

SERIE  
CUADERNOS DE  
**CAPEL**

**Autores:**

Harry Brown Araúz

Manuel Carrillo Poblano

Jimena Costa Benavides

Pedro Figueroa R.

Claudia López

Miguel A. López V.

Ernesto Paz Aguilar

Rotsay Rosales Valladares

José Thompson

Fernando Tuesta Soldevilla

Elisabeth Ungar Bleier

**54** CUADERNOS DE  
**CAPEL**

**Tendencias y perspectivas de la reforma electoral  
en América Latina**

Varios autores



**IIDH**  
Instituto Interamericano  
de Derechos Humanos



**Asdi**  
AGENCIA SUECA  
DE COOPERACION  
INTERNACIONAL PARA  
EL DESARROLLO







**TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA  
ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA**

SERIE  
CUADERNOS DE  
**CAPEL**



**TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA  
ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA**

**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.

324

I59-t

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. -- San José, C.R. : IIDH, 2008

204 p. 13X20 cm. (Cuaderno de capel; no. 54)

ISBN 978-9968-611-10-7

1. Derechos electoral 2. Reforma electoral

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*

Harry Brown Araúz, Manuel Carrillo Poblano, Jimena Costa Benavides, Roberto Cuéllar M., Pedro Figueroa R., Claudia López, Miguel A. López V., Ernesto Paz Aguilar, Rotsay Rosales Valladares, José Thompson, Fernando Tuesta Soldevilla, Elisabeth Ungar Bleier  
*Autores*

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

Ileana Aguilar  
*Corrección de estilo*

EDISA  
*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](mailto:uinformacion@iidh.ed.cr)  
[www.iidh.ed.cr](http://www.iidh.ed.cr)

## Índice

Presentación .....	9
<i>Roberto Cuéllar M. y José Thompson</i>	
Reforma electoral en América Latina: tendencias y perspectivas.....	13
<i>José Thompson</i>	
Reformas electorales en Bolivia .....	25
<i>Jimena Costa Benavides</i>	
Presente y futuro de la reforma electoral en Chile .....	43
<i>Miguel A. López V. Pedro Figueroa R.</i>	
La reforma política y electoral en Colombia: una reforma para recuperar la política.....	71
<i>Elisabeth Ungar Bleier</i>	
El sinuoso camino de la reforma electoral en Costa Rica .....	91
<i>Rotsay Rosales Valladares</i>	
Estado actual de las reformas político electorales en Honduras ..	109
<i>Ernesto Paz Aguilar</i>	

La nueva reforma electoral en México 2007-2008 .....	135
<i>Manuel Carrillo Poblano</i>	
Reforma electoral en Panamá .....	153
<i>Harry Brown Araúz</i>	
Reforma electoral en el Perú.....	169
<i>Fernando Tuesta Soldevilla</i>	
Riesgos en las elecciones locales en Colombia: Una mirada comparada de las últimas tres elecciones de Alcaldes .....	183
<i>Claudia López</i>	

## Presentación

Durante las tres últimas décadas, América Latina ha experimentado un proceso firme de retorno y consolidación democrática. Este proceso se ha caracterizado, entre otros aspectos, por la regularización de la celebración de procesos electorales como mecanismo de selección de las autoridades nacionales, por la recuperación y vigencia de las libertades civiles y políticas y, en algunos casos, por la lucha y empeño en restablecer el respeto de los derechos humanos.

Parte medular de esa construcción y fortalecimiento democrático, ha sido la implementación de procesos de reforma política e institucional, surgidos con el objetivo de adaptar los contextos jurídicos de los países a las emergentes realidades políticas. Así, no solo se hizo evidente la necesidad de hacer ajustes en los sistemas electorales, sino también en los sistemas de gobierno y en las diferentes instituciones y mecanismos existentes dirigidos a fortalecer la representación, la participación y la gobernabilidad democrática.

Salvo contadas y conocidas excepciones, podemos afirmar que prácticamente ningún país ha estado al margen de este esfuerzo reformador. Desde diferentes perspectivas y énfasis, los países de la región han ido atendiendo, gradual y puntualmente, aquellos temas que han considerado necesarios para fortalecer su desarrollo democrático. Más que reformas globales o integrales, hemos presenciado una tendencia a favorecer las reformas específicas, procurando brindar atención a temas que están en el centro del debate político en cada país, según las diferentes coyunturas políticas y sociales.

Los estudios que se presentan en este cuaderno, correspondientes a las experiencias de reforma política de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá y Perú, son solo una muestra de las diversas prácticas reformadoras en la región durante los últimos años. Los mismos fueron presentados durante la conferencia internacional sobre reforma político electoral en América Latina y Colombia,

que se celebró en Bogotá durante los días 19 y 20 de junio de 2008 con el apoyo de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional. Este evento, organizado por el IIDH/CAPEL, con el auspicio de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, el Consejo Nacional Electoral y la Misión de Observación Electoral MOE, tuvo como objetivo fomentar un amplio debate en torno a las experiencias y lecciones aprendidas en el área de la reforma electoral latinoamericana. La amplia acogida y participación que tuvo este evento, nos motivó a dar continuidad al debate, y plasmarlo en esta publicación.

De los casos analizados en este Cuaderno podemos observar, en concreto, que existen algunos temas recurrentes que han estado en el centro del debate reformador en los últimos años. Entre los principales se encuentran el financiamiento de los partidos políticos, la implementación de mecanismos de democracia directa, la inclusión de mecanismos de discriminación positiva en el tema de género, la reelección presidencial, y el sistema electoral. Si bien las señaladas no han sido las únicas cuestiones objeto de reforma, en general la mayoría de los países ha procurado avanzar en la regulación de algunos de estos temas.

Otro aspecto importante a destacar, es que los procesos reformadores de América Latina han sido graduales, y que cada país ha avanzado a su propio ritmo, con grado diverso de regulación y detalle, atendiendo en cada caso sus necesidades y coyuntura histórica específica. En este sentido, destaca el hecho de que en materia de reforma no hay recetas ni sistemas ideales, por lo que cada país debe avanzar según sus realidades y cultura política particular, dentro de los parámetros democráticos y en el marco de la Carta Democrática Interamericana.

