecho en sus dos elecciones el presidente Uribe de Colombia. Existe, pues, la tendencia a tomar distancia de los partidos políticos.

Como conclusión, me parece que esta situación nos lleva a tener poca esperanza en una reconstitución de los sistemas de partidos políticos en los países andinos. Así, creo que para este tipo de encuentros vamos a tener que ampliar un poco el espectro del tema estudio, porque si queremos seguir hablando de parti-

dos políticos no los vamos a encontrar durante un buen tiempo. Ello —desde mi punto de vista— es muy dramático, ya que estoy plenamente convencido de que es no solamente muy difícil sino imposible construir democracia sin partidos políticos.

Cuadro 1
Votación del triunfador de primera vuelta (o equivalente) en elecciones presidenciales

Bolivia		Ecuador		Perú	
1979	36,0	1979	27,7	1980	46,5
1980	38,7	1984	28,7	1985	53,1
1985	33,2	1988	24,7	1990	32,6
1989	25,8	1992	31,9	1995	64,4
1993	35,6	1996	27,2	2000	51,0
1997	22,3	1998	34,9		
2002	22,5	2002	20,7		
Media	30,6	Media	28,0	Media	49,5

Cuadro 2
Votación de los dos primeros en elecciones presidenciales

Bolivia		Ecuador		Perú	
1979	71,9	1979	51,6	1980	74,7
1980	58,8	1984	55,9	1985	77,8
1985	63,9	1988	42,4	1990	61,7
1989	51,3	1992	56,9	1995	86,2
1993	56,6	1996	53,5	2000	92,2
1997	40,5	1998	61,5		
2002	43,4	2002	38,1		
Media	55,2	Media	51,4	Media	78,5

Cuadro 3
Número de partidos en elecciones presidenciales

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	Número	Año	Número	Año	Número
1979	8	1978	6	1980	14
1980	13	1984	9	1985	9
1985	16	1988	10	1990	9
1989	9	1992	12	1995	14
1993	14	1996	9	2000	8
1997	10	1998	6		
2002	11	2002	11		
Media	11,6	Media	9,0	Media	10,8

Cuadro 4
Número efectivo de partidos en elecciones presidenciales

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	N.º efectivo	Año	N.º efectivo	Año	N.º efectivo
1979	3,5	1978	4,8	1980	3,2
1980	4,4	1984	5,2	1985	2,8
1985	4,5	1988	6,5	1990	4,0
1989	4,9	1992	4,5	1995	2,1
1993	4,7	1996	4,8	2000	2,3
1997	5,9	1998	4,1		
2002	5,8	2002	6,8		
Media	4,8	Media	5,2	Media	2,9

Cuadro 5
Fragmentación del sistema de partidos en elecciones presidenciales

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	Fragmentación	Año	Fragmentación	Año	Fragmentación
1979	0,71	1978	0,79	1980	0,69
1980	0,77	1984	0,81	1985	0,64
1985	0,78	1988	0,85	1990	0,75
1989	0,80	1992	0,78	1995	0,53
1993	0,79	1996	0,79	2000	0,57
1997	0,83	1998	0,76		
2002	0,83	2002	0,85		
Media	0,79	Media	0,80	Media	0,64

Cuadro 6
Volatilidad agregada según país (elecciones presidenciales)

Bolivia		Ecuador		Perú	
1980-85	43,0	1978-84	39,5	1980-85	50,0
1985-89	7,1	1984-88	39,8	1985-90	68,0
1989-93	19,6	1988-92	49,8	1990-95	65,4
1993-97	20,4	1992-96	45,2	1995-00	97,1
1997-02	13,3	1996-98	35,5		
		1998-02	74,1		
Promedio	20,7	Promedio	47,3	Promedio	70,1

Cuadro 7
Votación del primer partido en elecciones legislativas

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	Votación %	Año	Votación %	Año	Votación %
1980	38,74	1979	31,73	1980	38,92
1985	32,83	1984	20,01	1985	50,09
1990	25,65	1986	14,48	1990	30,08
1993	35,55	1988	22,62	1995	52,10
1997	22,26	1990	24,46	2000	42,16
		1992	23,13	2001	26,30
		1994	26,36		
		1996	27,89		
		1998	24,11		
		2002	26,44		
Media	31,01	Media	24,12	Media	39,94

Cuadro 8
Votación de los dos primeros partidos en elecciones legislativas

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	Votación %	Año	Votación %	Año	Votación %
1980	58,89	1979	46,53	1980	65,43
1985	63,19	1984	31.46	1985	74,53
1990	50,88	1986	27,10	1990	55,08
1993	56,61	1988	38,95	1995	66,10
1997	40,46	1990	39,27	2000	65,40
		1992	39,03	2001	46,01
		1994	43,14		
		1996	49,21		
		1998	44,36		
		2002	40,30		
Media	54,01	Media	39,93	Media	62,09

Cuadro 9
Número de partidos en elecciones legislativas

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	Número	Año	Número	Año	Número
1980	13	1978	12	1980	16
1985	13	1984	17	1985	12
1990	10	1986	16	1990	16
1993	12	1988	16	1995	20
1997	10	1990	15	2000	10
		1992	17	2001	13
		1994	17		
		1996	27		
		1998	64		
		2002	69		
Media	11,6	Media	27	Media	14,5

Cuadro 10
Número efectivo de partidos en elecciones legislativas

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	N.º efectivo	Año	N.º efectivo	Año	N.º efectivo
1980	4,4	1978	6,4	1980	4,2
1985	4,5	1984	10,3	1985	3,0
1990	5,0	1986	11,4	1990	5,0
1993	4,7	1988	8,2	1995	3,3
1997	5,9	1990	7,9	2000	4,0
		1992	7,8	2001	6,6
		1994	7,5		
		1996	6,4		
		1998	6,7		
		2002	7,8		
Media	4,9	Media	8,0	Media	4,4

Cuadro 11
Fragmentación del sistema de partidos en elecciones legislativas

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	Fragmentación	Año	Fragmentación	Año	Fragmentación
1980	0,77	1978	0,84	1980	0,76
1985	0,78	1984	0,90	1985	0,67
1990	0,80	1986	0,91	1990	0,80
1993	0,79	1988	0,88	1995	0,70
1997	0,83	1990	0,87	2000	0,75
		1992	0,87	2001	0,85
		1994	0,87		
		1996	0,84		
		1998	0,85		
		2002	0,87		
Media	0,79	Media	0,87	Media	0,75

Cuadro 12
Volatilidad agregada en elecciones legislativas

Bolivia		Ecuador		Perú	
Año	Volatilidad	Año	Volatilidad	Año	Volatilidad
1980-85	57,5	1979-84	49,0	1980-85	52,7
1985-89	30,8	1984-86	16,2	1985-90	61,6
1989-93	59,7	1986-88	19,9	1990-95	74,0
1993-97	47,0	1988-90	22,0	1995-00	83,5
		1990-92	20,6	2000-01	59,6
		1992-94	15,7		
		1994-96	27,3		
		1996-98	36,1		
		1998-02	46,2		
Media	48,7	Media	28,1	Media	66,3

Partidos políticos en el Cono Sur: Lecciones aprendidas (2005-2007)

Delia M. Ferreira Rubio

En el período 2005-2006, ha habido en nuestro Cono Sur muy pocos procesos electorales; por ello he ampliado mi análisis hasta el año 2007, para incluir la elección presidencial que acabamos de tener en Argentina. El movimiento electoral en América del Sur, para los años en cuestión, ha sido el siguiente:

	Elecciones 2005-2007	
	Año	**Tipo elección - Nacional**
Argentina	2005	Legislativa
	2007	Presidencial - Legislativa
Brasil	2006	Presidencial - Legislativa
Chile	2005-2006	Presidencial - Legislativa

En este período, el panorama en el Cono Sur presenta algunas similitudes y bastantes diferencias. Entre las similitudes destaca el desprestigio social que afecta a los partidos políticos. Las cifras del Latinobarómetro reflejan año tras año la pérdida de confianza de

la ciudadanía en los partidos. Ese desprestigio —que se contagia a los congresos y otras instituciones políticas— es sólo un síntoma, y la recuperación de los partidos —tan necesaria para la fortaleza de los sistemas democráticos— exige que miremos cuáles son las causas de ese descrédito generalizado.

Una de las causas de ese alejamiento entre los ciudadanos y los partidos políticos es la percepción de corrupción en estos últimos. El Barómetro Global de Corrupción de *Transparency International* registra a los partidos políticos como las instituciones más corruptas en la percepción de la gente. Esta mañana hice el siguiente ejercicio, recorrí en la Web las portadas de los dos principales diarios de los países de la región, y debo decir que en ambos —sin excepción— encontré alguna noticia que se refería a escándalos ligados a casos de corrupción que involucran a los partidos o a sus líderes.

La segunda similitud es que, a pesar del desprestigio y la desconfianza, los partidos políticos siguen siendo actores centrales en los procesos electorales de nuestra región. Miremos algunas cifras. En las últimas elecciones presidenciales, en los cinco países del Cono Sur, las dos fórmulas más votadas en la primera vuelta o en la vuelta única, han sumado los siguientes porcentajes de votos válidos positivos:

Argentina	2007	68,6%
Brasil	2006	92,2%
Chile	2005	71,4%
Paraguay	2003	61,0%
Uruguay	2004	84,7%

Éste es el resultado alcanzado por los candidatos propuestos por esos partidos políticos desprestigiados y carentes de credibilidad entre los ciudadanos. Recuerdo algunos encuentros de Ca-

pel, previos a la publicación del *Cuaderno 50*, donde sosteníamos que los partidos políticos han perdido muchas de sus funciones tradicionales porque no las desempeñaban adecuadamente. Sin embargo, la función de organizar la expresión de voluntad de los ciudadanos en los procesos electorales la siguen realizando sin competidores.

Incluso si se analiza a fondo cómo operan los llamados «*outsiders*» o los «*nuevos políticos*», se observará que muy rápidamente adoptan los métodos y herramientas de los partidos políticos tradicionales, y sufren también las mismas disfunciones y patologías. Los «*outsiders*» presentan un nuevo mensaje y aportan un prestigio ganado en otras áreas de la actividad social, una historia personal «incontaminada» de política, pero en el corto plazo adoptan los modos de los partidos, sobre todo cuando se trata de organizar una campaña electoral. Esa centralidad de los partidos en el proceso electoral tiene que ver, en algunos países, con el monopolio de las candidaturas reconocido a favor de los partidos políticos: éstos son, por ley, el único canal de oferta electoral. Por lo tanto, ahí tienen un resguardo que los hace más fuertes, en esa función de organizar la competencia electoral.

Una cuestión importante en cuanto a los partidos políticos y los procesos electorales es que en el período que estamos analizando (2005-2007), la abstención electoral no ha alcanzado índices deslegitimantes en los países del Cono Sur, lo cual también habla a favor de los partidos políticos que son los que están haciendo la oferta de candidaturas. Fenómenos como el «voto bronca», de Argentina de 2001, justo antes de la crisis, no han aparecido en el período 2005-2007. La participación electoral ha convocado, en los países del Cono Sur, entre el 89% y el 65% de los inscritos en el padrón habilitado para votar; ese es otro dato a favor de los partidos políticos.

Así, los partidos políticos se constituyen en actores centrales del proceso electoral, pero los protagonistas son en realidad los

candidatos. ¿Por qué? Porque se registra un fuerte proceso de personalización de la política, no sólo en el ámbito electoral, donde los candidatos manejan las campañas, administran los fondos y, en muchos casos, eligen a quienes los van acompañar en las fórmulas presidenciales o en las listas de candidatos, sea cual sea la letra de la ley. En el contexto de anomia que caracteriza a algunos países del Cono Sur —con Argentina a la cabeza—, la ley puede decir que el protagonista es el partido, el que rinde cuentas es el partido, el que recibe los fondos públicos es el partido; pero el dinero lo maneja el candidato, no rinde cuenta de nada, no tenemos manejo o acceso a la información; la ley puede decir que son los afiliados de un partido en elecciones internas los que eligen a los candidatos, mas en la práctica no hay tales elecciones y los candidatos son producto de la decisión de una camarilla de dirigentes o bien de una sola persona. Ese fenómeno de personalización de la política no afecta sólo el proceso electoral, sino que tiñe muchos otros aspectos de la vida partidaria e impacta también en la gobernabilidad.

