

SERIE
CUADERNOS DE
CAPEL

Autores:

Zetty Bou
Costa Rica

Carmen Gloria Valladares
Chile

Walter Araujo
El Salvador

Lorenzo Córdova
México

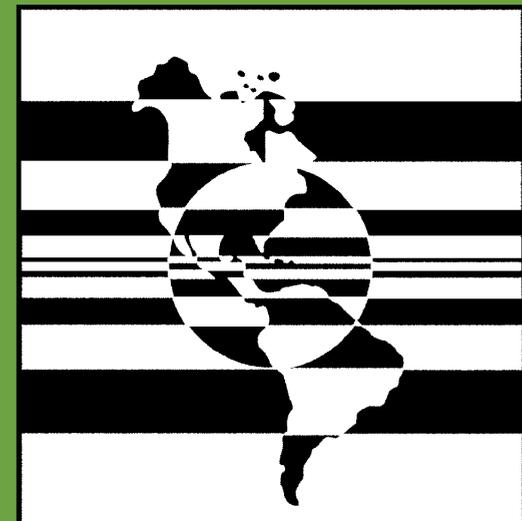
Percy Medina
Perú

José Enrique Molina
Venezuela

52 CUADERNOS DE CAPEL

**Resultados Electorales Ajustados.
Experiencias y lecciones aprendidas**

Varios autores



IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



Asdi
AGENCIA SUECA
DE COOPERACION
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO



**RESULTADOS ELECTORALES AJUSTADOS.
EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS**

SERIE
CUADERNOS DE
CAPEL

**RESULTADOS ELECTORALES AJUSTADOS.
EXPERIENCIAS Y LECCIONES APRENDIDAS**

IIDH-CAPEL
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
2008

Primera edición

© IIDH-CAPEL, Costa Rica, 2008

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

321.8

I59p Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Resultados Electorales Ajustados: experiencias y lecciones aprendidas / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : IIDH, 2008

116 p. 14X21 cm. -- (Cuadernos de CAPEL; N° 52)

ISBN 978-9968-917-81-0

1. DEMOCRACIA 2. ELECCIONES 3. DERECHOS HUMANOS

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

Equipo productor de la publicación:

José Thompson
María Lourdes González Arias
Coordinación académica

Zetty Bou
Carmen Gloria Valladares
Walter Araujo
Lorenzo Córdova
Percy Medina
José Enrique Molina
Autores

Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH
Diseño, diagramación y artes finales

Masterlitho S.A.
Impresión

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: uinformacion@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

Índice

| | |
|---|-----|
| Presentación | |
| <i>Roberto Cuéllar M.</i> | 9 |
| Elecciones en América Latina (2005-2006): desafíos y lecciones para la organización de procesos electorales | |
| <i>José Enrique Molina</i> | 13 |
| Resultados electorales ajustados: un desafío para las democracias electorales de América Latina. Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización electoral: el caso chileno | |
| <i>Carmen Gloria Valladares</i> | 29 |
| Resultados electorales ajustados: el caso de Costa Rica, elecciones presidenciales del 5 de febrero de 2006 | |
| <i>Zetty Bou</i> | 39 |
| Resultados electorales ajustados: un desafío para las democracias electorales de América Latina: el caso de El Salvador | |
| <i>Walter Araujo</i> | 60 |
| Resultados ajustados: una mirada desde la experiencia peruana | |
| <i>Percy Medina</i> | 70 |
| Elecciones competidas: las lecciones del caso mexicano (2006) | |
| <i>Lorenzo Córdova</i> | 91 |
| Reseñas curriculares de los autores..... | 113 |

Presentación

Durante las últimas décadas, en América Latina y el Caribe los organismos electorales se han ido consolidando como instituciones confiables, garantes de la voluntad popular expresada en las urnas. Tanto sus funciones como los mecanismos de designación de sus integrantes, han sido objeto de numerosas reformas legales y de una minuciosa depuración, con el objetivo de constituirlos en entidades legítimas ante la ciudadanía y de fortalecer, por medio de su acción, la institucionalidad democrática. Como bien ha señalado Jaramillo... “en estas organizaciones se ha depositado gran confianza, esperando que ellas sirvan como instrumentos para sanear los procesos electorales y contribuyan a la institucionalización de la vida política en los países latinoamericanos”¹.

En virtud de este proceso de fortalecimiento, actualmente las funciones de los órganos electorales van más allá de la organización de las elecciones. Se han constituido en instituciones con un amplio rango de labores administrativas, registrales, jurisdiccionales y de control, no solo del proceso electoral en sí, sino también en relación con el desempeño de los actores políticos. Sin duda alguna, su labor es decisiva para el afianzamiento de la convivencia democrática.

En el cumplimiento de sus funciones, los organismos electorales latinoamericanos y del Caribe han ido enfrentando retos de diferente índole: asegurar el buen desarrollo de las campañas y las jornadas electorales; superar, en algunos países, las desconfianzas derivadas de experiencias fraudulentas del pasado; velar por la correcta aplicación de la normativa electoral; asegurar la equidad en el derecho a la participación electoral, entre otros. Sobre estos retos, se impone

¹ Jaramillo, Juan (2007). “Órganos Electorales Supremos”. En: Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson (edit.). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

el que se refiere a su responsabilidad central: la de asegurar que la voluntad popular se exprese libremente en las urnas, y que ésta sea respetada.

Los últimos procesos electorales celebrados en la región a partir de 2006, colocaron a los organismos electorales en una delicada posición, derivada de los ajustados resultados obtenidos en las urnas. En efecto, en México, Perú, Costa Rica, Chile, El Salvador y Venezuela, se vivieron momentos de gran expectación por la definición de la contienda electoral. Los organismos electorales se convirtieron, a partir de la etapa del escrutinio, en los actores principales de estas elecciones, toda vez que ellos fueron los encargados de dirimir su resultado en escenarios muy vulnerables, en donde los actores políticos vigilaban, literalmente, hasta el último movimiento de las instituciones electorales.

Claramente, un escenario de resultados muy ajustados le suma al proceso electoral una serie de elementos que no se consideran con igual intensidad cuando la brecha entre los contendientes es muy alta. Así, la revisión de las actas, de los votos impugnados, y de las decisiones del organismo electoral, adquiere una relevancia extraordinaria y se constituyen en objeto de una cuidadosa vigilancia. El organismo electoral, por tanto, debe actuar con extremo profesionalismo y cautela, con el único objetivo de que sus acciones sean legítimas y dirigidas al respeto de la voluntad de la ciudadanía.

Este Cuaderno de CAPEL pretende precisamente analizar el tema de los resultados ajustados, desde la perspectiva de la experiencia de los órganos electorales. Se busca, con esta entrega, analizar las actuaciones técnicas y políticas que asumieron estos organismos ante los retos derivados del resultado de las urnas. De igual forma, se pretende que los casos analizados sirvan de referente y escuela para otros organismos electorales que puedan enfrentar situaciones similares en el futuro.

Para concluir, quisiéramos reafirmar las tres condiciones indispensables para que las instituciones encargadas de la administración de las elecciones salgan fortalecidas de estos procesos: primero, deben actuar con prontitud y transparencia, para evitar

el cuestionamiento de sus acciones; segundo, su actuación debe ajustarse estrictamente a lo establecido en la legislación electoral; y por último, la imparcialidad debe prevalecer en toda sus acciones. Una actuación guiada por estos principios, sin lugar a dudas, es decisiva para el afianzamiento del acuerdo alrededor de la relevancia de los organismos electorales y de la institucionalidad democrática.

*Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo*

Elecciones en América Latina (2005-2006): desafíos y lecciones para la organización de procesos electorales

*José E. Molina V.
Universidad del Zulia, Venezuela*

Introducción: Procesos electorales y calidad de la Democracia

La llamada tercera ola de democratización (Huntington, 1991) comenzó en América Latina en 1978. En ese momento sólo había en la región tres democracias relativamente consolidadas (Colombia, Costa Rica y Venezuela). Desde entonces, y por las siguientes décadas del Siglo XX, la discusión relativa a la democracia en América Latina se centró en los mecanismos para propiciar su establecimiento y consolidar su estabilidad. En el Siglo XXI, y a pesar de que aún algunos países presentan problemas de estabilidad democrática, el eje de la discusión tiende a moverse hacia el tema de la calidad de la democracia y a la evaluación de los resultados de los gobiernos.

En un trabajo conjunto con Daniel Levine hemos indicado que el nivel de la calidad de la democracia viene dado por “la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a los gobernantes, y por la medida en que estos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular” (Levine y Molina, 2007). De esta definición resulta que el grado de calidad de los procesos electorales es una de las dimensiones que definen la calidad de la democracia, y por ello en la medida en que estos se realizan en mejores condiciones de información, imparcialidad y libertad, mayor será la calidad de la democracia. Lo importante

en nuestro caso es que ésta es la dimensión en que están llamados a incidir los organismos electorales, y por lo tanto es de nuestro interés determinar aquellos aspectos de la “decisión electoral” que requieren seguirse desarrollando o ajustarse para contribuir a elevar la calidad de la democracia.

Los procesos electorales ocurridos en América Latina entre noviembre de 2005 y diciembre de 2006, particularmente las doce elecciones presidenciales², nos brindan una experiencia útil para determinar aquellos aspectos resaltantes en función de la calidad de la democracia, especialmente los que aparecen como puntos problemáticos y sobre los cuales los acontecimientos del período sirven para basar en ellos sugerencias y recomendaciones. A continuación nos referiremos a ellos. Comenzaremos, en primer lugar, señalando los aspectos que aparecieron conflictivos como consecuencia de elecciones de resultado cerrado: conteo rápido; publicación de resultados parciales; las solicitudes de recuento de los votos y la naturaleza partidista o no partidista del organismo electoral. En segundo lugar, consideraremos los desafíos que parecen derivarse de la instauración de la reelección presidencial inmediata en la región, y las ventajas que ella conlleva para quién ejerce el poder, particularmente en el caso de democracias con institucionalidad débil. En tercer lugar abordaremos el tema relativo a la duración de los escrutinios y las exigencias de mayor celeridad. Finalmente presentaremos nuestras conclusiones.

I. Elecciones de resultado cerrado

Las elecciones presidenciales de México y Costa Rica se decidieron por una diferencia menor al 1% de los votos válidos. El segundo lugar en la primera vuelta de la elección presidencial del Perú igualmente se decidió por menos de un 1% de los votos válidos. La diferencia en las elecciones presidenciales de Honduras fue menor al 5%. Más recientemente, en el referendo sobre reforma constitucional en la República Bolivariana de Venezuela, realizado el 2 de diciembre

² Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Venezuela.

de 2007, la pregunta decisiva que incluía la reelección presidencial indefinida y la definición del Estado Venezolano como socialista se decidió por menos del 2% de los votos. Estos resultados estrechos pusieron en evidencia algunos aspectos relativos a la regulación y administración de los procesos electorales a los que es necesario prestar atención. Los consideraremos a continuación con la idea de incentivar el debate sobre ellos y sugerir algunas posibles vías para abordarlos, de modo de elevar la confianza en los procesos electorales y la calidad de la democracia.

A. Conteo rápido y encuestas de boca de urna

La práctica de los sondeos a boca de urna y de los conteos rápidos financiados por los actores políticos y los medios de comunicación es un hecho normal de los procesos electorales. Lo novedoso fue que en dos casos estos fueron contratados por los organismos electorales (Zovatto, 2007: 43). En ambos casos dado lo estrecho de los resultados en uno (México) y lo polarizado del contexto político en el otro (Ecuador), estos conteos no generaron el sosiego esperado y por el contrario terminaron generando o alimentando la desconfianza en el resultado del proceso electoral.

La posibilidad de un resultado cerrado está siempre presente, y los conteos rápidos, así como los sondeos a boca de urna, siempre tienen un margen de error que claramente puede estar por encima de la posible diferencia. La consecuencia de ello es que si el resultado es cerrado, como ocurrió en varios casos, los conteos rápidos no son confiables y tienen una alta probabilidad de predecir el resultado equivocado, y aún cuando dieran el resultado correcto, el candidato que es declarado perdedor antes del conteo oficial, puede verse tentado a ver en estas predicciones un intento de preparar a la opinión pública para escamotearle el triunfo.

En todo caso, la experiencia con los “conteos rápidos” contratados por los organismos electorales en el período analizado parece aconsejar que no se utilice esta modalidad, y que el organismo electoral se comprometa sólo a la difusión de resultados oficiales con base en el escrutinio. Los resultados parciales no deberían

nunca presentarse oficialmente como una antelación o predicción del resultado final, sino como lo que son, escrutinios parciales no necesariamente representativos del total.

Los conteos rápidos y los sondeos de boca de urna privados obviamente no tienen problema, y deberían permitirse, como usualmente se hace, luego de cerrados los centros de votación o emitido el primer boletín oficial, sin que ello comprometa en absoluto al organismo electoral.

B. Emisión de resultados parciales

Otro aspecto que tiende a resultar problemático en situaciones de resultados estrechos es la emisión de escrutinios parciales. Es muy probable que cambie una o varias veces el orden de los candidatos. En algunos casos se ha considerado que esta situación perjudica la confianza en el resultado y que por lo tanto lo más aconsejable sería tener prudencia y no emitir boletines hasta tener escrutado un porcentaje muy alto de los votos, de modo que reflejen una tendencia definitiva.

El problema con esta solución es que con un resultado estrecho cualquier porcentaje de votos escrutados todavía puede dar un resultado que resulte revertido al final. Con el agravante de que el retardo en emitir la información puede en sí mismo, como en efecto ha ocurrido, ser un estímulo a la desconfianza. En Venezuela el Consejo Nacional Electoral ha decidido sólo emitir su primer boletín cuando considere que la tendencia expresada en el mismo es irreversible. Como consecuencia, en el referendo para la reforma constitucional del 2 de diciembre de 2007, a pesar de que la mayoría de los centros de votación estaban automatizados, y de que las últimas mesas de votación cerraron cerca de las nueve de la noche, debido a lo estrecho del resultado el primer boletín se produjo después de la una de la mañana del 3 de diciembre, cuando ya las tensiones políticas estaban a punto de explosión, y corrían en el país todo tipo de rumores. Es cierto que la explosión política no se produjo, pero siempre queda la duda respecto a si la emisión de boletines parciales no hubiera permitido, por una parte, evitar las múltiples suspicacias que se produjeron

producto de la demora y, por la otra, conducir la publicación del escrutinio de forma más sosegada al resultado final.

Ante este dilema parecería aconsejable atender a las especificidades de cada contexto político, sin embargo pudiera sugerirse como regla general el que se emita toda la información que se tenga en el tiempo en que se vaya produciendo, teniendo cuidado de indicar las áreas geográficas de las cuales provienen los escrutinios parciales, y advirtiendo que los cómputos pueden variar conforme vayan sumándose nuevos datos. Es decir, el camino más seguro para mantener la confianza es el de la mayor transparencia, siempre explicando con claridad que se trata de resultados parciales que no prejuzgan el resultado final.

C. Solicitud de recomtar los votos

Los resultados estrechos vienen en forma casi inexorable acompañados por solicitudes para que se proceda a un recuento total de los votos. Creo que la experiencia del período en consideración tiende a demostrar que no proceder al recuento genera suspicacias y alimenta los reclamos de fraude. Es obvio que los organismos electorales, tanto los administrativos como los judiciales, deben atenerse a lo establecido en el ordenamiento jurídico, pero ello no obsta para que, en primer lugar, se recomiende que los requisitos para solicitar el recuento de los votos sean razonablemente accesibles cuando hay resultados estrechos, o incluso que el recuento sea obligatorio; y en segundo lugar, que la interpretación de las normas debe tomar en cuenta los principios de transparencia y legitimidad, de modo que, en la medida que la norma lo permita, se le de la interpretación más favorable a la realización del recuento. El recuento generará confianza. Negarlo siempre alimentará la suspicacia.

D. Naturaleza del organismo electoral y credibilidad de los resultados

Los acontecimientos relacionados con los comicios de resultado estrecho también parecen ratificar el efecto que sobre la confianza

en los procesos electorales tiene la naturaleza de los organismos electorales, particularmente en momentos de tensión política, tal como había sido indicado por la literatura (Molina y Hernández, 1999; Hernández, 2006).

En un trabajo anterior hemos planteado y apoyado empíricamente la hipótesis según la cual los organismos electorales de composición no partidista y cuyos miembros gozan de consenso entre todos los actores políticos, están en mejores condiciones de transmitir y mantener la confianza de los electores que aquellos organismos electorales de composición partidista, cuyos miembros no gozan de consenso por parte de los todos los actores políticos principales (Molina y Hernández, 1999).

En las elecciones del período analizado, las dos con el resultado más estrecho parecen confirmar esta hipótesis. Son los casos de Costa Rica y México. En ambos países el resultado de la elección presidencial se decidió por menos del uno por ciento. En el caso de Costa Rica los resultados fueron finalmente aceptados por la oposición. En México, por el contrario, el candidato derrotado no aceptó los resultados como legítimos, produciendo un serio problema para la gobernabilidad del país.

Una diferencia entre ambos países, aunque no la única, es que mientras en Costa Rica el organismo electoral siguió gozando de un amplio consenso y de una no cuestionada naturaleza no partidista, en México se modificó la integración del organismo electoral sin el acuerdo del partido del principal candidato de oposición, a raíz de lo cual se generó la desconfianza que culminó en el desconocimiento de los resultados de la elección presidencial.

El contraste entre estos dos casos nos sugiere que tiene mucha importancia el que los organismos electorales mantengan la confianza de los actores políticos, y que esto es mucho más factible si los mismos son integrados de una manera claramente no partidista, con el consenso de los actores políticos.

Es bueno recordar que la integración no partidista implica que los miembros del organismo deben haber sido designados en función de su reconocida capacidad para actuar en forma imparcial, cada uno

de ellos, y no como representantes de partido. Ello implica que el consenso de los actores políticos debe recaer sobre cada uno de los miembros en el sentido de que confíen en su imparcialidad individual. Un organismo integrado con base a la representación partidista podría, al comienzo, contar con consenso de los partidos que se ponen de acuerdo para designar sus miembros, pero es evidente que cada partido confía en sus propios representantes y no en los otros. Lo más probable es que un organismo de este tipo (integración con base a representación partidista), derive en alianzas de los representantes de unas organizaciones para excluir a los otros, de modo que rápidamente podría perder la confianza de los excluidos en la alianza. Esto es mucho menos probable en el caso de organismos de integración no partidista, tal como los definimos anteriormente

E. Resultados estrechos y escrutinio automatizado

Los resultados estrechos tienden a afectar severamente la eficacia del escrutinio automatizado, en cuanto a celeridad se refiere, en el caso de sistemas que lo combinan con mesas o casillas de escrutinio manual, o de escrutinio automatizado sin conexión en línea. A este punto nos referiremos más adelante al considerar el caso de la automatización del voto y del escrutinio.

II. Reelección presidencial inmediata

A partir de 1990, como un efecto asociado a la des-institucionalización del sistema de partidos y la personalización de la política, comienzan a ocurrir en algunos países de la región procesos constituyentes o de reforma constitucional que en varios casos introducen la reelección inmediata del presidente de la república. A diferencia de situaciones de no-reelección o de reelección no inmediata, la institución de la reelección inmediata genera una tensión en el proceso electoral, debido a que el mandatario en ejercicio es al mismo tiempo candidato.

Todos nuestros países tienen como un valor la “imparcialidad” de los procesos electorales. Uno de los componentes de este principio

de “imparcialidad” o “igualdad de oportunidades”, es que no haya ventajismo oficial mediante el uso de los recursos públicos en favor de los funcionarios candidatos o de sus partidos. Evitar el ventajismo, garantizar la igualdad de oportunidades, e impedir el uso de los recursos públicos con fines electorales, son objetivos principales de los organismos electorales. ¿Es posible cumplir estos objetivos cuando hay una situación de reelección inmediata? ¿Qué nos dicen los resultados electorales? ¿Hay que tomar medidas especiales para impedir el ventajismo del presidente candidato?

En esta sección vamos a examinar los resultados electorales del período considerado, poniéndolos en perspectiva, para ver si hay en ellos algún indicio de que los resultados de las elecciones son distintos en los casos de reelección presidencial inmediata. Si encontráramos que en los casos de reelección inmediata los gobiernos ganan las elecciones en una proporción superior o muy superior a los casos en que no hay reelección presidencial inmediata, deberíamos examinar los casos más de cerca porque ello sugeriría que de alguna manera pudieran estarse presentando situaciones de ventajismo. Consideramos ventajismo la utilización por parte del funcionario candidato, o de sus partidarios, de las instituciones o recursos públicos para promover o aumentar las posibilidades de éxito de su candidatura. La Ciencia Política ha encontrado que los funcionarios candidatos, aún en las mejores condiciones de imparcialidad y honestidad, tienen ventaja, son usualmente más conocidos que sus adversarios y se benefician de la percepción de que tienen experiencia (Flanigan y Zingale, 2006: 201, 217). Pero una cosa es esta ventaja que pudiéramos considerar natural y otra el ventajismo. Si ocurriera que en nuestra región los resultados para los candidatos presidentes son muy superiores a los que obtienen los partidos de gobierno en situaciones de no reelección inmediata, entonces deberíamos mirar más de cerca y afinar los controles porque habría la posibilidad, no necesariamente la certeza, de que estemos ante situaciones de ventajismo y no sólo de la ventaja natural que da el ejercicio del cargo. Veamos en primer lugar qué nos dicen los resultados electorales.

A. Alternancia y reelección presidencial inmediata

En un análisis comparado entre las elecciones en los países industrializados y las democracias de América Latina y el Caribe hasta 1995, encontramos que en los países industrializados los gobiernos ganaron 70% de las elecciones. En contraste, en los países de América Latina y el Caribe los gobiernos democráticos ganaron sólo el 32% de las elecciones ocurridas hasta 1995, contando a partir de la última reinstauración de la democracia. Es decir, en América Latina y el Caribe los gobiernos tendían a perder las elecciones con mucha mayor frecuencia que en los países industrializados, y eran derrotados en una proporción sumamente alta, superior a las dos terceras partes de las veces (Molina, 2001).

Veamos que ocurrió en las elecciones presidenciales de América Latina desde noviembre de 2005 a diciembre de 2006. Se excluye Haití porque la suya fue una elección de re-fundación de la democracia respecto a la cual no podría hablarse de victoria o derrota del gobierno anterior. Fueron entonces once elecciones presidenciales. De estas once elecciones el gobierno ganó en cinco (45%) y perdió en seis (55%). Cuando distinguimos entre las elecciones en que no estaba en juego la reelección inmediata de aquellas en que sí lo estaba, encontramos una situación muy interesante para nuestro análisis. De ocho elecciones en que el presidente en ejercicio no buscaba la reelección, el partido del presidente electo en las elecciones anteriores ganó en dos (25%)³, y perdió en seis (75%)⁴. Este resultado mantiene la tendencia que se presentó hasta 1995: una alternancia frecuente.

La situación cambia radicalmente cuando miramos el resultado de las elecciones en que estuvo presente la opción de reelección inmediata. De las tres elecciones, el gobierno las ganó todas (100%)⁵. Dado el reducido número de casos, antes de llegar a alguna conclusión, es útil que veamos cuál ha sido el resultado de las elecciones con reelección presidencial inmediata en América Latina a partir de 1990 y hasta diciembre de 2006. Es decir durante la presente época de re-

³ Chile y México.

⁴ Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Perú.

⁵ Venezuela, Brasil y Colombia.

surgimiento del personalismo político. Se efectuaron doce elecciones en las que el presidente en ejercicio era candidato. El gobierno ganó diez de ellas (83%)⁶, y sólo perdió en dos ocasiones (17%)⁷.

Como vemos, la tendencia hacia la alternancia, tomando la región como un todo, cambia radicalmente cuando está presente la opción de reelección presidencial inmediata. En esta circunstancia los gobiernos resultan casi invencibles, y ganan las elecciones con una frecuencia muy superior a la que ocurre en las elecciones donde no hay posibilidad de reelección presidencial inmediata. Como lo dijimos arriba, esto no indica necesariamente que en todos los casos haya estado presente el ventajismo, pero sugiere que habría que mirar con mucho cuidado porque ese pudiera ser el caso.

Es bueno precisar que no estamos sugiriendo que cuando el partido, o la coalición de gobierno, gana la elección presidencial en forma repetida ello sea necesariamente producto del ventajismo. Hay otras variables que podrían explicar un resultado como este, por ejemplo: que la alternativa de oposición esté electoralmente bloqueada porque es percibida por el electorado como extremista (el típico caso de la Italia de Post-Guerra, y probablemente también el de El Salvador contemporáneo), o porque la oposición es identificada con el régimen dictatorial anterior (posiblemente el caso chileno en las primeras elecciones post-Pinochet); una bonanza económica prolongada, etc. Lo que queremos apuntar es que debemos mirar con cuidado este hecho de “cuasi-imbatabilidad presidencial en reelección inmediata”, porque una de las posibles causas pudiera ser el ventajismo.