Finalmente, es importante reconocer en los procesos reformadores latinoamericanos, la persistencia aun de ciertos vicios que imposibilitan, muchas veces, el éxito y la viabilidad de las reformas. Ciertamente, al lado de importantes logros, coexisten intentos fallidos de llevar hacia delante importantes procesos de cambio institucional, muchas veces porque los intereses por mantener el *statu quo* son más fuertes que los impulsos y necesidades de cambio y renovación. En ese sentido, los casos estudiados nos ilustran sobre la estrecha relación

existente entre la dinámica y los intereses políticos, y su incidencia en los resultados de la reforma.

En suma, los artículos que presentamos nos muestran con claridad la gama de avances, retrocesos, limitaciones y retos vigentes en materia de reforma política en América Latina. Concientes de que este es un tema en constante evolución y dinamismo, lo planteamos con el objetivo de que la lectura de estos casos motive la reflexión y sirva para retroalimentar procesos similares en la región.

*Roberto Cuéllar M.*  
*Director Ejecutivo del IIDH*

*José Thompson*  
*Director de CAPEL*



# Reforma electoral en América Latina: tendencias y perspectivas

*José Thompson\**

## I. La democracia y su entorno: buenas y malas noticias

La democracia en América Latina se ha ido consolidando en las últimas décadas. Actualmente, goza del apoyo de la mayoría de los latinoamericanos, y a pesar de sus falencias, es concebida como el mejor sistema de gobierno<sup>1</sup>.

Uno de los principales aspectos que ha contribuido a consolidar este apoyo a la democracia, si bien no es el único, ha sido la realización de elecciones libres y competitivas. Ciertamente, los regímenes electorales de la región se han ido fortaleciendo, modernizando y tecnificando, lo que ha incidido en que, en la actualidad, la mayoría de los procesos electorales sean poco cuestionados y gocen de la confianza de la ciudadanía.

Sin embargo, no todo son buenas noticias. Los avances en materia de democratización política no han sido suficientes. Ciertamente, con la llegada de la democracia, se abrieron una serie de expectativas en la población, referidas principalmente a la satisfacción de sus necesidades económicas y sociales. Se confiaba en que la democracia política iba a incidir en un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Al no cumplirse con esas expectativas, se inició un proceso que algunos han denominado de “desencanto democrático”, en virtud del

---

\* Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Ponencia preparada en octubre de 2008, con base en una presentación efectuada en Bogotá en junio de 2008.

1 De acuerdo con el Informe de Latinobarómetro 2008, un 73% de los latinoamericanos considera que la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno. Corporación Latinobarómetro, *Informe 2008*. En: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

cual actualmente los índices de satisfacción con la democracia son menores al apoyo que la misma recibe<sup>2</sup>.

En consecuencia, aunque la democracia es preferida por los latinoamericanos, la labor de los regímenes políticos es cuestionada, lo que incide, entre otros aspectos, en una tendencia a la baja en la participación electoral, en una persistente pérdida de legitimidad y una consecuente carencia de apoyo hacia los partidos políticos y las principales instituciones de la democracia representativa, iniciando por lo que es el Primer Poder de la República, el aparato legislativo, los congresos nacionales. Como corolario de esta pérdida de credibilidad, se abre el camino para que líderes con discursos o prácticas “anti-política” y con tendencias no siempre democráticas tengan mayor facilidad de acceso al poder.

## **II. Las razones para una reforma electoral**

Si bien los problemas de la democracia trascienden el ámbito electoral, éste constituye un peldaño fundamental para avanzar en su fortalecimiento. En ese sentido, el perfeccionamiento de los sistemas electorales se ha tornado en un elemento esencial para la recuperación, primero, y la consolidación, después, de nuestras democracias, razón por la cual la reforma se ubica como una de las principales herramientas para avanzar en esa dirección.

Entre las razones que justifican una reforma electoral, podemos citar las siguientes:

- Las insuficiencias e imperfecciones de los regímenes electorales ya no son tolerables, aunque su incidencia sea menor. La aparición de resultados ajustados en varios procesos electorales recientes (Costa Rica 2006, México 2006, Venezuela 2007) hace que márgenes de error como los que en el pasado imperaban en el Registro

---

2 Vemos así que la medición de Latinobarómetro de 2008, registró las cifras de apoyo a la democracia de un 57%, y 37% de satisfacción con la misma, para una diferencia de 20 puntos entre ambas variables.

Electoral no sean ya admisibles, ya que podrían poner en cuestión la legitimidad del proceso como un todo<sup>3</sup>.

- Los estándares para evaluar un régimen electoral han cambiado, y entran en juego otros factores que afectan el desarrollo de la contienda, por ejemplo, la regulación del dinero en la política, condiciones más incluyentes para la participación, ambas relacionadas con la búsqueda de mayor equidad en la contienda, que también se extiende al tema de los medios de comunicación y su influencia en las campañas electorales.
- Hay importantes presiones para que se regule más allá de las áreas tradicionales. Por ejemplo, se destaca la relevancia y pertinencia de reformar el régimen de partidos políticos y la insistencia en impulsar medidas de democratización interna de las agrupaciones políticas<sup>4</sup>.
- Hay actores con mayor presencia política, entre ellos los medios de comunicación y la sociedad civil, cuya participación requiere ser regulada dado su actual papel en los procesos electorales.
- Creciente uso de ejercicios de democracia directa, lo que revela inadaptaciones del régimen electoral, originalmente previsto y diseñado para competencias partidarias.
- Modificaciones en el régimen presidencial, que generalmente generan la necesidad de otras reformas, principalmente en lo referente a los mandatos, sea por su extensión, sea por la posibilidad de reelección en condiciones distintas de las anteriormente previstas.

Es importante destacar que, independientemente de las razones que den origen a un proceso de reforma, por lo general su finalidad es la búsqueda de fórmulas para mejorar la representación, la participación, la inclusión, y la gobernabilidad. Si bien estas intenciones son

---

3 Al respecto, ver, CAPEL (2008). “Resultados electorales ajustados, Experiencias y lecciones aprendidas”. En: *Cuadernos de CAPEL* 54. IIDH, San José.

4 Ver, Sánchez, Fernando y Thompson, José (2006). “Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia”. En: *Cuadernos de CAPEL* 50, IIDH, San José.

frecuentemente contradictorias (por ejemplo, a menudo la búsqueda de mayor representación incide en menor gobernabilidad y a la inversa), cada país debe avanzar hacia un sistema más efectivo, de acuerdo a su coyuntura y su cultura política. Con esto queremos decir que no hay una receta única para la reforma política. Lo que funciona bien en un contexto puede no funcionar en otro, pero lo que no debe hacerse es abandonar el intento de superar las imperfecciones e insuficiencias del sistema.