No obstante lo expuesto, las diferencias que presentan los sistemas de partidos políticos, en las repúblicas del Cono Sur, son significativas. Hay países que cuentan con sistemas de partidos más consolidados, como Uruguay y Chile; algunos son más inestables, por ejemplo Brasil. En otras naciones sería atrevido hablar de un sistema de partidos, como en el caso de Argentina, donde aparentemente habría un partido hegemónico, pero que en realidad es una amorfa alianza de agrupaciones intrascendentes —meros «sellos» registrados— en un contexto institucional que registra más de 50 partidos nacionales y quinientos partidos de distrito, todos habilitados para competir por cargos nacionales.

Un indicador del perfil del sistema de partidos imperante en un país puede ser el número de fórmulas presidenciales que compiten en una elección. En Argentina (2007), se registraron catorce fórmulas presidenciales; en Brasil (2006) se presentaron ocho; en Chile (2005), cuatro; en Paraguay (2003), nueve y en Uruguay (2004) ocho fórmulas presidenciales.

El grado de institucionalización interna de los partidos políticos también varía sustancialmente en los diversos países. El panorama incluye organizaciones partidarias más o menos estables, ya se trate de partidos individuales o de coaliciones, con cierto grado de respeto por las reglas internas, con una membresía medianamente organizada. Pero también existen casos de partidos o «líderes + seguidores» absolutamente desarticulados, sin ninguna organización estable, sin ninguna regla de distribución de poder interno; Argentina podría ser uno de esos, pues tenemos realmente una institucionalización débil de los partidos.

Respecto al grado de democracia interna —es decir, mecanismos de elección de las autoridades partidarias y de selección de candidatos—, el panorama también es muy variado, ya que las reglas de democracia interna están íntimamente relacionadas con el grado de institucionalización de los partidos. En cuanto a la selección de candidatos, en el Cono Sur se utiliza un menú muy rico de opciones que van desde las elecciones internas abiertas, las internas cerradas o decisiones tomadas en las convenciones partidarias, hasta otras formas más autóctonas como la «*dedocracia*» o el dedo del dirigente de turno y la autoproclamación de la candidatura por parte de algún líder. Existen, asimismo, opciones más modernas como dirimir las candidaturas a través de las encuestas de opinión e imagen: el candidato es el que «mejor mide». Y la última moda impuesta en Argentina para decidir las candidaturas es la forma de decisión conyugal; ésta es muy fácil porque se arregla en cualquier espacio en que el líder se encuentre con su cónyuge, se ponen de acuerdo y deciden quién de los dos será el candidato. Como comprenderán, ese es un mecanismo que no presenta complicaciones de organización institucional.

Igualmente, en materia de financiamiento de la política, las repúblicas del Cono Sur presentan realidades muy diversas. Países que tienen un financiamiento muy regulado y otros que están en vías de regularlo, como en el caso de Uruguay; o, en materia de transparencia, países que han avanzado bastante como Brasil, Ar-

gentina y Chile, donde se pueden ver las cuentas de los partidos políticos en Internet, entrando a la página del respectivo organismo electoral. Ese es un avance fenomenal, más allá de si las cuentas reflejan o no la verdad del movimiento de fondos, pero por lo menos ya las podemos ver, así que en ese tema, creo que a escala regional no estamos tan mal.

Todo lo expuesto líneas arriba sobre los partidos tiene un reflejo importantísimo en los temas de gobernabilidad. El tema merecería un análisis más detallado, pero quiero —por lo menos— dejar señaladas algunas cuestiones.

En primer lugar, hay que atender a la relación Ejecutivo / Legislativo. En los países de esta región, los presidentes por lo general han tenido o tienen mayoría en el Congreso. No obstante ello, existen problemas de gobernabilidad, pues dichas mayorías procedentes de esos grupos o partidos que hemos descrito antes, no son suficientemente sólidas para garantizarle al Presidente el apoyo necesario para proponer medidas en el Congreso. Un ejemplo de lo indicado es lo que sucedió en Chile, en noviembre de 2007, con el tema del metro «Trans-Santiago»; en dicha ocasión, la presidenta Bachelet pierde las votaciones en ambas Cámaras por un problema de rebeldía de algunos miembros de su respectiva bancada. Ese es el tema de hoy: el conflicto de esas mayorías parlamentarias que no respaldan al Presidente. ¿Cuáles son las salidas ensayadas para esta falta de apoyo? Una respuesta frecuente en la región es la concentración de poder en el Ejecutivo, el recurso al «decisionismo» o al gobierno por decreto. En otros países, el transfuguismo —que tiene tan mala prensa entre nosotros— podría haber operado como un mecanismo para salir del bloqueo a las iniciativas presidenciales, facilitando —por ejemplo en Brasil— cierta gobernabilidad.

En segunda instancia, aunque no menos importante, está el problema de la fragmentación de la oposición, derivado del estado de los partidos políticos en el Cono Sur. La oposición en muchos de nuestros países está tan fragmentada que no puede generar al-

ternativas de gobierno, y tampoco puede realizar eficientemente el control que le corresponde, todo lo cual contribuye de igual forma a agudizar los problemas de gobernabilidad.

Entonces ¿cuáles son los desafíos que enfrentan los Estados del Cono Sur en materia de partidos políticos y de consolidación de democracias sólidas y estables, así como del mejoramiento de los indicadores de buen gobierno?:

- *Fortalecimiento de los partidos políticos*. Todos coincidimos en esta necesidad. No obstante, creo que vamos a seguir viendo partidos distintos de los formulados y pensados por Duverger, pues tampoco podemos pretender que el fortalecimiento de los partidos políticos consista en retornar a esos tipos de modelos. Hoy tenemos actores políticos centrales y tienen que cumplir una función para la cual requieren ser fuertes, tienen que estar institucionalizados con las variantes que cada cultura o contexto institucional les imponga. La institucionalización es un punto central.

  El fortalecimiento de los partidos requiere, asimismo, democratización interna. Democratización referida a participación, debate y aceptación de las reglas; ello tiene que ver con la transparencia en el sentido de integridad. No podemos vigorizar a los partidos políticos si aceptamos una lógica de acción que se resume en: *acepto las reglas del juego sólo cuando me favorecen*.

  Finalmente, fortalecer a los partidos requiere también la aceptación de los principios y reglas de transparencia, tanto en los aspectos económicos, como en lo concerniente a la acción del partido en la función pública, ya sea como gobierno u oposición.

- *Eficiencia de los partidos políticos*. La desconfianza en los partidos es, en parte, causada por la insatisfacción de la gente respecto a los resultados de la acción de los mismos. Los partidos y los

dirigentes tienen que prepararse para dar respuesta eficiente a los reclamos y problemas de los ciudadanos. Por ello, deben desarrollar capacidades técnicas y políticas para planear, decidir, implementar y evaluar políticas públicas. Deben estar listos tanto para gobernar como para cumplir eficientemente el rol de oposición, cuando les toque, manteniendo su capacidad de propuesta alternativa y de control de gestión.

- *Reconstrucción del vínculo con la ciudadanía*. Es indispensable que los partidos reconstruyan sus lazos con la sociedad, a través del reconocimiento de las demandas sociales, de la generación de instancias de diálogo y debate con otros actores relevantes del proceso social y político, como la prensa, los sindicatos, las ONG, los sectores económicos. En este sentido, es necesario que los partidos contribuyan a generar nuevos espacios de consenso.

Si los partidos enfrentan con éxito tales desafíos, es posible que cuando analicemos el ciclo electoral 2007-2010 encontremos que las democracias del Cono Sur estén consolidadas y hayan ganado en calidad institucional, respeto a los principios republicanos y sobre todo hayan mejorado la calidad y eficiencia de sus gobiernos para enfrentar las complejidades del mundo en el siglo XXI.

Análisis del trabajo en las plenarias / Perspectiva de futuro para la democracia Electoral en las Américas

Fernando Tuesta Soldevilla

Como fin de las jornadas de trabajo, haré algunos comentarios generales acerca de las lecciones dejadas por el ciclo de procesos electorales continuos en nuestra América. No obstante, me detendré en ciertos aspectos que, desde mi punto de vista —en relación con lo discutido en los talleres—, me parecen importantes subrayar. Justamente, lo interesante de todo ello es que hemos escuchado las experiencias de varios países, lo que nos va a permitir conocer las propias. Porque muchas veces creemos que lo que nos ocurre son incidentes únicos, muy particulares, son hechos que aparecen unos como creaciones heroicas y otros como fracasos naturales. Así, al escuchar las experiencias de cada uno de nuestros países observamos que hay tanto en común y otro tanto de particular.

Sin embargo, no hay que perder de vista algo que tenemos muy cerca en nuestra realidad, tan próximo que muchas veces no nos percatamos de él, y es el tema del poder. El poder, con relación a una democracia que tiene resultados pobres, limitados y desiguales. En ese contexto, se desarrollan comicios que nos dejan importantes lecciones.

La primera de ellas es que no hay ahora en nuestra región —por más que puedan aparecer voces esquinadas—, quienes dejen de reafirmar que el acceso al poder, en democracia, sólo se hace a través de elecciones. Ello, visto de manera histórica, es un elemento que hay que subrayar constantemente, porque es una de las variables que van construyendo la cultura política democrática.

En segundo lugar —salvo casos excepcionales—, se observa una considerable legitimidad de los organismos electorales. Como es conocido, en las democracias históricamente más consolidadas no existen organismos electorales autónomos. Tanto la organización de procesos, como la administración de justicia se desarrollan a través instancias del poder ordinario, lo que no sucede en nuestra América, en donde el siglo pasado se crearon estos organismos electorales autónomos. Los intentos de reformas han sido pocos, sobre todo dirigidos a dotar de más garantía a los competidores y revestir de la mayor imparcialidad posible a dichos organismos.

Respecto de los sistemas electorales estamos llenos de mitos, en algunos casos bastante peligrosos, en función del desarrollo institucional; pero, sin embargo, adquieren gran popularidad entre los ciudadanos. Es cierto que un sistema electoral tiene que atender las demandas de la ciudadanía, mas no necesariamente y siempre, en cualquier circunstancia y lugar. Por ejemplo, el balotaje o segunda vuelta iniciado en Ecuador (1977 y 1978) y en Perú (1985). Los estudios empíricos señalan que los objetivos inicialmente trazados no lograron su finalidad. El tema es que erróneamente se estipula que la legitimidad de origen está en cuestión, no así la de desempeño. Gran error, entonces, en cuanto a la ubicación de las reformas. En Perú, otro caso es el de las revocatorias, el mismo que se ha extendido —o se quiere extender— en general a cualquier tipo de representación. Igual suerte corre el tema de las renovaciones parciales en los congresos, bajo la idea de que ello oxigena la representación.

Lo expuesto tiene que ver con otro aspecto sustantivo de la reforma electoral. Se tiene que laborar de manera muy delicada e interrelacionar dos sistemas electorales —el presidencial y el parlamentario—, porque muchas veces la reforma se diluye en el conjunto de la relación. Existe, pues, un vínculo intenso entre ambos que no se debe soslayar, como suele ocurrir con frecuencia al abordar de manera separada aquello que es parte de un todo. De la misma manera ocurre entre los sistemas electorales nacionales y los sistemas electorales subnacionales. Es allí donde el poder a escala local entra en desencuentro, donde debería existir —en lo posible— una cierta armonía.