⁶ Alberto Fujimori en Perú (dos veces: 1995 y 2000), Hugo Chávez en Venezuela (dos veces: 2000 y 2006), Joaquín Balaguer en República Dominicana (dos veces: 1990 y 1994), Alvaro Uribe en Colombia (2006), Carlos Menem en Argentina (1995), Fernando Henrique Cardoso (1998) y Luis Ignacio “Lula” da Silva en Brasil (2006).

⁷ Daniel Ortega en Nicaragua (1990), e Hipólito Mejía en República Dominicana (2004).

B. La reelección presidencial inmediata entraña ventajas implícitas y peligros de ventajismo

Como vimos en la sección anterior los resultados de las elecciones presidenciales son muy diferentes, en cuanto a las posibilidades del gobierno y la oposición, entre situaciones de no reelección inmediata y aquellas en que la misma está presente. De acuerdo a las consideraciones que hicimos al comienzo de esta sección, el hecho de que los gobiernos sean prácticamente invencibles en situaciones de reelección inmediata y que ocurra todo lo contrario cuando éste no es el caso, nos invita a encontrar las causas de ello.

El ejercicio del cargo genera ventajas implícitas no necesariamente anti-democráticas, como por ejemplo, la familiaridad de la población con el candidato; pero esto por sí sólo no parece suficiente para explicar el radical cambio de tendencia, ni mucho menos el que las posibilidades de que el gobierno gane la elección sean muy superiores, incluso a las de países con democracias consolidadas.

Una posible explicación, preocupante, es que las instituciones en algunas de nuestras democracias no sean lo suficientemente fuertes o autónomas para impedir el “ventajismo” que afecta la igualdad de oportunidades. Si las instituciones no ejercen los controles necesarios es altamente probable que la “ventaja” del candidato presidente incluya entre sus componentes el manejo de los recursos públicos en forma directa o indirecta para ponerlos en favor de su campaña presidencial, y en los peores casos, el que se utilice las instituciones judiciales o policiales para hostigar a los oponentes.

Cómo antes dijimos, pueden existir otros factores que expliquen la cuasi-imbatibilidad de los presidentes candidatos en América Latina; sin embargo, ante este hecho cierto según los datos estadísticos, parece razonable sugerir que deberían intensificarse los controles y los mecanismos de vigilancia para asegurarnos que cualquiera que sea la razón para esta ventaja, ella no se deriva del ventajismo producto de la debilidad de las instituciones de control y en particular del organismo electoral.

III. Celeridad en los escrutinios y votación electrónica

Durante las elecciones presidenciales de 2005 y 2006, uno de los aspectos que fue objeto de polémica en algunos países es el relativo al tiempo requerido para la realización de los escrutinios. En ese sentido hubo reclamos por parte de algunos de los actores políticos en Honduras (Capel, 2007: 43), Costa Rica, México, Nicaragua y Perú (Zovatto, 2007:7), también aparecieron estos reclamos en Venezuela con motivo del escrutinio del referendo sobre reforma constitucional del 2 de diciembre de 2007. Es de notar que entre estos países están precisamente aquellos en los cuales los resultados fueron cerrados. Escrutinio cerrado y lentitud puede ser una combinación inevitable, pero también es una receta certera para alimentar la desconfianza.

En la región se ha experimentado con diversas alternativas para garantizar la rapidez de los escrutinios, algunas con mucho éxito. Quisiera detenerme en una de las más llamativas: el voto electrónico. Este se utilizó en las elecciones presidenciales de Brasil y Venezuela del período considerado, y también en el referendo venezolano sobre reforma constitucional del 2 de diciembre de 2007 sobre el que haremos algunos comentarios.

¿Qué puede lograr el voto electrónico? Dos ventajas se le han atribuido. La primera es la de la celeridad y la segunda es la de incrementar la confianza en el proceso electoral.

En cuanto a la celeridad, a mi modo de ver no hay duda de que el voto electrónico asegura una gran rapidez, con la excepción que indicaremos más adelante. La única reserva es la del costo. Los países deben valorar si el costo de utilizar el voto electrónico se justifica con la ventaja de la rapidez del escrutinio, tomando en cuenta la diferencia con las alternativas disponibles.

Ahora bien, como antes dijimos, esta rapidez del escrutinio en los casos de voto automatizado puede verse comprometida en el caso de resultados estrechos. Por ejemplo, en la votación para el referendo sobre la reforma constitucional del 2 de diciembre de 2007 en la República Bolivariana de Venezuela, a pesar de la votación y escrutinio automatizado, el Consejo Nacional Electoral demoró varias horas luego de cerradas las últimas mesas para presentar su primer

boletín comprensivo de sólo el 88% de las actas de escrutinio. Este boletín indicaba una ventaja para la opción ganadora del 1,40 % que el Consejo Nacional Electoral consideró irreversible, aún cuando faltaba el 12% de las actas por escrutar. Probablemente se llegó a esta conclusión porque se tenía información telefónica o vía fax de las actas no computadas electrónicamente.

El segundo boletín del Consejo Nacional Electoral se produjo una semana después, todavía sólo con el 94% de las actas escrutadas, ratificando el resultado del primer boletín. La demora de varias horas en dar el primer boletín en un ambiente altamente polarizado elevó el clima político casi al punto de la violencia. El retraso y la tensión generada parecen injustificables dada la utilización de un costoso sistema de voto y escrutinio electrónico. Sin embargo, esta demora, incluyendo el hecho de que a una semana todavía no se hubieran escrutado todas las actas tiene una explicación sencilla: el sistema no es totalmente automatizado. Una parte de las mesas, en los sitios más alejados y en el exterior, utilizan la votación manual; además una parte de las mesas automatizadas no está conectada en línea por vía telefónica o satelital al centro nacional de escrutinios, de modo que las actas de totalización deben ser llevadas físicamente al Consejo Nacional Electoral para su inclusión formal en el escrutinio. Como consecuencia, en caso de un resultado estrecho, el sistema depende de sus eslabones más débiles y más lentos. Es decir, cuando se utiliza el voto electrónico en combinación con el voto manual, aún cuando sea para un sector pequeño del electorado, si el resultado es estrecho serán las mesas de voto manual, o de voto automatizado sin transmisión electrónica, las que marquen la pauta en cuanto a la velocidad y confiabilidad del resultado final.

En el caso venezolano, el reconocimiento por parte del gobierno de su derrota a pesar de que faltaba el 12% de las actas por escrutar, conteniendo un número de votos bastante superior a la diferencia que separaba la opción perdedora de la ganadora, evitó que se llegara al desbordamiento político. En fin, en el caso de resultados muy estrechos, aún cuando la mayoría de los centros de votación estén automatizados, si una parte de ellos es manual o no está conectado

en línea, la ventaja natural de la automatización, que es su capacidad de producir resultados finales rápidos, se pierde.

En cuanto a la confianza en los resultados, creo que las experiencias en países como Venezuela y Estados Unidos tienden a demostrar que el voto electrónico no necesariamente supera en este aspecto al voto y escrutinio manual. La clave está en los organismos electorales, los funcionarios de mesa (casillas) y los testigos de los partidos. Si las mesas no están manejadas por personal imparcial, o al menos controlado por testigos de las fuerzas políticas, siempre será posible, por ejemplo, introducir votos de quienes no se han presentado a votar. El acta de la máquina no se puede alterar luego de producida y transmitida electrónicamente, pero antes pudieran tomarse medidas que afecten la imparcialidad de los procesos. Es decir, las máquinas no son invulnerables al fraude, aún en el caso de que se hayan realizado todas las pruebas usuales al software y a los equipos. En condiciones de alta polarización sólo la integración de los organismos electorales, a todos los niveles, de forma que garantice la imparcialidad, puede generar la confianza necesaria.

En resumen, el voto electrónico efectivamente puede resolver problemas de lentitud en los escrutinios excepto en la circunstancia arriba planteada, pero no resolverá por sí sólo el problema de la confianza en los resultados.

IV. Conclusiones

La calidad de los procesos electorales y de la democracia han avanzado en América Latina desde el comienzo de la llamada “tercera ola de democratización” a finales de los setenta (Huntington, 1991), sin embargo es también evidente que al día de hoy existen claras diferencias entre los países de la región como puede comprobarse, por ejemplo, observando la evaluación de la vigencia de los derechos políticos que anualmente presenta la organización Freedom House (<http://www.freedomhouse.org>). Estas diferencias nos indican que aunque algunos países presentan un elevado nivel de calidad de la democracia, otros se encuentran en niveles medios o relativamente bajos. El análisis de la calidad de la democracia realizado por Levine

y Molina (2007) confirma estas afirmaciones, y revela que aún en los países con mejores niveles en la región todavía hay un margen importante para seguir progresando.

Una de las dimensiones de la calidad de la democracia en las que existe margen para el progreso, es precisamente la relativa a la calidad de la decisión electoral y de los procesos concomitantes. El análisis que hemos realizado de los procesos electorales presidenciales de América Latina nos ha permitido resaltar algunos aspectos de tensión, en los que parece posible aprender tanto de los éxitos como de los problemas para seguir avanzando en el perfeccionamiento de nuestras democracias.

Entre las recomendaciones que parecen surgir de nuestro análisis están: evitar la contratación por parte de los organismos electorales de conteos rápidos o a boca de urna; emitir resultados parciales oficiales dejando claro que los mismos no son necesariamente representativos del comportamiento electoral del país; tener como regla la realización de recuentos totales en caso de resultados estrechos si así lo solicita el candidato perdedor; procurar que los organismos electorales sean de carácter no partidista o, al menos, que la mayoría de sus miembros tenga la confianza de las principales organizaciones políticas; intensificar los controles en los casos de reelección presidencial inmediata para impedir que pudieran utilizarse los recursos e instituciones del gobierno para dar ventaja al candidato presidente y, finalmente, tener presente que existen diferentes vías para obtener el grado de que se requiere en los escrutinios, una de las cuales es el voto electrónico, cuyas ventajas deben evaluarse considerando también los costos que implica.

Bibliografía

- CAPEL. 2007. Elecciones, Democracia y Derechos Humanos en las Américas: Balance Analítico. San José de Costa Rica: CAPEL-IIDH.
- Flanigan, William y Nancy Zingale. 2006. *Political Behavior of the American Electorate*. Edición Once. Washington, DC: CQ Press.
- Hernández, Janeth. 2006. “Organización Electoral y Credibilidad”. *Cuestiones Políticas* 37 (julio-diciembre): 94-110.
- Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Levine, Daniel y José Molina. 2007. “La Calidad de la Democracia en América Latina: Una Visión Comparada”. *América Latina Hoy* 45 (Abril): 17-46. P. 23.
- Molina, José. 2001. The Electoral Effect of Underdevelopment: government turnover and its causes in Latin-American, Caribbean and Industrialized Countries”. *Electoral Studies* 20 (September 2001): 427-446.
- Molina, José y Hernández, Janeth. 1999. “La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores”. Cuadernos del Cendes 41, mayo-agosto, 1999: 1-26.
- Zovatto, Daniel. 2007. “Balance Electoral Latinoamericano Noviembre 2005 – Diciembre 2006”. *Revista Elecciones* 7, Perú: 16-54.

**Resultados electorales ajustados:
un desafío para las democracias electorales
de América Latina.
Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la
organización electoral: el caso chileno**

Carmen Gloria Valladares Moyano

I. Introducción

En Chile han existido, históricamente, dos mecanismos constitucionales para resolver el conflicto electoral que se produce ante la imposibilidad de proclamar al Presidente de la República en única votación, debido a que no se ha alcanzado el porcentaje de votación requerido, esto es, la mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos.

El primero de los mecanismos, aplicado bajo la vigencia de la Constitución Política de 1925, consistía en que el Congreso Nacional elegía al Presidente de la República entre los dos candidatos que habían obtenido las dos primeras mayorías relativas. En la práctica, el Poder Legislativo respetó inequívocamente la voluntad popular. Luego del debate propio de esta sede, se limitó a ratificar al candidato que había obtenido la mayoría de votos.

Esta situación tuvo lugar en la elección de 1946, en que fue electo Gabriel González Videla; en la de 1958, en que resultó electo Jorge Alessandri Rodríguez, y en la de 1970, en la que fue elegido Salvador Allende Gossens.

A partir de 1999, bajo la vigencia de la Carta Fundamental de 1980, el asunto comenzó a resolverse mediante el mecanismo de ballottage o segunda vuelta, la cual se realiza a los treinta días siguientes de la

primera votación. Esta elección queda circunscrita a los dos candidatos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas⁸.

La segunda vuelta electoral fue aplicada en los comicios de 1999 y 2005, en que resultaron electos Ricardo Lagos Escobar y Michelle Bachelet Jeria, respectivamente. En los casos citados, el candidato que obtuvo la mayoría simple en la primera votación fue electo posteriormente Presidente de la República.

Para el sistema electoral, el hecho que se produzcan votaciones ajustadas, que exista una escasa diferencia de votos entre uno y otro candidato, es un enorme desafío, en el que no sólo se pone a prueba el funcionamiento de los organismos electorales, desde el punto de vista de la administración electoral, sino que también está en juego la confianza que el electorado deposita en las instituciones encargadas de dar a conocer los resultados oficiales de la voluntad manifestada por la ciudadanía.

La estrechez de los resultados de una elección puede dar lugar a que los participantes en ella requieran la intervención del órgano validador a través de la interposición de reclamaciones electorales, sea para obtener la rectificación de escrutinios o la nulidad de un acto electoral viciado.

En este contexto, resulta de vital importancia que los conflictos electorales sean objeto de una resolución rápida, oportuna y eficaz de parte de los órganos encargados, de manera de evitar que la tardanza que eventualmente genere la decisión de estos conflictos, y la consecuente demora en el proceso de entrega de los resultados finales, cause incertidumbre en la población y se ponga en entredicho la actuación de los organismos electorales administrativos o jurisdiccionales.

La experiencia de nuestro país, desde la época en que se retomó la elección democrática de las autoridades, cuyos primeros comicios presidenciales se realizaron en Diciembre de 1989, ha sido tranquila y sin mayores complicaciones, lo que puede atribuirse a diversos factores.

⁸ Ver artículo 26 de la Constitución Política de la República de Chile.

En primer lugar, el conteo de los votos está diseñado en varias etapas sucesivas a cargo de diversos estamentos sociales. El más básico está a cargo de los integrantes de la propia mesa receptora de sufragios, conteo público al que pueden asistir los apoderados de los partidos políticos interesados y cualquier ciudadano. No es extraño que los votantes de una determinada mesa concurran al final del día a presenciar el escrutinio, cuya validez es ampliamente reconocida por la comunidad y por los actores políticos. El segundo conteo está a cargo de los Colegios Escrutadores, integrados por los presidentes de las mesas receptoras que resulten sorteados para componerlos. Estos se reúnen al día siguiente de la elección y su función consiste en contabilizar la votación de un máximo de doscientas mesas receptoras de sufragios. Finalmente, el escrutinio general de la elección o plebiscito se realiza en el Tribunal Calificador de Elecciones, organismo a cargo de conocer de esta labor y de proclamar a los candidatos que resulten electos.

Otro factor que puede considerarse es que en las elecciones presidenciales, no obstante haberse resuelto –las dos últimas– a través del mecanismo de ballotage, las diferencias de votos entre los candidatos, tanto en primera como en segunda vuelta, no ha sido de tal magnitud que puedan determinar el cambio del resultado de la elección. Más adelante se analizará el resultado de la última elección presidencial de Diciembre de 2005.

Finalmente, los actores políticos del país y la propia ciudadanía han dado un permanente y amplio reconocimiento a las instituciones electorales, de manera que éstas gozan de una gran credibilidad por parte de la sociedad.

II. Resultados de la elección presidencial de 11 de diciembre de 2005

Analizaremos a continuación las elecciones presidenciales efectuadas en Diciembre de 2005.

La última elección presidencial chilena se verificó en dos instancias: una primera vuelta, celebrada el 11 de Diciembre de 2005,

en la cual se postularon los candidatos Sebastián Piñera Echenique, del Partido Renovación Nacional; Michelle Bachelet Jeria, del Partido Socialista, en representación de la Concertación de Partidos por la Democracia; Tomás Hirsch Goldschmidt, del Partido Humanista y Joaquín Lavín Infante, del Partido Unión Demócrata Independiente. Luego hubo una segunda vuelta, celebrada el 15 de Enero de 2006, entre los dos candidatos más votados en la primera ronda: Sebastián Piñera Echenique y Michelle Bachelet Jeria.

Los resultados del 11 de diciembre mostraron una holgada diferencia entre los dos candidatos más votados. En efecto, la candidata con mayor votación, Michelle Bachelet, alcanzó un 45,96% de los votos, mientras que Sebastián Piñera obtuvo un 25,41% de los sufragios. Como se observa, la diferencia entre ambos candidatos fue de poco más del 20%.

No obstante, los resultados sí fueron ajustados entre los candidatos que obtuvieron la segunda y tercera mayoría, poniendo una cuota de incertidumbre sobre quién sería el candidato que acompañaría a Michelle Bachelet en una segunda ronda electoral.

En efecto, el candidato Joaquín Lavín, quien obtuvo el tercer lugar, logró el 23,22% de la votación, con una diferencia de tan sólo 2,19% respecto de Piñera, lo que representaba una diferencia de 150.000 votos aproximadamente.

En la segunda votación, Piñera obtuvo un 46,50% de los votos válidamente emitidos y Bachelet, quien resultó en definitiva electa, un 53,50%, acortándose la diferencia entre ambos candidatos a tan sólo 480.000 sufragios.

Como datos complementarios al análisis, es necesario tener presente que la población nacional a la época era de 16.432.674 habitantes.

La votación ciudadana se refleja en el cuadro que sigue:

| | Inscritos | Votantes | Votación válidamente emitida |
|----------------|-----------|-----------|------------------------------|
| PRIMERA VUELTA | 8.220.893 | 7.207.278 | 6.942.041 |
| SEGUNDA VUELTA | 8.220.893 | 7.162.345 | 6.959.413 |

* Funcionaron 32.957 mesas receptoras de sufragios.

III. Comentarios relativos a lo ajustado de los resultados

Nos detendremos principalmente en el análisis del resultado ajustado que se dio entre Sebastián Piñera, del Partido Renovación Nacional y Joaquín Lavín, del Partido Unión Demócrata Independiente. Como se indicó, entre ellos existió una diferencia de tan sólo 150.000 votos, ocupando el segundo y tercer puesto respectivamente.

Chile cuenta con un sistema político multipartidista, existiendo actualmente un total de nueve partidos políticos legalmente constituidos⁹, los que se encuentran agrupados en diversas coaliciones. Las principales que existen en el país son la denominada Concertación de Partidos por la Democracia, alianza de centroizquierda conformada por el Partido Demócrata Cristiano (DC), el Partido por la Democracia (PPD), el Partido Socialista (PS) y el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD); y la Alianza por Chile, conformada por los partidos de derecha Renovación Nacional (RN) y Unión Demócrata Independiente (UDI).

El hecho de que la legislación chilena señale que es electo Presidente de la República el candidato que obtenga la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos en primera vuelta, o aquél que obtenga el mayor número de sufragios de entre los dos de más alta votación en una segunda vuelta, ha provocado que los partidos políticos acostumbren presentar un candidato único por bloque o coalición, a fin de aumentar sus posibilidades de éxito electoral. Tal es el caso de lo ocurrido en las elecciones presidenciales de 1999, en las que en segunda vuelta se enfrentaron Ricardo Lagos Escobar, candidato único de la Concertación de Partidos por la Democracia, y Joaquín Lavín, candidato único de la Alianza por Chile. De igual manera ocurrió en las elecciones presidenciales de 1989 y 1993,

⁹ Según el Registro de Partidos Políticos del Servicio Electoral, los partidos políticos legalmente constituidos en Chile son: Renovación Nacional, Partido por la Democracia, Unión Demócrata Independiente, Partido Demócrata Cristiano, Partido Socialista de Chile, Partido Comunista de Chile, Partido Radical Socialdemócrata, Partido Humanista y Partido Regionalista de los Independientes.

cuando ambas coaliciones compitieron presentando un candidato único.

A lo anterior se suma la existencia en Chile de un sistema binominal de elección parlamentaria¹⁰, el cual lleva también a los diversos partidos políticos a agruparse a fin de obtener la mayor representatividad posible en el Parlamento. Ello ha generado pactos electorales que han devenido en alianzas políticas estables.

En las elecciones presidenciales de 2005, la Concertación de Partidos por la Democracia mantuvo esta práctica, presentando como candidata única a Michelle Bachelet, mientras que la Alianza por Chile sufrió una división entre sus dos únicos partidos integrantes, presentando cada uno de ellos un candidato representativo del mismo.

Esta escisión de la coalición de centro derecha, incidió claramente en la intención de voto, y explica lo ajustado de los resultados entre el segundo y el tercer lugar. En efecto, la votación de los adherentes tradicionales a este sector político se dividió y debieron optar entre dos candidatos muy fuertes y competitivos. Uno de ellos fue Sebastián Piñera, quien anteriormente había sido Senador por la Región Metropolitana y había ocupado el cargo de Presidente de su partido. El otro, Joaquín Lavín, había sido candidato en la elección presidencial anterior y obtenido una gran votación, disputando la Presidencia de la República, en segunda votación, con Ricardo Lagos.

La votación obtenida en primera vuelta por los dos candidatos de la Alianza por Chile, fue superior a la alcanzada en esa misma instancia por la candidata de la Concertación de Partidos por la Democracia,

¹⁰ El artículo 109 bis de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, Ley N°18.700, que consagra el sistema binominal en Chile, señala que: "...el Tribunal proclamará elegidos Senadores o Diputados a los dos candidatos de una misma lista, cuando ésta alcanzare el mayor número de sufragios y tuviere un total de votos que excediere el doble de los que alcanzare la lista o nómina que le siguiere en número de sufragios.

Si ninguna lista obtuviere los dos cargos, elegirá un cargo cada una de las listas o nóminas que obtengan las dos más altas mayorías de votos totales de lista o nómina, debiendo el Tribunal proclamar elegidos Senadores o Diputados a aquellos candidatos que, dentro de cada lista o nómina, hubieren obtenido las más altas mayorías...".

lo que no había sucedido en las anteriores elecciones. Ello significa que la contienda entre los candidatos de un mismo sector político fue tal, que arrastró votación incluso de otros sectores, probablemente de los sectores más de centro de la Concertación de Partidos por la Democracia y de los sectores humanistas. Sin embargo, ya para la segunda vuelta, la coalición no logró aunar sus fuerzas, lo que provocó que el caudal de votos de Lavín no fuese traspasado en su totalidad hacia el candidato Piñera, perdiendo este sector la carrera hacia la presidencia, y resultando electa en definitiva Bachelet por una diferencia de 480.000 votos aproximadamente.

Esta elección representó una novedad en los procesos electorales chilenos, pues fue la primera vez en que la primera vuelta debía ser revisada, no sólo desde el punto de vista de la determinación de si un candidato alcanzaba o no más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, y en consecuencia debía llamarse a una segunda votación, sino que además cobró relevancia el hecho de verificar cuál de los candidatos quedaba en segundo lugar. Cabe señalar que en la elección presidencial de 1999, la diferencia entre el segundo y el tercer candidato fue de aproximadamente cuarenta y cinco puntos porcentuales.

Sin embargo, pese a considerarse que la votación fue ajustada, dicha cercanía entre los presidenciables no fue determinante, de tal manera que la calificación de la elección fue efectuada de manera eficiente por el Tribunal Calificador de Elecciones, con ausencia absoluta de reclamos electorales, repitiéndose la misma situación en la calificación efectuada con motivo de la segunda vuelta electoral.

IV. Actuaciones de la institucionalidad pública, de los actores políticos y sociales

El organismo encargado de la calificación y proclamación del Presidente de la República es el Tribunal Calificador de Elecciones, que está integrado por cinco Ministros, de los cuales cuatro son actuales Ministros en ejercicio de la Corte Suprema de Justicia, y un quinto deriva de la vertiente parlamentaria. Se trata de un órgano de

rango constitucional, autónomo e independiente, de funcionamiento permanente¹¹.

Dado que el plazo de calificación es igual para llamar a segunda votación que para proclamar al Presidente electo, en la práctica, para el Tribunal no resulta más o menos gravoso, desde el punto de vista administrativo, que se verifique cualquiera de estas circunstancias.

Para cumplir con el mandato constitucional en el tiempo estipulado –quince días– el Tribunal ha debido implementar una serie de procedimientos jurisdiccionales y administrativos que detallaremos brevemente:

Los procedimientos jurisdiccionales se relacionan con la interposición de reclamaciones electorales, de modo que el Tribunal monitorea, vía fax y teléfono, a través de todo el país, la existencia y número de reclamos electorales que se han presentado y se adoptan todas las medidas necesarias para que sean enviados a la brevedad al Tribunal. Una vez que la reclamación ha ingresado, es asignada a un relator, que será el encargado de dar cuenta al Tribunal Pleno, en la misma audiencia en que se proceda a la calificación de las mesas que se impugnan.