Pero lo que sí está claro, es la imposibilidad de avanzar al máximo en todas las finalidades a la vez por medio de la misma propuesta de reforma electoral y, por consiguiente, es preciso un orden de prelación y un equilibrio entre ellas, meditado cuidadosamente desde el inicio de proceso de reforma. De lo contrario, surgirán nuevos “efectos secundarios adversos”, que a su vez requerirán nuevas reformas electorales, abriendo un ciclo de permanente desgaste en el sistema.

### **III. El rumbo de las reformas electorales recientes en América Latina**

Con certeza, podemos afirmar que en ningún país de la región ha habido una “reforma política” en sentido estricto en el pasado reciente. Si bien hubo consultas en Brasil (1993) y en Venezuela (2007) sobre una propuesta de cambio estructural en el sistema político, la opción fue rechazada en ambas naciones. En general, lo que sí ha habido en muchos países latinoamericanos son modificaciones a las reglas de juego (periodos presidenciales, reelección), reformas todas que pertenecen al campo electoral.

A continuación, se ofrece un cuadro comparativo de los temas predominantes en los proyectos de reforma electoral en países seleccionados de América Latina, a fin de determinar posibles tendencias.

Cabe señalar que el análisis comparado reflejado en el cuadro, lo hacemos restringido a la década 1998-2008, a fin de asegurar vigencia y relación con procesos actuales (aunque en casos como Colombia ha habido hasta tres reformas parciales entre 1992 y 2008 en materia de

régimen presidencial). Lo que importa, sobre todo, es la comparación de temas, avances y obstáculos, para identificar tendencias y divergencias y para establecer si existe una “agenda electoral común” en la región.

### **Cuadro 1. Temas de reforma electoral. Siete países incluidos**

<b>TEMAS</b>	<b>PAISES</b>
Registro civil y registro electoral	Colombia, Costa Rica, Chile, Honduras, Panamá, Perú
Sanciones (Régimen penal electoral)	Colombia, Perú, Panamá, México Honduras, Costa Rica
Dinero y Política: Financiamiento y fiscalización	Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México
Voto en el extranjero	Bolivia, Costa Rica, Chile, Honduras, Panamá
Representación por género	Costa Rica, Perú Honduras, Panamá Colombia
Régimen de partidos políticos (Democratización, estructura)	Perú, Costa Rica, Honduras, Panamá Colombia
Organización electoral, régimen de impugnaciones	Ecuador, México, Perú, Costa Rica
Sistema electoral en sentido estricto	Chile, México, Costa Rica, Colombia
Modificaciones al régimen electoral municipal	Chile, Costa Rica, Perú, Honduras
Mecanismos de democracia directa	Honduras, Costa Rica, Panamá, Perú
Acceso equitativo a espacios en los medios de comunicación	México, Colombia, Costa Rica
Régimen presidencial	Colombia, Bolivia, Ecuador
Voto electrónico	Costa Rica, Perú

Fuente: Elaboración propia.

Como se constata en el cuadro, hay una coexistencia de “temas clásicos” de la agenda electoral (registro electoral, sistema electoral) con la “nueva agenda electoral” (financiamiento de la política, acceso equitativo a los medios) y una extensión bastante generalizada de los tópicos objeto de la reforma, elementos que se conjugan para crear una suerte de lenguaje común en materia de reforma electoral. Este factor posibilita, ciertamente, los intercambios productivos, por más de las especificidades de cada realidad nacional.

Como recién indicamos, cada país avanza en sus procesos de reforma electoral de acuerdo con sus necesidades en contextos históricos determinados. Sin embargo, y sin perjuicio de la individualidad, hay temas que han sido recurrentes en muchos de estos procesos reformadores de los últimos años. Entre ellos podemos citar:

- El tema del financiamiento de la política: esta área ha sido objeto de casi todos los proyectos recientes de reforma electoral. Pocos países se han sustraído de reformar en esta materia, si bien lo han hecho en grado diverso. En suma, ha habido múltiples intentos y experiencias en la región, prueba, error y replanteamiento, pero se extiende el número de países que lo regulan (recientemente, Guatemala, cambios en Chile, México). De hecho, es en esta materia donde más podemos hablar de una “reforma permanente”.
- El régimen presidencial ha acarreado abundantes cambios en el periodo analizado, en aspectos tales como la duración del mandato, la reelección, el ballottage o segunda vuelta electoral, entre otros. A manera de ejemplo, podemos señalar a Colombia como el más extremo: de reelección no inmediata a prohibición de reelección, y a reelección inmediata en tan sólo 15 años.
- Eventuales conflictos entre las finalidades de la reforma (participación versus gobernabilidad) explican dificultades operativas y nuevas propuestas de reforma. Pero, como antes se dijo, es importante hacer un balance de la viabilidad de alcanzar finalidades distintas con una misma reforma, antes que generar contradicciones al interior del sistema con una sola modificación. Suele suceder, sin embargo, que en el trámite legislativo la congruencia de una reforma electoral se vea amenazada por la introducción de mociones y alteraciones, que terminen

produciendo distorsiones en el seno de la reforma, aun antes de su aprobación.

- Existe también un movimiento por la inclusión que adopta facetas diversas: voto en el extranjero, representación y género, candidaturas independientes, representación de pueblos indígenas y de poblaciones afro descendientes.
- Mayor uso de los mecanismos de democracia directa y ajustes correspondientes en el régimen electoral. Si bien es positivo que haya una democracia “más activa”, por medio de la consulta a la ciudadanía sobre temas de su interés, es claro que el aparato y el régimen electorales se concibieron, se diseñaron y se implantaron a partir de competencias electorales entre partidos políticos, en las cuales la lógica y las instituciones buscan mantener un balance de principios entre las agrupaciones políticas y no entre propuestas del Sí y el No, como ocurre en los referendos.
- Hay una nueva agenda de temas electorales que responden a preocupaciones ciudadanas y a movimientos internacionales: control del gasto, equidad en la contienda, relación con los medios, democratización de partidos políticos. Estas inquietudes impulsan el replanteamiento de los regímenes a partir de las experiencias negativas o insuficientes de los años recientes, pero, por tratarse de áreas de atención electoral relativamente novedosas, el margen de error, el efecto generado y las posibles consecuencias adversas no previstas originalmente no son cuantificables con exactitud por anticipado y requerirán ajustes o nuevas reformas complementarias. El hecho de que exista concurrencia en los temas entre un número tan significativo de países abre el espacio para que las experiencias recientes ilustren y adviertan a otras realidades que enfrentan parecidos dilemas<sup>5</sup>.