Por otro lado está el tema de los partidos políticos. Dichas agrupaciones son absolutamente necesarias. No existe realidad alguna que pueda señalar, de manera efectiva y real, algún fenómeno que esté en la capacidad de reemplazar las funciones de los partidos. Son realidades que vienen con la democracia contemporánea. Si eso es así, obviamente no lo podemos dejar como instancias intocadas. Pero hay que tener cuidado con las frases frecuentes. Los partidos políticos —se dice— no están renovados. Todo el mundo habla de cúpulas partidarias, mas resulta que nadie es cúpula, pues hasta los propios dirigentes utilizan los mismos términos. Por lo demás, la responsabilidad es, en este caso, compartida. Es como la representación: nos quejamos de un Congreso que es el que hemos elegido nosotros. No lo han elegido los vecinos. Entonces, la responsabilidad ciudadana se diluye, dado que se quiere mirar la realidad de la representación entre ciudadanos y representantes malos, cuando en realidad en algunos casos no es nada más como un espejo que no se quieren mirar. En ese sentido, hay que producir reforma en los partidos, mas también hay que desterrar muchos mitos, como por ejemplo la democracia interna. Se concibe ésta como el crisol ateniense, en donde se puede desarrollar una mejor calidad de la representación, lo que difícilmente lo haría un partido por sí solo.

Asimismo, se hace dependiente lo que ocurre con los partidos en relación con el voto preferencial. El caso peruano muestra mucha experiencia sobre este tema. Hay una lógica que dice más o menos así: «mientras no haya democracia interna, no vamos a eliminar el voto preferencial». Si esa relación fuera directa y fuerte, diríamos entonces que aquellos países que no tienen voto preferencial sí tienen democracia interna. Las evidencias empíricas no abonan en esa dirección. El problema en el Perú no es sólo que los ciudadanos pueden escoger, ése es el lado bondadoso del voto preferencial. Hay una parte perversa que en este foro se ha expuesto también, como la lucha fraticida entre los miembros de una lista. En un último artículo, he demostrado que en el Perú, gracias al voto preferencial es la minoría la que escoge, no la mayoría, como se cree.[1]

Otra de las lecciones tiene que ver con los diseños institucionales y las respuestas que debemos ofrecer. Debe existir una relación de coherencia entre las medidas que se toman; así, no se puede demandar el fortalecimiento de los partidos e introducir el voto preferencial o eliminar el financiamiento público. Las normas, muchas veces, van en sentidos opuestos a lo proclamado, como sucede en Perú acerca de la discusión sobre el tamaño del Congreso. Nuestro país tiene 120 representantes a la Asamblea, un tamaño equivalente al que tenía en 1859. A través de la Constitución de 1993 se cercenó el Parlamento de 240 a 120, haciéndolo subrepresentativo. Sin embargo, ¿ustedes creen que alguien defiende el tamaño del Congreso anterior? No, pues se teme a la crítica de la opinión pública y se presentan propuestas incoherentes o demagógicas. Entonces, entre el discurso y la norma tiene que haber coherencia y esa es otra de las lecciones que tenemos que aprender.

Finalmente, con relación al ámbito de la sociedad civil y medios de comunicación, ambos articulan la opinión pública a través de encuestas. Es el control desde abajo. Y esa es su función prin-

[1] Artículo publicado en el diario *Perú21*, el 17 de junio de 2007.

cipal. Hay un alto desconocimiento de los alcances y limitaciones de los sondeos y particularmente los medios de comunicación. Ha habido esfuerzos, pero la gran mayoría tiene una total y absoluta falta de conocimiento y reconocimiento de la función que puedan tener los sondeos. Con el desarrollo de Internet y la globalización difícilmente se puede tener información que no circule. Desde la limitativa ley francesa de 1977 respecto a los sondeos, ha pasado demasiada agua bajo el puente. Esa agua, en realidad, ha tirado por los aires muchas de las limitaciones. Pues entre encuestas, boca de urna y entrega de resultados hay una relación que pasa por la necesidad de estar informado de aquello en lo que se participa, en este caso votar.

Lo anterior constituye un reto para los organismos electorales. Por ejemplo, si a la ciudadanía se le hace esperar mucho tiempo sin dar resultados y no hay boca de urna, la incertidumbre crece y ello atenta contra el propio trabajo del organismo electoral. Entonces, hay que desarrollar medidas adecuadas para que aquello no ocurra. La incertidumbre, en nuestro país, es un elemento que es indispensable atemperar, entregando resultados según sea conveniente para cada organismo electoral, pero tomando en cuenta este elemento comunicativo muy especial. Así, difícilmente se va a poder controlar las encuestas, como el *exit poll*. En nuestro país se intentó, mas una demanda ante el Tribunal Constitucional dejó sin posibilidad el controlarlas, como pretendían algunos.

Los retos arriba mencionados son algunos que tienen que enfrentar con imaginación los organismos electorales. Para eso requieren audacia, modernización, pero sobre todo prestar atención a que no estamos delante de un problema técnico, o simplemente profesional, nos encontramos delante de aquello que es sustantivo también para el orden social, el tema del poder.

Relatoría / Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral 2005-2007 y el rumbo de la democracia electoral en las Américas. Algunas conclusiones

José Thompson, CAPEL
Piero Corvetto, ONPE

En el cierre de este XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, es momento de esbozar algunas conclusiones a modo de lecciones aprendidas acerca de las experiencias de dos años de acumulación de procesos electorales. Éste es, pues, un intento de sistematización que hemos preparado para derivar algunos cauces comunes en las notas que hemos venido tomando a lo largo de estos días. Incluso, forzando un poquito el uso de nuestras propias manos y el empleo de la tecnología, hemos tratado de incorporar hasta las notas de la sesión inmediata anterior, con la relatoría de los talleres.

Si quisiéramos ser exhaustivos tendríamos que disponer del mismo tiempo que las intervenciones requirieron, y eso nos obligaría a utilizar hasta tres días más para hacer una devolución que fuera absolutamente fiel a lo que aquí se expresó. Entonces, permítannos ustedes no siempre ser fieles, sino tratar de interpretar tendencias y consolidar puntos de vista. Para ello, hemos dividido en tres grandes dominios la relatoría que ahora vamos a ofrecerles, y esperamos que contribuya también a nuevos debates.

La primera es lo que hemos llamado «Constataciones generales», es decir, aquello que nos han permitido verificar las distintas presentaciones e intervenciones. Una segunda parte aborda las lecciones aprendidas, y una tercera trata sobre retos y prospectiva. Sin embargo, esto no pretende ser una memoria del Curso, sino simplemente identificar ciertas tendencias y algunas tensiones. Quizá, por aquello que se recordaba respecto a que cuando a tantas *elecciones* les quitamos la «e», lo que nos queda son muchas *lecciones*; entonces, no podríamos tampoco derivar la riqueza de todas, ni siquiera de cada una, en tan poco tiempo. Con relación a cada uno de estos grandes bloques, no vamos hacer un desarrollo, simplemente vamos a realizar una mención de cómo apareció en los debates de estos días.

Constataciones generales

Primero. Se corrobora la gran fuerza de la democracia electoral en el continente, no obstante la persistencia de grietas en su dimensión material. La democracia electoral se ha expandido por toda América, a excepción de Cuba, pero no es capaz aún de satisfacer mayoritariamente las necesidades y demandas de la población. Hay una evidente insuficiencia en la devolución que los regímenes políticos deben hacer a sus pueblos. Como quedó indicado, los Estados vienen perdiendo su capacidad institucional para solucionar los reclamos ciudadanos y atender sus necesidades insatisfechas; asimismo, exhiben serios problemas en su capacidad de gestión y gerencia gubernamental, lo cual puede atentar contra la estabilidad democrática y promover el surgimiento de propuestas, no siempre acordes con el espíritu democrático.

Dos. En los países abordados en este curso hay diferencias significativas, incluso en el modelo mismo del gobierno; por ejemplo, Canadá y el Caribe anglófono respecto al resto de América Latina. Sin embargo, ello no impide la existencia de un lenguaje común en los temas de la democracia, pero sí exige precisiones con

respecto a la evaluación de cada una de sus instituciones. Nuestro continente resulta especialmente heterogéneo; ni los sistemas políticos, ni los organismos electorales tienen las mismas funciones, ni están organizados de la misma manera, como lo demostraron presentaciones tales como las de Anthony Maingot, de Jean François Prud'homme y de Juan Ignacio García. Empero, aun comparando estas diferencias, los mismos expositores nos mostraron la existencia de un lenguaje común, que tiene que ver con principios fundamentales del régimen democrático y también con dificultades compartidas en el desarrollo de los sistemas políticos. El entorno es distinto, la agenda es común, los enfoques son diversos pero no incompatibles.

Tres. Hay un valor central de lo alcanzado en la democracia electoral, y existe la necesidad de preservarlo y potenciarlo. Así, en 2005 y 2006 se han conseguido logros fundamentales en diferentes ámbitos de la democracia electoral. Han surgido y se han practicado, como lecciones aprendidas significativas, muy diversos temas. Entre los principales están la aplicación de la cuota de género al régimen electoral y sus similares para población joven y diversidad étnica; la evolución de los tópicos del dinero y la política en la regulación del financiamiento de los partidos políticos y, en particular, en campañas electorales; la fuerza del tema de la democracia interna en las organizaciones políticas y no sólo en la elección de autoridades al interior de los partidos políticos y de candidatos a las postulaciones externas, al igual que nuevos asuntos que tienen que ver con la equidad de la contienda electoral. Los temas sensibles son atractivos para la opinión pública, y con esto retomamos, incluso, uno de los asuntos más utilizados en las presentaciones para los electores: los medios de comunicación; pero ese atractivo no siempre va llevado de la mano con la profundidad, y por lo tanto no siempre hay un análisis consciente de hasta dónde se puede llegar en cada una de dichas materias. En otras palabras, falta sistematizar lo que ahora sabemos a partir de la constatación y no en función de la intuición.

Cuatro. La organización electoral es punto fuerte en el conjunto de la institucionalidad democrática. Así, existe una tendencia firme —prácticamente sin excepciones— hacia la especialización de la materia electoral en esta parte del mundo, por lo que la organización electoral en su conjunto exhibe una buena salud y se coloca en su mejor momento histórico. Desde la primera presentación, este tema quedó establecido; además, fue destacada la especialización de sus funciones, y sobre todo un aspecto que ha ido adquiriendo mucha fuerza en los debates: el papel crucial de la profesionalización de los cuadros técnicos, no sólo como una tendencia mayoritaria, sino como una fortaleza de la democracia electoral, una de esas que se puede y se debe preservar y potenciar. Los organismos electorales han ampliado su ámbito de acción, pues no solamente se presentan como árbitros mínimos en las contiendas, entre opciones políticas, sino que empiezan a entenderse como actores que pueden incidir para promover nuevos procesos o nuevas orientaciones. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con la democracia interna de los partidos políticos o en la construcción de ciudadanía, en temas tan distintos como el uso del sistema educativo en general o en lo que tiene que ver con la construcción de cátedras, institutos de investigación e interacción con las universidades.

Cinco. La cultura política no siempre va de la mano con el desarrollo de la democracia formal. Constatamos la persistencia y surgimiento de caudillismos, nepotismos y clientelismos en distintas manifestaciones políticas en la región. Se habla incluso de la visión antropomórfica y la excesiva personalización de la política. Parece una paradoja notable que la institucionalidad electoral haya adquirido tanta fuerza y, sin embargo, la política parezca personificarse cada vez más. Estas contradicciones no son nuevas ni únicas de la región Latinoamericana y del Caribe. Bien se nos recordaba el tema vital de ligar la cultura política con lo que atañe al desarrollo de los sistemas electorales, al igual que establecer también los créditos y débitos que este sistema vaya adquiriendo.

Seis. Hay variaciones en el sistema político —si así puede llamarse— y en el régimen de partidos políticos, las mismas que llegan a ser tan significativas que impiden generalizar; éstas obligan a relativizar los diagnósticos comparados pero, sin embargo, permiten establecer algunas líneas de proyección. Si hay alguna palabra que puede servir para categorizar a nuestro continente es, sin duda, la de 'heterogeneidad', la misma que permite comprender que en el ámbito de los sistemas de partidos políticos, cada zona americana —en algunos casos cada país— tiene etapas y procesos distintos en lo relativo al desarrollo de tal aspecto. Es notable cuando uno compara, por ejemplo, yéndonos a los extremos lo que sucede en el Caribe, lo que acontece en México o en Argentina y se da cuenta de que es el mundo de la diversidad, en cuanto al desarrollo del sistema de partidos y la interacción, si cabe, entre ellos. Sin embargo, en ninguna parte del continente se constata una manifiesta fuerza de los partidos políticos en la credibilidad ciudadana, más allá de lo que sea su fortaleza en la institucionalización.