Los procedimientos administrativos dicen relación con la revisión total de la votación emitida en el país, comenzándose por la clasificación de las Actas de Mesa Receptora de Sufragios¹². En cada mesa se deben llenar dos actas con los resultados de la votación, una de las cuales debe ser dirigida al Tribunal Calificador de Elecciones y la otra debe ser entregada al Presidente de la respectiva mesa, para su posterior presentación al Colegio Escrutador que corresponda.

Posteriormente, se confeccionan los cuadernillos de calificación que contienen la información de los resultados de cada mesa de sufragios, con indicación precisa de si existió en ésta algún tipo de anomalía, la que es analizada por el Tribunal para determinar las

¹¹ Ver artículo 27 de la Constitución Política de la República de Chile y Ley N°18.460, Orgánica Constitucional sobre el Tribunal Calificador de Elecciones, de 15 de Noviembre de 1985.

¹² Ver Ley N°18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, de 6 de Mayo de 1988.

correcciones a que haya lugar y que conformarán los resultados oficiales de la elección.

En relación a las actuaciones de los partidos políticos en Chile éstos cumplen un rol determinante en los procesos electorales, especialmente el día de la votación, a través de los denominados “apoderados de mesas” que tienen por función observar el procedimiento, formular objeciones, exigir que se deje constancia en actas, objetar la identidad de los electores, sin que ningún vocal pueda negarles su derecho a voz.

Muchos son los actores sociales que en Chile cumplen tareas en los procesos electorales y son respetados y valorados por la ciudadanía en los cometidos asignados. Entre ellos podemos destacar a los medios de prensa, a la defensa civil, a la empresa de traslado de las actas de mesas receptoras de sufragios, a los vocales de mesa que han trabajado siempre, con excepción de la última elección presidencial, en forma gratuita.

V. Lecciones aprendidas y conclusiones

Los procesos electorales que se han desarrollado en Chile desde el retorno de la democracia han sido normales, tranquilos, transparentes y ampliamente reconocidos por la comunidad. No ha habido, a nivel de comicios presidenciales, contiendas electorales en que se hayan presentado resultados ajustados, en la medida que esta escasa diferencia de votos pueda significar la proclamación de uno u otro candidato.

Sin embargo, y a pesar de no haber existido las disputas electorales estrechas de que se viene hablando, los actores sociales han reconocido la idoneidad de las instituciones encargadas de validar los actos electorales, de manera que esta circunstancia ha restringido la interposición de reclamaciones de nulidad o de rectificación de escrutinios, clara manifestación de la confianza depositada en los organismos electorales chilenos.

Además, contribuye a esta legitimación de la comunidad, el hecho de que el sistema de calificación de los procesos electorales nacionales

en Chile está diseñado de tal manera que todos los participantes en el proceso electoral, electores, candidatos, partidos políticos, etc., pueden intervenir en el conteo y análisis de la votación emitida, a lo que debe sumarse que en la cúspide de esta pirámide escrutadora de la votación, se encuentra el Tribunal Calificador de Elecciones, organismo que ha demostrado eficiencia, idoneidad y oportunidad en su misión de calificar los procesos electorales, circunstancia reconocida por los más variados actores sociales.

Pero la mayor conclusión y lección aprendida a la que se puede arribar en el proceso chileno, que redundaba en la absoluta ausencia de reclamos electorales ante el Tribunal Calificador de Elecciones, es la gran convicción de los chilenos de que la democracia es el sistema de gobierno que anhelamos y es por ello que en Chile decimos, “que es el pueblo quien cuenta sus votos”, ahí en la mesa receptora de sufragios, en presencia de los candidatos, electores, apoderados, medios de comunicación y público en general. El resultado que entrega el Ministerio del Interior, de carácter meramente informativo, el mismo día de la votación, resulta bastante cercano a los resultados definitivos, pues existe un órgano que revisará exhaustivamente y con total independencia y autonomía cada una de las votaciones emitidas en las mesas receptoras de sufragios que funcionaron en todo el país, y además, en forma oportuna, sea que vengan de territorios lejanos geográficamente como son la Isla de Pascua, el Archipiélago Juan Fernández, de la Antártica Chilena, del Valle de la Luna o del Lago Panguipulli.

Resultados electorales ajustados: el caso de Costa Rica, elecciones presidenciales del 5 de febrero de 2006

Zetty Bou

Notas introductorias

En febrero de 2006, para las elecciones presidenciales, enfrentamos en Costa Rica una situación difícil producto de una votación muy ajustada, pero de gran valor histórico: el sistema se puso a prueba, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) salió fortalecido y el resultado final fue respetado. La paz social se mantuvo.

Factor determinante para que el proceso electoral fuese exitoso en esta coyuntura, fue el esquema institucional costarricense, que en sus instrumentos legales ha buscado siempre el resguardo de las garantías electorales. En ese sentido, quiero destacar algunos aspectos relevantes para comprender la fortaleza del organismo electoral frente a la crisis que debió enfrentar en febrero de 2006.

La Constitución de 1949 que nos rige, en resguardo de las garantías electorales, estableció una serie de frenos y contrapesos estructurales y funcionales, relevantes para su efectiva protección. Por una parte, el Presidente, Vicepresidentes, Diputados y autoridades municipales son designados mediante votación universal, directa y secreta de los ciudadanos en elecciones convocadas al efecto por el Tribunal Supremo de Elecciones; la Asamblea Legislativa elige por mayoría calificada a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (veintidós en total) y a los Magistrados suplentes de cada Sala, quienes son reelectos salvo que una mayoría calificada de los diputados decida lo contrario; a su vez, son los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia quienes designan a los Magistrados Electorales. Adicionalmente, el Tribunal Supremo de Elecciones fue

dotado de potestades que garantizan su independencia de los otros poderes y órganos constitucionales¹³.

Resulta importante aclarar que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene rango constitucional de Poder de la República, y está integrado por tres magistrados propietarios y seis magistrados suplentes, todos nombrados, como se ha dicho, por la Corte Suprema de Justicia por mayoría calificada, con base en un concurso de antecedentes. Los nombramientos se realizan por periodos de seis años, pero los magistrados pueden ser reelectos por mayoría calificada, previa rendición de cuentas. Cada dos años la Corte debe elegir un propietario y dos suplentes. Para las elecciones presidenciales, durante un periodo de dieciocho meses que van desde un año antes hasta seis meses después de las elecciones, dos de los Magistrados Suplentes –designados al efecto por la Corte Suprema de Justicia– se integran como propietarios para integrar un tribunal de cinco miembros. Cabe indicar que los magistrados electorales gozan de las mismas responsabilidades, prerrogativas e inmunidades que ostentan los miembros de los Supremos Poderes. (Artículos 100 y 101 de la Constitución Política).

Corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones hacer la declaratoria definitiva de elección de Presidente y Vicepresidentes, lo cual constituye una de las principales garantías introducidas por

¹³ **Poder Ejecutivo:** El artículo 177 de la Constitución Política asigna la elaboración del presupuesto del Sector Público, a un departamento especializado. Sin embargo indica que “...Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados por el Departamento a que se refiere este artículo...” **Poder Legislativo:** El Tribunal Supremo de Elecciones distribuye las 57 plazas de diputados que integran la Asamblea Legislativa, entre las siete provincias, de acuerdo con el último censo de población. (artículo 106 de la Constitución Política). La aprobación de cualquier proyecto de ley en materia electoral, requiere de una consulta obligatoria al TSE por parte de la Asamblea Legislativa. Para apartarse del criterio externado por aquel se requiere de mayoría calificada. (artículos 97 y 121 de la Constitución Política). Seis meses antes y cuatro después de una elección, la Asamblea Legislativa no puede convertir en leyes los proyectos sobre los cuales el TSE se hubiese manifestado en desacuerdo. (Artículo 97 citado). **Poder Judicial:** El nombramiento de los Magistrados –propietarios y suplentes- del Tribunal Supremo de Elecciones lo realiza la Corte Suprema de Justicia mediante el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. (Artículo 100 de la Constitución Política).

el Constituyente para evitar la ingerencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en ese aspecto trascendental¹⁴.

Todos los funcionarios del organismo electoral tienen prohibición político-partidaria, salvo para acudir a las urnas. Esta obligación de neutralidad también aplica en procesos electorales consultivos como el referéndum.

Adicionalmente, cabe señalar que el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense además de ser el órgano constitucional rector del proceso electoral –organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio–, e intérprete exclusivo de la Constitución Política y la normativa vigente en materia electoral, tiene a su cargo el Registro Civil, y ejerce funciones jurisdiccionales que incluyen el conocimiento del recurso de amparo electoral, actuando como juez constitucional y la tramitación de procesos contencioso electorales. Sus resoluciones no pueden ser objeto de recurso alguno salvo acción por prevaricato. (Artículos 99 y 103 de la Constitución Política), lo que constituye otra de sus fortalezas.

Asimismo, la Constitución de repetida cita incluyó, desde su promulgación, normas y principios que garantizan el ejercicio del sufragio y el respeto a la decisión popular expresada en las urnas. El Código Electoral de 1952, desarrolló esos principios e introdujo algunas regulaciones importantes para reforzar el sistema¹⁵. Mediante una reforma, consecuencia precisamente de una elección con resultados ajustados (elecciones presidenciales de 1966 a la que nos referiremos más adelante), en el año de 1969 se dispuso que las papeletas para la elección de presidente y vicepresidentes, de diputados y autoridades municipales fueran confeccionadas en diferentes colores y depositadas en urnas independientes debidamente

¹⁴ Artículo 102, inciso 8 de la Constitución Política.

¹⁵ Entre otros, establece el ejercicio del sufragio en distritos electorales, especificaciones y función del padrón-registro, impedimentos, régimen de nulidades, escrutinio y plazos para las correspondientes declaratorias, (artículos 4, 14, 29, 32, 121, 132, 142-148 del Código Electoral).

identificadas, ya que este había sido precisamente uno de los aspectos más debatidos en aquel momento¹⁶.

En nuestro país, el Registro Civil, como se ha mencionado, está adscrito al Tribunal Supremo de Elecciones y contamos con un documento de identidad único para todos los efectos civiles y electorales. El padrón electoral es publicitado, actualizado y depurado, de acuerdo con lo prescrito, con estricto apego al cronograma electoral¹⁷, excluyendo a quienes fallecen, los declarados en estado de interdicción, y aquellos impuestos de sentencias que conlleven la suspensión de derechos políticos, e incluyendo a las personas que van adquiriendo la mayoría de edad y los naturalizados que sean aptos para votar¹⁸. En el caso de quienes fallezcan después del cierre del padrón pero antes del envío del material electoral a las juntas receptoras, las comunicaciones correspondientes son incluidas en la misma caja. Si el deceso ocurre con posterioridad, se remite el telegrama correspondiente a cada junta para que sus miembros cuenten con dicho insumo durante la votación.

En un escenario de resultados ajustados, todos estos factores fueron importantes para atender con legitimidad las denuncias presentadas, y fueron la base para que el Tribunal Supremo de Elecciones concluyera exitosamente el proceso.

¹⁶ Ley No.4341 de 3 de junio de 1969, reforma a los artículos 27 y 33 del Código Electoral.

¹⁷ Artículos 22 a 25 del Código Electoral.

¹⁸ De acuerdo con el artículo 1 del Código Electoral: “*Son electores todos los costarricenses de uno u otro sexo, mayores de dieciocho años e inscritos en el Departamento Electoral del Registro Civil, con excepción de los siguientes:*

a) Los declarados judicialmente en estado de interdicción; y

b) Los que sufran sentencias que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos.

Los ciudadanos costarricenses por naturalización no podrán sufragar sino después de doce meses de haber obtenido la carta respectiva.”

I. Resumen de los hechos

¿Qué ocurrió el 5 de febrero del 2006?

En Costa Rica aplicamos un sistema de doble escrutinio, con transmisión de datos por dos vías: telemática y física.

Inmediatamente después del cierre de las urnas las Juntas Receptoras de Votos clasifican, valoran y cuentan las papeletas, en presencia de fiscales partidarios así como de observadores que se encuentren presentes. Llenan el acta de cierre correspondiente en el padrón registro, preparan el material electoral para su envío y deben cumplir tres obligaciones legales:

- 1) enviar el comunicado oficial de resultados *“por la vía más rápida con que se cuente y que el Tribunal disponga para ese efecto”* (artículo 122 del Código Electoral) con el objeto de que se pueda iniciar la comunicación de los datos provisionales,
- 2) enviar la totalidad del material electoral debidamente clasificado en saco sellado al Tribunal Supremo de Elecciones para que el mismo sirva de insumo al escrutinio definitivo (artículo 121, inciso n del Código Electoral); y
- 3) levantar una certificación de resultados, que es enviada al Tribunal, con copia para cada representante partidario (artículo 121, inciso k del mismo código).

En Costa Rica la transmisión telemática suple la necesidad de dar resultados preliminares, pero no es la que se utiliza para llegar al resultado definitivo u oficial, ya que esto se hace con base al resto de los medios físicos utilizados para consignar los datos pertinentes (papeletas, padrón registro, certificación, razones firmadas por los miembros de mesa en los sobres que contienen las papeletas, telegramas).

En procesos electorales anteriores –salvo en los comicios presidenciales de 1966, cuando el Partido Liberación Nacional (PLN) fue derrotado con una diferencia de un voto por mesa

aproximadamente¹⁹— el amplio margen entre los partidos punteros permitía proyectar ganador la misma noche de la elección, por lo que la etapa de escrutinio manual a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones no generaba mayor interés para el público. El 5 de febrero del 2006, los costarricenses nos fuimos a dormir sin conocer quien sería nuestro próximo presidente.

Ese día cerramos con 5451 mesas procesadas (88,45%) y una diferencia de 3250 votos (0.22% sea, menos de $\frac{1}{4}$ de punto porcentual) entre los dos candidatos de los partidos mayoritarios. Si el 100% de los comunicados de las juntas receptoras hubiera ingresado, el mismo día de la elección se habría podido dar un resultado total provisional sin mayor problema ya que el sistema de transmisión telemática funcionó como se esperaba. De hecho, se puede afirmar que funcionó adecuadamente, porque precisamente los filtros de seguridad se activaron conforme a lo programado.

Hubo 712 mesas de las 6163 abiertas en todo el territorio nacional, que no fue posible procesar la noche de la elección, por lo que no se pudo dar el resultado preliminar del 100% de las juntas. De esas 712 juntas, 276 remitieron el comunicado oficial telemático, pero por presentar el mismo “inconsistencias” —sea algún dato incorrecto, en relación con la información almacenada— el mecanismo de seguridad del sistema de transmisión lo rechazó canalizándolo por otra vía al registro de datos del tribunal, para su examen posterior. De las restantes 436 juntas, el resultado no se recibió del todo para su transmisión telemática, lo cual fue considerado por las autoridades electorales como “normal”, ya que a pesar de la capacitación que se da y de los instructivos que se incluyen dentro del material electoral, los miembros de mesa por cansancio, por descuido o por creatividad, colocan el instrumento —lleno o en blanco— dentro del saco sellado que va al tribunal, en lugar de remitirlo por la vía más rápida —como está regulado— al Tribunal Supremo de Elecciones.

¹⁹ En las elecciones presidenciales de 1966 con 3,015 mesas receptoras, un padrón electoral de 554,627 votantes y un 18.6% de abstencionismo resultó electo el profesor José Joaquín Trejos Fernández del Partido Unificación Nacional (coalición de los partidos Republicano y Unión Nacional) por 4220 votos.

Estas dos palabras “inconsistencias” y “normalidad”, con un contenido claro a nivel del argot electoral, manipuladas por la segunda fuerza electoral y otros grupos, con ayuda de algunos medios de comunicación, generaron cuestionamientos y dudas innecesarias dentro del proceso²⁰.

El Tribunal –para despejar la incertidumbre– inició el conteo manual con esas 712 mesas, que provenían de todo el país, pero, tal y como se advirtió a los partidos políticos y a la ciudadanía, oficialmente no resultaba posible sumar estos resultados definitivos a los provisionales, que se habían procesado la noche de la elección²¹.

Mientras en la sede del Tribunal Supremo de Elecciones eran escrutadas esas 712 juntas, el Partido Liberación Nacional (PLN) solicitó que el escrutinio definitivo de las restantes (en las que se había podido dar resultados provisionales) se hiciera, no por número de provincia –San José (1), Alajuela (2), Cartago (3), Heredia (4), Guanacaste (5), Puntarenas (6), Limón (7)–, sino por orden alfabético según el nombre de éstas –Alajuela, Cartago, Guanacaste, Heredia, Limón, Puntarenas, San José–. La finalidad de la gestión era clara: ingresar en último lugar el resultado definitivo del conteo de la provincia de San José, por ser esta no sólo la provincia con más electores, sino la que más favorecía al Partido Acción Ciudadana (PAC). El Tribunal Supremo de Elecciones denegó la petición, para no variar el orden que tradicionalmente se ha seguido durante el proceso de escrutinio²². Esto generó que durante el escrutinio manual, en

²⁰ La utilización del vocablo “inconsistencias” por parte de funcionarios electorales al explicar la imposibilidad de procesar los resultados telemáticos pendientes, que se interpretó por algunos receptores como “irregularidades” en el peor sentido de la expresión y la mención por parte del Licenciado Oscar Fonseca Montoya, presidente del TSE, de que era “normal” que hubiese algún material faltante en este como en otros procesos, que se percibió como una forma de restarle importancia o minimizar lo acontecido, generaron reacciones negativas en algunos sectores. Un análisis de dichas reacciones se puede ver en la página. www.estadistica.ucr.ac.cr/pdf/papelm.pdf

²¹ Acuerdo Sesión Ordinaria 18-2006, artículo 2º de 7 de febrero de 2006.

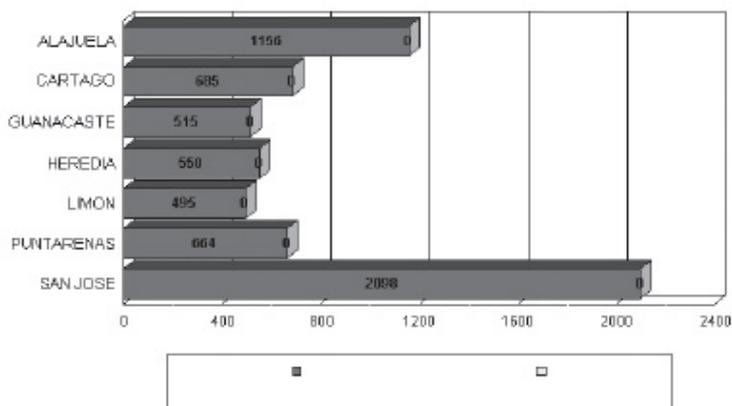
²² Artículo segundo, Sesión Ordinaria 23-2006, de 9 de febrero de 2006: “... Se dispone: El Tribunal había predefinido que, una vez escrutadas las juntas no computadas en la transmisión de datos de resultados provisionales, se seguiría el orden tradicional de escrutinio, tal y como aconteció el día de hoy, y no encuentra motivo legal para modificar su decisión. Confía en que los grupos

algunos momentos el PAC llegara a ocupar el primer lugar, creando falsas expectativas en algunos sectores. A pesar de lo anterior, esta decisión del Tribunal fue la más acertada en un escenario de resultados ajustados, y contribuyó a mantener la confianza en la institucionalidad electoral. Un cambio en el orden del escrutinio habría acelerado el conocimiento del resultado, pero también habría generado sospechas y puesto en duda la neutralidad del jerarca del órgano electoral, lo cual, a la larga, hubiera sido lo más peligroso para la estabilidad del país.

El PLN ganó las provincias de Cartago, Guanacaste, Puntarenas y Limón, de las cuales Guanacaste, Puntarenas y Limón son provincias rurales y costeras. El PAC, por su parte, ganó San José, Alajuela y Heredia, todas predominantemente urbanas y por ende más pobladas.

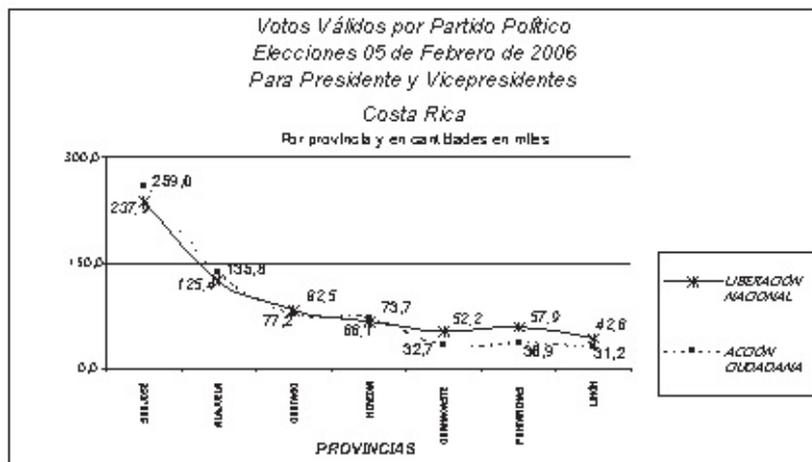
Para que el lector se pueda formar una mejor idea de la situación a que se ha hecho referencia, se incluye de seguido un cuadro extraído de la página web del TSE, que detalla la cantidad total de juntas por provincia.

CANTIDAD DE JUNTAS PROCESADAS POR PROVINCIA



contenedores asuman con la misma madurez y tranquilidad que ha mostrado la ciudadanía el desenlace del escrutinio definitivo. ACUERDO FIRME.”

Así, durante los primeros días de escrutinio los resultados favorecían al PAC por haber ganado en las provincias de San José, Alajuela y Heredia. La ventaja de este partido llegó a 33800 votos al cerrar el escrutinio de la provincia de Heredia. No obstante lo anterior, al realizar el conteo de la provincia de Guanacaste, la distancia entre los dos partidos se redujo a 14300 votos y al entrar en la provincia de Puntarenas, el PLN empezó a aventajar en forma sostenida al PAC, cerrando el conteo de esta con una ventaja de 7200 a favor del PLN. Esta ventaja del PLN, unida a la que obtuvo en la provincia de Limón, dio al final una diferencia total acumulada de 18,169 votos a su favor, lo que corresponde a una diferencia porcentual de 1.12%²³.



Este gráfico refleja las vicisitudes del escrutinio manual, conforme iban siendo contadas las mesas de cada provincia. Como vemos, el primer punto comparativo, dentro de la provincia de San José, muestra una diferencia de 21100 votos, con ventaja para el PAC; el segundo, dentro de la provincia de Alajuela, una de 10400 votos, aún con ventaja para dicho partido; en el tercer punto, ya en la provincia de Cartago la situación se invierte y tenemos una diferencia de 5300 votos a favor del PLN; en el cuarto punto, mientras se escrutaban las mesas de Heredia, el PAC vuelve a sobrepasar al PLN por 7600 votos;

²³ Información extraída de las bases de datos del TSE.

en los últimos tres puntos comparativos, ubicados todos en las otras tres provincias que ganó el PLN, la ventaja de este sobre el PAC, es de 19500, 21000 y 11400 votos respectivamente²⁴.

El TSE daba resultados parciales al final de cada día, por lo que los fiscales partidarios y los medios de comunicación llevaban el pulso del avance. La escasa diferencia cuantitativa confrontada con el creciente porcentaje de mesas escrutadas, generaba aún mayor expectativa.



Distribución Juntas Receptoras de Votos por provincia Elecciones Febrero 2006

| De la junta N° | A la junta N° | Provincia | Total de juntas por provincia |
|----------------|---------------|------------|-------------------------------|
| 1 | 2098 | San José | 2098 |
| 2099 | 3254 | Alajuela | 1156 |
| 3255 | 3939 | Cartago | 685 |
| 3940 | 4489 | Heredia | 550 |
| 4490 | 5004 | Guanacaste | 515 |
| 5005 | 5668 | Puntarenas | 664 |
| 5669 | 6163 | Limón | 495 |
| TOTAL GENERAL | | | 6163 |

²⁴ Gráfico preparado por el funcionario del TSE, Álvaro Rodríguez Troyo, siguiendo indicaciones del licenciado Jaime Madriz Muñoz, jefe de la Contraloría Electoral del TSE.

Con el gráfico y cuadro preinsertos, se complementa la información anterior, permitiendo apreciar la diferencia entre los dos partidos punteros por rangos de mesas (grupos de 500 juntas). Esta situación que se prolongó por 17 días, fue dramática para los partidos involucrados, para el país y para el propio órgano electoral. Algunos, familiarizados con el lenguaje deportivo, calificaron su conclusión como un desenlace de “muerte súbita”, otros simplemente como un final de impacto²⁵.

II. Balance de actuaciones de las instituciones públicas y los actores políticos y sociales

Como se ha indicado, en Costa Rica son órganos electorales el Tribunal Supremo de Elecciones, las Juntas Electorales y el Registro Civil que forma parte del primero (artículo 11 del Código Electoral). Cada uno de estos órganos cumplió las funciones a su cargo, durante el proceso electoral que se analiza.