---

5 Y es que la experiencia reciente en América Latina muestra que ningún régimen ha podido escapar de exhibir problemas a la hora de controlar el financiamiento de la política, mientras que en otras materias, como el régimen de partidos políticos, medidas para favorecer la aparición de nuevas agrupaciones puede terminar generando una multiplicación imprevista de listas o de micro partidos, como fue el caso en Colombia, a raíz de la nueva Constitución en 1991, que, con la intención de abrir el espectro de los partidos políticos en superación del dominio del bipartidismo terminó creando las condiciones para una dispersión sin precedentes de las ofertas políticas, y haciendo necesarias posteriores

- Pero también hay una reemergencia de “temas clásicos”: Registro Civil-Registro Electoral, modificaciones en el sistema electoral (sentido estricto). Esto se explica porque distorsiones que en el pasado eran aceptadas como parte del sistema, hoy en día se convierten en posibles elementos de descalificación de los procesos electorales y pueden generar incertidumbres en cuanto a la legitimidad de determinados comicios, cuando se suman a otros factores, tales como los resultados electorales ajustados.

Por su parte, el cuadro 2, muestra de manera sistematizada el estado actual de proyectos recientes de reforma electoral en América Latina. Como se observa, la mitad de los países de la región se encuentran experimentando procesos de reforma recién culminados o en proceso, lo que muestra el dinamismo de esta materia.

### **Cuadro 2. Procesos de reforma en América Latina a octubre 2008. Países seleccionados**

<b>ESTADO DE LAS REFORMAS</b>	<b>PAÍSES</b>
Aprobadas	Honduras: (2007) México (Sistema Federal, 2007, complementaria 2008 ) Panamá (2006, parciales) y ( 2007)
En consideración y trámite legislativo	Costa Rica Colombia (restringida respecto del proyecto original)
En el marco de una reforma constitucional	Bolivia (en trámite) Ecuador (aprobada)
Desechadas	Perú Chile

Fuente: Elaboración propia.

---

reformas que han querido devolver congruencia y solidez al sistema de partidos en ese país.

En el cuadro se muestra que hay disparidad en el éxito legislativo de las propuestas, lo que se explica por la incidencia de factores políticos y de coyuntura entre los países. Pero es claro que ninguna propuesta tiene asegurado su futuro positivo, más allá del contenido acertado que manejen o del relativo apoyo ciudadano de que gocen. Por ello, toda propuesta de reforma debe hacer un análisis previo de viabilidad política y comprender que lo factible es solamente lo que es viable en una realidad y un contexto determinado, producto seguramente de la historia y los momentos electorales traumáticos que la hayan modelado y definido.

#### **IV. A modo de conclusión**

Una evaluación de la experiencia reformadora latinoamericana de los últimos años nos sugiere que, en términos generales, las reformas que se han dado en la región no han tenido un carácter integral. La mayoría de ellas han sido puntuales y su aprobación ha sido además parcial, aun en los países que la han aprobado como parte de una reforma constitucional.

Cuatro aspectos hay que destacar brevemente en relación con estas experiencias:

1. El momento de la reforma es tan importante como su contenido, y el cuándo es tan relevante como el cuánto. Como señalamos anteriormente, el contexto y la coyuntura son factores decisivos en los procesos reformadores, y tienen efectos directos sobre sus posibilidades de éxito. Claramente, la experiencia latinoamericana ha mostrado que las contradicciones entre el espíritu de la reforma y los intereses político-partidarios coyunturales están a la base de algunas reformas desechadas o recortadas (Chile con la reconsideración del sistema binominal, Colombia en materia de representación).
2. Existe una importante coincidencia en los temas objeto de reforma, lo que posibilita y abre el camino para el intercambio amplio en la región, en lo que tiene que ver con experiencias de fondo y de forma, positivas y negativas, en la vida de la normativa electoral.

3. Los grados de complejidad de la reforma varían, pero parece estarse extendiendo la cobertura de los temas objeto de revisión. Ha quedado demostrado que la complejidad de la reforma, como se ha observado en México, no es sinónimo de lentitud, aunque sí de trámites en planos diversos casi simultáneamente.
4. Se observan intentos significativos por precisar y aumentar las atribuciones de los organismos electorales y su autonomía funcional (modelo latinoamericano de especialización por la materia), pero no hay una tendencia clara hacia la consolidación de funciones en un solo organismo o más bien la división entre dos o más entidades encargadas de la materia electoral. Algunas de las atribuciones encomendadas a los organismos electorales carecen de precedente en esta parte del mundo (México en materia de control de los medios de comunicación, para asegurar condiciones de equidad en la contienda electoral) y supondrán un reto enorme a la hora de definir su puesta en práctica.

Es improbable que la reforma electoral, sobre todo si es parcial o coyuntural pueda satisfacer todas las expectativas, dada la contradicción en las finalidades. Pero sí hay posibilidades de creatividad y osadía cuando los intereses nacionales y la opinión pública se consolidan en una misma dirección.

Y es preciso recordar que el desarrollo normativo (legal o reglamentario) de una reforma electoral (constitucional o legal) es tan importante como la reforma misma para que lo que fue concebido y diseñado originalmente no pierda sentido, impacto o congruencia a la hora de traducirse en medidas prácticas. Por ello, la participación de los organismos electorales en el proceso de reforma y su desarrollo normativo es determinante, ya que son ellos quienes conocen técnicamente las posibles dificultades o distorsiones que la aplicación de una medida o un nuevo instituto puedan traer consigo.

Más allá del éxito o fracaso relativo de las modificaciones en los regímenes electorales, parece un hecho que seguiremos presenciando intentos de reforma electoral en la mayor parte de América Latina, en respuesta a una cambiante agenda del fortalecimiento de la democracia y a las imperfecciones que todavía se arrastran y a las que

seguramente aparecerán en el futuro, algunas producto de las mejores intenciones.

### **Referencias bibliográficas**

CAPEL. “Resultados electorales ajustados, Experiencias y lecciones aprendidas”. En: *Cuadernos de CAPEL 54*. IIDH, San José, 2008.

Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2008*. En: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Sánchez, Fernando y Thompson, José. “Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia”. En: *Cuadernos de CAPEL 50*, IIDH, San José, 2006.