Siete. La valoración de la oferta política sigue siendo negativa. A pesar de que se constata una tendencia de lo que alguno ha llamado la reideologización de los debates políticos, el surgimiento de nuevas ofertas, de «izquierdas obligadas», con una nueva izquierda o una «izquierda del siglo XXI» que ha reintroducido el debate ideológico en la política en la mayor parte de la región, no siempre estos debates están profundizados, en lo que tiene que ver con propuestas específicas. En algún momento, hasta se menciona que en el Caribe las ofertas políticas empiezan a asimilarse a grupos étnicos o posturas religiosas, lo cual no necesariamente es una tendencia positiva. No obstante, comienza a percibirse en la agenda pública la renovación de debates acerca de lo político, lo ideológico y las tareas pendientes. Quizá lo bueno de esta tendencia es que reintroduce el elemento ideológico en las posibilidades de interacción entre electorado y clase política.

Ocho. Hay modificaciones considerables en el papel que cada actor desempeña. No es el tiempo de antes, donde el árbitro elec-

toral era simplemente tal y los partidos políticos dominaban la escena. Hay un creciente rol de la sociedad civil y de los medios de comunicación. Mucha de la labor de intermediación política pasa ahora por demandas de grupos, los cuales a menudo repercuten con mayor fuerza en los medios de comunicación que en los canales tradicionales de los partidos políticos. Ello va de la mano con el surgimiento y la persistencia del fenómeno de los *outsiders* en la política. Hay un nuevo rol por parte de la sociedad civil y, sin embargo, no existe una clara comprensión de cada uno de los actores respecto del rol de los demás.

Nueve. Hay en marcha procesos de reforma en buena parte de la región. Algunos de ellos buscan corregir distorsiones en el régimen o el sistema electoral, claramente constatadas. Pero hay otros campos en los que casi puede hablarse de reforma permanente, prueba y error. Este es el caso del control del financiamiento político, y tomamos claramente dicha idea de la reforma permanente sugerido por Delia Ferreira, planteada en su exposición acerca de las insuficiencias a las que puede llegar el régimen del control de financiamiento político.

Diez. La participación ciudadana sigue siendo elemento central en la vida democrática, pero la variedad de sus manifestaciones —desde la participación en la vida de los partidos políticos, el trabajo en la jornada comicial, su posible papel en la lucha por la transparencia, e incluso el mero hecho de participar o no participar electoralmente hablando— es un tema que surgió con fuerza en los debates y no siempre con la misma visión. Así, la abstención es vista de la misma manera por todos, constituye más bien un reto que nos obliga a reflexionar acerca de qué función e importancia relativa tiene la participación ciudadana en la consolidación de la democracia en esta parte del mundo.

Once. Hubo coincidencia en señalar que la persistencia de la exclusión, la inequidad en los ingresos, el incremento en la brecha que separa a los que más tienen de los que no tienen nada, se con-

vierte no sólo en un problema de legitimidad de los regímenes políticos, sino también que alimenta acciones que pueden llamarse antipolíticas, radicales o antisistemas. El mayor déficit acumulado de la democracia en las Américas pasa por este terreno.

Doce. La aplicación de instituciones secundarias en materia electoral ocupa lugar central en los debates acerca de la democracia actual y futura. Mecanismos tales como el voto preferencial o la aplicación de cuotas se han convertido en elementos polémicos en el debate político académico, en especial por sus «efectos secundarios», como bien lo ilustran las experiencias en la aplicación de este tipo de voto. Ello implica que tenemos que trabajar más en la sistematización de prácticas y en lo que ha arrojado la experiencia, así como en aquello que podamos efectivamente demostrar; es necesario, también, vincular la utilización de estos mecanismos con particularidades culturales políticas o jurídicas de los sistemas, las cuales pueden incidir en lo que tal vez funcione bien en un sistema, pero funcione muy mal en otro. Mas, claro está, que hay una polémica abierta en esta materia, y estamos lejos de hallar consenso al respecto.

Lecciones aprendidas

La **primera lección** aprendida es algo que surge fuertemente de los consensos: no existe un modelo perfecto ni para los sistemas electorales, ni en sistemas de partidos, ni en esquemas de supervisión y control de fondos partidarios. Cada país debe crear sus propios modelos, de acuerdo con sus necesidades y según sus propios procesos históricos y políticos.

La **segunda lección** aprendida es que la función electoral tiene un papel clave en nuestras sociedades, aun en épocas de absoluto descreimiento en los regímenes políticos.

La **tercera lección** aprendida se refiere a que el conocimiento, las destrezas y capacidades adquiridas en la organización de los comi-

cios y en la resolución de conflictos electorales constituyen un acervo de la mayor importancia, base para un intercambio enriquecedor.

La **cuarta lección** aprendida nos dice que la modernización y puesta al día de los regímenes electorales encuentra en la tecnología un gran aliado, pero sus fines y decisiones son y deben ser siempre políticos.

La **quinta lección** concluye que la falta de credibilidad de los partidos políticos obliga a pensar no en su eliminación, sino en su fortalecimiento. Los partidos son lo que tenemos, con sus fortalezas y debilidades, diferentes en la mayoría de los casos del ideal de lo que podemos tener, sobre lo que debe ser un partido político. Sin embargo, no podemos sólo detenernos a analizar cómo no funcionan del modo que anhelaríamos. Los partidos que tenemos hoy son el sostén de nuestros sistemas políticos y en la medida que se consoliden se fortalecerán también nuestros sistemas políticos.

La **sexta lección** refiere que la ocurrencia de márgenes estrechos en los procesos electorales impone presiones políticas y genera estados de crispación. Pero la experiencia acumulada parece indicar la importancia decisiva de apegarse a los mecanismos de transmisión legalmente establecidos e innovar por vía de la transparencia —con uso, si es factible, de los medios de comunicación—, a fin de superar posibles ánimos de desconfianza, mas sin abandonar los esquemas impuestos legalmente. Si se hace una transmisión preliminar, es necesario indicar que su carácter es solamente informativo y no generar la imagen de una «sustitución» de resultados electorales. Lo sucedido el año 2006 en México revela, también, el papel fundamental que la comunicación tiene en la consolidación de la confianza ciudadana en momentos de incertidumbre causada por resultados electorales estrechos.

La **séptima lección** aprendida trata sobre la aplicación de políticas de fortalecimiento institucional en los partidos políticos —llámese democracia interna, revalorización de los afiliados, transpa-

rencia en el manejo de fondos partidarios— y respeto a las distintas cuotas, ya sea de género, de discapacitados, de jóvenes y étnicas. Ello mejora la imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de la política en general, además de servir para promover la captación de nuevos afiliados, pero todavía no es un «gran tema electoral», es decir, no define quién gana o pierde elecciones.

La **última lección** aprendida tiene que ver con el uso político de temas raciales, étnicos y regionales, de la separación más que la unión. Dicho asunto está cobrando gran relevancia en el continente y se está convirtiendo en el argumento principal para el surgimiento de organizaciones con posiciones radicales, aunque todavía este fenómeno se presenta de manera aislada.

Algunos retos

Uno. Lo primero y más importante es mantener y profundizar la legitimidad e independencia de los organismos electorales. Es una de las grandes riquezas que tenemos, hay que conservarla, preservarla y trabajarla.

Dos. Definir las competencias de los organismos electorales, tratando de que no se presenten conflictos de función que disminuyan su capacidad de incidencia en el manejo de la política y de los procesos electorales. Ello debe promover, a la vez, la especialización y la permanencia o carácter permanente, sobre todo en los cuadros técnicos.

Tres. Perfeccionar y modernizar el régimen general electoral y sus mecanismos de acción, teniendo en cuenta, fundamentalmente, sus fines y asomándonos al potencial que ofrece la tecnología. Los procesos electorales —los regímenes electorales—, no resuelven ni se les puede exigir todo, ni siquiera en el ámbito político. Ello es especialmente cierto en cuanto a las discusiones acerca de la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio. Es el terreno de

la primera donde se mueven y deben moverse los sistemas electorales, el segundo queda para la acción de gobierno y oposición.

Cuatro. Resta todavía por promover la aplicación de sistemas electorales incluyentes, que mejoren la intervención de mujeres, discapacitados y grupos étnicos, como debe hacerse en una sociedad que quiera en la representatividad encontrar un espejo de su diversidad. Sin embargo, es preciso estudiar cómo aplicar diferentes mecanismos a fin de no caer en un «cuotismo» excesivo, que haga impracticable la aplicación de estos mecanismos o desnaturalice la representatividad misma.

Cinco. Canalizar los mayores esfuerzos de los organismos electorales, sociedad civil, régimen nacional y de los propios políticos hacia el fortalecimiento de los partidos políticos es un tema de todos, no sólo de los partidos mismos.

Seis. Es prioritario promover los mecanismos de educación como un medio para revalorizar la política. La democracia requiere ciudadanos informados y participativos. Pero también que tengan plena conciencia de cuáles son los roles que se puede esperar de cada uno —de las personas y de los partidos—, en la política, y no juzgarlos por lo que no pueden hacer y tal vez sí por lo que no deben hacer.

Siete. Mejorar la calidad de la comunicación —tema central en nuestros días—, tanto desde los partidos políticos como al interior de ellos; asimismo, entre los actores políticos, particularmente por medio de la sociedad civil, con apoyo en los medios de comunicación, hacia la ciudadanía en su conjunto. En realidad, solamente la comunicación y la claridad en el mensaje pueden eliminar algunas de las incomprensiones que se dan en nuestras sociedades políticas acerca de los roles de cada actor, en el proceso electoral y político.

Ocho. Buscar la eficacia en lo político y tratar de mejorar la capacidad de gestión, de decisión, tanto en el gobierno, como en

la oposición. Tener, como lo propusieron algunos de los presentadores acá, una clase política más capaz de dirigir y más capaz de controlar. Ello implica el reto de formar capacidades institucionales políticas.

Nueve. Analizar cada desarrollo actual o potencial que podamos hacer en nuestros sistemas electorales o en los sistemas políticos, con base en los fines que debe seguir. No obstante, se debe recordar que hay un delicado equilibrio que guardar entre representatividad, gobernabilidad y participación, teniendo en cuenta que lo que se debe alcanzar es la certeza y legitimidad de los procesos electorales, promoviendo a la par una cultura de corresponsabilidad en donde nadie sea simplemente el juez de las acciones de los demás.

Diez. La exigencia de la democratización y la transparencia plantean nuevos desafíos a la organización electoral y a los partidos políticos, ciertamente, pero también a la sociedad civil, a los analistas y a los medios. Éste es un terreno insoslayable en donde cada nuevo paso debe ser analizado y sopesado con cuidado, antes y después de su puesta en práctica. El intercambio de experiencias es aquí más vital que nunca.

En suma, un camino hacia el futuro marcado por el gran reto de preservar lo bueno, que es mucho; repensar lo malo y por qué es malo —y es bastante lo malo—, y modificar únicamente lo que sea factible, realista y necesario. La experiencia de estos dos años recuerda que la factibilidad técnica y política de cualquier cambio y modificación es factor absolutamente esencial para su éxito.

Buenas cosas ha dado y sigue dando la democracia electoral en las Américas; amplios y diversos son los retos que confronta, importante la base de la experiencia acumulada. Hoy por hoy, una razón para ser cautamente optimista y abrazar con entusiasmo los desafíos a futuro.