Por disposición constitucional, el Tribunal puede “*dictar con respecto a la Fuerza Pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas*” (artículo 102 inciso 6). En la sesión solemne de convocatoria a elecciones, se traslada el mando de la Fuerza Pública al Tribunal²⁶.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia mantiene la competencia de control de constitucionalidad de la normativa electoral, pero es al Tribunal Supremo de Elecciones al que compete “*interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral*”, “*investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de*

²⁵ Gráfico fue elaborado por el funcionario del TSE Álvaro Rodríguez Troyo, con las instrucciones del licenciado Jaime Madriz Muñoz, jefe de la contraloría electoral, y el cuadro suministrado por esa oficina.

²⁶ El alcance de ese traslado, a pesar de ser claro para el TSE como para el Ministerio de Seguridad Pública, fue aclarado a actores externos mediante acuerdo adoptado por el Tribunal Supremo de Elecciones en Sesión Extraordinaria N° 86-2007, celebrada el 13 de setiembre de 2007 y resolución 2607-P-2007.- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. San José, a las 14 horas del 26 de setiembre de 2007.

sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas...” (Artículo 102, incisos 3 y 5 de la Constitución Política), así como conocer del recurso de amparo electoral y el contencioso electoral.

Como consecuencia de lo anterior, es al Tribunal Supremo de Elecciones al que corresponde el manejo exclusivo de los procesos electorales²⁷. Tal y como se ha señalado al inicio, esta es una fortaleza del órgano electoral y del mismo sistema.

Los partidos políticos tienen un rol fundamental en los procesos electorales no consultivos, ya que en nuestro país, solo por su medio se puede acceder a candidaturas para puestos de elección popular (artículo 74 del Código Electoral). Son también los partidos quienes tienen la primera opción para designar miembros de mesa²⁸, y los únicos que pueden nombrar fiscales para el proceso ante las juntas receptoras y para el escrutinio definitivo (artículo 96 del mismo Código). A pesar de que la acción para reclamar nulidades es pública (artículo 143 del Código Electoral), son los fiscales partidarios quienes pueden apelar contra la anulación de votos por parte de las juntas electorales (artículo 129 bis del mismo cuerpo normativo).

En el proceso electoral que se analiza, las organizaciones de la sociedad civil no jugaron un papel importante, ya que la conflictividad se canalizó a través de los partidos políticos, que presentaron numerosos reclamos ante el Tribunal. No obstante, algunos de estos grupos organizados salieron a los medios en defensa del organismo

²⁷ Las competencias de la Sala Constitucional y el TSE en materia electoral fueron delimitadas en resoluciones de la Sala números 2150-92, 3194-92, 444-92, 2004-8466, 2002-29, y del propio TSE 4-1996, 259-E-2001, 894-E-2005, 1255-M-2001, 435-E-2002, 3278-E-2000 (todas pueden ser consultadas en la página del Tribunal www.tse.go.cr)

²⁸ Artículo 49 Código Electoral.- “Las Juntas Receptoras de Votos estarán formadas por un elector delegado de cada una de los partidos inscritos en escala nacional que participaren en la elección con candidaturas inscritas...”

De unos años para acá, los partidos políticos han tenido dificultades para completar las nóminas de sus delegados en las mesas de votación, por lo que el TSE procedió a emitir un decreto denominado Reglamento de integración Extraordinaria e Instalación de las Juntas Receptoras de Votos por el TSE, derogado por el DE 09-2006 que es el Reglamento de Auxiliares Electorales, que incorporó las previsiones de aquel. El Tribunal suple la inercia o imposibilidad de los partidos políticos para integrar las Juntas, con el número mínimo de miembros requeridos, de manera tal, que si no llegan a tres en el momento de integrarlas en el papel, al juramentarse o incluso al abrir las juntas para dar paso a la votación, el TSE llena el faltante con auxiliares capacitados por el órgano electoral.

electoral, expresando su confianza en este y en la pureza del sufragio.

Los medios de comunicación colectiva sí tuvieron un papel relevante. Mantuvieron una cobertura durante todo el escrutinio y dieron espacio para que quienes cuestionaban el proceso o lo defendían expresaran sus puntos de vista, y también para que el órgano electoral pudiera aclarar oportunamente algunos puntos fundamentales.

Los ciudadanos se comportaron a la altura de una sociedad democrática madura. Esperaron el resultado con paciencia y mostraron confianza en el Tribunal Supremo de Elecciones. En contraste con algunos grupos pequeños de manifestantes que se apostaron a protestar durante los primeros dos días de escrutinio a un costado del edificio del TSE, fueron muchas las manifestaciones públicas de apoyo a la labor del órgano electoral y de confianza en el resguardo de la pureza del sufragio y del proceso electoral mismo.

III. Reacción de los actores políticos y sociales frente a los resultados de las elecciones

Ante la inusitada situación de incertidumbre provocada por el estrecho margen entre los candidatos presidenciales más fuertes, se produjeron diversas reacciones: desde la suspensión de las celebraciones y discursos de victoria que tenían preparados los partidos en diferentes locaciones; la espera paciente y confiada en la pureza del sufragio y en la dirección del proceso a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones por parte de la mayoría de los costarricenses, y la especulación de algunos sectores y actores políticos, hasta graves acusaciones, muchas de las cuales se concretaron en denuncias, recursos y acciones de nulidad.

El salón de escrutinio, donde en sesión permanente del Tribunal se revisaban y contabilizaban uno a uno los votos, se convirtió en un campo de batalla, donde los fiscales partidarios además de vigilar que el proceso se desarrollara como correspondía, pretendían ganar lo que habían perdido sus partidos en las urnas. Cuando se presentan resultados estrechos, cada voto cuenta, y eso lo tenían claro tanto los funcionarios electorales como los representantes de los partidos políticos²⁹.

²⁹ En el salón de escrutinio son instaladas cinco mesas –en elecciones presidenciales– cada una presidida por un magistrado, auxiliado por aproximadamente 15 funcionarios del organismo electoral. Los sacos con material electoral son abiertos en presencia de los fiscales partidarios y

Para el organismo electoral, fue otra fortaleza importante la experiencia de sus funcionarios y la existencia de reglas claras para el proceso de escrutinio. Durante el escrutinio se puso en evidencia también la imparcialidad de los magistrados electorales: el voto se anula o se revalida si se dan las condiciones para ello, independientemente de a qué partido favorezca, y esto les quedó claro a los fiscales, pues fueron testigos directos y privilegiados de esa posición. Quedó también claro que los controles de calidad fueron celosamente aplicados y las actas definitivas reflejaron cada una de las incidencias que se suscitaron durante todo el proceso.

Mientras esto ocurría en el salón de escrutinio, después del cierre de cada jornada los magistrados seguían trabajando en su función de jueces electorales, para resolver en tiempo las casi 800 solicitudes y recursos presentados y poder dar la declaratoria definitiva en tiempo³⁰.

IV. Manejo de la situación por parte del Tribunal Supremo de Elecciones

De manera sintética, podemos señalar que el órgano electoral se caracterizó por manejar la crisis de la siguiente forma:

1. Con aplomo. Desde el primer momento el Tribunal Supremo de Elecciones manejó el asunto con seguridad, enviando un mensaje claro de que la situación estaba bajo control y que sabía lo que estaba haciendo.
2. Con puntualidad. La sesión solemne convocada por el Tribunal para dar los primeros resultados provisionales, se inició a la hora

se inicia el conteo de las boletas de cada partido, votos en blanco, votos nulos y sobrantes. Es función primordial del magistrado revisar los votos nulos, y los que se pretenda invalidar o revalidar en ese momento. Su decisión puede ser objetada por alguno de los fiscales, y en caso de que se mantenga la discrepancia, se pone a circular la papeleta (esto es se consulta con los otros cuatro magistrados, por encontrarse el Tribunal en sesión) y por unanimidad o mayoría se toma una decisión, que carece de ulterior recurso. Del escrutinio de cada junta bajo la supervisión del magistrado a cargo, se levanta un acta en la que se consignan las correcciones e incidencias—cuando las hubiere— y el detalle final de los votos de cada partido, votos nulos, votos en blanco y sobrantes, con copia para cada uno de los fiscales presentes.

³⁰ El artículo 102 inciso 8 de la Constitución Política obliga al TSE a “hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación”.

- programada, y los resultados que ingresaban por vía telemática se iban transmitiendo tanto en el auditorio del TSE, como en los medios de comunicación colectiva, en tiempo real.
3. Con un tribunal integrado, tanto en la presencia frente a los medios –cuando no se designaba un vocero– como al emitir acuerdos y resoluciones unánimes, al decidir asuntos relevantes.
 4. Con reglas claras. Aparte de la normativa vigente, el Tribunal emitió un documento complementario intitulado “Pautas que seguirá el TSE durante el procedimiento de escrutinio definitivo”³¹.
 5. Saliendo a los medios de comunicación colectiva en momentos clave. En este punto fue determinante la intervención contundente del Magistrado Luis Antonio Sobrado González, actual Presidente del organismo electoral, quien menos de una hora después de que el candidato del Partido Acción Ciudadana (PAC), don Ottón Solís saliera a la TV denunciando supuestas irregularidades,

31 “El Tribunal estima necesario comunicar a los partidos políticos que intervinieron en las votaciones las siguientes pautas a que se ceñirá estrictamente durante el procedimiento de escrutinio definitivo: 1.-Ayer en horas de la tarde se comunicó el último corte del programa de transmisión de resultados provisionales, con lo cual se dio por terminada la ejecución de dicho programa. En consecuencia, los resultados que se vayan dando a lo largo del escrutinio definitivo no serán incorporados a los datos de ese último corte, por tratarse de etapas diferenciadas de la última fase del proceso electoral. /2.-Aún así, se aclara que el Tribunal inició hoy el escrutinio definitivo con el examen de las juntas receptoras cuyos datos no fue posible incorporar a la transmisión de resultados provisionales./3.- El Tribunal no se pronunciará sobre los resultados finales del proceso hasta que se concluya la revisión de todas las juntas receptoras del país. Por ello, la comunicación al respecto del pleno del Tribunal con los partidos y la prensa se contraerá a hacer de su conocimiento las actas que se vayan produciendo durante las distintas jornadas de escrutinio, por tratarse de documentos públicos y por así mandarlo el artículo 4.º del Reglamento sobre la fiscalización del escrutinio./Se hace un vehemente llamado a los actores políticos a abstenerse de auto proclamaciones o anuncios anticipados de victoria electoral y esperar, con sentido patriótico y ánimo de concordia, la declaración final por parte de este Tribunal./Se solicita a la prensa colaborar con este esfuerzo del Tribunal por preservar el clima de tranquilidad que reina en la ciudadanía y a exhortar a ésta para que pacientemente mantenga la calma, amparándose en la confianza general que provoca la confiabilidad y solvencia del organismo electoral costarricense.

Notifíquese. Comuníquese a los partidos políticos mediante circular y prepare la Oficina de Comunicación y Protocolo el respectivo comunicado de prensa. ACUERDO FIRME. (Sesión Ordinaria N° 18-2006, artículo 2º, celebrada el día siete de febrero del año 2006).

cuando aún no concluía el escrutinio, salió al aire desvirtuando las afirmaciones que no eran correctas³².

6. Ejerciendo con eficiencia la función de juez electoral. En Costa Rica ese rol se desempeña de manera simultánea con el de jerarca de la administración electoral. Un total de 696 mesas fueron impugnadas -681 por el Partido Acción Ciudadana (PAC), que ocupó el segundo lugar-. En virtud de acumulación de acciones

³² Comunicado oficial del Tribunal Supremo de Elecciones en relación con las manifestaciones del Señor Ottón Solís, vertidas mediante cadena de televisión el 21 de febrero a las 8:00 p.m.

“Para tranquilidad de los costarricenses, es imperioso que el Tribunal Supremo de Elecciones recuerde que la ciudadanía ha protagonizado un admirable ejercicio cívico el pasado 5 de febrero y que el Tribunal hará lo necesario para que el veredicto de las urnas se traduzca fielmente en la designación de nuestros próximos gobernantes. Esa es nuestra función: servir de guardián de la voluntad popular, con independencia de quien resulte elegido.

Los incidentes aislados que se han presentado se están investigando y serán objeto de las sanciones oportunas. Pero los mismos no tienen la capacidad de dejar sin efecto la opción electoral de los buenos ciudadanos, en cuya defensa comprometemos nuestro nombre y mejor esfuerzo. Menos aún deslegitimar el proceso electoral como un todo.

El escrutinio que nos ocupa desde hace 12 días se ha desarrollado bajo las normas y estándares fijados por la legislación desde hace más de cincuenta años, y bajo la más atenta fiscalización partidaria. Estamos atendiendo las reclamaciones y demandas de nulidad que las partes interesadas han interpuesto, con la objetividad, transparencia y profesionalismo propio de los jueces electorales. No nos apartaremos de esos parámetros.

De manera particular cabe aclarar enfáticamente lo siguiente:

1.- No han desaparecido 5000 papeletas.

2.- Todas las juntas se han escrutado con vista del padrón registro o documento legalmente equivalente. En todo caso y en relación con las 712 mesas que se escrutaron de primero, sólo en 18 casos (y no en cien) se debió recurrir a ese documento alternativo.

3.- Esas 712 juntas no eran “inconsistentes”. Se trata de aquéllas cuyos resultados no fueron incorporados a la transmisión de resultados provisionales por no haber remitido la junta el mensaje oficial o por presentar éste —y no la junta algún defecto que impedía procesarlo.

4.- La jurisprudencia electoral (producida a través de pronunciamientos de hace cuatro años y más) ha precisado que son inaceptables las peticiones de reescrutinio que se formulen con independencia de las demandas de nulidad. Sólo son legalmente admisibles como diligencia probatoria dentro de un proceso contencioso electoral debidamente establecido, con fundamento en hechos concretos y no simples suposiciones o prejuicios.

5.- En el único caso en que esto ha sucedido hasta el momento, el Tribunal no tuvo ningún inconveniente en reescrutir una junta de Pococí de Limón. Mediante esa diligencia aparecieron las 16 papeletas que originalmente no habían sido localizadas, por haber sido insertadas por equivocación en los sacos de diputados y regidores. Por cierto, ninguna de ellas del partido demandante ni tampoco de su más cercano contendor.

Por todo lo anterior, pueden estar seguros los partidos que intervinieron en las votaciones del 5 de febrero, sus partidarios y los costarricenses en general, que en los primeros días de mayo se producirá la transición democrática del gobierno nacional y de los 81 locales.

También pueden tener la certeza de que esos nuevos gobernantes serán los favorecidos por las mayorías electorales.

Esperamos que, por el bien del país, todos los actores del proceso electoral tengan la madurez y la responsabilidad cívica de aceptarlo.”

el Tribunal Supremo de Elecciones dictó 524 resoluciones. Esto en contraste con 5 demandas de nulidad presentadas en el 2002³³. El ejercicio de una jurisdicción electoral independiente, especializada, concentrada, de una sola instancia, a cargo del TSE cobró una importancia significativa ante los resultados ajustados que se presentaron en la elección presidencial, y la consecuente conflictividad. En este caso se puso en evidencia la utilización de instrumentos jurisdiccionales, por fuerzas políticas, como factor adicional a manifestaciones recurrentes en medios de comunicación colectiva, para tratar de revertir el resultado de las votaciones y eventualmente, según algunas manifestaciones, intentar la anulación parcial o total de las elecciones³⁴.

³³ Reporte de Demandas de Nulidad Elecciones Presidente y Vicepresidentes de la República 2006: a) resultado, b) motivo del reclamo, c) número de demandas –entre paréntesis-: Rechazo de plano, tema de la reelección presidencial fue resuelto por Sala Constitucional, (2) / Rechazo de plano, alegato es falso porque escrutinio se realizó con vista en el Padrón-Registro, (4) / Rechazo de plano, alegato es falso, no existió doble sufragio, (1) / Rechazo de plano, alegato es falso, no fue comprobado con vista en el acta de apertura y cierre del Padrón-Registro, (1) / Rechazo de plano, alegato es falso, personas no firman porque así se consigna en sus cédulas de identidad, (1) / Rechazo de plano, causal de nulidad no prevista en el Código Electoral, asunto fue conocido previamente por el Tribunal, (2) / Rechazo de plano, causal de nulidad no prevista en el Código Electoral, solicitud de prueba impropcedente, (3) / Rechazo de plano, causal de nulidad no prevista en el Código Electoral, (39) / Rechazo de plano, gestión impropcedente por errado conteo de datos en el acta de escrutinio, (2) / Rechazo de plano, gestión prematura, Junta no había sido escrutada al momento de la presentación de la demanda, (2) / Rechazo de plano, impugnación constituye reiteración de gestión anterior conocida en otro expediente, (32) / Rechazo de plano, impugnación de junta presentada en forma extemporánea, (10) / Rechazo de plano, por falta de elementos probatorios, (1) / Rechazo de plano, se desestiman alegatos contra la modificación al Reglamento sobre la Fiscalización del Escrutinio, (1) / Rechazo por el fondo, ausencia de Padrón Registro y Certificación no es causal de nulidad en el Código Electoral, se escruta con la restante documentación electoral, (49) / Rechazo por el fondo, Padrón-Registro en blanco no es causal de nulidad en el Código Electoral, (188) / Rechazo por el fondo, ausencia del Padrón-Registro no es causal de nulidad en el Código Electoral, (182) / Rechazo por el fondo, gestión interlocutoria subsana parcialmente objeción, los restantes argumentos no corresponden a causal de nulidad prevista en el Código Electoral, (1) / Rechazo por el fondo, se desestiman alegatos contra el Reglamento de Integración Extraordinaria e Instalación de las Juntas Receptoras de Votos por el Tribunal Supremo de Elecciones, (1). Total de expedientes resueltos 522.

³⁴ “En varias de esas oportunidades pudo observarse cómo algunas de las agrupaciones en pugna aprovecharon esos mecanismos jurisdiccionales, así como su contacto con los medios de comunicación colectiva, para sobredimensionar cualquier anomalía (real o ficticia). Con ello se creaba un clima exacerbado que políticamente presionaba 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 fuera frecuente la propalación de información distorsionada, rumores falsos y cuestionamientos generalizados sobre la legitimidad de la consulta popular, abarcando incluso la descalificación de la administración electoral y

7. Con transparencia. Durante todo el proceso el organismo electoral tuvo a disposición de los diferentes actores la información electoral actualizándola en tiempo real en su página web, y poniéndola a disposición de las entidades interesadas en realizar análisis y estudios posteriores. Un análisis que cabe destacar es el realizado por Informe Estado de la Nación, que en su décimo tercer número se refiere específicamente al tema³⁵.

V. Lecciones aprendidas y recomendaciones

Un resultado electoral ajustado se puede presentar en cualquier momento. Una situación muy similar a la vivida en febrero de 2006, se suscitó en Costa Rica en las elecciones presidenciales de 1966, cuando la segunda fuerza –en ese caso el Partido Liberación Nacional (PLN)– cuestionó el proceso y presentó más de 500 impugnaciones. La diferencia entre ese proceso electoral y el de 2006 fue el despliegue mediático que se dio al tema, que contribuyó a calentar el ambiente.

No podemos obviar las diferencias existentes entre los países en cuanto a la forma de designación de los integrantes del órgano electoral, su independencia, jerarquía en relación con otros órganos, sus competencias, fortalezas y debilidades. Tampoco podemos desconocer que en muchos países no se realiza un doble escrutinio, no existen mecanismos de impugnación ante el mismo organismo electoral, ni la decisión correspondiente carece de ulterior recurso. Por estas razones las recomendaciones y lecciones aprendidas, quizá no resulten aplicables como bloque a otras realidades del país.

de quienes habrían de juzgar las controversias electorales, propiciando dudas infundadas sobre su rectitud y competencia.

El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica estima no sólo haber afrontado exitosamente esa coyuntura, sino que incluso consolidó ante la ciudadanía y el mundo su imagen y prestigio.” La Justicia Electoral Puesta a Prueba, documento preparado por el TSE, según presentación redactada por el Magistrado Luis Antonio Sobrado, compilador, que puede ser consultado en la página web del Tribunal: www.tse.go.cr

³⁵ En el capítulo 5, Fortalecimiento de la Democracia, se incluye como Aporte Especial de Elecciones y Cuestionamientos a los Resultados: El Caso de los Comicios Costarricenses del 2006. El texto completo puede ser consultado en la página: www.estadonacion.or.cr/Info2007/Ponencias/Fortalecimiento/De-elecciones-cuestionamientos-resultados-pdf

Hechas las anteriores observaciones, incluyo las siguientes recomendaciones generales, aplicables en la mayoría de los sistemas electorales:

1. Los organismos electorales deben estar preparados para enfrentar situaciones de resultados ajustados, pues estos se pueden presentar en cualquier elección.
2. La comunicación de las pautas que se van a seguir durante la transmisión de resultados provisionales y el escrutinio, o los escrutinios -cuando esté previsto un recuento-, debe hacerse antes de realizarlos, tanto a los partidos políticos –en el caso de procesos electivos– como a los sectores del sí y el no –en el caso de procesos consultivos–, así como a la ciudadanía.
3. El organismo electoral no debe atrasar el inicio de la transmisión de primeros resultados o resultados preliminares cuando se tenga prevista, para reducir la tensión y evitar dudas innecesarias. Si se ha convocado para un acto solemne o uno formal con la presencia de los jerarcas, éstos deben dar inicio al evento a la hora señalada.
4. La primera intervención del organismo electoral en los medios de comunicación colectiva después del cierre de la votación, debe ser corta y clara, evitando la utilización de términos que se presten a confusión o malintencionadas interpretaciones (tales como “inconsistencias” o “normalidad”).
5. Hasta donde sea posible, no se debe cambiar sobre la marcha el procedimiento que se ha venido aplicando en procesos previos.
6. Los jerarcas del organismo electoral deben salir a la prensa en forma contundente cuando sea necesario.
7. Se debe fortalecer la jurisdicción electoral y difundir las resoluciones resultantes en la página web u otros medios disponibles.
8. Se debe publicitar el resultado de los informes de misiones internacionales (en nuestro caso los emitidos por OEA y CAPEL),

ya que frente a los cuestionamientos, a pesar de sus limitaciones, contribuyen a blindar políticamente el resultado³⁶.

9. El organismo electoral debe preocuparse, una vez concluido el proceso, por recomponer la relación con todos los actores políticos, sobre todo con el partido o el sector perdedor –en el caso de procesos electorales consultivos–, ya que vienen nuevos procesos electorales, cuyo desarrollo se torna más complicado cuando alguno o algunos de los protagonistas dudan del árbitro. Cada vez que se presenta una elección ajustada, sube la conflictividad post-electoral; es usual que la segunda fuerza político-electoral cuestione la institucionalidad, a pesar que el organismo electoral maneje bien el proceso. La derrota mal digerida afecta al organismo electoral porque incluso después de la declaratoria oficial continúan los cuestionamientos, y estos salen a relucir en cada oportunidad que se presenta, incluso durante otros procesos electorales.
10. En aquellos países donde no exista la previsión de segundos escrutinios previos a la emisión de resultado oficial, se puede considerar la implementación de un sistema que al menos admita la realización de un recuento de mesas impugnadas, para evitar en la medida de lo posible cuestionamientos acerca del resultado de la votación. Pese a que muchos no comparten la idea de los segundos escrutinios, en nuestro caso, tal mandato constitucional resultó clave para disipar cualquier duda en torno a lo ocurrido en la ajustada elección presidencial del 5 de febrero de 2006.
11. Como muestra de transparencia frente al electorado, se puede proceder a transmitir en vivo, ya sea por televisión, cable o internet, o bien colocando pantallas en lugares públicos, las

³⁶ Ver informes en página www.tse.go.cr Resulta necesario aclarar que en el informe de la OEA, erróneamente se indica que “...La única gran sorpresa en estas elecciones fue la delgadez de una navajilla de afeitar que como margen separaba a los dos candidatos principales- una diferencia inicial de solamente 3.000 votos de aproximadamente 2.5 millones contabilizados. Esto obligó el TSE a emprender un recuento manual, un ejercicio que todavía está en curso. A este paso, el TSE tiene pendiente certificar los resultados finales y declarar al ganador de la contienda presidencial, aunque entiendo que esto puede estar próximo, incluso para hoy o mañana, y debido a que el Congreso se determina mediante representación proporcional, la composición exacta de este cuerpo todavía se desconoce...”, cuando en nuestro país ese recuento manual es forzoso, independientemente del resultado ajustado o no de una elección.

sesiones de escrutinio ya sea general, o parcial, según corresponda al sistema.

12. Ante la recurrencia de resultados ajustados en los últimos procesos en diferentes países, los organismos electorales tanto nacionales como internacionales, deben darse a la tarea urgente de establecer un protocolo común de referencia para enfrentar este tipo de situaciones, y para ello serán de gran utilidad las experiencias y lecciones aprendidas en aquellos países donde se hayan producido.