# Reformas electorales en Bolivia

*Jimena Costa Benavides\**

## Introducción

La democracia boliviana tiene veinticinco años de continuidad. Desde 1982 y hasta 1985 se instala el primer gobierno de transición después de dos años de celebradas las elecciones generales y al culminar los últimos gobiernos de facto que completan un periodo de casi veinte años de dictaduras militares. Recién fue en 1985 que se celebraron las primeras elecciones en una situación regular dentro de un régimen democrático. Desde entonces se han implementados diversas reformas políticas y electorales, incluyendo dos reformas constitucionales y una Asamblea Constituyente cuya propuesta final aún se encuentra en debate.

## I. El proceso de reformas

Fueron los primeros gobiernos democráticos los más prolíficos en reformas de toda índole, las mismas que se constituyen en la base del ordenamiento jurídico e institucional vigente en Bolivia hasta el presente.

Las reformas se iniciaron con la democracia. A partir de 1984 se inician reformas en el ámbito electoral y en 1994 se aprueba la reforma constitucional que consolida la democracia representativa, que promueve medidas como la organización, control y transparencia en la gestión pública, la descentralización administrativa y política, y mejora el funcionamiento y coordinación entre los niveles del Estado.

Más allá de que esta reforma modifica la estructura del Estado hacia la descentralización, también reduce la brecha entre la sociedad y los distintos niveles del Estado. El reconocimiento de la pluriculturalidad,

---

\* Licenciada en Ciencias Políticas y Diplomada en Educación Superior de la UMSA. Especialista en Gerencia Política y Maestra en Gestión y Políticas Públicas de Mpd-UCB Harvard Institute for International Development. Docente universitaria, investigadora, analista y consultora política.

las reformas al Poder Judicial, la introducción de diputaciones uninominales, la creación del Tribunal Constitucional, del Consejo de la Judicatura y del Defensor del Pueblo, son algunas de las reformas centrales de esta etapa.

La primera ola de reformas buscó mejorar la legitimidad y la representatividad de las autoridades electas y promovió criterios de equidad, igualdad e inclusión hacia los diferentes sectores. Es la Constitución que por primera vez en la historia republicana reconoce el carácter pluricultural, multiétnico y plurilingüe de la sociedad boliviana. Al promover el reconocimiento de la diversidad y la descentralización, las reformas también contribuyeron al diseño de un nuevo orden administrativo con 314 municipios que administran recursos públicos, frente a un escenario previo en el que apenas las nueve ciudades capitales, más la ciudad de El Alto, recibían atención del Estado y donde cualquier ciudadano, de cualquier origen regional étnico, puede ser elegido autoridad en su localidad.

La segunda ola de reformas posibilitó el tránsito de la democracia representativa hacia una más participativa. Mejoró los mecanismos de participación con la incorporación de la asamblea constituyente, el referéndum, la iniciativa legislativa ciudadana y la desmonopolización del sistema de partidos políticos con la posterior aprobación de la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas que abre la posibilidad de competir por cargos de representación sin partido político.

A partir de la incorporación de las Agrupaciones Ciudadanas y los Pueblos Indígenas, los bolivianos pueden presentar candidaturas y competir por los cargos públicos cumpliendo un mínimo requisito del 2% de los votos emitidos en la circunscripción en la que deseen postularse. Si bien la idea central fue promover la participación, queda pendiente el análisis de si ese porcentaje hace que estas organizaciones sean más representativas que los maltratados partidos. El Cuadro 1 muestra que en al menos el 25% de los municipios del país, el 2% se reduce a menos de una veintena de firmas requeridas para obtener la personería jurídica, lo que ha contribuido a una severa fragmentación de la representación.

**Cuadro 1.**  
**Requerimiento de 2% de firmas para registro en la Corte Electoral**

<b>LUGAR</b>	<b>TOTAL MUNICIPIOS POR DEPARTAMENTO</b>	<b>MUNICIPIOS QUE REQUIEREN 20 FIRMAS O MENOS PARA OBTENER REGISTRO</b>
CHUQUISACA	28	5
LA PAZ	75	17
COCHABAMBA	44	8
ORURO	34	18
POTOSI	38	10
TARIJA	11	
SANTA CRUZ	50	6
BENI	19	3
PANDO	15	13
TOTAL MUNICIPIOS (2004)	314	80

Fuente: Elaboración propia en base a datos oficiales CNE.

Esta laxitud en la norma ha contribuido a una indiscriminada multiplicación de las organizaciones en competencia, pero no necesariamente ha contribuido a una mejor representatividad de las autoridades electas. La primera vez que estas organizaciones entraron en competencia por la representación popular fue para las Elecciones Municipales 2004 y entonces fueron 911 las Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas en todo el territorio nacional que registraron en la Corte Nacional Electoral (CNE) su intención de participar. Posteriormente, cuando se determinó que no iban a recibir financiamiento estatal, fueron solo 380 las que iniciaron el proceso

de tramitación para obtener la personalidad jurídica. Al final solo 256 obtuvieron sus papeles, tal como se muestra en el Cuadro 2.

## **Cuadro 2. Agrupaciones y pueblos con personería jurídica**

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>AGRUPACIONES CIUDADANAS</b>	<b>PUEBLOS INDÍGENAS</b>	<b>TOTAL</b>
Chuquisaca	14	1	15
La Paz	40	16	56
Cochabamba	42	0	42
Oruro	18	5	23
Potosí	24	22	46
Tarija	17	0	17
Santa Cruz	35	3	38
Beni	11	3	14
Pando	5	0	5
Total	206	50	256

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CNE.

La ampliación de la participación electoral a las organizaciones no partidarias no necesariamente ha producido una cualificación de la representación, y más bien ha tenido un efecto negativo con representantes que solo se concentran en intereses particulares. La función de agregación de los partidos políticos no ha sido reproducida y más bien se han fragmentado mucho más las instancias de decisión. Pero la introducción del referéndum y la asamblea constituyente en la última reforma han abierto un nuevo escenario político.

## II. El proceso actual de reformas políticas y electorales

El 2006 se aprueba la segunda convocatoria a la Asamblea Constituyente, la que se instala el 5 de agosto de ese mismo año y sesiona hasta el 14 de diciembre de 2007. La propuesta de nueva Constitución del oficialismo se aprobó en diferentes fases: en grande con observaciones de procedimiento en un Liceo Militar fuera de la sede de la Asamblea –Sucre- y con enfrentamientos que dejaron por resultado tres muertos; en detalle en la ciudad de Oruro y con grupos de choque que impidieron el ingreso de los representantes de la oposición. El documento final corresponde a la Comisión de Redacción y Estilo y contiene nada más un treinta por ciento de los artículos consensuados en el trabajo de las 21 comisiones de la asamblea que duró varios meses.