Lima, diciembre de 2007

Anexos

XIII curso interamericano de elecciones y democracia

Lecciones aprendidas en la coyuntura 2005-2006 y el futuro de la democracia electoral en las Américas

IIDH / CAPEL

ONPE
OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

PROGRAMA

Lunes 3 de diciembre

Durante el día

Llegada e inscripción de participantes

Noche

7:00 – 7:30	**Acto Inaugural**
7:30 - 8:15	**Conferencia Magistral** "El futuro de la democracia electoral en las Américas" **Osvaldo Hurtado**
	Acto Cultural
	Recepción de Bienvenida

Martes 4 de diciembre

Mañana

9:00-9:30	**Presentación de objetivos y metodología del Curso**
	Panel 1 **Lecciones aprendidas desde perspectiva de los Sistemas Electorales**
9:30 – 9:40	Introducción al tema.
9:40 – 10:40	América del Norte. **Fernando Ojesto** Centroamérica y Panamá. **Sharon Sinclaire** El Caribe. **Anthony Maingot**
10:40 -11:10	**Receso**
11:10 – 11:50	Región Andina. **Henry Pease** Cono Sur. **Line Bareiro**
11:50 – 1:00	**Preguntas y Respuestas** **Debate abierto**

Almuerzo

	Panel 2 **Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de procesos electorales y la resolución de conflictos**
2:30 – 2:40	Introducción al tema
2:40 – 3:40	América del Norte. **Jesús Orozco** Centroamérica y Panamá. **Luis A. Sobrado** El Caribe. **Javier Cabreja**
3:40 - 4:00	**Receso**
4:00 – 4:40	Región Andina. **Magdalena Chú** Cono Sur. **Juan Ignacio García**
4:40 – 6:00	**Preguntas y Respuestas** **Debate abierto**

Miércoles 5 de diciembre

Mañana

	Panel 3 **Lecciones aprendidas desde perspectiva de los Partidos Políticos**
9:30 – 9:40	Introducción al tema.
9:40 – 10:40	América del Norte. **Jean Francois Prud´homme** Centroamérica y Panamá. **Rotsay Rosales** El Caribe. **José Angel Aquino**
10:40 -11:10	**Receso**
11:10 – 11:50	Región Andina. **Simón Pachano** Cono Sur. **Delia Ferreira**
11:50 – 1:00	**Preguntas y Respuestas** **Debate abierto**

Almuerzo

2:30 – 6:00	**Taller de Trabajo** **Perspectiva de futuro para la democracia electoral en las Américas.**

Jueves 6 de diciembre

Mañana

10:00– 11:15	**Plenaria de Talleres**
11:15 – 11:30	**Receso**
11:30- 12:30	**Relatoría Final**
12:30 – 1:00	**Discusión General**
	Clausura

ALMUERZO DE CLAUSURA

Tarde	Libre

CON EL APOYO DE:

Asdi
AGENCIA SUECA DE COOPERACION INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

Reseñas curriculares de los expositores

Aquino, José Ángel

Dominicano. Egresado de las carreras de Derecho y Lenguas Modernas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD). Maestría en Derecho Económico (Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra), posgrado en Psicología Social (UASD) y diplomado en Negociación Política por la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.

Ha trabajado como consultor político para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la *International Foundation for Election Systems* (IFES), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otras entidades. Es profesor e investigador en el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC). Trabajó como consultor principal en la redacción de las propuestas de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas; Ley General de Participación; Reglamento Interno del Senado de la República y Reglamento Interno de la Cámara de Diputados. Ha publicado varios libros sobre temas políticos y electorales. Actualmente se desempeña como Juez Titular de la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral.

Bareiro, Line

Paraguaya. Abogada y politóloga. Es investigadora del Centro de Documentación y Estudios (CDE), profesora coordinadora del Programa de Género y Políticas Públicas (PRIGEPP de FLACSO/ Argentina), y Coordinadora General de la Red contra Toda Forma de Discriminación.

Actualmente tiene a cargo el proyecto «Igualdad para las trabajadoras del servicio doméstico», y dirige académicamente el Informe sobre Derechos Humanos en el Paraguay 2007 de la Coordinadora de Derechos Humanos (CODEHUPY) y coordina la evaluación sobre la aplicación de las cuotas de participación femenina en once países de América Latina, que realiza el IIDH. Es integrante de la Asamblea del CDE y de la Asamblea General y la Junta Directiva del IIDH. Sus libros y artículos abordan temas sobre derecho electoral, procesos políticos, democracia, derechos humanos y género.

Cabreja, Javier

Dominicano. Economista, egresado del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), con estudios especializados en las áreas de democracia, elecciones, partidos políticos y sociedad civil. Ha publicado en periódicos y revistas nacionales sobre temas relacionados con el desarrollo, la participación y los procesos electorales en la República Dominicana. Ha sido miembro de diversas organizaciones comunitarias, territoriales y no-gubernamentales en su país. Ha participado como observador electoral en elecciones realizadas en Venezuela, México, Guatemala, Perú, El Salvador, Haití y Ecuador. Consultor Internacional en temas como Observación nacional de elecciones y Participación de la ciudadanía en procesos electorales.

Docente en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto Filosófico Pedro Francisco Bonó, en las

áreas de Economía, Políticas Sociales, Democracia y Transparencia. Fue Director del Departamento de Estudios de Sociedad y Religión (DESyR). Actualmente es Director Ejecutivo del Movimiento Cívico Participación Ciudadana y docente del Programa de Formación y Gerencia Política del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), la Universidad Interamericana (UNIBE) y Participación Ciudadana.

Chú Villanueva, Magdalena

Peruana. Doctora en Ciencias con mención en Estadística, Doctora en Salud Pública, Magíster en Salud Pública con mención en Salud y Población, Experta en Administración Pública, Licenciada en Estadística además de ser profesora titulada. Ha publicado varios libros, ensayos y artículos sobre su especialidad. Profesora Principal de la Universidad Peruana Cayetano Heredia y Jefa del Departamento de Estadística, Demografía, Humanidades y Ciencias Sociales del mismo centro superior de estudios (con licencia actualmente). En la Administración Pública ha desempeñado varios cargos directivos y profesionales en el campo de la estadística. Actualmente es Directora de la Revista Elecciones y Jefa Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Ferreira Rubio, Delia Matilde

Argentina. Doctora en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Es consultora en temas institucionales, colaborando con organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Transparency International* y otros, así como también con diversos organismos no-gubernamentales. Se desempeña como Investigadora de la Fundación CEPPA de Bue-

nos Aires. Es Miembro del *Board* de Poder Ciudadano y de la Fundación PensAR. Fue asesora del Senado y de la Cámara de Diputados de la Nación, así como de la Auditoría General de la Nación.

Es autora de varios libros y numerosas publicaciones sobre Cultura democrática e Instituciones políticas, Sistemas de gobierno, Gobierno por decreto, Ética pública y Ética parlamentaria, Financiamiento de la política y Sistemas electorales, entre otros temas.

García, Juan Ignacio

Chileno. Abogado (Universidad de Chile), profesor universitario en Derecho Constitucional en las Universidades de Chile y Católica, Magíster de Derecho Constitucional. Profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Tiene estudios de postgrado en Derecho Comparado en la Universidad de Nueva York, EE. UU. (1960-1962). Ha sido funcionario del Servicio Electoral de Chile desde 1964 y actualmente es su Director. Tiene una larga experiencia en la organización de procesos electorales y plebiscitarios.

Ha sido observador internacional en elecciones de Nicaragua, Ecuador, Brasil, Guatemala, Panamá, El Salvador, Colombia, Paraguay, Bolivia, Argentina, Perú, entre otros países, patrocinadas por CAPEL (Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos); por la Organización de Estados Americanos en Haití, por IFES en El Salvador. Se desempeñó también como consultor de Naciones Unidas en materia electoral.

Hurtado, Osvaldo

Fue Presidente del Ecuador (1981-84) y Presidente de la Asamblea Constituyente (1997-98).

Ha escrito numerosos ensayos sobre América Latina y una docena de libros sobre política, sociología y economía ecuatoriana, entre los que se destaca: *El poder político en el Ecuador* (1977, diecisiete ediciones) que ha sido traducido al inglés (University of New Mexico Press, 1980 y Westview Press, 1985) y al portugués (Paz e Terra, 1981). *Los costos del populismo* y *Las costumbres de los ecuatorianos son sus libros más recientes*.

En Quito, preside CORDES, una fundación sin fines de lucro que estudia los problemas económicos, políticos y sociales del Ecuador.

Maingot, Anthony P.

Nació en Trinidad y Tobago. Se educó en Trinidad, Costa Rica, Curaçao y Puerto Rico. Recibió el doctorado de la Universidad de Florida (Gainesville) en 1967. Fue Profesor Asistente de Historia y Sociología de la Universidad de Yale durante siete años, miembro de la Comisión de Reforma de la Constitución de Trinidad y Tobago por tres años y después de 32 años en la Universidad Internacional de la Florida (Miami), de la cual fue fundador, se jubiló como Profesor Emérito de Sociología. Ha publicado seis libros, diez monografías y más de cien ensayos académicos. Su trabajo se ha enfocado en la historia de los pueblos y las culturas del Caribe, así como en sus interrelaciones políticas, económicas y lingüísticas.

Ojesto Martínez Porcayo, Fernando

Mexicano. Doctor en Derecho y Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas. A partir de 1983 es miembro del *Royal Institute of Public Administration* (RIPA), con sede en Londres, Inglaterra y desde el año de 1981 es catedrático de la Facultad de Derecho.

En 1987 es nombrado Magistrado Supernumerario del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal. A partir de 1990 es designado Magistrado propietario del Tribunal Federal Electoral, fungiendo como presidente de la Sala Regional Xalapa en los procesos electorales de 1991 y 1994. Fue Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral en 1995 y 1996, en noviembre de este mismo año fue nombrado Magistrado Electoral de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El 29 de septiembre de 2000 fue nombrado Presidente de dicho órgano jurisdiccional y se desempeñó como Magistrado de este Tribunal hasta el año 2006.

Actualmente ejerce como profesor universitario. Ha publicado artículos como «El Derecho del Sufragio» y «Las Sanciones en Materia Electoral», estudio sobre el «Orden Público de Interpretación Normativa y los Principios de Constitucionalidad, Legalidad y Definitividad en Materia Electoral Federal» en revistas especializadas, y ha impartido numerosas conferencias, a escala nacional e internacional, sobre la materia político-electoral.

Orozco Henríquez, José de Jesús

Mexicano. Es Licenciado en Derecho, con mención honorífica, por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y Maestro en Derecho Comparado por la Universidad de California en Los Ángeles, así como candidato a Doctor en Derecho por la propia UNAM.

Ocupó el cargo de Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de noviembre de 1996 a octubre de 2006. Es Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el área de Derecho Constitucional, además de profesor de la Facultad de Derecho de dicha casa de estudios.

Es autor y coautor de varios libros, entre otros, *El derecho constitucional consuetudinario* (1983), *Régimen de las relaciones colectivas de trabajo en las universidades públicas autónomas* (1984), *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas* (2001), *Derechos humanos de los mexicanos* (2005) y *Justicia electoral y garantismo jurídico* (2006). Asimismo, ha sido coordinador o compilador de más de diez obras jurídicas colectivas y ha publicado más de 80 artículos en revistas académicas especializadas, nacionales y extranjeras. Ha participado en más de 150 foros académicos nacionales e internacionales en más de veinte países de América, África, Asia y Europa.

Pachano, Simón

Ecuatoriano. Sociólogo. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca. Es profesor/investigador de la FLACSO - Ecuador. Ha escrito varios libros y artículos sobre democracia, partidos políticos y sistemas de partidos. Actualmente está realizando un estudio comparativo acerca de los sistemas de partidos políticos y de la calidad de la democracia en Bolivia, Ecuador y Perú. Ha sido consultor para varios institutos internacionales en diferentes países de América Latina.

Pease, Henry

Peruano. Sociólogo y Periodista. Doctor en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú y Profesor Principal de la misma Universidad desde 1987. Fue Constituyente en 1993 y Congresista de la República desde ese mismo año hasta julio de 2006 (reelegido en 1995, 2000 y 2001). Ha sido Presidente del Congreso de la República en 2003-2004. Ocupó importantes cargos en la alianza Izquierda Unida, llegando a ser presidente del Comité Directivo de ese frente, así como candidato a la Presidencia en las elecciones de 1990. Se desempeñó también como teniente alcalde de Lima. Ha sido decano del Colegio de Sociólogos del

Perú. Ha publicado extensamente libros y artículos sobre temas de democracia, procesos políticos, gobierno local, desarrollo y reforma del Estado, entre otros.