Bibliografía

Constitución Política de la República de Costa Rica

Código Electoral

Sobrado González, Luis Antonio. *Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos*. En: Revista de Ciencias Jurídicas, (109) enero-abril 2006, pp.155-183

Sitios web:

www.tse.go.cr

www.estadistica.ucr.ac.cr/pdf/papelm.pdf

www.estadonacion.or.cr/Info2007/Ponencias/Fortalecimiento/De-elecciones-cuestionamientos-resultados-pdf

Resultados electorales ajustados: un desafío para las democracias electorales de América Latina: el caso de El Salvador

Walter Araujo

I. Introducción

La legislación salvadoreña sobre resultados electorales ajustados

La legislación electoral de El Salvador, señala que durante el escrutinio practicado por la Junta Receptora de Votos al cierre de las votaciones, los votos son clasificados en atención a sus características como válidos, impugnados o nulos. Asimismo las papeletas se clasifican en sobrantes, abstenciones e inutilizadas. Las sobrantes son aquellas depositadas por el elector que no tienen marca alguna, mientras que las inutilizadas son aquellas que no se entregaron al votante por encontrarse con daños diversos.

Se entiende como voto impugnado, aquél sobre el cual se reclama su validez o invalidez y que no ha sido declarado como nulo o abstención.

Cuando el proceso de escrutinio final realizado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), que consiste en escrutar los resultados electorales procedentes de todas y cada una de las Juntas Receptoras de Votos a efecto de determinar el partido político ó coalición ganador de a una determinada elección, genera resultados electorales que son demasiado ajustados, éstos se resuelven por la vía de la revisión de los votos impugnados, siempre y cuando se cumpla con las condiciones establecidas para ello en el Código Electoral.

Al respecto, los incisos primero y segundo del Art. 260 del Código Electoral determinan lo siguiente: *“Art. 260.- En el escrutinio final practicado por el Tribunal se resolverá sobre la validez de los votos impugnados ante las Juntas Receptoras de Votos en los casos específicamente señalados en este Código.*

El Tribunal sólo podrá ordenar la revisión de papeletas de votación de una o más Juntas Receptoras de Votos siempre y cuando con la suma de los votos impugnados, el resultado final de la votación del Municipio o Departamento pueda cambiar al Partido Político o Coalición ganador”.

De tal manera que cuando estos casos suceden, el TSE pasa de practicar el escrutinio final sobre la base de las Actas de Cierre y Escrutinio de Juntas Receptoras de Votos, a abrir los paquetes electorales que correspondan para revisar las papeletas de votación relativas a los votos impugnados.

La legislación electoral salvadoreña no contempla la posibilidad de resultados de empate en las elecciones para Concejos Municipales y en las elecciones Presidenciales si verificando el escrutinio final ninguno de los partidos políticos o coaliciones contendientes obtuviere mayoría absoluta de votos; el Tribunal nombra a los dos partidos o coaliciones que hayan obtenido mayor número de votos válidos y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes después de haberse declarado firmes los resultados de la primera elección, convocará a una segunda elección, fijando la fecha en que ésta habrá de celebrarse.

La segunda elección debe efectuarse en un plazo no mayor de treinta días después de la fecha en que se haya declarado firme el resultado de la primera elección.

El ganador de la segunda elección es el candidato del partido político o coalición que obtenga mayor número de votos de acuerdo al escrutinio practicado, para lo cual de ser necesario, aplica el citado artículo del Código Electoral.

II. La experiencia salvadoreña reciente sobre resultados electorales ajustados

En El Salvador se han dado casos de resultados electorales ajustados en distintos procesos electorales. En ellos, para lograr definir un ganador, el organismo electoral ha recurrido a la aplicación del Art. 260 del Código Electoral, de lo cual se han derivado diputaciones y

concejos municipales que ganan las elecciones con escasos márgenes de diferencia de votos.

Este tipo de situaciones habían sido normalmente abordadas sin llegar a alcanzar una connotación pública. Esto cambió en las elecciones del 2006, en relación con la elección de la alcaldía de San Salvador, capital del país. Esta ha sido, sin lugar a dudas, la experiencia más significativa en el país.

Ciertamente, el 12 de marzo de 2006, El Salvador celebró elecciones para Diputados al Parlamento Centroamericano, Diputados a la Asamblea Legislativa y Concejos Municipales.

En la historia reciente, la Alcaldía Municipal de San Salvador fue gobernada por el partido oficial (ARENA) hasta 1997, año en el que una coalición de fuerzas políticas ganó la silla edilicia. Desde entonces, el partido de gobierno enfrentó los siguientes procesos electorales sin éxito, llegando incluso a perder las elecciones del 2003 con el principal partido de oposición.

Para las elecciones de 2006, el partido en poder de la alcaldía capitalina perfilaba su segundo período, mientras el partido oficial crecía en las encuestas de preferencias electorales, proyectándose con posibilidad real de recuperar esta alcaldía.

Estas condiciones despertaron desde la campaña proselitista grandes expectativas sociales, al señalar las distintas encuestas de opinión pública un virtual empate técnico entre las candidaturas del partido oficial y el de oposición, que ponía en perspectiva una contienda electoral muy cerrada.

Llegadas las elecciones, el escrutinio preliminar realizado por el TSE la misma noche de los comicios, denotó el fenómeno de una diferencia de votos entre ambos partidos inusualmente estrecha, y por lo mismo resultaba potencialmente riesgoso el que el Tribunal, sobre esta base preliminar de resultados, anunciara un eventual ganador.

Con este escenario, el TSE pasó a desarrollar el escrutinio final y aquí los resultados fueron los siguientes:

| | |
|--------------------|---------------------|
| Partido FMLN..... | 64,881 Votos |
| Partido ARENA..... | <u>64,822 Votos</u> |
| Diferencia..... | 59 Votos |

A esta estrecha diferencia se sumó el hecho que los votos impugnados para esta elección en el municipio de San Salvador, de acuerdo al escrutinio final practicado, ascendían a un total 83, con lo que de acuerdo a la legislación electoral, se abrió la posibilidad de que el resultado final de la votación del municipio podía llegar a cambiar al partido político ganador.

Ante estos resultados, el TSE resolvió proceder conforme a lo estipulado en el Art. 260 del Código Electoral, ordenando la apertura y revisión de las papeletas de votación de 60 Juntas Receptoras de Votos de San Salvador, en las cuales se reportaban los votos impugnados para efectos de resolver sobre la validez de los mismos.

Y así, los 83 votos impugnados fueron examinados y resueltos, uno a uno, en un acto público que contó con la presencia de personeros de la Organización de los Estados Americanos, de los partidos Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), así como también con el Fiscal Electoral, la Procuradora de los Derechos Humanos, los miembros de la Junta de Vigilancia Electoral y miembros de la JED y JEM de San Salvador.

Este procedimiento legal dio paso a que el resultado del escrutinio definitivo para la elección del Concejo Municipal de San Salvador diera como ganador al partido FMLN, con un margen final de 44 votos arriba del partido ARENA.

III. Balance de actuaciones de la institucionalidad pública y los actores políticos y sociales

En el marco de los resultados electorales ajustados dados en la elección por la Alcaldía Municipal de San Salvador, figuran las

actuaciones de la institucionalidad pública y desde luego, las de los actores políticos y sociales.

A las 21:00 horas de la fecha de las elecciones, la candidata a alcaldesa por el partido FMLN, en una conferencia de prensa anunció su triunfo electoral. Minutos después, en otra rueda de prensa, el candidato a alcalde por el partido ARENA anunció también su triunfo en las elecciones.

Con esto, los candidatos a la alcaldía capitalina por los dos partidos políticos mayormente votados junto a sus equipos de campaña, en medio de discursos triunfalistas y aduciendo los resultados de sus propios centros de cómputo, se autoproclamaron ante la nación como ganadores de la elección.

Esta situación agudizó el clima de tensión e incertidumbre generado por el escaso margen de diferencia, lo que hizo que la atención se concentrara en el Tribunal Supremo Electoral, con una alta dosis de ansiedad por conocer resultados oficiales.

A. La actitud del Tribunal Supremo Electoral

El TSE afrontó la situación con mucha seriedad, sensatez y prudencia, y su primera reacción ante la auto proclamación de los candidatos, fue transmitir en cadena nacional de radio y televisión, un pronunciamiento indicando que, en respeto a la institucionalidad del Estado, la única autoridad oficial para dar resultados electorales era el Tribunal Supremo Electoral. En esta oportunidad el Magistrado Presidente del TSE dijo *“El único ente autorizado para proclamar, declarar vencedor o ganador a cualquier candidato a diputado o cualquier concejo municipal es el Tribunal Supremo Electoral”* y por lo tanto se llamó a los partidos políticos y sus candidatos a respetar este principio, absteniéndose de continuar anunciando resultados.

Asimismo el TSE informó que daría a conocer los resultados electorales de la alcaldía capitalina tras practicar el escrutinio final de los votos en las próximas fechas.

A.1. El escrutinio final

A las 18:15 horas del 15 de marzo de 2006, el TSE informó en conferencia de prensa los resultados electorales del escrutinio definitivo para la Alcaldía Municipal de San Salvador. Estos fueron:

a) Votos Válidos

| <u>Partido / Coalición</u> | <u>Votos</u> |
|----------------------------|--------------|
| ARENA..... | 64,822 |
| FMLN..... | 64,881 |
| PCN..... | 1,878 |
| PDC..... | 3,007 |
| CD-PNL..... | 9,650 |

b) Otros Votos

| <u>Clasificación</u> | <u>Cantidad</u> |
|----------------------|-----------------|
| IMPUGNADOS..... | 83 |
| NULOS..... | 1,227 |
| ABSTENCIONES..... | 203 |

Sobre la base de los resultados y conforme a lo establecido en el Art. 260 del Código Electoral, en ese mismo acto el Tribunal Supremo Electoral anunció y convocó a los partidos ARENA y FMLN al procedimiento de revisión de votos impugnados para dirimir sobre su validez.

A.2 El entorno para la revisión de los votos impugnados

En un hecho inédito en la historia democrática del país, el Tribunal Supremo Electoral decidió efectuar el procedimiento de ley relativo a la revisión de los votos impugnados, a través de un acto público transmitido en vivo y en directo a través de la radio y la televisión que

permitió al pueblo salvadoreño dar seguimiento a los acontecimientos, ser testigo de lo que estaba ocurriendo en la sede del acto, visualizar uno a uno los votos impugnados y conocer la resolución del TSE con respecto a su validez.

Asimismo, como se señaló anteriormente, el procedimiento contó con la presencia de personeros de la OEA, de ARENA, del FMLN y de funcionarios como el Fiscal Electoral, la Procuradora de los Derechos Humanos, miembros de la Junta de Vigilancia Electoral y miembros de la Junta Electoral Departamental y Municipal de San Salvador.

Esto propició un ambiente de absoluta transparencia y el fiel cumplimiento de lo establecido en la ley.

A.3 Los resultados electorales definitivos

Tras concluir el proceso de revisión de los votos impugnados, los resultados electorales definitivos para la Alcaldía Municipal de San Salvador fueron los siguientes:

| <u>Partido / Coalición</u> | <u>Votos</u> |
|----------------------------|--------------|
| ARENA..... | 64,844 |
| FMLN..... | 64,888 |
| PCN..... | 1,878 |
| PDC..... | 3,007 |
| CD-PNL..... | 9,651 |

Con estos resultados, el partido FMLN pasó a ser el ganador de la alcaldía capitalina, con una diferencia de tan solo 44 votos a su favor.

B. Reacciones adversas

No obstante la total transparencia y apego a la ley con que actuó el Tribunal Supremo Electoral en torno al caso de los resultados electorales de la Alcaldía de San Salvador, hubo reacciones de violencia por parte de algunos simpatizantes políticos, que

desembocaron en desórdenes públicos en las inmediaciones de la sede en donde se desarrollaba el escrutinio final. Estos actos requirieron de la intervención de la Policía Nacional Civil y de la intervención de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

La situación fue debidamente controlada sin hechos trágicos que lamentar, pero hizo reflexionar al país y a distintos actores políticos y sociales en el sentido de rechazar ese tipo de actos, generando el lanzamiento de distintos llamados públicos a la cordura y al respeto de la institucionalidad del país.

C. Valoración de la Misión de Observación Electoral de la OEA

La misión de observación electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) en El Salvador, expresó que el desempeño del TSE fue fundamental para garantizar el éxito de la jornada electoral, y recomendó a los partidos políticos promover el fortalecimiento de una cultura de respeto y tolerancia de los resultados electorales, permitiendo a la máxima autoridad electoral del país la proclamación de los candidatos electos.

III. Lecciones aprendidas y recomendaciones

A partir de la vivencia del proceso electoral salvadoreño del año 2006, el Tribunal Supremo Electoral se plantea cuatro grandes lecciones aprendidas. Estas son:

A. Sobre el lugar donde se efectúa la revisión de los votos impugnados

La sede donde se desarrolló el escrutinio final de las elecciones 2006 fue la misma que sirvió de escenario para el proceso de revisión de votos impugnados, y estuvo localizada en un hotel de San Salvador. Dadas las características de acceso público y de huéspedes a un establecimiento hotelero, el acto de revisión de votos para discernir sobre la validez de los mismos en un entorno de gran incertidumbre y

expectación ciudadana, cargado de altos niveles de ansiedad y tensión política, éste no resulta ser el mejor lugar para practicarlo.

La experiencia de las elecciones de 2006 deja como lección aprendida al TSE, que por razones de seguridad, tanto para quienes practican el escrutinio como para los mismos huéspedes o personas ajenas al proceso que necesitan acceder o permanecer en las instalaciones del hotel, un acto de esta naturaleza debe realizarse en un lugar que ofrezca las garantías de seguridad para el Tribunal, sin poner en riesgo a terceros.

Y es que los brotes de violencia que tuvieron lugar en los alrededores del hotel, que fueron ampliamente difundidos por los medios de comunicación, amenazaron la seguridad de las instalaciones y la misma integridad física de quienes cumplían con su deber legal, así como de vecinos de residencias aledañas, huéspedes y clientes del hotel.

Por tanto, se recomienda que el lugar donde se diriman los resultados electorales ajustados bajo los procedimientos legalmente establecidos, sea en un sitio que ofrezca las condiciones de seguridad interna y perimetral.

B. Sobre las causales para anular un voto

El ejercicio practicado también demostró que la disposición legal que actualmente existe en el Código Electoral salvadoreño, referida a la anulación de un voto si en la papeleta faltare la firma del secretario y el sello de la Junta Receptora de Votos, bastando la falta de uno de ellos para anularlo, lleva a que en la práctica –por una omisión, intencional o no, pero en todo caso imputable enteramente al secretario de la Junta Receptora de Votos– se le esté anulando el voto a un ciudadano que ha concurrido a ejercer su sagrado derecho al sufragio. Esto pudo evidenciarse en papeletas de votación que aún cumpliendo con todas las características contempladas en la ley y denotar un voto evidentemente claro del elector a favor del partido o coalición de su preferencia, debió anularse por la falta del sello de la JRV y/o firma del secretario de la misma.

La lección mueve a recomendar la revisión de esta disposición que riñe con el derecho al voto de la ciudadanía, por cuanto se ve afectada por una situación ajena a su voluntad.

C. Sobre las auto proclamaciones de los candidatos

La tercera lección aprendida se relaciona con la auto proclamación de triunfo por parte de los candidatos, bajo circunstancias de resultados electorales ajustados. En este sentido, el ente electoral debe anticiparse públicamente a este tipo de acciones, informando de la situación y haciendo el llamado a la ciudadanía a estar atenta a los procedimientos del escrutinio final oficial practicado por el TSE, como única fuente de información válida.

Sobre el particular, se recomienda que el organismo electoral celebre anticipadamente, con los partidos políticos, compromisos orientados a reconocer como única fuente de información oficial de resultados electorales el escrutinio final practicado por el ente electoral, así como la difusión a cargo de éste.

D. Sobre los remanentes de intolerancia política

La otra gran lección que deja el proceso electoral salvadoreño del año 2006, es que aún existen remanentes de grupos, que aunque de manera aislada, todavía demuestran considerables niveles de intolerancia política, razón por la cual hay que continuar haciendo esfuerzos por llegar a consolidar una cultura democrática que respete la voluntad soberana expresada en las urnas y la institucionalidad del estado.

La recomendación en torno a este punto, es que los partidos políticos hagan esfuerzos por posicionar en sus bases de militancia, principios democráticos de respeto a la voluntad de las mayorías, tolerancia y convivencia con personas de distintas líneas de pensamiento político.

Resultados ajustados: una mirada desde la experiencia peruana

*Percy Medina
Transparencia, Perú*

“Siento señalar que al despedirme de esta contienda no lo hago con la certeza de haber sido derrotada en las urnas, sino con la percepción de que mi eliminación se ha labrado en las mesas”

Lourdes Flores, 3 de mayo de 2006

A manera de introducción

El siglo XXI encontró en América Latina organismos electorales que, en mayor o menor medida, son instituciones profesionales y confiables que al organizar elecciones garantizan el respeto de la decisión soberana de los ciudadanos. Tienen para ello, en la mayoría de los casos, las herramientas legales y técnicas que les permiten reflejar la voluntad popular en resultados electorales aceptados por todos.

Hace menos de un siglo el panorama en nuestro continente era muy distinto. En la mayoría de nuestros países las elecciones se daban en medio de procesos bastante rudimentarios y muy poco confiables. El fraude electoral era moneda corriente para la definición de los gobernantes y muchas democracias lo eran sólo de fachada.

En el Perú, desde la independencia en 1821 hasta 1963, casi siglo y medio después, no hubo elecciones con las garantías y estándares que hoy se exigen en cualquier proceso electoral. Los pocos comicios que se llevaron a cabo a lo largo de esos años estuvieron marcados por la precariedad institucional, la normatividad insuficiente y en algunos

casos, hasta la ausencia de libertades civiles indispensables para un adecuado ejercicio del voto.

Si bien en 1931 se aprobó un Estatuto Electoral³⁷ que cambió de manera importante la legislación y creó al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) como una autoridad autónoma del poder político, las condiciones básicas de los procesos electorales no cambiaron significativamente de manera inmediata. No obstante ello, a lo largo de esos años se realizaron varios comicios con resultados que nadie cuestionó y que dieron paso a autoridades con alta legitimidad democrática. Además, desde 1931 y particularmente desde 1980, tras el regreso de la democracia después de doce años de gobierno militar, las reglas y procedimientos electorales se fueron perfeccionando hasta tener hoy un régimen electoral que nadie cuestiona.

En el resto de América Latina, con escasas excepciones, el camino transitado ha sido similar. De escenarios electorales caracterizados por la desconfianza, cuando no por el abierto fraude electoral, se ha llegado a un momento en el que casi la totalidad de los gobernantes latinoamericanos gozan de legitimidad de origen.

No obstante ser esto una realidad indiscutible, de cuando en cuando aparecen las sospechas y las denuncias de fraude electoral, y se instala alrededor de los comicios la desconfianza.

I. No existe la elección perfecta

Ni los mecanismos electorales más desarrollados, ni la tecnología de punta, pueden garantizar que un proceso electoral esté completamente libre de irregularidades. Siempre se producirán hechos no contemplados por las normas, o vulneraciones mayores o menores de la legislación. Lo importante es que esas irregularidades no afecten el resultado de la elección y que de identificarse los culpables, éstos sean sancionados. Sin embargo, en una elección caracterizada por la sospecha cualquier pequeña irregularidad dará pie a denunciar el proceso. Por ello, aprender de la historia supone analizar los errores cometidos así como las buenas prácticas desarrolladas, para extraer

³⁷ DL 7177.

lecciones que ayuden a disminuir el riesgo de sospechas sobre los comicios.

El presente texto buscará extraer aprendizajes a partir de los últimos procesos electorales en Perú, particularmente a partir de las elecciones presidenciales de abril de 2006 que produjeron un resultado muy ajustado en la primera vuelta electoral, entre los candidatos Alan García y Lourdes Flores. En las páginas siguientes el lector encontrará una sintética descripción del marco legal de las elecciones presidenciales que ayudará a entender el sistema electoral, un resumen de los principales hechos del proceso electoral 2006 y un conjunto de lecciones aprendidas desde la perspectiva de los organismos electorales, los partidos políticos y los observadores electorales.

II. Contexto legal de las elecciones presidenciales en Perú

En el Perú, para ser elegido presidente de la República se requiere obtener más de la mitad de los votos válidos, es decir, sin considerar los votos nulos o emitidos en blanco. Si ningún candidato obtiene esta mayoría absoluta, los dos que alcanzaron las más altas votaciones participan en una segunda elección que debe realizarse dentro de los treinta días siguientes a la proclamación de los resultados. Junto con el Presidente de la República son elegidos dos vicepresidentes, quienes postulan, con el primero, en una fórmula conocida como plancha presidencial.

Las elecciones se desarrollan a lo largo de ocho horas continuas de votación en más de 88,000 mesas de sufragio en el país y el extranjero³⁸. Culminado el acto de votación los miembros de mesa, quienes son las máximas autoridades electorales en sus mesas de sufragio, escrutan los votos, llenan y firman las actas oficiales con los resultados contabilizados y destruyen las cédulas de votación. Esos votos no son susceptibles de ser contados nuevamente porque la ley no lo permite, y porque físicamente dejan de existir una vez que

³⁸ En las elecciones generales de 2006 se instalaron 88,481 mesas en 1833 distritos ubicados en 195 provincias del país y en 264 ciudades del exterior.

han sido llenadas las actas electorales. A este tipo de cómputo se lo denomina usualmente “acta mata voto”.

Muchos observadores internacionales se sorprenden al saber que las cédulas de sufragio se destruyen al culminar el escrutinio haciendo imposible un recuento de votos. Allí donde el recuento es posible, éste funciona como una garantía para cerciorarse de que se haya hecho un buen escrutinio. En el Perú y en otros países, en cambio, la irrevisabilidad de ese escrutinio aparece históricamente -y funciona hoy- como una garantía de que los resultados no serán cambiados a gusto de las autoridades de turno. La última palabra sobre los resultados de cada mesa se pronuncia en la mesa misma con participación de los representantes de los distintos partidos, llamados personeros de mesa.

Estos actores electorales, como veremos más adelante, resultan fundamentales para el desarrollo de la elección y para garantizar la certeza de los resultados. Su labor se inicia desde el momento mismo de la instalación de la mesa cuando tienen que revisar los materiales electorales, vigilar el acondicionamiento de la cámara secreta, firmar todas las cédulas de sufragio y el acta de instalación. Ello supone también verificar que quienes se desempeñarán como autoridades electorales en la mesa sean los llamados por la ley a hacerlo.

De acuerdo con la legislación peruana las mesas de sufragio están conformadas por un presidente, un secretario y un tercer miembro. Constituyen un cuerpo colegiado que toma decisiones por mayoría, las cuales sólo son revisables por un Jurado Electoral Especial y, finalmente, por el Jurado Nacional de Elecciones. Los titulares son sorteados junto con tres suplentes entre los electores con mayor grado de instrucción en cada mesa electoral. Si al momento de la instalación no estuviera uno o más de los titulares, ocupan sus lugares los suplentes y de no ser los sorteados suficientes para completar la mesa, se llama a ocupar esos lugares a electores de la fila de votación.

Muchos partidos instruyen a sus afiliados para que se instalen en los primeros lugares de la fila con la finalidad de que se conviertan en los miembros de mesa si no asisten ni los titulares ni los suplentes. Sólo si la mesa se completa con los ciudadanos sorteados dichos

afiliados ocupan su lugar como personeros. Esta antigua práctica se sustenta en que los miembros de mesa son, como se ha dicho, las autoridades electorales que toman las decisiones en las mesas de votación, mientras los personeros muchas veces tienen un papel secundario.

Además de los personeros de mesa los partidos pueden presentar otros dos tipos de personeros: los legales y los técnicos. Existen personeros legales y técnicos de carácter nacional y subnacional.

Los personeros legales nacionales se acreditan ante el JNE y tienen la atribución de interponer, en representación de su agrupación, todo tipo de recurso o impugnación en relación a cualquier acto que ponga en duda la transparencia electoral. En la práctica son los representantes legales de los partidos en contienda y son los enlaces del aparato partidario con las autoridades electorales. Los personeros técnicos nacionales se acreditan también ante el JNE, pero su labor está vinculada fundamentalmente con las actividades que desarrolla la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), organismo encargado de organizar y ejecutar las elecciones en Perú. Entre sus atribuciones está el solicitar y recibir información en relación con todos los aspectos logísticos, de seguridad e informáticos relacionados con el proceso electoral. Asimismo, participar en los simulacros y pruebas de los sistemas de cómputo.

En el ámbito subnacional los personeros legales y técnicos se acreditan ante los jurados electorales especiales y desarrollan, en su respectivo ámbito, las mismas funciones que los nacionales. En la práctica los partidos no llegan a acreditar a todos los personeros necesarios en el ámbito subnacional y, en general, los que desempeñan dicha función no han desarrollado suficientemente las capacidades que se requerirá para cumplir con ese encargo.

III. La complejidad de la elección de 2006

Cada cinco años se celebran en Perú elecciones generales, en las que se renueva tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo. En otra fecha y cada cuatro años se realizan las llamadas elecciones regionales

y municipales para renovar presidentes regionales y alcaldes, así como consejos regionales y concejos municipales en todo el país.