La propuesta de Constitución, con observaciones múltiples en cuanto a su legalidad y a su legitimidad, debe ser aprobada a través de un referéndum cuya convocatoria fue parada por la CNE después de haber sido aprobada de manera irregular con un cerco al Congreso, en el que hubo diputadas golpeadas por grupos de choque oficialistas y jefes de bancada y Presidente de las Cámaras encerrados en la vicepresidencia de la República. Actualmente el proceso sigue detenido sin fecha de realización.

El Cuadro 3 muestra las leyes promulgadas relativas al proceso de reformas constitucionales del proceso democrático boliviano.

**Cuadro 3.**  
**Reformas a la Constitución Política del Estado**

Ley	Fecha de promulgación	Contenido	Presidente
Ley N° 1473	1 DE ABRIL DE 1993	Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado	Jaime Paz Zamora
Ley N° 1585	12 DE AGOSTO DE 1994	Aprobación de Reformas a la Constitución Política del Estado	Gonzalo Sánchez de Lozada
Ley N° 2410	1º DE AGOSTO DE 2002	Ley de Necesidad de Reforma de la Constitución Política del Estado	Jorge Quiroga Ramírez
Ley N° 2631	20 DE FEBRERO DE 2004	Aprueba reforma a artículos de la Constitución Política del Estado	Carlos Mesa Gisbert
Ley N° 2650	13 DE ABRIL DE 2004	Constitución Política del Estado	Carlos Mesa Gisbert
Ley N° 3089	6 DE JULIO DE 2005	Se reforma la constitución política del estado en su artículo 93 <sup>a</sup>	Eduardo Rodríguez Veltze
Ley N° 3091	6 DE JULIO DE 2005	Ley de Convocatoria a la elección de los integrantes de la Asamblea Constituyente	Eduardo Rodríguez Veltzé
Ley N° 3364	6 DE MARZO DE 2006	Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente	Evo Morales Ayma
Ley N° 3728	4 DE AGOSTO DE 2007	Modificaciones a la Ley de Convocatoria a la Asamblea Constituyente	Evo Morales Ayma

Fuente: Elaboración propia en base a Archivo de la Biblioteca del Congreso.

### III. El sistema electoral

Bolivia tiene un parlamento bicameral: la Cámara de Senadores con 27 representantes territoriales (tres por cada uno de los nueve Departamentos) y la Cámara de Diputados con un total de 130 representantes (70 representantes uninominales y 60 representantes plurinominales).

Se aplica un sistema electoral mixto y las elecciones se realizan en distintos tipos de circunscripciones:

- Presidente y Vicepresidente en circunscripción nacional por sistema mayoritario.
- Senadores en circunscripción territorial departamental (dos por mayoría y uno por la primera minoría).
- Diputados plurinominales en circunscripción departamental a través de sistema proporcional.
- Diputados uninominales en circunscripción territorial por simple mayoría.

El cuadro 4 muestra la distribución de representantes por población y por Departamento:

**Cuadro 4.**  
**Distribución de escaños por población y departamento**

DEPARTAMENTO	Senadores	Diputados Plurinominales	Diputados Uninominales
CHUQUISACA	3	5	6
LA PAZ	3	14	15
COCHABAMBA	3	9	10
ORURO	3	5	5
POTOSI	3	6	8
TARIJA	3	4	5
SANTA CRUZ	3	11	13
BENI	3	4	5
PANDO	3	2	3
TOTAL BOLIVIA:	27	60	70

Fuente: Elaboración propia en base a Código Electoral.

En cuanto a la cuota de participación de mujeres, ésta se aplica a nivel congresal en 30%. La Ley de Partidos Políticos señala una cuota del 30% para mujeres y la Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas señala una cuota del 50%. Sin embargo, el predominio de una cultura política patriarcal hace que las mujeres siempre se encuentren en las listas de candidatos como suplentes y nunca se alcanzó el mencionado 30%. Es más, la incorporación del Movimiento Al Socialismo (MAS) como la principal bancada en el Congreso ha producido una disminución de la presencia de mujeres del 24,6% en el 2002 al 19% en el 2005 –la mayoría de ellas en las bancadas de oposición-, lo que muestra que la mayor presencia de indígenas paradójicamente ha implicado menor participación de mujeres.

#### **IV. Las reformas electorales y el órgano electoral**

La Corte Nacional Electoral y las nueve Cortes Departamentales tienen pocos años de haber sido institucionalizadas. Al iniciarse el proceso democrático se encontraban capturadas por cuatro partidos, y fue a partir de una “Cumbre Política” de Jefes de partido en 1991 que se acordó su institucionalización con la designación de vocales “notables”, independientes e imparciales. Desde entonces pasó a ser la organización más legítima del Estado y gracias a su credibilidad y confiabilidad no se han cuestionado resultados en 18 años y una docena de procesos electorales.

Precisamente debido a esa confianza, en diversas crisis políticas ha sido el adelanto de elecciones la salida posible y creíble ante la ciudadanía. Pero esta situación ha cambiado. La CNE sufre de dos acefalías en el grupo colegiado de cinco vocales desde 2003, y desde el 2007 ha sido cuestionada su imparcialidad e independencia cuando el delegado presidencial nombrado por Evo Morales (uno de los cinco miembros) fue designado Presidente de la CNE. Este, el mismo día de su nombramiento, despidió a los directores que tenían carrera institucional de más de una década. Asimismo, es cuestionado porque en su labor periodística frecuentemente se había mostrado enemigo de los partidos de oposición y de los prefectos de Departamento adversarios del MAS. Ante los ojos de la ciudadanía, y debido a

diversas actuaciones públicas de su Presidente, la CNE parece ya no tener independencia y atraviesa una severa crisis de confianza.