Prud'homme, Jean-François

Canadiense-Mexicano. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de York (Toronto). DEA en Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Políticos de París. Maestría en Ciencias Políticas en la Universidad de Montreal. Licenciatura en Ciencias Políticas por la Universidad de Montreal. Es Coordinador General Académico en el Colegio de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SIN).

Desde 1984 ha sido profesor en: El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México (F.C.P y S), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLASCO-México), Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Instituto de Investigaciones Dr. Mora, Universidad de Montreal e Instituto de Estudios Políticos de París. Es autor de múltiples publicaciones sobre temas de ciencia política, partidos e instituciones políticas, participación, ciudadanía y representación política, entre otros.

Rosales, Rotsay

Costarricense. Politólogo. Profesor de la Universidad de Costa Rica desde 1996. Conferencista y profesor invitado en las universidades de Salamanca, Santiago de Compostela y Pública de Navarra.

Asesor de la Presidencia de la República de Costa Rica (1996-1998), asesor parlamentario (1998-2004) y capacitador en la Contraloría General de la República. Consultor del IIDH/CAPEL en diversos proyectos y actividades desde 1998. Ha sido Consultor y

Gerente Académico del Programa Observatorio de la Democracia coordinado por «Estudios para el Futuro» y auspiciado por la Organización de Estados Americanos (OEA). También ha sido investigador del Proyecto Estado de la Región en Desarrollo Humano, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y consultor de organismos internacionales como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, Costa Rica y Panamá. Es coautor de tres libros y autor de diversos artículos académicos.

Sinclaire de Dumanoir, Sharon

Panameña. Realizó estudios de Derecho en la Universidad de Panamá, obteniendo su diploma como Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas en el año de 1994. En 1998, culminó sus estudios de Maestría en Derecho, con énfasis en Derecho Administrativo en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT). Ha participado en varios cursos y seminarios en materia electoral en Panamá, Costa Rica, México y Colombia. Ha dictado, además, varias ponencias en materia electoral a partidos políticos, organismos electorales de la región, especialmente sobre el tema de Registro Electoral y uso de tecnología en el Tribunal Electoral. Desde 1990, labora en el Tribunal Electoral de Panamá, institución en la cual ha desempeñado diversos cargos: Oficial Mayor, Encargada de Asuntos Políticos, Directora de Asesoría Legal, Subdirectora de Asesoría Legal y Subjefe de Registro y Censo. Desde 1998, se desempeña como Asistente del Magistrado Eduardo Valdés Escoffery, y en enero de 2007 fue nombrada por el Órgano Ejecutivo como Magistrada Suplente del mismo.

Sobrado González, Luis Antonio

Costarricense. Licenciado y Doctor en Derecho, grados académicos otorgados por la Universidad de Costa Rica y la Univer-

sidad Complutense de Madrid, respectivamente, en donde se graduó con honores.

Desde el año 1999 hasta la fecha se ha desempeñado en el Tribunal Supremo de Elecciones como Magistrado propietario. Actualmente es el Presidente de ese organismo electoral, coordina las comisiones de Asuntos Académicos y de Gobierno Digital y dirige la *Revista de Derecho Electoral*. Con anterioridad había ocupado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República (Procurador Constitucional, Procurador Fiscal y Procurador Adjunto) y el Ministerio de la Presidencia (Asesor Legal). Tiene más de veinte años como profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Costa Rica y, a partir de 1993, coordina la respectiva cátedra de su Facultad de Derecho. También ha sido docente en otras universidades costarricenses. Es autor del libro *La justicia electoral en Costa Rica* (San José, IJSA, 2005) y de varios artículos en revistas especializadas.

Lista de participantes

Argentina

Costabella Rodríguez, Paola
Coordinadora de Área de Capacitación y Cooperación
Dirección Nacional Electoral
Ministerio del Interior
Telefax: (5411) 4346-1683
costabella@mininterior.gov.ar

Deane, Nicolás
Secretario de Actuación Electoral
Cámara Nacional Electoral
Teléfono: (5411) 43702501
Fax: (5411) 4343-0824
nicolas.deane@c6.pjn.gov.ar

Fabris, Luciano Rafael
Diputado de la Nación
Cámara de Diputados Argentina
Teléfono: (5411) 63107645
lrfabris@yahoo.com.ar

Ferreira Rubio, Delia
Investigadora
Centro de Estudios Políticos
Teléfono: (5411) 43774974
deliaferreira@arnet.com.ar

Secchi, Pablo
Coordinador de Acción Política
Fundación Poder Ciudadano
Telefax: (5411) 43314925 (217)
pablo@poderciudadano.org

Bolivia

Messmer Trigo, Fernando
Diputado Nacional
Congreso Nacional
Teléfono: (592) 2144402
fmessmer@acelerate.com

Oporto Terrazas, Amalia
Vicepresidenta
Corte Nacional Electoral
Teléfonos: (5912) 2423183 / 2424221
Fax: (5912) 2416710
amaliaoporto@hotmail.com

Canadá

Prud'homme, Jean François
Colegio de México
Teléfono: (5255) 5645-4721
Fax: (5255) 5645-0464
jfprud@colmex.mx
mapaz@colmex.mx

Chile

García Rodríguez, Juan Ignacio
Director
Servicio Electoral
Teléfono: (562) 7315512
Fax: (562) 6336323
jigarcia@servel.cl
direnac@servel.cl

Juica Arancibia, Milton
Ministro
Tribunal Calificador de Elecciones
Teléfono: (562) 8735233
Fax: (562) 8735236
mjuica@cortesuprema.cl

Pino Delgado, Igor
Servicio Electoral
Ingeniero Civil
Teléfono: (562) 7315582
Fax: (562) 6640059
ipino@servel.cl

Colombia

Farfán Namén, Nicolás
Asesor Registrador Delegado en lo Electoral
Registraduría Nacional del Estado Civil
Teléfono: (571) 2202880 anexo 1321-1322
Fax: (571) 2200895
nfarfan@hotmail.com

Piquero Echeverri, Adriana
Catedrática
Universidad Sergio Arboleda
Teléfono: (571) 5414407
Fax: (571) 5414407
apiquero@gmail.com

Costa Rica

Fernández Masís, Héctor
Coordinador
Programas Electorales
Tribunal Supremo de Elecciones
Teléfono: (506) 2875667
Fax: (506) 2333014
hfernandez@tse.go.cr

Rosales Valladares, Rotsay
Profesores/Consultor
Teléfono: (506) 278-6490
tito69r@yahoo.es

Sobrado González, Luis Antonio
Presidente
Tribunal Supremo de Elecciones
Teléfono: (506) 2570564
Fax: (506) 2550213
lsobrado@tse.go.cr

Ecuador

Alarcón Campuzano, María de Lourdes
Vocal
Tribunal Supremo Electoral
Teléfono: (5932) 3331809
Fax: (5932) 3331809
lula.alarcon@gmail.com

Hurtado, Osvaldo
Ex Presidente de la República
Teléfono: (5932) 2452094
cordes2@cordes.org
oh@cordes.org

Pachano, Simón
Profesor
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Teléfono: (5932) 323-8888
Fax: (5932) 323-7960
spachano@flacso.org.ec

Simón Campaña, Omar
Director Ejecutivo
Participación Ciudadana
Teléfono: (5932) 2466-003
Fax: (5932) 2466003
osimon@participacionciudadana.org

Vaca Toscazo, Mercedes
Coordinadora de Programa Democracia y Derechos Humanos
Secretaría General Comunidad Andina
Teléfono: (511) 4111460
Fax: (511) 2213329
mevaca@comunidadandina.org

El Salvador

Salamanca Burgos, Mario
Magistrado
Tribunal Supremo Electoral
Teléfono: (503) 2263-4691
Fax: (503) 2263-4691
msalamanca-2@yahoo.es

Romero Rodríguez, Alberto
Diputado Propietario
Asamblea Legislativa
Teléfono: (503) 2281-9407
Fax: (503) 2281-9434
aromero@asamblea.gob.sv

Estados Unidos de América

Maingot del Barco, Anthony
Profesor Emérito
Universidad Internacional de la Florida
Teléfono: (001 954) 7918858
maingota@fiu.edu

Estados Unidos Mexicanos

Alonso Félix, Silvia
Directora General
Alianza Cívica
Teléfonos: (5255) 5539-8733, 6746802
Fax: (5255) 5539-8733, anexo 1
salonso@alianzacivica.org.mx

Arias Hernández, Francisco
Secretario de Estudio y Cuenta
Tribunal Electoral del Distrito Federal
Teléfono: (5255) 5340-4600
ariashernandez@tedf.org.mx

Chiquito Díaz de León, Matías
Vocal Ejecutivo en Tamaulipas
Instituto Federal Electoral
Teléfono: (01834) 3150693
Fax: (01834) 31223306
matias.chiquito@jl-tamps.ife.org.mx

Del Valle, Claudia
Tribunal Electoral del Distrito Federal
Asesora Magistrado Sala Superior
(5255) 5722-4000, anexo 4142
Fax: (5255) 5722-4035
hdavalos@trife.org.mx

Espinosa Juárez, María Soledad
Tribunal Electoral del Distrito Federal
Teléfono: (5255) 5340-4606, anexo 1201
mespinosa@tedf.org.mx

Figueroa Ávila, Enrique
Secretario Estudio y Cuenta
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Teléfono: (5255), anexo 2405
Fax: (5255) 5722-4035
efigueroa@trife.org.mx

León Ramos, Karla
Jefa de Departamento de la Comisión Instructora
Tribunal Electoral del Distrito Federal
Teléfono: (5255) 5340-4600, anexo 1340
shawn-klean@yahoo.com.mx

Montesinos Carrera, Edna Letzi
Secretaria Auxiliar
Tribunal Electoral del Distrito Federal
Teléfono: (5255) 53404600, anexo 1306
ednamontesinos@tedf.org.mx

Orozco Henríquez, Jesús
Investigador Titular
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)
Teléfono: (5255) 56227474, anexo 1406
Fax: (5255) 55499021
jorozcoh@servidor.unam.mx

Guatemala

Bolaños Parada, Óscar Edmundo
Presidente
Tribunal Supremo Electoral
Teléfono: (502) 2253-1206
Fax: (502) 2232-03-86
abolanos@tse.org.gt

Landaverry Estrada, Roberto
Coordinador del Programa
Acción Ciudadana
Teléfono: (502) 2331-7566 al 9
Fax: (502) 23317576
participacionciudadana@accionciudadana.org.gt

Honduras

Aguilar, Augusto
Magistrado
Tribunal Supremo Electoral
Teléfono: (504) 2324574
Fax: (504) 2399867
aaguilar@tse.hn

Casco Callejas, Guillermo
Coordinador Área Democracia y Gobernabilidad
Federación de Organizaciones para el Desarrollo (FOPRIDEH)
Teléfonos: (504) 239-8455 / 239-8433
Fax: (504) 239-9364
cascocallejas@foprideh.org

Illescas Oliva, Jorge
Asesor del Movimiento Cívico
FOPRIDEH
Teléfono: (504) 239-8455
Fax: (504) 239-9364
ligiaillescas@hotmail.com

Nicaragua

Courtney, Roberto
Director
Ética y Transparencia
Teléfono: (505) 270-7831
Fax: (505) 2703536
courtney@cablenet.com.ni

Serrano González, Gabriela
Directora en Perú
Instituto Republicano Internacional
Teléfono: (511) 4461976
Fax: (511) 4463480
gserrano@iri.org

Panamá

Arias Arosemena, Karen
Asesora
Tribunal Electoral
Teléfono: (507) 507-8993
Fax: (507) 507-8522
karias@tribunal-electoral.gob.pa

Barakat, Jorge
Secretario Asuntos Legales y Representación
ante el Consejo Nacional de Partidos
Partido Panameñista
Teléfono: (507) 270-7777
Tel/fax: (507) 300-6149
jbarakatpitty@justice.com

Pinilla Quinzada, Luis
Asesor
Tribunal Electoral
Teléfono: (507) 507-8910
Fax: (507) 507-8522
lpinilla@tribunal-electoral.gob.pa