En las elecciones generales de 2006 los peruanos elegimos también, y por primera vez mediante voto directo, a nuestros representantes ante el Parlamento Andino. Es decir, en esta ocasión los peruanos fuimos convocados para votar en tres elecciones en la misma fecha, en las cuales, por lo demás, participó un número bastante elevado de agrupaciones políticas. Después de las tachas y depuraciones 20 listas compitieron por la Presidencia de la República, 24 postularon candidatos al Congreso y 19 hicieron lo propio en relación con el Parlamento Andino³⁹.

Ese número de candidatos generó, como es obvio, no sólo cédulas de votación grandes y difíciles de manejar, sino escrutinios más largos, en algunos lugares realizados con velas por carecer de fluido eléctrico, incrementándose así las posibilidades de errores en las sumas y en la información consignada en las actas. Actas, como se ha dicho, que constituyen la última palabra en cuanto a los resultados, pues los números ahí consignados no pueden cotejarse con ninguna otra evidencia.

Siendo así, resultaba vital para los partidos políticos tener personeros en cada una de las más de 88,000 mesas del país y el exterior, lo que no fue conseguido por ninguna de las agrupaciones participantes. Según información muestral obtenida por la Asociación Civil Transparencia, al momento del escrutinio el Partido Aprista tuvo personeros en el 78,6% de las mesas, Unidad Nacional en el 77,8% y Unión por el Perú en el 75,5%⁴⁰.

Es decir, la cobertura de personeros de las tres agrupaciones con mayor intención de voto fue en promedio relativamente alta a nivel nacional. Sin embargo, aunque no hay cifras confiables al respecto, se

³⁹ La elección para el Congreso de la República y para el Parlamento Andino se hace utilizando doble voto preferencial, lo que hace aún más complejo el escrutinio. En total participaron 2585 candidatos para la elección de Congreso de la República (en 25 circunscripciones) y 242 para la del Parlamento Andino.

⁴⁰ La cobertura de personeros durante el inicio de la votación fue bastante menor en los tres casos. Unidad Nacional cubrió un 54,1% de las mesas de votación, Unión por el Perú un 54,1% y el Partido Aprista Peruano un 44,1%.

sabe que hubo una mayor concentración en centros urbanos, con una cobertura cercana al 100% en muchos lugares, y una movilización bastante menor en distritos alejados de las ciudades y en áreas rurales.

El peso electoral de las ciudades hace que sea más importante garantizar maquinarias de control del voto en estos conglomerados antes que en las circunscripciones que aportan pocos votos. Lo que no preveía esta estrategia era la posibilidad de resultados ajustados, que hacen que cada pequeño distrito también cuente para la suma final.

IV. Resultados ajustados en elecciones peruanas

Si pasamos revista a los resultados de las elecciones presidenciales a lo largo del siglo XX, incluidos los triunfos cuestionados, encontramos que, salvo en un caso, en todos los demás el ganador aventajó al segundo candidato por varios puntos porcentuales⁴¹. La excepción se dio en las elecciones presidenciales de 1962, que desembocaron en un golpe de estado. Haya de la Torre, el candidato del Partido Aprista Peruano, obtuvo 557,047 votos y su competidor más cercano, Fernando Belaúnde Terry, 544,180, es decir, tan sólo 12,867 votos menos. En un padrón de poco más de 2,200.000 electores ese número de votos suponía alrededor de medio punto porcentual. Los resultados inicialmente no fueron muy claros y la prensa adepta a cada candidato se adelantó a proclamarlos como ganadores. La confusión duró dos semanas más y las mutuas acusaciones llevaron al país a una situación de incertidumbre. Finalmente, las Fuerzas Armadas dieron un golpe de estado, anularon las elecciones y convocaron a nuevos comicios un año después.

Sin ánimo de extendernos en describir este antecedente, conviene anotar que el candidato Haya de la Torre no era un candidato cualquiera. Después de treinta años de persecuciones y exclusión del sistema político, seguía siendo percibido como un político peligroso para poderosos intereses, además de representar al partido enemigo

⁴¹ Algunas de estas elecciones por razones diversas se dieron con un solo candidato.

de los militares. Pero, ¿qué hubiera ocurrido si el resultado no hubiera sido tan ajustado? ¿Hubiera sido tan fácil el golpe de Estado de 1962? Probablemente, a pesar del veto que pesaba sobre Haya, sus opositores habrían tenido que reconocer su triunfo. ¿Y qué hubiera ocurrido si un resultado, así de ajustado, se hubiera dado entre dos candidatos que no despertaran ni odios ni pasiones? Tal vez nadie hubiera considerado necesario un golpe de Estado.

V. El imprevisto empate del 2006

Como ya se señaló, en la elección de abril de 2006 compitieron veinte candidatos por la Presidencia de la República, pero la mayor proporción del voto se concentró en tres de ellos: Ollanta Humana, de Unión por el Perú; Lourdes Flores, de Unidad Nacional, y Alan García, del Partido Aprista. Estos tres candidatos sumaron 66% de las preferencias electorales. A lo largo de la campaña, y dependiendo del momento y de la empresa encuestadora, los tres figuraron en la dupla que previsiblemente disputaría la segunda vuelta electoral.

El día de la elección, una vez culminada la votación y finalizado el plazo en el que está prohibido difundir proyecciones electorales, las empresas encuestadoras presentaron los resultados de las encuestas a boca de urna realizadas a lo largo del día. Las proyecciones mostraban el primer lugar del candidato Ollanta Humala con alrededor de 30% de los votos y un empate estadístico entre Lourdes Flores y Alan García⁴².

Aunque los expertos han repetido hasta el cansancio que la metodología de las llamadas encuestas de boca de urna no permite proyectar confiablemente el resultado electoral, su difusión es una tradición en el Perú y constituye normalmente la imagen del resultado que queda grabada en las retinas de los electores. Por lo tanto, aunque nada estaba dicho aún oficialmente, se sabía que habría una segunda vuelta entre Ollanta Humala y alguno de los otros dos favoritos. Lo

⁴² Apoyo, CPI, Datum y POP anunciaron diferencias entre García y Flores inferiores al margen de error de su encuesta. Apoyo proyectó 24,5% para Alan García y 24,2% para Lourdes Flores, mientras CPI en orden inverso adjudicaba 25,8% para Flores y 24,0% para García.

que no podía saberse en ese momento era cuánto tardaría la autoridad electoral en revelar el resultado que definiera oficialmente al segundo competidor.

La misma noche de la elección la ONPE anunció resultados al 52.7%, dando una muy ligera ventaja a Lourdes Flores⁴³. A partir de esos resultados y del optimismo de su entorno, Lourdes Flores invocó a García a aceptar su derrota electoral como ella hizo cinco años atrás en una fecha similar. Por su parte, García señaló que su partido ya estaba en la segunda vuelta y anunció que empezaría a preparar la segunda fase de la campaña.

A lo largo de la semana siguiente, ambos partidos reivindicaron el triunfo y señalaron razones para sustentar su convicción. Lourdes Flores fijó sus esperanzas en los votos emitidos en el extranjero, no computados aún a la espera de la llegada de las actas por valija diplomática. Alan García confiaba en los votos emitidos en las zonas rurales, que todavía no aparecían en el cómputo anunciado.

Inicialmente los avances parciales emitidos por la ONPE parecían dar la razón a García, pues conforme se avanzaba en computar los votos emitidos en las zonas más alejadas de las ciudades principales, su votación se fue incrementando. Al 80,05% de los votos computados Humala se consolidó por encima del 30% y García apareció segundo, superando a Flores por 9 décimas de punto⁴⁴. Al 90.05%, ocho días después de los comicios, esta diferencia se redujo ligeramente a 8 décimas, lo que representaba poco más de 90,000 votos. En consecuencia, ambos partidos se reafirmaron en sus triunfos.

Mientras tanto, fuera de la escena mediática, los personeros de ambas agrupaciones participaban de intensas jornadas caracterizadas por la impugnación de actas y las denuncias cruzadas de manipulación de resultados. El Partido Aprista denunció irregularidades durante la votación en Milán, Miami, Nueva York, Madrid y Barcelona. Por su parte Unidad Nacional cuestionó los resultados de actas provenientes de mesas electorales en provincias de alta ruralidad en las que no

⁴³ Ollanta Humala: 27,8%, Lourdes Flores: 26,32%, Alan García: 25,7%.

⁴⁴ Ollanta Humala: 30.25, Alan García: 24.92%, Lourdes Flores: 24.02%.

tuvieron suficientes personeros. Entre los departamentos que se mencionaron figuran La Libertad, la cuna del aprismo, y Apurímac, uno de los más pobres del país. Dieciocho días después de las elecciones Unidad Nacional solicitó la nulidad de la votación de 101 distritos⁴⁵, alegando errores en el llenado de actas y adjudicación de votos de Lourdes Flores a favor de otros partidos.

Los pedidos de nulidad y las impugnaciones demoraron la finalización del cómputo y aunque parecía ya claro que el candidato que participaría en la segunda vuelta era García, los voceros de Unidad Nacional no reconocieron que su candidata había sido derrotada sino hasta finalizado el mes de abril, más de veinte días después de las elecciones. Por su parte la ONPE, al 99.47% de los votos computados, anunció poco más de medio punto de distancia entre García y Flores, en una tendencia que apuntaba a estrechar la diferencia⁴⁶.

La tensión entre Unidad Nacional y el Partido Aprista se avivó y sus dirigentes empezaron a subir el tono de sus declaraciones. En otras circunstancias esa confrontación sería el eje de la política nacional y podía haber llegado a disturbios y manifestaciones en las calles. Sin embargo ello no sólo no ocurrió, sino que apareció como una confrontación casi secundaria frente a la brecha principal que se mostraba en el país a partir de la primera mayoría obtenida por Humala. Aunque ya lo anunciaban de alguna manera las encuestas, quien encarnaba (o a quien se le atribuía encarnar) la posición antisistema, había obtenido casi un tercio de la votación nacional.

En ese escenario, discutir si sería Alan García o Lourdes Flores quien participara en la segunda vuelta se volvió para muchos una disquisición acerca de cuál de los dos podía ganarle a Humala. Voces diversas se adelantaban al anuncio final de los resultados promoviendo una alianza entre el Partido Aprista y Unidad Nacional para derrotar al humalismo.

En medio de ese ambiente, el 3 de mayo Lourdes Flores aceptó su derrota, no sin antes expresar su sensación de haber sido eliminada

⁴⁵ 101 distritos de un total de 1833 representan poco más del 5%.

⁴⁶ Ollanta Humala: 30,67%, Alan García: 24,33%, Lourdes Flores: 23,73%.

en las mesas y no en las urnas. Luego se sabría que dicha declaración fue precedida de largas discusiones internas acerca de cómo debían leerse los resultados y consecuentemente cómo había que actuar frente a ellos. Algunos dirigentes de Unidad Nacional postulaban la tesis de que debía aceptarse rápidamente la derrota y fortalecer a Alan García como candidato “de los demócratas”, mientras otros señalaban que había que proseguir con la denuncia de la elección, en la esperanza de revertir los resultados. Finalmente ninguna de las posiciones ganó explícitamente, y la aceptación formal de Flores se dio en un escenario que no hubiera hecho posible una decisión diferente.

El resultado definitivo de la primera vuelta, anunciado el 6 de mayo, casi un mes después de los comicios, confirmó la tendencia de los últimos anuncios pero no permitió a Lourdes Flores ganar el terreno que hubiera necesitado para desplazar a García. Finalmente la diferencia entre ambos fue exactamente de medio punto porcentual, pero al momento del anuncio oficial lo ajustado del resultado ya no era relevante políticamente porque el país tenía una nueva agenda política vinculada con la segunda vuelta.

¿Qué hubiera ocurrido si el resultado estrecho se hubiera dado entre Humala y García o entre Humala y Flores? Probablemente en esos casos las tensiones hubieran sido significativamente mayores. A pesar de tener organismos electorales confiables y procedimientos eficientes, ¿se podría haber cuestionado el proceso electoral?

VI. Lecciones aprendidas y recomendaciones

A partir de todo lo señalado, podemos decir que una tarea clave a emprender es la de generar confianza en el proceso electoral desde el momento de la convocatoria hasta la proclamación de los resultados. Aunque esa es una tarea primordial para los organismos electorales, no es un asunto menos importante para otros actores, como los partidos políticos y los observadores electorales.

A. Organismos electorales: el reto de generar confianza

A.1. Se espera de ellos más que sumar votos

Hoy existe consenso alrededor de la idea de que los procesos electorales son mucho más que lo acontecido durante la jornada electoral. Por lo tanto, la limpieza de las elecciones se mide, no sólo por la exactitud del cómputo de votos, sino a partir de la evaluación del conjunto de condiciones de la campaña, incluyendo el acceso a los medios de comunicación por parte de los candidatos, la neutralidad del Estado, el cumplimiento de las reglas sobre el financiamiento político y el ejercicio de libertades por parte de los electores, entre otros.

Eso significa que las autoridades electorales serán evaluadas también según cómo garanticen que tales aspectos se desarrollen de acuerdo a la legalidad vigente, y de acuerdo a los estándares cada vez más exigentes de elecciones libres y equitativas. La atención que las autoridades electorales brinden a la equidad de la campaña y al estricto cumplimiento de las normas en los diferentes momentos del proceso, será de vital importancia para construir gradualmente confianza en el sistema electoral.

Los resultados ajustados también se evaluarán de distinta manera teniendo en cuenta cómo se desarrollaron las etapas del proceso electoral previas al sufragio.

A.2. La transparencia previene contra la desconfianza

La opacidad es el mejor caldo de cultivo para que se desarrollen la sospecha y la falta de confianza. La cultura del secreto es un rasgo que comparten la mayoría de nuestras sociedades. Los estados edificados en medio de luchas entre caudillos no han practicado la apertura y la transparencia. Por el contrario, han desarrollado mecanismos destinados a ocultar la información o a hacerla de muy difícil acceso para el ciudadano común.

Los organismos electorales no suelen ser ajenos a este tipo de prácticas y de cultura institucional, por lo que conviene insistir en cuán rentable resulta para la autoridad electoral la aplicación de políticas específicamente dirigidas a mostrar transparencia en sus acciones.

Un rápido vistazo a los portales de internet de los distintos organismos electorales nos lleva a afirmar que la mayoría de ellos consigna muy poca información sobre los procesos electorales que conducen. Algunos elementos que no deberían estar ausentes en estos portales son la legislación vigente aplicable al proceso, la relación de candidatos aptos para competir, las decisiones del organismo que constituyen precedentes de seguimiento obligatorio, las reglas aplicables para la inscripción de candidatos y para su impugnación, así como los mecanismos existentes para realizar denuncias y cuestionamientos a la marcha del proceso electoral.

Una mayor atención a la información que los organismos electorales ponen a disposición de los ciudadanos, mediante un mecanismo útil y económico como el portal web institucional, influirá de manera importante en la confianza sobre el proceso electoral.

A.3. La participación de partidos en las diferentes etapas del proceso contribuye a generar confianza

Los organismos electorales suelen aceptar y atender en mayor o menor medida los pedidos de información de los partidos, pero generalmente no hacen esfuerzos por brindar por iniciativa propia toda la información posible a los dirigentes y representantes partidarios. Menos aún se involucra a los partidos en la preparación de las elecciones. Por otro lado, los partidos están más enfocados en la campaña electoral y descuidan el conocimiento sobre los mecanismos del proceso, en particular aspectos técnicos acerca del acopio de los resultados, su procesamiento y cómputo.

En los meses previos a las dos elecciones del 2006, la ONPE cumplió con informar a los partidos políticos acerca de los procedimientos a aplicarse el día de los comicios. Para ello organizó, con suficiente

antelación, sesiones de información dirigidas a personeros técnicos, pero las mismas no tuvieron ni la asistencia esperada ni los efectos buscados por el organismo electoral. Asimismo, según la evaluación de los funcionarios de la ONPE, no existió un nivel técnico y de experiencia homogéneo entre los personeros, lo que hizo que la misma fuese poco accesible para la mayoría de ellos.

Por su parte, las reuniones de evaluación promovidas por Transparencia en los meses posteriores a la última elección, mostraron que los personeros no conocían con precisión el procedimiento de conteo y tampoco estaban familiarizados con las garantías y mecanismos de seguridad establecidos para impedir la alteración de los resultados.

Durante los procesos electorales se produjeron denuncias acerca de la transparencia del cómputo que llegaron a los medios de comunicación y obligaron a la jefatura de la ONPE a explicar el proceso de cómputo, paso a paso, en una conferencia de prensa. Después de la explicación pública la tranquilidad retornó, pero el incidente dejó una innecesaria sensación de malestar.

Una lección aprendida al respecto, es que resultaría muy útil para los organismos electorales involucrar a los actores partidarios desde las fases iniciales del diseño de los procedimientos, para que luego no aparezcan cuestionamientos a los mismos. Este esfuerzo podría incluir la programación de talleres para desarrollar capacidades en los personeros partidarios para entender y seguir paso a paso el procesamiento de los resultados electorales. De ser posible, habría que descentralizar este esfuerzo para involucrar también a los cuadros regionales que participan en el cómputo de votos en distintos lugares del país.

A.4. Los observadores nacionales e internacionales deben ser considerados aliados en la tarea de generar confianza

Muchas veces los grupos de observación nacional e incluso las misiones internacionales de observación han sido vistas con desconfianza por los organismos electorales. A pesar de que esa

percepción ha cambiado rápidamente en los últimos años, conviene recordar que tanto la observación internacional como la nacional deben cumplir al menos con tres objetivos.

En primer lugar, colaborar con la consolidación de la democracia, lo que supone promover que el proceso electoral ayude a las distintas opciones políticas a procesar los conflictos, y que el proceso culmine con estas opciones adecuadamente representadas, en concordancia con la voluntad del electorado.

En segundo lugar se debe colaborar con la correcta organización y administración del proceso electoral. No interesa descubrir los vicios para denunciarlos, sino contribuir a prevenir las irregularidades, tanto las provenientes de la mala fe, como aquellas que se derivan de las dificultades institucionales y presupuestales de algunas de nuestras administraciones electorales.

Finalmente, en tercer lugar, la labor de observación debe contribuir a legitimar a las autoridades que emergen del proceso electoral, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Legitimarlas, obviamente, cuando merecen ser legitimadas, cuando han sido elegidas en elecciones limpias y justas que cumplen con estándares internacionalmente aceptados.

Como se ve, estos objetivos son congruentes con lo que busca cualquier organismo electoral, por lo que la coordinación y las tareas compartidas resultan ser esfuerzos naturales que pueden rendir importantes réditos para la democracia.

A.5. La apertura hacia los medios de comunicación y la capacitación de periodistas promueve una mejor cobertura del proceso electoral

Los medios de comunicación son actores importantes de los procesos electorales contemporáneos. Eso lo saben muy bien los candidatos, quienes diseñan estrategias de comunicación para aprovechar a su favor la influencia de los medios. Los organismos electorales suelen tener también oficinas de prensa que realizan un

seguimiento de la cobertura de la campaña, y normalmente cuidan la imagen del organismo y sus principales representantes.

Sin embargo, el esfuerzo desplegado para instruir a los periodistas sobre los distintos aspectos del proceso es generalmente insuficiente. Evaluar la importancia y capacidad de influencia de los hombres y mujeres de prensa supone invertir recursos y tiempo en diseñar actividades para que conozcan detalladamente las normas electorales y cada uno de los procedimientos de la elección.

Por otro lado, la calidad del debate político en campaña es también un elemento de preocupación en el Perú. El monitoreo de medios de comunicación que realizó la Asociación Civil Transparencia durante el proceso electoral de 2006 mostró cómo la cobertura de los medios privilegiaba los incidentes, acusaciones y escándalos frente a las propuestas programáticas y los planes de gobierno. Alrededor del 80% del espacio dedicado a la campaña estaba centrado en temas no programáticos, particularmente acusaciones dirigidas a dañar la imagen de los candidatos⁴⁷.

Este tipo de cobertura alimenta un círculo vicioso. Los candidatos no hablan de temas programáticos porque los medios no cubren ese tipo de temas y los medios no tienen una cobertura más programática porque los candidatos no ponen la prioridad de sus discursos en sus planes y programas. A esto se añade que la mayoría de periodistas vinculados con el seguimiento de las campañas electorales no cuenta con la preparación adecuada para informar a los ciudadanos sobre planteamientos programáticos.

Por lo tanto se hace indispensable hacer un esfuerzo por colaborar con medios y periodistas en el desarrollo de capacidades para cubrir adecuadamente una campaña electoral. En este esfuerzo pueden colaborar también de manera decidida los observadores electorales.

⁴⁷ En Lima el espacio dedicado a temas programáticos fue de 10,44% en prensa escrita, 17,65% en radio, 18,77% en televisión. En las provincias monitoreadas por Transparencia dicho espacio fue de 9,19% en prensa escrita, 22,13% en radio y 27,66% en televisión. La información del monitoreo de medios de las elecciones generales de 2006 puede hallarse en www.transparencia.org.pe.

B. Partidos políticos

B.1. Para los partidos resulta clave asegurarse de comprender bien la legislación electoral y cada etapa del proceso

Los constantes cambios en las legislaciones electorales y, sobre todo, las innovaciones en cuanto a los procedimientos para el cómputo de los votos, entre otros, hacen que no haya al interior de la mayoría de partidos políticos en Perú, dirigentes y afiliados que sean expertos en esas materias.

Aunque muchos partidos tienen en su estructura a un responsable de asuntos electorales, generalmente se trata de un cuadro no especializado que no es capaz de asesorar adecuadamente a los dirigentes partidarios. Durante el proceso de cómputo de resultados de las elecciones generales de 2006, los peruanos asistimos a ver cómo las declaraciones de dirigentes de varios partidos resultaban confusas y contradictorias por el desconocimiento reinante.

Una lección a rescatar de estas experiencias, es que cada partido necesita tener especialistas electorales y no confiar esta labor sólo a los personeros legales, muchos de los cuales, además, no están especializados ni en derecho electoral ni en derecho público.

B.2. Es importante especializar a dirigentes en el control de cada aspecto y cada etapa del proceso

Durante la campaña electoral las energías de una agrupación política se dirigen fundamentalmente a conseguir los votos de los electores. Casi todos los recursos se invierten en convencer al elector sobre las bondades del candidato y sus planteamientos, pero se destina poco tiempo y recursos a especializar personas en el seguimiento y control de cada aspecto y cada etapa del proceso electoral.

Es común observar en los días previos a la jornada electoral, la preocupación de los partidos por tener personeros en las mesas de sufragio y en las instancias en las que se realiza el cómputo de las actas. Como el número de personeros nunca es suficiente para cubrir la gran cantidad de mesas, muchas veces las instancias en las que se

realiza el cómputo quedan descuidadas o a cargo de personas con escasa capacitación.

Teniendo en cuenta lo dicho, los partidos harían bien en tener un mapa de los espacios en los que necesitan tener representantes, y definir bien para qué función los requieren. A partir de ello se debería designar a las personas más capaces para cubrir esos espacios, o bien capacitar y especializar cuadros en esas funciones. Debe tenerse en cuenta que buena parte de esas ubicaciones estarán fuera de la capital, lo que requiere un esfuerzo particular. Con esos cuadros habrá que desarrollar, además, mecanismos de comunicación ágiles y adecuados para mantener una comunicación oportuna.

B.3. Organizar y desplazar un número suficiente de afiliados y simpatizantes para monitorear el proceso en todo el país

Como ya se ha señalado, los partidos políticos no cubren con personeros la totalidad de las mesas del Perú y del extranjero, y no lo hacen fundamentalmente porque tienen concentrada su acción en las zonas más urbanas y las grandes ciudades. Eso genera que la cobertura de personeros en zonas rurales y/o poco pobladas sea limitada.

Obviamente estamos frente a un problema más estructural, que tiene relación con la manera como se hace política y con los recursos de los que disponen los partidos. Pero ser conscientes del efecto práctico que genera esta situación, puede ser un incentivo para hacer mayores esfuerzos por desarrollar vínculos políticos también en las zonas mencionadas.

Un esfuerzo por descentralizar de manera significativa la convocatoria y capacitación de personeros garantizaría que los votos de las agrupaciones políticas sean adecuadamente resguardados. Como hemos visto, muchas veces unos pocos miles de votos pueden inclinar la balanza en uno u otro sentido.

C. Grupos nacionales de observación y observadores internacionales

C.1. Tener una mirada integral al proceso electoral y no sólo a la jornada

Ya resulta un lugar común decir que la observación no debe circunscribirse a la jornada electoral y debe evaluar el conjunto del proceso electoral. Como lo señalamos para las autoridades electorales, los observadores serán juzgados también según cómo hayan actuado y opinado a lo largo del proceso en relación con el respeto de la legalidad, y en relación con la existencia o ausencia de condiciones equitativas entre los candidatos.

La confianza en la observación se va construyendo en el camino, e incluso organizaciones muy sólidas y de larga trayectoria pueden ver mermada su credibilidad si no se pronuncian a tiempo sobre los problemas surgidos en el proceso electoral, especialmente si se trata de irregularidades que perjudican a uno o más candidatos, favoreciendo a otro u otros.