En cuanto a las reformas del régimen electoral, éste ha sido uno de los aspectos centrales en el proceso general de reformas políticas y ha sido ajustado de manera frecuente para mejorar su funcionamiento. El Cuadro 5 muestra las mencionadas reformas legislativas:

**Cuadro 5. Reformas al régimen electoral**

Ley	Fecha de promulgación	Contenido	Presidente
Ley N° 626	6 DE ABRIL DE 1984	Modificación a Ley 578 sobre Elecciones Municipales	Hernán Siles Zuazo
Ley N° 716	13 DE FEBRERO DE 1985	Ley Electoral Municipal	Hernán Siles Zuazo
Ley N° 1110	12 DE OCTUBRE DE 1989	Elecciones Municipales de 1989. Se autoriza a la CNE usar los libros de inscripciones de las elecciones generales	Jaime Paz Zamora
Ley N° 1366	3 DE NOVIEMBRE DE 1992	Modifícase al Art. 143 de la Ley Electoral	Jaime Paz Zamora
Ley N° 1367	9 DE NOVIEMBRE DE 1992	Tránsferese el Registro Civil a las Cortes Electorales	Jaime Paz Zamora
Ley N° 1453	15 DE FEBRERO DE 1993	Apruébase las reformas a la Ley Electoral	Jaime Paz Zamora
Ley N° 1475	2 DE ABRIL DE 1993	Reforma a la Ley Electoral	Jaime Paz Zamora
Ley N° 1527	22 DE DICIEMBRE DE 1995	Modificación a la Ley Electoral, referente a la elección de Concejalías y Juntas Municipales	Gonzalo Sánchez de Lozada
Ley N° 1660	30 DE OCTUBRE DE 1995	Reformas a la Corte Nacional electoral para regularizar situación de bolivianos indocumentados mayores de 16 años en el rea rural	Gonzalo Sánchez de Lozada
Ley N° 1704	2 DE AGOSTO DE 1996	Reformas a la Ley Electoral	Gonzalo Sánchez de Lozada
Ley N° 1779	19 DE MARZO DE 1997	Ley de Reforma y Complementación al Régimen Electoral	Gonzalo Sánchez de Lozada
Ley N° 1984	25 DE JUNIO DE 1999	Código Electoral	Hugo Banzer Suárez
Ley N° 2004	2 DE SEPTIEMBRE DE 1999	Modificaciones al Código Electoral.	Hugo Banzer Suárez
Ley N° 2014	17 DE SEPTIEMBRE DE 1999	Modificaciones al Código Electoral	Hugo Banzer Suárez
Ley N° 2232	25 DE JULIO DE 2001	Modificaciones al Código Electoral	Jorge Quiroga Ramírez
Ley N° 2346	30 DE ABRIL DE 2002	Modificaciones al Código Electoral.	Jorge Quiroga Ramírez
Ley N° 2802	23 DE AGOSTO DE 2004	Modificaciones al Código Electoral	Carlos Mesa Gisbert
Ley N° 3015	8 DE ABRIL DE 2005	Modificaciones al Código Electoral	Carlos Mesa Gisbert

Fuente: Elaboración propia en base a archivo de la biblioteca del Congreso.

## V. Coyuntura política actual de las reformas en Bolivia

Por supuesto, el hecho más importante en las reformas actuales es la realización de la Asamblea Constituyente (AC), que a pesar de ser un proceso inconcluso y con serias observaciones a su legalidad y legitimidad en las decisiones adoptadas, hoy se ha convertido en el principal núcleo de la confrontación y fragmentación nacional.

La AC fue uno de los dos compromisos principales del Movimiento Al Socialismo (MAS) en la campaña electoral del 2005. Desde su posesión el 22 de enero de 2006, Evo Morales se propuso modificar la institucionalidad hasta aquí construida para lograr el control de tierra, territorio y recursos naturales a favor de los pueblos indígenas,

especialmente de tierras altas –aymaras y quechuas- utilizando para ello los mecanismos institucionales existentes.

Antes de instalada, la AC fue promocionada como una panacea que podía resolver todos los males, generó una inflación de expectativas para la población adherida al MAS y al mismo tiempo era concebida como un instrumento de acceso al poder. Sin embargo, una vez instalada, con 255 representantes de los cuales 210 eran uninominales, la AC se volvió un instrumento para imponer la visión del MAS y sus aliados y al mismo tiempo se convirtió en el principal medio democrático para manipular las instituciones. El MAS obtuvo el 50,74% de los votos, pero los factores reales del poder detrás del MAS fueron movimientos sociales, grupos de izquierda dogmática, intelectuales neo indigenistas y especialmente ONG's de financiamiento europeo que en una segunda ola civilizatoria vinieron a “salvar” a los indios bolivianos. Todos respaldados con los petrodólares del bolivarianismo que busca establecer el socialismo del SXXI en América Latina.

En la AC se cruzaron tres agendas: la de los promotores del Estado autonómico con un discurso democrático institucional y que busca preservar la existencia del Estado boliviano; la de los movimientos indigenistas e indianistas que buscan el reconocimiento de naciones diferenciadas y la restitución de territorios precoloniales; y la agenda del MAS que busca la reelección inmediata indefinida y sin renuncia<sup>1</sup> para consolidar su proyecto de llevar a cabo una “Revolución Democrática” en Bolivia.

Al no poder imponer las decisiones por mayoría absoluta de votos frente a la defensa de los dos tercios de votos para tomar decisiones, la AC perdió casi ocho meses y después de aprobada una ampliación de plazo para su funcionamiento en el Congreso de la República, el MAS acabó violando la Ley de Convocatoria, el Reglamento Interno, la Ley de Ampliación e impidió el ingreso a la oposición a las sesiones finales.

Como balance final, la AC fue un fracaso en la construcción del nuevo pacto social y en la redacción de una CPE consensuada, pero fue fundamental como factor de contención de la violencia potencial en las calles y carreteras que se mantuvo a la espera de un resultado.

---

1 La Constitución Política del Estado (CPE) actualmente en vigencia autoriza la reelección después de un periodo constitucional y solamente por una vez.

Cuando termina la AC se desatan los perros y la violencia potencial se hace latente para aparecer en cualquier lugar y en cualquier momento, dando amplias muestras de los márgenes de intolerancia de la cultura política boliviana.

A partir de la imposibilidad de lograr consensos nacionales en la AC, y ante el propósito del MAS de imponer su visión, se desata un acelerado proceso de des-institucionalización que deja por resultado una nueva y más profunda crisis en la que ya no hay Tribunal Constitucional, el Poder Judicial está parado, el Poder Legislativo está cercado, la Corte Nacional Electoral está en crisis, la Policía pide garantías a la sociedad para poder actuar y las Fuerzas Armadas son desalojadas a palazos cuando intentan restablecer el orden.