Sinclaire, Sharon
Magistrada Suplente
Tribunal Electoral de Panamá
Teléfono: (00507) 507-8993 / 8913
Fax: (00507) 507-8522
sharon@tribunal-electoral.gob.pa

Paraguay

Bareiro, Line
Miembro de la Asamblea General
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Teléfono: (0059521) 225-000
Fax: (0059521) 213-246
line@rieder.net.py
linebareiro@gmail.com

Zacarías Cubilla, Francisco
Magistrado
Tribunal Electoral Circunscripción Electoral de Alto Paraná
Tribunal Superior de Justicia Electoral
Teléfono: (59561) 574-445
Fax: (59561) 570161
dstefano@cu.com.py

Perú

Alayza Sueiro, Santiago
Intership
IDEA Internacional
Teléfono: (511) 4404092
Fax: (511) 4212055
santiago@agorademocratica.org.pe

Aliaga Chávez, Roxana Lizette
Responsable Movimiento «Fortaleciendo Ciudadanía»
Movimiento Manuela Ramos
Teléfono: (511) 4238840, anexo 208
Fax: (511) 4314412
raliaga@manuela.org.pe

Barandiarán Hart, Miguel
Materia Electoral
Partido Nacionalista Peruano
Teléfono: (511)3117494
mjmlbh@yahoo.com

Barreda Arias, Santiago
Secretario Nacional de Técnica Electoral
Partido Aprista
Teléfonos: (511) 6163000 / 3122 / 98006922
defensadelvotopap@yahoo.com

Beingolea Delgado, Alberto
Secretario Nacional Asuntos Electorales
Partido Popular Cristiano
Teléfono: (511) 99959912
abeingolea@yahoo.com

Campos Rodríguez, César
Conductor Programa «Mesa Central»
Instituto de Radio y Televisión del Perú-TV Perú
Teléfono: (511) 6190707, anexo 2301
camcesar@gamil.com

Chú Villanueva, Magdalena
Jefa Nacional
Oficinal Nacional de Procesos Electorales (ONPE)
Teléfonos: (511) 315-4801 / 315-4818
Fax: (511) 315-4809
mchu@onpe.gob.pe

De Loayza Guillén, Miguel Ángel
Presidente Tribunal Nacional Electoral
Partido Aprista Peruano
Teléfono: (511) 3495949
migueldeloayza@mail2peru.com

Díaz Peralta, Gilberto
Secretario General
Partido Perú Posible
Teléfono: (511) 2624873
Fax: (511) 2624873
gilbertodiazperalta@hotmail.com

Fernández Jerí, Antonio
Asesor/Consultor/Docente universitario
Congreso de la República/Academia de la Magistratura
Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza
Teléfono: (511) 96536969
fernandezjeri@hotmail.com

Giraldo Liza, Jorge
Subgerente de logística
ONPE
Teléfono: (511) 4170654
jgiraldo@onpe.gob.pe

Lozada Bonilla, Alfredo
Presidente del Tribunal Electoral
Partido Popular Cristiano
Teléfono: (511) 4461035
Fax: (511) 4460686
alfredolozabonilla@hotmail.com

Medina Masías, Percy
Secretario General
Transparencia
Teléfono: (511) 4113234/4413995
pmedina@transparencia.org.pe

Pease, Henry
Profesor Principal
Pontificia Universidad Católica del Perú
Teléfono: (00511) 626-2000, anexo 5383
Fax: (00511) 626-2815
hpease@pucp.edu.pe

Ramos Calle, Fidel
Secretario Nacional
Coordinadora Nacional Independientes
Teléfono: (511)5743145
fidelramos2@hotmail.com

Saldaña Ramírez, Jorge
Periodista
Diario El Comercio
Teléfono: (00511) 346500
Fax: (00511) 4260810
jsaldaña@comercio.com.pe

Sandoval Ruiz, Fernando
Personero Técnico Titular
Partido Solidaridad Nacional
Teléfono: (511) 3152440
Fax: (511) 4539351

Tello Alfaro, José
Consultor
Jurado Nacional de Elecciones
Teléfono: (511) 3111700, anexo 2142
jtello@jne.gob.pe

Terrones Ordinola, Rosa Lissi
Asistente Coordinador Administrativo
y de Asuntos Materiales Críticos
Subgerencia de Operaciones Electorales ONPE
Teléfonos: (511) 5316298 / 5312845, anexo 3022 / 990330948
rterrones@onpe.gob.pe

Tillit Roig, María Elena
Subgerente de Programación de Procesos Electorales
ONPE
Teléfonos: (511) 4170456 / 995955814
Fax: (511) 4170457
metillit@onpe.gob.pe

Tuesta Soldevilla, Fernando
Profesor. Director del Instituto de Opinión Pública
Pontificia Universidad Católica del Perú
Teléfono: (511) 6262000, anexo 4335
tuesta@elolivar.org

Valenzuela González, Carlos
Presidente de Asuntos Electorales
Acción Popular
Teléfono: (511) 5671279
cvalenzuela@hotmail.com

República Dominicana

Aquino Rodríguez, José Ángel
Magistrado
Junta Central Electoral
Teléfono: (001-809) 5310143
Fax: (001-809) 5395219
jose.aquino@jce.do

Cabreja Polanco, Javier
Director Ejecutivo
Participación Ciudadana
Teléfono: (001-809) 685-6200
j.cabreja@pciudadana.com

Castillo Lugo, Darío
Secretario Político
Partido Revolucionario Dominicano (PRD)
Teléfono: (001809) 5625086
dariocastillolugo@hotmail.com

Guilliani Valenzuela, John
Magistrado
Junta Central Electoral
Teléfono: (001-809) 5310470
jguilliani@hotmail.com

Selman, Ana
Directora Técnica / Programa de Formación Gerencia Política
Centro de Gobernabilidad
Instituto Tecnológico de Santo Domingo
Teléfono: (001-809) 567-9271, anexo 396
Fax: (001-809) 5666651
aselman@intec.edu.do

Uruguay

Levrero Alvariza, Elsa
Periodista
Montecarlo TV, Canal 4
Teléfono: (005982) 9245601
Fax: (005982) 9249473
emlao@aol.com

Rodríguez, Renán
Vicepresidente
Corte Electoral
Teléfono: (005982) 915-9802
Fax: (005982) 916-4328
renanro@yahoo.com

Venezuela

Nunes, Luis Fernando
Director para el Perú
Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales
Teléfonos: (511) 4225288 / 4422224
Fax: (511) 4225288
lnunes@ndi.org.pe

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro de Asesoría y Promoción de América Latina (CAPEL)

Cuéllar Martínez, Roberto
Director Ejecutivo
IIDH
Teléfono: (506) 2340404
Fax: (506) 2340955
rcuellar@iidh.ed.cr

Echeverría, Luis
IIDH/CAPEL
Periodista
Teléfono: (502) 24130370
Fax: (502) 24130370
lecheverriaf8@yahoo.com

González Arias, María Lourdes
Oficial de Programas
IIDH/CAPEL
Teléfono: (506) 2340404
Fax: (506) 2340955

Thompson Jiménez, José
Director
IIDH/CAPEL
Teléfono: (506) 2340404
Fax: (506) 2340955
jthompson@iidh.ed.cr

Valverde Gómez, Ricardo
Oficial de Programas
IIDH/CAPEL
Teléfono: (506) 2340404
Fax: (506) 2340955
rvalverde@iidh.ed.cr

Vincenzi Guilá, Sofía
Oficial de Programas
IIDH/CAPEL
Teléfono: (506) 2340404
Fax: (506) 2340955
svincenzi@iidh.ed.cr

Evaluación general del XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

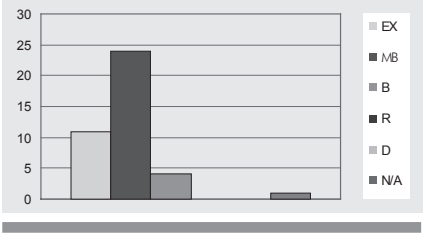
No. de formularios: 40

EX = Excelente; MB = Muy bueno; B = Bueno;
R = Regular; D = Deficiente; MD= Muy Deficiente

Aspectos académicos

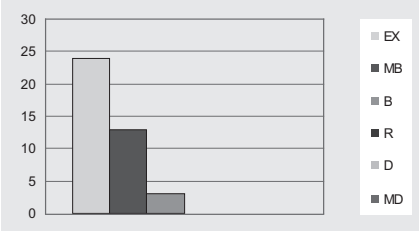
Cumplimiento de objetivo

EX	MB	B	R	D	N/A
11	24	4			1



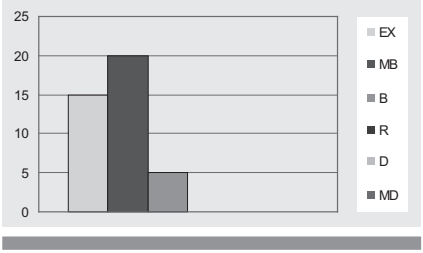
Cumplimiento del programa académico

EX	MB	B	R	D	MD
24	13	3			



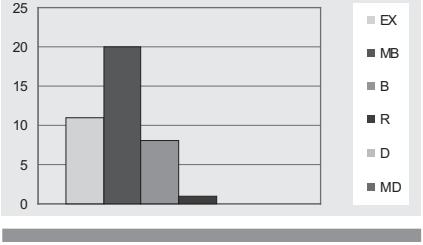
Relevancia de los contenidos tratados en relación con el eje temático

EX	MB	B	R	D	MD
15	20	5			



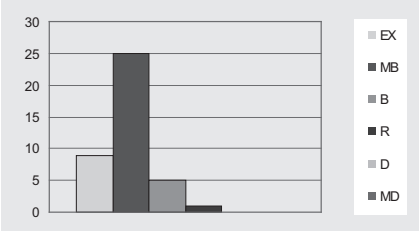
Utilidad de la metodología y las actividades para la comprensión del eje temático

EX	MB	B	R	D	MD
11	20	8	1		



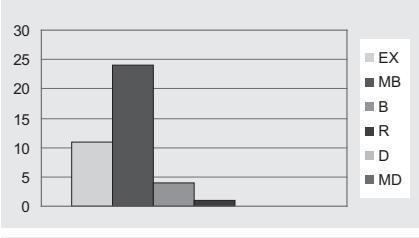
Desempeño de conferencistas / panelistas

EX	MB	B	R	D	MD
9	25	5	1		



Comprensión integral del eje temático

EX	MB	B	R	D	MD
11	24	4	1		

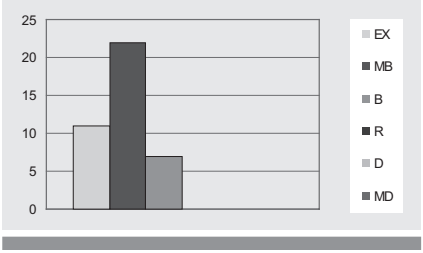


Aspectos académicos

Reacción del participante

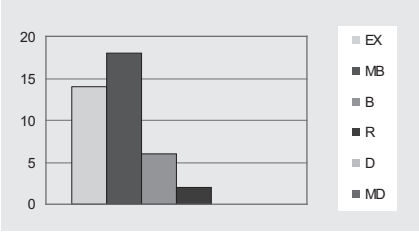
Aprendizaje generado

EX	MB	B	R	D	MD
11	22	7			



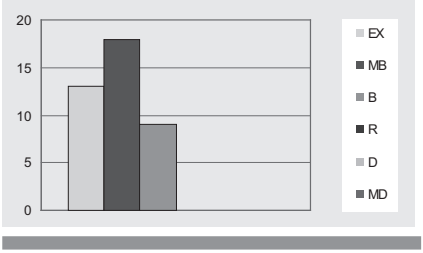
Relación e intercambio entre participantes