Por ello resulta muy importante dar un seguimiento a los distintos aspectos del proceso, desde las decisiones de las autoridades electorales hasta la cobertura que hacen los medios, incluyendo un seguimiento a los gastos de los partidos, al uso indebido de recursos públicos en las campañas, a la vigencia de libertades civiles y políticas y, en general, al cumplimiento estricto de la legislación y las reglas de juego.

El emitir informes periódicos y recomendaciones durante el proceso ayuda a mejorar la calidad del mismo y a consolidar la legitimidad de la observación.

C.2. Generar lazos de colaboración entre grupos nacionales de observación y observadores internacionales

Cada vez con más frecuencia se establecen canales de cooperación entre observadores nacionales e internacionales. Para ello ha sido muy importante entender que la observación internacional no compite con

la observación nacional y viceversa, y que ambos tipos de observación tienen que aprovechar las ventajas comparativas que el otro provee.

Así por ejemplo, la observación internacional que puede desplegar pocos observadores por poco tiempo, debe servirse de la observación nacional, que puede desplegar muchos observadores por un tiempo más prolongado para tener una visión más completa del panorama. Por otro lado, los observadores nacionales, que tienen más dificultades para influir en opinión pública (particularmente en el ámbito internacional, cada vez más importante), deben aprovechar que las misiones internacionales normalmente mantienen sobre sí los reflectores encendidos.

En el Perú, desde la experiencia de Transparencia, la coordinación con misiones internacionales ha sido clave para cumplir con las finalidades de la observación. Desde 1995, y particularmente desde el año 2000, la estrecha colaboración con las misiones de la OEA, el Parlamento Europeo y organismos internacionales no gubernamentales, ha permitido responder de mejor manera a los retos impuestos a los observadores por las complejas circunstancias políticas que nos ha tocado vivir.

En el año 2000 los peruanos llegamos a la jornada electoral en medio de un proceso con serias denuncias de irregularidades, un uso indebido de los recursos públicos a favor del candidato oficial, medios de comunicación parcializados, autoridades electorales que no ofrecían garantías suficientes y la constatación de que el proceso estaba muy lejos de ser considerado equitativo. En ese escenario, la coordinación entre los distintos grupos de observación fue clave para evaluar adecuadamente las circunstancias y tomar las decisiones correctas en relación con la labor que estos grupos cumplían. Una decisión difícil, que luego se confirmó como acertada, fue la de no participar en la segunda vuelta de esas elecciones, al considerarse que no se daban las garantías suficientes para que el proceso produjera un ganador legítimo e incuestionable.

C.3. Analizar fortalezas y debilidades del proceso electoral y enfocarse en lo más sensible

Resulta imposible observar con detalle cada aspecto de un proceso electoral, y tratar de monitorear todo con igual énfasis lo único que generará es una mirada superficial sobre el conjunto. Por lo tanto resulta muy adecuado realizar una suerte de mapa de riesgos del proceso, para ubicar en qué aspectos y lugares concentrar la atención. Para ello conviene analizar la historia electoral reciente, desde los resultados hasta las denuncias y escándalos producidos en relación con las elecciones, para tener un adecuado sistema de alertas.

De lo dicho párrafos arriba se desprende una tarea ineludible para observadores nacionales en relación con la cobertura de mesas de votación en zonas rurales y poco pobladas. Lo mismo puede decirse de la observación técnica de los procesos previos y posteriores a la jornada electoral. Si la observación nacional no se concentra en estas localidades en escenarios de resultados ajustados podría perderse información valiosa sobre el proceso.

C.4. Recordar que la finalidad de la observación electoral es dar confianza a los ciudadanos y promover que el proceso sea libre y equitativo

Las relaciones entre los distintos actores de un proceso electoral no son fáciles y un papel importante de los grupos de observación electoral, especialmente de los nacionales, es promover el diálogo, difundir información, generar herramientas y espacios de capacitación. En fin, ser un elemento proactivo del proceso.

En virtud de lo señalado en este texto, los observadores no deben perder de vista también la importancia que tiene la confianza de los electores. Generar confianza de actores electorales y ciudadanos sobre la base del entendimiento de cómo funcionan las elecciones ayudará a enfrentar mejor las eventuales situaciones de crisis a las que nos pudieran llevar resultados muy ajustados.

Elecciones competidas: las lecciones del caso mexicano (2006)

*Lorenzo Córdova Vianello*⁴⁸

I. Antecedentes

Las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2006 representan un momento crítico de la vida política moderna de México. Los cerrados resultados electorales que confirmaron la permanencia del gobernante Partido Acción Nacional en el poder (que seis años atrás había logrado desbancar de la presidencia al otrora partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional), abrieron la puerta a uno de los episodios más controvertidos y polarizadores de la vida pública contemporánea del país. De hecho esos efectos todavía hoy permean el ambiente político y gravitan peligrosamente en el desarrollo cotidiano de las instituciones y de la vida pública en general.

A diferencia de lo que muchos afirmaron en las turbias semanas que se sucedieron a la jornada electoral, mientras el Tribunal Electoral, instancia facultada para calificar las elecciones, resolvía los recursos legales con los que la principal fuerza de oposición combatía los resultados electorales preliminares, la crispación y confrontación política no provocó una ruptura del orden constitucional, sino que, con todo, el entramado legal e institucional aguantó las presiones que el enrarecido ambiente político generaba y permitió concluir pacíficamente el proceso electoral y encauzar los ánimos de los contendientes dentro de los márgenes que el mismo establecía.

Con ello no se pretende sostener que el capítulo de esas elecciones federales esté definitivamente zanjado (me refiero al plano político, por

⁴⁸ Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

supuesto, pues en el plano jurídico se trata de un tema definitivamente cerrado). Al contrario, sus secuelas –para bien y para mal– siguen estando presentes en prácticamente todos los frentes de la política nacional: por un lado, se evidenció la urgencia y la necesidad de actualizar el marco legal así como dotar de nuevas facultades expresas a las autoridades electorales, misma que se tradujo en una profunda reforma electoral arrancada en 2007 y que involucró a la Constitución y a numerosas leyes secundarias. Pero, por otra parte, el ambiente de polarización sigue presente en todos los ámbitos de la vida política, en el parlamento y fuera de éste.

Los sucesos de la elección de 2006 dejan una gran lección política a propósito de los problemas que resultan intrínsecos a unos comicios marcados por el encono y la estrechez de los resultados. En parte, como se mencionaba, los problemas fueron atendidos en la reciente reforma electoral, pero muchas otras lecciones quedan como parte de la memoria histórica para enfrentar en el futuro un fenómeno típicamente democrático que llegó para quedarse con la transición política: el de la alta competitividad electoral.

Sin embargo, a pesar de lo inusitado del escenario electoral del 2006, lo ocurrido debe verse en el contexto del largo y gradual proceso de democratización y de las profundas transformaciones por las cuales atravesó el país en las últimas tres décadas.

En un afán sintético, podemos afirmar que los ejes conductores de esas transformaciones fueron, de manera puntual los siguientes: a) la construcción y paulatina consolidación de un sistema de partidos incluyente que permitiera recrear la creciente pluralidad política del país⁴⁹; b) la modificación del sistema representativo para permitir que esa diversidad ideológica se reflejara en los órganos

⁴⁹ Ese ha sido el carácter de prácticamente todas las reformas electorales comenzando por la de 1977. En ese año, en efecto, la figura del “registro condicionado” permitió que fuerzas de oposición que hasta entonces habían sido arbitrariamente excluidas de la contienda electoral participaran en los comicios. A partir de entonces (y hasta la regresiva modificación al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de diciembre de 2003) el sello distintivo del sistema de partidos mexicano fue su carácter inclusivo, lo cual permitió que la creciente pluralidad política del país se recreara en las instancias de representación política.

de representación política, particularmente en el Congreso⁵⁰; c) el establecimiento de condiciones equitativas de la competencia para permitir que los partidos realmente contaran con posibilidades de contender efectivamente por los cargos de elección popular en disputa⁵¹; d) la construcción de instituciones electorales autónomas e imparciales que se encargaran de organizar los comicios y de calificar la validez de los mismos, y e) la determinación de procedimientos ciertos, transparentes y confiables que pudieran ser vigilados permanentemente por los partidos políticos y los ciudadanos.

Lo anterior no fue el resultado de una reforma fundacional, sino la consecuencia de una serie de transformaciones graduales y paulatinas que se fueron dando desde 1977. Si bien es cierto que en ocasiones los cambios fueron profundos, también lo es que esas reformas electorales mantuvieron, en lo esencial, elementos de continuidad que modificaron radicalmente la cara de las elecciones en México y permitieron el cabal establecimiento de la democracia en el país.

Como puede suponerse, una parte clave en ese proceso transformador fue la creación de nuevas instituciones electorales. La traumática experiencia de las elecciones de 1988, de donde resultó electo presidente Carlos Salinas de Gortari, en las que los órganos electorales (entonces controlados mayoritariamente por el partido en

⁵⁰ Así lo demuestran las reformas de 1977 y de 1986 que introdujeron una cuota de representación proporcional en la Cámara de Diputados de 100 legisladores primero y de 200 después, que permitió a los partidos políticos acceder a los espacios legislativos aún sin obtener triunfos de mayoría relativa en los distritos uninominales. Por otra parte, en el Senado de la República, la introducción de la figura del “senador de primera minoría” en 1993 garantizó que la oposición tuviera presencia, al menos, de la cuarta parte de la cámara alta, es decir de 32 legisladores. Más tarde, en 1996, se estableció que la cuarta parte del total de senadores (128) fuera elegida mediante el sistema proporcional en una única circunscripción nacional, con lo cual se inyectó de pluralidad a esa cámara que hasta 1997 había permanecido como coto exclusivo del PRI, mayoritariamente, y del PAN y el PRD.

⁵¹ La reforma de 1996 se hace cargo plenamente de las condiciones de la equidad en la competencia electoral al establecer un generoso financiamiento público (constitucionalmente predominante sobre el privado), así como una fórmula equitativa de distribución del mismo (30% igualitario y 70% proporcional a la votación de cada partido), situación que se reproduce por lo que hace al acceso a los medios de comunicación electrónica a través de espacios comprados por el Estado y puestos a disposición de los partidos políticos.

el poder) se vieron completamente rebasados por los acontecimientos y, en vez de ser fuente de certeza, alimentaron con su actuación las dudas y los cuestionamientos a las elecciones, provocaron que en las reformas subsecuentes se instrumentara una serie de medidas encaminadas a acotar la posibilidad del fraude electoral. Las reformas electorales de la década pasada cumplieron fundamentalmente esa función y fueron exitosas en la medida en la que desterraron paulatinamente el fantasma del fraude y de la manipulación dolosa de los resultados electorales (al menos hasta que esa idea reapareció en el discurso mantenido por la coalición derrotada en las elecciones de 2006).

Los resultados de ese cambio están a la vista de todos. Entre otros fenómenos, hoy son parte del panorama político cotidiano los siguientes: elecciones competidas resueltas, en muchas ocasiones, con resultados estrechos; campañas intensas en las que los partidos hacen uso de importantes cantidades de recursos para publicitar sus ofertas políticas; un Congreso cruzado por la pluralidad política en donde cualquier ley debe pasar por el consenso de al menos dos fuerzas políticas (desde 1997 ningún partido cuenta con mayoría en la Cámara de Diputados y desde el año 2000 la misma situación se presenta en la Cámara de Senadores); la posibilidad real de la alternancia, como se constató con el cambio de gobierno en el año 2000, así como el fenómeno de “gobiernos divididos” que es una realidad que se vive a lo largo y ancho del país en el ámbito federal, pero también en los contextos locales.

De esta manera es factible sostener que desde 1996 prevalece en el país una situación de normalidad democrática, en la que las controversias políticas que naturalmente se manifiestan durante los procesos electorales son resueltas por la vía institucional y de conformidad con los procedimientos establecidos para ello.

Desde ese punto de vista, la original construcción institucional a la que se abocaron las reformas electorales de la década pasada cumplió su cometido en la medida en la que constituyeron los espacios dentro de los cuales los conflictos derivados de las elecciones pudieron procesarse de manera pacífica y consensuada.

Ese diseño se centró, esencialmente, en la creación de dos órganos que funcionaban de manera paralela: por una parte se estableció un órgano administrativo, el Instituto Federal Electoral (IFE), que tiene a su cargo la organización del proceso electoral, la construcción y administración de todos los instrumentos que son utilizados en la elección, así como la vigilancia para que los partidos políticos y otros actores ajusten sus conductas durante las campañas electorales a los límites permitidos por la ley, teniendo la capacidad de imponer las sanciones que correspondan en caso contrario. El diseño institucional del IFE es virtuoso por cuatro razones fundamentales: a) porque sus decisiones son colegiadas, en efecto, todos los órganos de decisión son colectivos y están integrados mayoritariamente por ciudadanos no vinculados a partidos políticos; b) porque existe una estructura profesional encargada de la ejecución de todas las tareas electorales sustantivas; c) porque todos sus actos están abiertos al escrutinio de los partidos políticos, que integran al órgano, y ciudadanos que pueden vigilar que todos sus actos se realicen con apego a la ley; y d) porque todos sus actos sin excepción pueden impugnarse ante el Tribunal Electoral por los partidos o por ciudadanos.

Por otra parte, se estableció un órgano jurisdiccional de última instancia, el Tribunal Electoral, que cumple tres funciones particulares durante los procesos electorales federales:

1. Revisar que todos los actos del IFE que hayan sido impugnados se ajusten al principio de constitucionalidad y al de legalidad;
2. Resolver todas las impugnaciones que se presenten en contra de los resultados electorales; y
3. Calificar las elecciones, es decir, determinar si los principios constitucionales que rigen la materia electoral (certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad, así como la equidad en la contienda y la autenticidad del voto libre) se han cumplido y, por lo tanto, decretar la validez de las elecciones o, en caso contrario, anularlas, con lo que debería reponerse todo el proceso en elecciones extraordinarias.

Además, la reforma electoral de 1996 marcó el fin de la era de las calificaciones políticas de las elecciones presidenciales (la

calificación política de las Cámaras del Congreso había desaparecido tres años antes) y dio paso, de manera definitiva, a lo que algunos han llamado “judicialización de la política”. Por ello se entiende el que las controversias derivadas de las elecciones se tramiten y resuelvan ante una instancia jurisdiccional, el Tribunal precisamente, con base en criterios y procedimientos jurídicos y a partir del apego a las disposiciones constitucionales y legales que rigen la materia.

Se trató de una opción acertada y venturosa. Los conflictos postelectorales y las negociaciones políticas (que en muchas ocasiones pasaban por encima de la ley) que habían marcado la primera mitad de la década pasada, dejaron su lugar al litigio jurídico en donde los actores defienden sus posturas, presentan las pruebas de sus dichos y acatan las resoluciones, les sean favorables o no. En efecto, en menos de una década las elecciones dejaron de ser cuestionadas y se convirtieron efectivamente en una fuente de legitimidad de los poderes públicos que surgían de las mismas. Las elecciones de 1997, del año 2000 y de 2003 se sucedieron sin mayores problemas, demostrando la eficacia del sistema electoral.

II. El contexto del 2006

Lo antes mencionado parecería hacer suponer que las elecciones presidenciales de 2006 habrían de realizarse sin mayores sobresaltos y que la renovación de los poderes ejecutivo y legislativo ocurriría, una vez más, en el escenario de normalidad política que se había instaurado en los procesos electorales.

La última reforma integral a las normas electorales databa ya de una década sin que desde entonces, 1996, se hubieran realizado grandes modificaciones (los cambios principales que se introdujeron a la legislación electoral en ese periodo fueron la equidad de género en las candidaturas, el agravamiento en los requisitos para constituir partidos políticos y el voto de los mexicanos en el extranjero, principalmente). Ello provocó que bien pronto, las instituciones electorales tuvieran que hacer las cuentas con nuevos fenómenos, algunos sumamente delicados, que poco a poco fueron complicando la organización y la calificación de los procesos electorales. Se trató

de fenómenos esencialmente de tres tipos: a) aquellos que implicaban nuevos problemas frente a los cuales la legislación era omisa (como el caso de las precampañas); b) aquellos frente a los cuales las normas eran insuficientes (como las que establecieron las facultades de fiscalización del IFE, que bien pronto tuvo que enfrentar los secretos bancario, fiduciario y fiscal); y c) aquellos problemas derivados de las mismas normas (como el crecimiento exponencial que el financiamiento público podía tener con la fórmula de cálculo que se había establecido).

Para decirlo de otra manera, la realidad política pronto rebasó a las normas y abrieron un delicado flanco que podía repercutir seriamente en la confianza y en la credibilidad de las elecciones y de las instituciones encargadas de organizarlas y validarlas.

Adicionalmente, el inédito escenario de una elección reñida y al cabo resuelta con un margen muy estrecho de votos, provocó que una serie de problemas y circunstancias que en el pasado no habían tenido una mayor trascendencia ahora cobraran una magnitud y un peso decisivos.

Una elección en la que las diferencias de votos entre el ganador y su principal contendiente son mínimas, naturalmente provocan que los eventuales errores u omisiones legales adquieran una notoriedad y un carácter determinante que en otro contexto no tendrían. La principal novedad del pasado proceso electoral residió, efectivamente, en que las circunstancias que el mismo fue produciendo terminaron por funcionar como una especie de lente de aumento que hizo que adquirieran una enorme relevancia todos los detalles, por mínimos que fueran.

Las muestras de agotamiento de la legislación electoral en algunos temas sensibles, la polarización y el encono político que caracterizó el contexto preelectoral⁵² y el de las campañas, la presencia de

⁵² No debe olvidarse que durante 2004 y 2005 se desarrollaron los prolegómenos de un proceso penal (nunca llevado a cabo) en el que se acusaba al entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y a la postre el candidato derrotado en las elecciones de 2006, de desacato de una suspensión en el contexto de un Juicio de Amparo, mismo que llevó al Ministerio Público federal –dependiente del Presidente de la República–, a solicitar y conseguir ante la Cámara de Diputados

nuevos y disruptivos fenómenos políticos, y los errores y omisiones de las autoridades electorales caracterizaron un ambiente en el que la mesa estaba puesta para que, a diferencia de los procesos electorales previos, el del año 2006 se diera en un contexto de alta tensión.

Además, una serie de fenómenos vinculados con la centralidad que los medios electrónicos de comunicación habían adquirido en las contiendas electorales, se presentaron en proporciones inusitadas hasta ese momento y con un gravísimo efecto disruptivo. La presencia masiva de publicidad gubernamental en radio y televisión durante gran parte de las campañas electorales, la compra de publicidad hecha por los partidos políticos en cantidades no vistas hasta entonces (que disparó el gasto electoral de manera significativa), la profusión de las campañas de descalificación y la compra de publicidad política por parte de actores impedidos para ello por la ley, complicaron particularmente el proceso electoral pasado.

En síntesis, los fenómenos que caracterizaron al proceso electoral de 2006 fueron una dura prueba para las reglas y las instituciones electorales produciendo un escenario sumamente complejo en el cual, utilizando una metáfora, se corrió el riesgo de que la tubería del entramado electoral estuviera en riesgo de obturarse y de reventarse.

La conducta, en muchos casos irresponsable, con la que se condujeron los actores políticos durante los meses previos y los inmediatamente posteriores a la elección de 2006, merece una reflexión específica y amplia que no pretendo abordar en este espacio. Pero sí vale la pena hacer notar que el contexto político resultó tierra fértil para que el discurso de la desconfianza proliferara y lograra erosionar de manera importante la confianza ciudadana que se había logrado construir difícilmente a lo largo de más de una década y media.

el desafuero del gobernante capitalino para ser sometido a juicio, en lo que a la postre se evidenció como una maniobra política urdida desde el gobierno federal para inhabilitar a su principal contendiente político de cara a las elecciones presidenciales. Se trató de un hecho que provocó una gran confrontación política, que polarizó profundamente a la sociedad y que caldeó grandemente los ánimos antes y durante el proceso electoral.

III. Las lecciones

Sin pretensión de exhaustividad, las principales lecciones que a mi juicio pueden desprenderse de la pasada elección presidencial mexicana, agrupadas temáticamente, son las siguientes:

A. La necesidad de una permanente revisión y actualización del marco legal

Como se ha señalado, con el paso de los años la reforma de 1996 quedó rebasada en muchos aspectos. La gran lección que una década de inactividad legislativa en la materia nos deja (se insiste, salvo algunos temas puntuales y aislados que fueron objeto de modificaciones legales) es que *no hay reformas definitivas*⁵³. Lo anterior cobra particular relevancia si se piensa que el marco normativo de 1996 fue el que más tiempo ha durado sin modificaciones sustanciales y que más procesos ha cobijado en los últimos treinta años (son cuatro las elecciones que se realizaron a su amparo: las de 1997, 2000, 2003 y 2006). Una actitud de revisar constantemente las normas que establecen las reglas del juego para hacer frente a la dinámica vida político-electoral es indispensable para evitar que las autoridades encargadas de organizar y calificar los comicios carezcan de las herramientas y de las facultades jurídicas necesarias para enfrentar exitosamente las cambiantes coyunturas. Nuevos temas y nuevos problemas se presentan cada día y con cada proceso electoral, lo que sugiere la idoneidad de una revisión frecuente de las leyes que permita ir realizando los ajustes necesarios a las mismas.

B. La actuación de las autoridades

La actuación que tuvieron las distintas autoridades electorales, de cara a futuras experiencias, debe ser analizada de manera diferenciada.

⁵³ En su discurso de toma de posesión el 1° de diciembre de 1994, anticipando la que sería la reforma de 1996, el presidente Ernesto Zedillo advirtió la necesidad de concretar una “reforma electoral definitiva”.

B.1 El Instituto Federal Electoral (IFE)⁵⁴:

1. En la renovación de los integrantes del Consejo General del IFE (los ocho consejeros y el presidente del organismo) realizada por la Cámara de Diputados en octubre de 2003, tres de los entonces seis partidos políticos fueron excluidos del proceso de negociación que culminó con la designación de los integrantes de ese órgano (el Partido del Trabajo, Convergencia y el Partido de la Revolución Democrática), encontrándose entre los partidos excluidos uno de los tres institutos políticos más importantes (el PRD). Vale la pena hacer notar que se trató, precisamente de los partidos que conformaron a la postre la Coalición por el Bien de Todos que fue derrotada en los comicios del 2 de julio de 2006 con apenas el 0.56% de los votos (un poco más de 233 mil sufragios). Se trató de un procedimiento legal en el que se cumplió la mayoría calificada de dos terceras partes que el artículo 41 constitucional establece, pero que creó un problema de legitimidad de origen, no menor para ese órgano que frecuentemente se enfrentó a la descalificación por parte de los institutos políticos que no fueron involucrados en el nombramiento. Más allá de las causas políticas que subyacen a la exclusión aludida, la gran lección para el futuro es que en el proceso de designación de los árbitros electorales, la legalidad del procedimiento debe estar preponderantemente acompañada de la legitimidad que el consenso proporciona. Se trata de una lección política, sin duda, pero es la prueba evidente que en la designación del árbitro electoral no basta con cumplir los requisitos legales, sino que el factor político de legitimación que el consenso trae consigo es algo que debe procurarse en todo momento.

El resto de la historia constituyó el peor escenario que podía enfrentar la autoridad electoral: justamente quienes fueron excluidos de su designación acaban perdiendo la elección por una mínima diferencia de votos.

⁵⁴ En México el IFE es la autoridad administrativa encargada de organizar y llevar a cabo los comicios, así como de realizar los cómputos de las elecciones federales y de instruir los procedimientos administrativos necesarios para vigilar el adecuado uso de los recursos financieros de los partidos políticos y de su actuación conforme al marco legal que regula su actuación. Sus actos pueden ser impugnados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

2. El papel que el IFE asumió frente a las acusaciones de la Coalición por el Bien de Todos (integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia) desde el término de la jornada electoral evidencia un claro problema de comunicación social.

La serie de errores de comunicación que el IFE cometió en la noche misma de los comicios y a lo largo de las semanas siguientes, terminaron por acentuar la incertidumbre y alimentar la desconfianza en su actuación. Se trató fundamentalmente de errores en el manejo de la información, de falta de oportunidad en aclarar lo que estaba sucediendo ante las acusaciones de manipulación de los resultados preliminares que la coalición a la postre perdedora realizaba, y de una serie de decisiones que resultaron contraproducentes y que acabaron poniendo en entredicho a una elección técnicamente bien hecha.

Hasta las once de la noche del 2 de julio la elección parecía conducirse dentro de los escenarios de normalidad política e institucional que a lo largo de quince años se lograron afanosamente construir: una contienda sin duda disputada, ríspida y confrontada que, sin embargo, se había conducido, mal que bien, dentro de los cauces legales previstos; una participación masiva de los ciudadanos en las urnas (casi 41.5 millones de votantes, que representaron el 59%); la instalación de un número inédito de casillas –centros de votación– (sólo once de las más de 130 mil previstas dejaron de instalarse), un número de incidentes tres veces menor que hacía seis años (de los cuales casi el 60% se resolvieron oportunamente), y un sistema de información electoral que arrojó información sobre prácticamente la totalidad de las casillas casi cinco horas antes de lo que había sucedido en la anterior elección presidencial.