EX	MB	B	R	D	MD
14	18	6	2		



Funcionalidad de lo aprendido para su aplicación

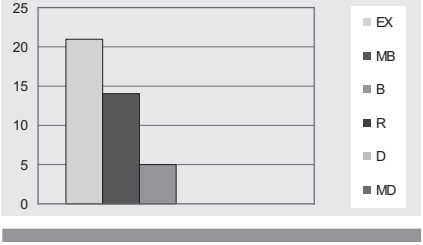
EX	MB	B	R	D	MD
13	18	9			



Actividades especiales

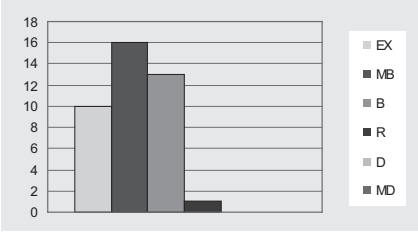
Utilidad de conocer publicaciones del IIDH y CAPEL

EX	MB	B	R	D	MD
21	14	5			



Posibilidad de conocer avances teóricos en proyectos de investigación e informes

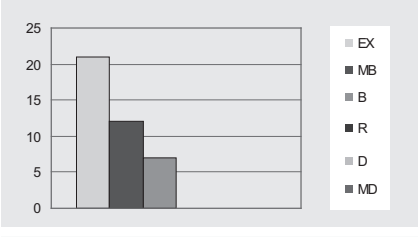
EX	MB	B	R	D	MD
10	16	13	1		



Modalidades pedagógicas

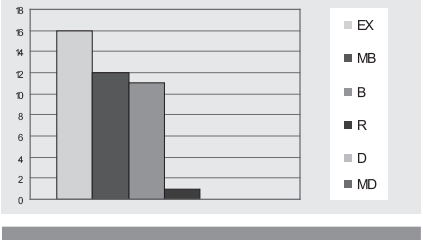
Conferencias / Paneles

EX	MB	B	R	D	MD
21	12	7			



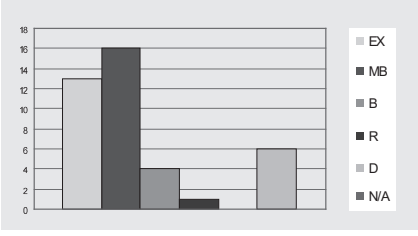
Trabajo en grupos / relatoría

EX	MB	B	R	D	MD
16	12	11	1		



Relatoría general

EX	MB	B	R	D	N/A
13	16	4	1		6

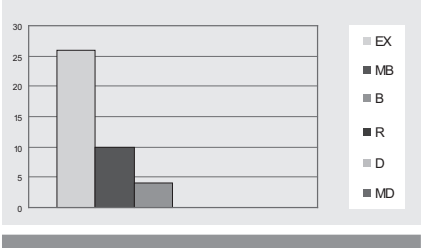


Aspectos logísticos

Recursos físicos y materiales

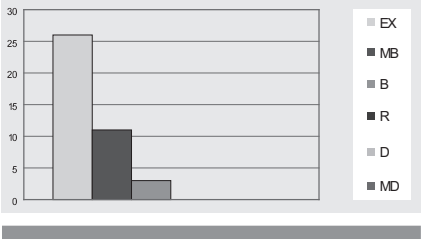
Espacio físico

EX	MB	B	R	D	MD
26	10	4			



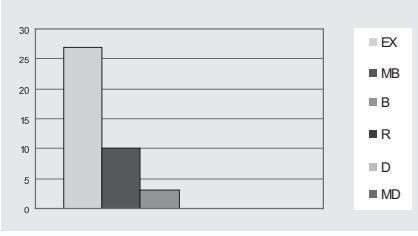
Mobiliario y equipo

EX	MB	B	R	D	MD
26	11	3			



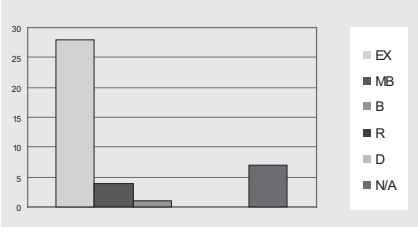
Materiales de trabajo

EX	MB	B	R	D	MD
27	10	3			



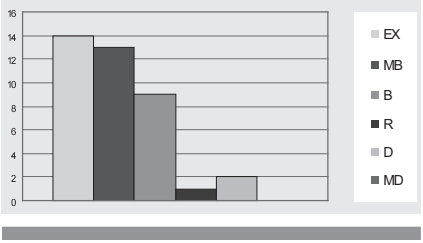
Alojamiento

EX	MB	B	R	D	N/A
28	4	1			7



Comidas

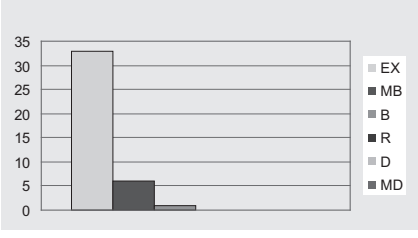
EX	MB	B	R	D	MD
14	13	9	1	2	



Aspectos de organización

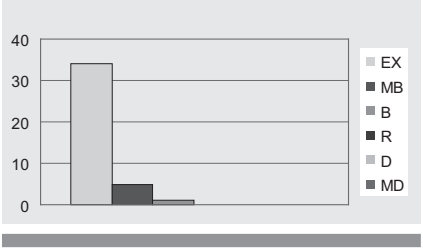
Apoyo administrativo

EX	MB	B	R	D	MD
33	6	1			



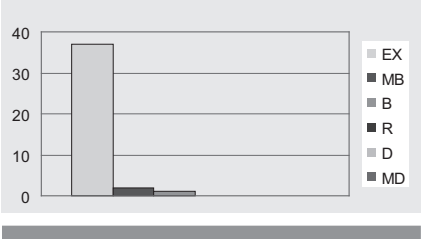
Organización general

EX	MB	B	R	D	MD
34	5	1			



Trato del personal del IIDH / CAPEL

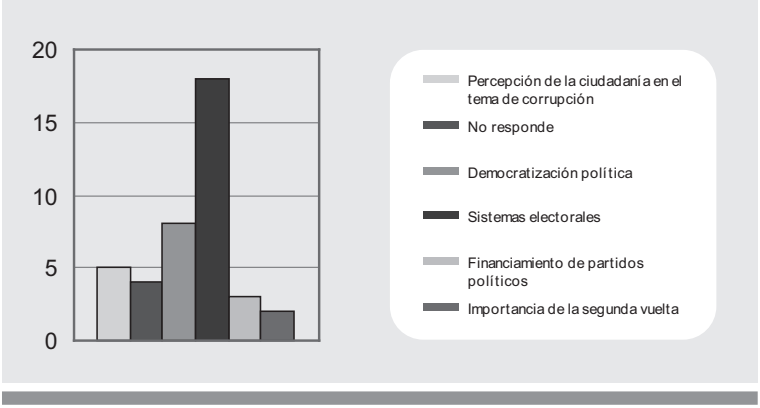
EX	MB	B	R	D	MD
37	2	1			



Preguntas abiertas

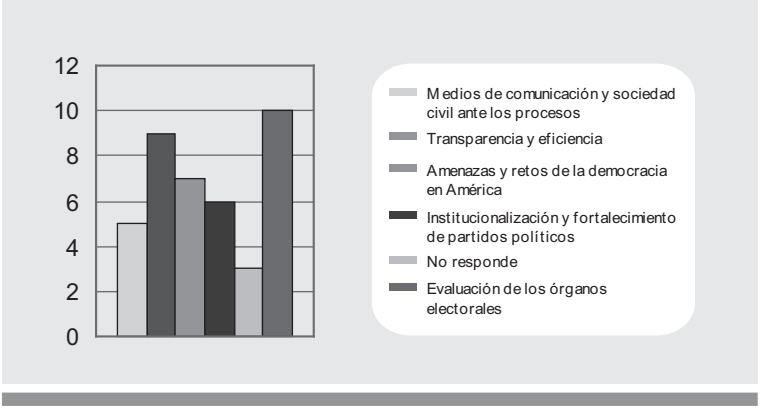
Entre los temas tratados, mencione aquellos (máximo tres) que le parecieron más relevantes en relación con su trabajo e indique por qué lo considera así

Percepción de la ciudadanía en el tema de corrupción	5
No responde	4
Democratización política	8
Sistemas electorales	18
Financiamiento de partidos políticos	3
Importancia de la segunda vuelta	2



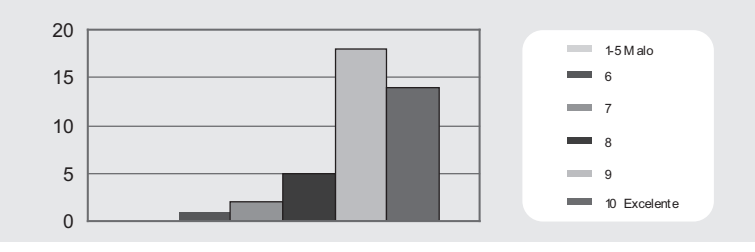
Si se realizara otro foro similar sobre el mismo tema, ¿qué aspectos o problemas específicos deberían tratarse o profundizar?

Medios de comunicación y sociedad civil ante los procesos	5
Transparencia y eficiencia	9
Amenazas y retos de la democracia en América	7
Institucionalización y fortalecimiento de partidos políticos	6
No responde	3
Evaluación de los órganos electorales	10



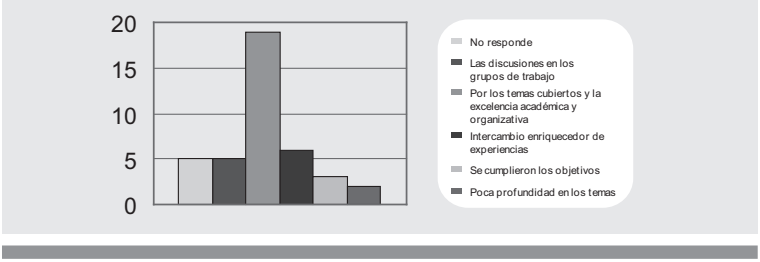
En relación con este Curso, el foro en general le pareció:

1-5 Malo	
6	1
7	2
8	5
9	18
10 Excelente	14



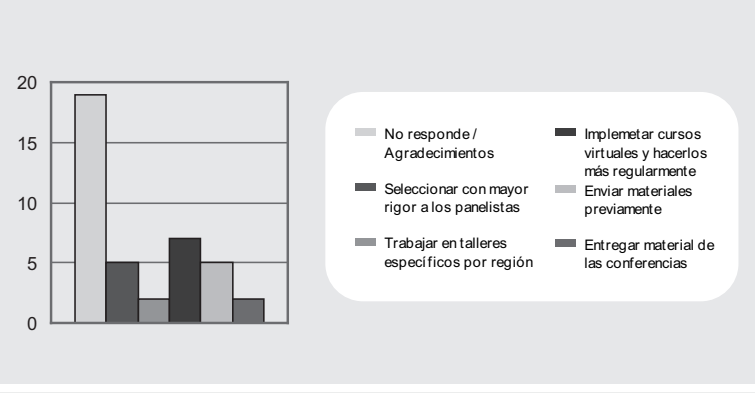
Razones

No responde	5
Las discusiones en los grupos de trabajo	5
Por los temas cubiertos y la excelencia académica y organizativa	19
Intercambio enriquecedor de experiencias	6
Se cumplieron los objetivos	3
Poca profundidad en los temas	2



Agregue cualquier comentario que usted consideraría de utilidad para el IIDH / CAPEL

No responde / Agradecimientos	19
Seleccionar con mayor rigor a los panelistas	5
Trabajar en talleres específicos por región	2
Implemetar cursos virtuales y hacerlos más regularmente	7
Enviar materiales previamente	5
Entregar material de las conferencias	2



Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General
(2007 - 2009)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Mónica Pinto
Vicepresidenta

Margareth E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

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

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Paolo G. Carozza
Luz Patricia Mejía
Felipe González
Florentín Meléndez
Víctor E. Abramovich
Clare Kamau Roberts
Paulo Sérgio Pinheiro

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Cecilia Medina-Quiroga
Diego García-Sayán
Manuel E. Ventura Robles
Sergio García-Ramírez
Leonardo Franco
Margarette May Macaulay
Rhadys Abreu Blondet

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

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