Sin embargo, a partir de ese momento, el libreto comenzó a desdibujarse. El IFE se limitó a señalar que el conteo rápido (instrumento para medir estadísticamente y con una muy alta confiabilidad las tendencias de votación), por lo estrecho de los márgenes de votos entre los punteros, no podía revelar un ganador, sin acompañar ese dato de las cifras ni de una explicación clara.

De inmediato, los dos principales candidatos irresponsablemente desatendieron el llamado del árbitro de no proclamarse ganadores hasta que se conocieran los cómputos distritales que se realizarían tres días después (uno de ellos, Felipe Calderón, a la postre ganador de la elección, incluso anunció su triunfo basado en las cifras del Programa de Resultados Electorales Preliminares [PREP], que para entonces arrojaba el reporte de apenas un 14% de las casillas), frente al silencio más absoluto y la total permisividad de la autoridad electoral. En los dos días siguientes, López Obrador, el candidato derrotado, denunció que el PREP no reportaba la información de un importante porcentaje de casillas (tres millones de votos), aunque la coalición que lo postulaba tenía conocimiento desde meses atrás que los reportes de las actas de cómputo de las casillas que tuvieran inconsistencias estarían separados del resto, y el IFE tardó casi 24 horas –eternas en un contexto como el que se relata– en aclarar la situación. Luego de los cómputos distritales el IFE anunció los resultados globales de la elección, sin explicar suficientemente que se trataba de datos meramente informativos, no legales y para nada definitivos; con ello pareció usurpar una facultad que constitucionalmente le compete sólo al Tribunal Electoral: la de hacer el cómputo total y definitivo de la elección presidencial; peor aún, ese anuncio fue acompañado de una desafortunada intervención del Presidente del IFE que asumió el tono de un discurso de clausura del proceso electoral, siendo que todavía faltaba la etapa de resolución de impugnaciones y de calificación del mismo por parte del Tribunal.

En suma: una elección muy bien construida en términos de organización, seguida de una lamentable serie de equívocos y falta de información oportuna que vinieron a alimentar las suspicacias. La elección del año 2006 vino a ser la prueba de que el proceso de construcción de la confianza es lento y gradual, mientras que la pérdida de la misma es casi instantánea. La serie de errores que ocurrieron parece haber producido justamente esto último.

3. El papel que en algunos temas particularmente delicados asumió el IFE frente a los partidos fue otro factor que jugó a favor de la desconfianza. En ocasiones el Consejo General del IFE pareció

olvidar su papel de autoridad que, como tal, debe actuar con firmeza frente a los partidos políticos y actuó frente a ellos de manera demasiado condescendiente. Dos ejemplos resultan emblemáticos:

- a) Al discutir el diseño y modalidades que tendría el PREP, se aceptó sin más la demanda de algunos partidos políticos de que las causas por las cuales un acta de escrutinio y cómputo de casilla no fuera incluida en la sumatoria de resultados que aparecerían en la página de Internet en las horas siguientes al término de la votación se incrementaran considerablemente (incorporando causales que, en ocasiones anteriores, no se habían contemplado). Ello a la larga provocó que un número muy importante de actas (cerca de 11 mil, equivalentes a más del 8% del total) no se contabilizaran en la sumatoria preliminar y se almacenaran en una base de datos de actas con “inconsistencias”. Además, nunca se previó que la página electrónica del PREP advirtiera de algún modo a los usuarios que la información que fluía ante sus ojos no contemplaba los datos de una considerable cantidad de casillas.
- b) En las semanas previas a la elección, el Consejo General aprobó un acuerdo en el que se determinó que si el conteo rápido que el IFE habría de realizar el día de la elección no arrojaba una diferencia de votos mayor al rango de variación estadística que permitiera definir claramente a un ganador, no se darían los resultados de ese ejercicio y el Instituto de limitaría a señalar la imposibilidad de declarar el triunfo de alguno de los candidatos a la presidencia de la República. Esa determinación respondió, entre otras razones, a la demanda de algunos partidos políticos que planteaban esa actuación, con lo que se inhibió la posibilidad de que el IFE hiciera públicos datos con los que efectivamente contaba. En sentido contrario se ha argumentó que revelar las tendencias podía provocar una situación de mayor incertidumbre y confusión; sin embargo, en los hechos, la imagen que acabó por proyectarse es la de una autoridad que ocultaba información, abonando a la confusión e incertidumbre. La lección más clara en ese sentido es que, en todo caso, los resultados deben hacerse públicos y, si es preciso, deben ser acompañados de una explicación clara y precisa

que permita al público una comprensión de sus alcances y de las lecturas que deben hacerse de los mismos.

B.2 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

La lección más evidente que nos deja el complicado proceso de resolución de impugnaciones y de calificación de la elección presidencial por parte del Tribunal Electoral es que los procedimientos que utiliza la instancia encargada de decir la última palabra sobre las elecciones deben aclararse y especificarse en el texto mismo de la ley. Una norma que delinea con detalle la actuación de la autoridad electoral es el mejor antídoto frente a la desconfianza. Lo contrario puede traducirse con una enorme facilidad en actos discrecionales y arbitrarios que, en un contexto de alta confrontación política, difícilmente pueden considerarse como objetivos e imparciales. La falta de claridad en los procedimientos es el mejor alimento para la duda y la sospecha. De ahí la necesidad de normas exhaustivas que regulen, paso a paso, el momento más crucial de una elección.

En efecto, la calificación de la elección nunca había evidenciado de manera tan clara los vacíos legales y las ambigüedades que padece el marco legal vigente. Lo anterior es particularmente relevante en un contexto de elecciones competidas pues éstas provocan que la etapa jurisdiccional adquiriera una relevancia y vistosidad inusitadas. Basta pensar las diferencias que median entre las dos últimas elecciones presidenciales, las de 2000 y las de 2006: hace seis años el margen de votación obtenido por Vicente Fox (de más del 6%), y el reconocimiento inmediato de su victoria por sus opositores, provocó que prácticamente nadie advirtiera que se habían presentado dos impugnaciones (juicios de inconformidad) ante el Tribunal Electoral, que éste anuló una casilla y que durante la calificación de la elección se le requirió a Fox una serie de documentos para acreditar su nacionalidad y que no fue sino hasta el 5 de agosto (más de un mes después de la elección) cuando se le declaró “presidente electo”. En la pasada elección las circunstancias fueron completamente distintas, piénsese

en el hecho de que ahora, cuando por esas mismas fechas, una importante figura política (Elba Esther Gordillo) llamó al todavía candidato Felipe Calderón de la misma manera, más de un mes antes de que terminara el proceso jurisdiccional de calificación, se produjo un escándalo político. Y es que nunca antes el Tribunal Electoral había jugado un papel de primera línea como ocurrió en este caso. Lo anterior hace indispensable que la impugnación y la calificación de las elecciones requieran de normas claras y precisas.

En ese sentido, resultaba indispensable que la ley fuera clara sobre la posibilidad de anular –y en cuáles hipótesis– una elección. En el caso de las normas vigentes en el año 2006, la posibilidad de la nulidad no estaba ni siquiera contemplada para la elección presidencial y las hipótesis y fundamentos de la misma estaban establecidos en la jurisprudencia que el propio órgano encargado de validar –o no– la elección, es decir el propio Tribunal Electoral, había emitido. El dictamen con el que el Tribunal Electoral calificó la elección presidencial aprobado el 5 de septiembre del 2006 (un día antes de que feneciera el plazo legal para resolver sobre esa elección), resolvió en términos generales las dudas que en los meses previos se habían planteado en torno a la posibilidad de anular la elección por la vía de la llamada “causal abstracta de nulidad” (es decir la violación grave de los principios fundamentales establecidos en la Constitución que rigen los procesos electorales), pero en ese momento ni la posibilidad de la anulación ni las causales específicas o genéricas que la podían generar estaban claras.

B.3 La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE):

El del funcionamiento de la FEPADE es un tema sobre el que en México no se ha puesto la atención debida. Algo que notoriamente salta a la vista atendiendo a su actuación desde su creación en 1994, es la ineficacia de este órgano ministerial como encargado de la persecución de delitos electorales, tal como lo demuestra su bajísima eficacia procesal (que se ha traducido en relativamente pocas consignaciones y en prácticamente ninguna sentencia

condenatoria relevante). Ello responde a tres problemas de diversa índole: a) En primer lugar, se trata de un problema que tiene que ver con el diseño del Ministerio Público en general. En México, a pesar de que el nombramiento del Procurador General de la República –superior jerárquico del titular de la FEPADE– tiene que pasar por la ratificación del Senado, y de que la ley consigna la autonomía operativa y de gestión del Ministerio Público, lo cierto es que existe una dependencia directa de éste respecto del Poder Ejecutivo, la cual se traduce en la facultad discrecional de remover de su cargo al Procurador y a los altos funcionarios de la Procuraduría, así como en la subordinación jerárquica de éstos respecto del Presidente de la República. Ello impacta directamente a la FEPADE pues ésta acaba siendo una dependencia más del Ejecutivo. b) En segundo lugar, se trata de un problema de la falta de vigencia de los tipos delictivos. En el mejor de los casos, estamos hablando de tipos que responden a la realidad política del país de hace diez años o incluso más, cuando las preocupaciones en torno a los procesos electorales tenían más que ver con la organización de las elecciones y el desarrollo de la jornada electoral. La adecuación del marco normativo penal al nuevo tipo de problemas que caracterizan a las contiendas electorales hoy en día, como los que tienen que ver con los manejos financieros, los recursos que provienen de fuentes prohibidas, los que tienen que ver con los gastos independientes que nuestra legislación prohíbe pero respecto de los que no existen sanciones claras, entre otros, resultaba imperativa de cara al 2006; y c) en tercer lugar, y derivado de alguna manera de los dos puntos anteriores, un problema de actitudes del titular del órgano. Es necesario un perfil de funcionario que con pleno respeto de los derechos fundamentales esté dispuesto a convertir al “músculo” penal en un verdadero inhibidor de conductas ilícitas. Ninguna de esas tres condiciones se presentó durante la elección presidencial de 2006, provocando que esa instancia de garantía del cumplimiento de la legalidad electoral, ante su ineficacia e inoperancia contribuyera a alimentar las dudas y las sospechas.

III. Las condiciones de la competencia

1. Las campañas electorales del 2006 fueron predominantemente campañas “negativas”, en las que los partidos más que presentar sus propuestas políticas a la ciudadanía, centraron sus esfuerzos en descalificar al contrario, aún rebasando los límites que fija la ley, con lo que se creó un ambiente de gran tensión política y social.

Se trata, sin duda, de un tema no menor que está directamente vinculado con el de la libertad de expresión. Durante el proceso electoral que se comenta, el tema fue discutido amplia y, en ocasiones, agriamente en la mesa del Consejo General del IFE y entre la opinión pública. De manera sintética las contraposiciones se plantearon entre quienes defendían la libertad de expresión apelando a la “madurez política” de los ciudadanos capaces de discernir y decidir autónomamente, y quienes, en cambio, buscaban limitar ese derecho en un ánimo paternalista. Sin embargo, ese reduccionismo constituye, a mi juicio, una falsa manera de plantear el problema. El de la libertad de expresión no es un asunto que pueda plantearse simplistamente en términos de libertad sí o no. En efecto, el problema es más bien el de los límites que la misma tiene. Al respecto no puede dejar de tomarse en cuenta que la materia electoral no es igual a las otras en la medida en que reviste un interés público; ello significa que en ese ámbito los alcances de las libertades fundamentales, además de los límites que la misma Constitución establece para su ejercicio, deben ponderarse con los principios que rigen la materia electoral, como lo son el de la equidad o el de la libertad del sufragio. Ello significa que el margen de libertades como la de expresión se encuentra, en el ámbito electoral, más acotada de lo que ocurre en otros contextos. Así lo han reconocido en México tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como el Tribunal Electoral en diversos criterios y tesis jurisprudenciales.

2. A lo largo de las campañas electorales del 2006 la intervención de diversos actores políticos propició un enconado debate que a la larga se tradujo en elementos de impugnación del proceso

en su conjunto y respecto de los cuales el Tribunal Electoral se pronunció en su dictamen final. Esos actores son, en breve:

- a) La presidencia de la República, que desplegó una intensísima campaña publicitaria en la que se exaltaban los logros conseguidos y se alertaba sobre los riesgos (maximizándolos) de “cambiar el rumbo” político del país.
- b) La intervención de grupos empresariales que contratando una amplia campaña de publicidad en medios electrónicos (situación prohibida por la ley) apoyaron al candidato del partido en el gobierno y atacaron claramente al principal candidato de oposición.
- c) La campaña de un *outsider*, un pretendido candidato independiente –figura no reconocida en el ámbito federal–, el empresario farmacéutico Víctor González Torres, mejor conocido como el “Dr. Simi”, que abiertamente se pronunció en contra del candidato de la Coalición por el Bien de Todos.

La intervención de estos actores no es algo sencillo y abre la puerta a un controvertido debate que tiene múltiples planos. En primer lugar, por lo que hace al intervencionismo de los titulares de los gobiernos, el problema se plantea en términos de hasta dónde es legítimo que un gobernante se pronuncie exaltando los logros de su administración y hasta dónde ello gravita negativamente en la necesaria equidad en la contienda electoral, o si bien ello debería quedarse en el plano de la responsabilidad política –o la falta de ésta– de los titulares del poder público. Más allá del justo medio en este tema, creo que la lección que nos deja el proceso electoral de 2006 es que el mismo debía ser resuelto en la ley, estableciendo los límites y las consecuencias de la actuación de los gobiernos en términos de comunicación social durante los procesos electorales. De hecho uno de los mecanismos en que la reciente reforma del año 2007 se hace cargo de ese punto es prohibiendo expresamente la difusión de propaganda gubernamental durante los procesos electorales.

Por otra parte, por lo que hace a la intervención de los particulares mediante la compra de publicidad a favor o en contra de partidos o candidatos, la última reforma electoral también eleva a rango constitucional la prohibición que existía en el plano legal y establece una serie de consecuencias y de sanciones para los infractores, como una manera de tratar de poner remedio a ese fenómeno que resultó tan disruptivo en la elección del 2006.

3. El papel de los medios electrónicos de comunicación en las contiendas políticas constituye uno de los grandes temas en términos de la calidad de las democracias en el mundo. Se trata de un tema que resulta problemático al menos en tres planos diversos:
 - a) El que tiene que ver con el acceso a los medios electrónicos en términos de *equidad*, pues de dejarse abierta la puerta a la contratación libre de espacios –con todo y que existan límites de gasto electoral, como ocurría en México–, siempre hay la posibilidad de que los concesionarios puedan discriminar en los precios de venta del tiempo aire incidiendo en las condiciones de la competencia electoral.
 - b) El que tiene que ver con los *costos* del entero proceso democrático; máxime cuando existen datos precisos respecto al altísimo porcentaje de gastos de campaña que normalmente se dedican a la compra de espacios publicitarios, particularmente en radio y televisión (en el caso de México, el gasto en esos rubros en el 2006 representó casi un 70% de los gastos totales realizados por los partidos políticos). Es natural que los medios electrónicos se conviertan en una “aspiradora” de dinero, lo que provoca una necesidad incontenible de los partidos de allegarse de recursos.
 - c) El que tiene que ver con la *calidad del debate político*, pues los medios, por la propia lógica de los brevísimos tiempos que caracterizan los espacios publicitarios tienden a generar una *spotización* de la política y con ello una desnaturalización de la lógica democrática de las campañas electorales acentuando el

delicado dilema que enfrentan las democracias contemporáneas de “*personalización de la política*”.

El de los medios electrónicos de comunicación fue el tema central en el debate durante y después del proceso electoral de 2006 y, de hecho, constituyó el capítulo vertebral alrededor del cual se articuló la reforma electoral de 2007. En efecto, los cambios constitucionales optaron por una alternativa radical al problema ensayada en otros contextos democráticos europeos y latinoamericanos: la prohibición absoluta de compra de publicidad electoral por parte de partidos políticos y de particulares (personas físicas o morales) en radio y televisión y el uso de los tiempos del Estado –gratuitos– para que los partidos pudieran desplegar en ellos sus campañas de promoción política. Se trató de una solución –radical para muchos– acertada que permitió, por un lado, abaratar los costos ingentes que estaban alcanzando las campañas electorales y, por otro lado, garantizar que el eventual papel disruptivo que puede llegar a tener los medios electrónicos en la contienda democrática se vea inhibido.

IV. El régimen político

Si bien este no es un tema estrictamente electoral, sí las elecciones presidenciales del 2006 imponen una seria reflexión sobre el mismo. En efecto, repensar en la vigencia, actualidad y problemas intrínsecos del diseño constitucional del Estado mexicano resulta obligado después de un proceso electoral como el que pasamos.

El actual diseño institucional vive, a mi juicio, una evidente situación de agotamiento. El esquema constitucional fue diseñado para responder de manera funcional al régimen autoritario que se consolidó a lo largo del siglo pasado y hoy, luego del proceso de transformación democrática que atravesó a la sociedad en los últimos treinta años, resulta completamente disfuncional y perjudicial para la recreación de la convivencia democrática. Tenemos, para decirlo de otra manera, una arquitectura institucional que responde a un diseño profundamente autocrático –en donde las decisiones son impuestas

desde lo alto— para regir a una sociedad democrática y atravesada por un intenso pluralismo político.

La compleja realidad política nos está demostrando, con una evidencia nunca antes vista, que el diseño del Estado, lejos de proporcionar los canales institucionales para que las diferencias se procesen, hoy está convirtiéndose en una de las principales fuentes de conflicto. El intensísimo sistema presidencial que establece la Constitución, me parece, está convirtiéndose en un elemento disruptivo del que debemos imperativamente hacernos cargo.

Con la democratización del país y la llegada de la pluralidad política a los órganos representativos (que dio pie al fenómeno de los gobiernos divididos) las vastas facultades “meta constitucionales” del presidente prácticamente desaparecieron, acotando significativamente la esfera del poder presidencial. Pero ello no implicó, como muchos han sugerido, que hoy tengamos un ejecutivo débil. El nuestro sigue siendo uno de los sistemas presidenciales en los que la concentración del poder es más acentuada.

Las exorbitantes atribuciones que posee el presidente lo hacen en gran medida el pivote alrededor del cual giran los equilibrios institucionales del Estado. No solamente encarna la titularidad del gobierno y la jefatura del Estado, como ocurre en todos los sistemas presidenciales, sino que además concentra atribuciones francamente autocráticas: la titularidad de la procuración de justicia y el monopolio de la acción penal, cuyo ejercicio es prácticamente discrecional; las atribuciones en materia de regulación comercial que le permiten legislar por decreto en ese ámbito; el ser el árbitro supremo de los conflictos laborales que le permiten, por ejemplo, decretar libre y arbitrariamente cuando una huelga es legal o no; son sólo algunas de las muchísimas facultades que la Constitución confiere a la figura presidencial.

Lo anterior no es sólo una desafortunada circunstancia, sino que las implicaciones y consecuencias políticas hoy, como nunca, resultan gravosas. No puede desatenderse el hecho de que el sistema presidencial es una de las causas principales del lamentable desaguado en el que derivó el proceso electoral del año 2006. Y es

que la apuesta en una elección presidencial resulta demasiado alta: ganar, significa ganarlo todo, y perder significa perderlo todo y estar condenado, de alguna manera, al ostracismo político. Por un lado, alcanzar la presidencia de la República y el inconmensurable poder que ello implica, acaba justificando casi cualquier cosa para hacerse de ella, desde actos ilegales (como es el caso del plan de financiamiento ilícito urdido por Fox para allegarse recursos en la elección del año 2000), hasta actitudes de dudosa calidad democrática (como las campañas negativas que durante el 2006 provocaron que tanto el IFE como el Tribunal Electoral ordenaran la suspensión en la transmisión de numerosos spots). Por otro lado, la derrota electoral puede llegar a ser algo tan brutal que propicie actitudes francamente irresponsables y planteamientos antidemocráticos como los que fueron frecuentes luego del proceso electoral comentado. Son los costos de un juego que se basa en la lógica del todo o nada.

Decir que la historia es memoria del pasado en el presente es algo que va mucho más allá de un mero expediente trillado, más aún cuando pensamos en la materia electoral. Aquí hemos sostenido el que la transición a la democracia en México fue el resultado de una serie de cambios legales que fueron adecuando los procedimientos y las instituciones a los retos que el proceso de transformación política iba presentando. El balance es sin duda positivo y aleccionador. La última estación en ese recorrido es la reciente reforma electoral que trae consigo una importante apuesta en términos de calidad de la contienda democrática.

Sin embargo, con seguridad nuevos problemas surgirán en el futuro. Igual que en el pasado, con toda probabilidad se presentarán fenómenos frente a los cuales la legislación resulte omisa, insuficiente o bien generadora de problemas. La mejor prueba del ácido de las normas electorales es su aplicación en la práctica y la gran enseñanza que nos deja el proceso electoral del 2006 es, al fin y al cabo, que las normas deben ir al paso de los cambios políticos. No asumir eso significa abrir la puerta al peor de los escenarios políticos posibles y provocar que situaciones excepcionales, en su momento, devengan cotidianas y no hay sistema electoral que, a la larga, por muy sólidamente edificado que se encuentre, pueda resistirlo.

Reseñas curriculares de los autores

Walter René Araujo Morales

Salvadoreño. Abogado. Realizó estudios sobre Jurisprudencia y Ciencias Sociales en la Universidad Dr. José Matías Delgado. Ha llevado cursos de especialización en Derecho Penal en la Universidad de Salamanca, España; el Programa Ejecutivo para Gerencia de Partidos Políticos del INCAE, Nicaragua y un Curso Superior de Guerra Política en el Colegio Fu-Shing Khan, Taipei, República de China. Actualmente se desempeña como Magistrado Presidente del Tribunal Supremo Electoral. En el pasado reciente fungió como Presidente y Vicepresidente de la Asamblea Legislativa. Ocupó los cargos de Secretario Directivo, Jefe de Fracción de ARENA en la Asamblea Legislativa, Presidente de la Comisión de Legislación y puntos constitucionales, Presidente de la Comisión de Reformas Electorales y Presidente de la Comisión Política. Desempeñó cargos públicos como miembro de la Dirección Nacional del Sector Juventud del Partido ARENA, miembro del Consejo Ejecutivo Nacional del Partido ARENA y miembro de la Unidad de Ejecución de los Acuerdos de Paz del Gobierno de El Salvador.

Zetty Bou Valverde

Costarricense. Abogada y Notaria Pública en ejercicio. Master en Derecho Público. Árbitro y conciliadora autorizada por el Ministerio de Justicia y Gracia. Profesora universitaria. Curadora de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Magistrada suplente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

Lorenzo Córdova Vianello

Mexicano. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y doctor en teoría política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM. Experto en temas electorales y de teoría de la democracia. Coautor de los libros *Una reforma electoral para la democracia. Argumentos para el Consenso; Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. Ha escrito numerosos ensayos sobre la transición y sobre temas electorales.

Percy Medina

Peruano. Egresado de la Maestría de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Bachiller en Derecho por la misma universidad. Secretario General de la Asociación Civil Transparencia desde enero de 2003. Ha sido Director Ejecutivo del Instituto Diálogo y Propuestas (IDS); Secretario General Adjunto, Director de Relaciones Institucionales y Coordinador de la Escuela Electoral de la Asociación Civil Transparencia; y editor de la revista Cuestión de Estado. Ha asesorado a movimientos cívicos y ha sido miembro de misiones internacionales de observación electoral en 14 países de América, Europa y Asia.

José Enrique Molina Vega

Profesor e investigador jubilado del Instituto de Estudios Políticos y de Derecho Público de la Universidad de Zulia. Obtuvo doctorado (Ph. D) en Derecho Público en la Escuela de Economía y Ciencia Política de la Universidad de Londres, y título de Maestría en Comportamiento Político en la Universidad de Essex, Inglaterra. Trabajó como profesor visitante y docente de postgrado y pregrado en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Michigan, Estados Unidos, de 1999 a 2006.

Ha sido profesor visitante de la Universidad de Salamanca en varias ocasiones. Sus publicaciones incluyen los libros: *Los Partidos Políticos Venezolanos del Siglo XXI* (conjuntamente con Ángel Álvarez); *El sistema Electoral Venezolano y sus consecuencias políticas*; *Los sistemas electorales de América Latina*. También es autor de varios capítulos de libros y artículos en revistas científicas sobre temas de Ciencia Política y Derecho Constitucional.

Carmen Gloria Valladares Moyano

Chilena. Abogada. Licenciada de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con estudios de post título en Derecho Constitucional, de la misma universidad. Actualmente se desempeña como Secretaria Relatora del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile. Posee amplia experiencia en materias de Justicia Electoral. Ha sido integrante de misiones internacionales de observación electoral en varios países de América Latina.

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.