Se ha producido más de un centenar de linchamientos en el último año, múltiples enfrentamientos en diversos puntos del país, la toma de tierras y de minas por los campesinos y ya van 39 muertos por móviles políticos. El gobierno del cambio, de la mayoría absoluta y con una gran legitimidad, se desgasta aceleradamente y ha promovido y alimentado al menos tres tipos de profundas fisuras entre la población:

- Tensiones interétnicas y raciales
- Fragmentación regional
- Oposición campo-ciudad

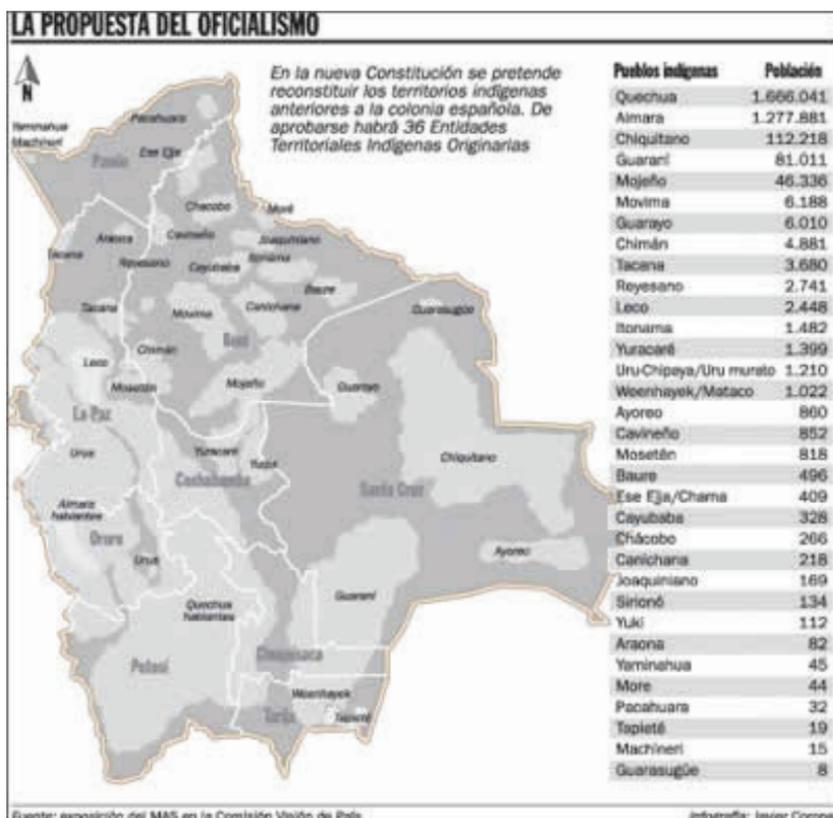
En resumen, el gobierno de Evo Morales no ha resuelto la crisis política que se arrastra al menos desde el año 2000 y al contrario la ha profundizado. Al mismo tiempo, el intento de imponer una visión indigenista sobre el conjunto nacional ha promovido el fortalecimiento del proyecto autonómico, que se constituye hoy en el principal freno al proyecto del poder del MAS y en el defensor de las instituciones democráticas frente al “proyecto revolucionario socialista”.

## **VI. La propuesta de CPE del MAS**

En la coyuntura actual el país se encuentra profundamente fragmentado y polarizado, con una severa crisis estatal e institucional, y en medio de todo se encuentra pendiente la aprobación de la propuesta de Constitución del MAS a través de un referéndum. ¿Porqué el temor y el rechazo casi generalizado a este documento?

En realidad, más allá de la contradicción de la propuesta constitucional oficialista con la demanda autonómica de 5 de los 9 departamentos bolivianos, el problema de fondo se encuentra en que ésta pone en cuestión todo el orden institucional republicano, elimina la identidad nacional para sustituirla por una visión plurinacional en la que a las naciones que reconoce también les otorga el derecho al autogobierno y la autodeterminación en territorios originarios precoloniales, los cuales no tienen límites claros y por supuesto entran en total contradicción con el ordenamiento territorial hoy existente. Como muestra el mapa propuesto por el gobierno nacional.

**Figura 1.**  
**Mapa propuesto por el oficialismo**



La propuesta de CPE del MAS señala lo siguiente respecto a los derechos de los pueblos indígenas y de los campesinos -que no necesariamente son indígenas como es el caso de los colonizadores cocaleros- respecto a la tierra y el territorio:

“Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley” (Artículo 2, propuesta de CPE del MAS).

“La autonomía indígena originaria campesina es la expresión del derecho al autogobierno como ejercicio de la autodeterminación de las naciones y los pueblos indígena originarios, y las comunidades campesinas, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias”. (Artículo 290, propuesta de CPE del MAS).

La Constitución Política del Estado actualmente en vigencia reconoce el carácter pluricultural y multiétnico de la sociedad boliviana, y reconoce derechos y deberes para todos los ciudadanos en calidad de iguales. En la propuesta de CPE hoy en debate se establecen diferencias entre personas indígenas y no indígenas en todos los ámbitos, lo cual establece criterios de discriminación en el nivel constitucional y genera una situación muy compleja en término de los grupos étnicos que son reconocidos como nación, y que en algunos casos no pasan de ser unas cuantas familias, como lo muestra el Cuadro 6 elaborado en base a información oficial del último Censo Nacional de Población y Vivienda publicado por la Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y Referéndum Autonómico (REPAC).

**Cuadro 6.**  
**Grupos étnicos de acuerdo al Censo Nacional 2001**

Afrololivianos	22.000	Machineri	155
Araona	112	Maropa	??
Aymara	2.098.317	Moré	101
Ayoreo	1.701	Mosetén	1.601
Baure	976	Movima	10.152
Canichana	420	Moxeño	76.073
Cavineño	1.677	Nahua	??
Cayubaba	645	Pacahuara	25
Chacobo	501	Quechua	2.556.277
Chiman	8.528	Sirionó	308
Chiquitano	184.248	Tacana	7.056
Ese ejja	939	Tapiete	63
Guarani	133.393	Toromona	??
Guarasugwe	31	Uru	2.383
Guarayo	9.863	Weenhayek	2.020
Itonama	2.940	Yaminahua	188
Joaquiniano	3.145	Yuqui	220
Lecos	2.763	Yuracare	2.755
?? Grupo itinerante indeterminado que no ha sido contactado.			

Fuente: Elaboración propia en base a publicación oficial de la REPAC.

El posible reconocimiento de un grupo de 25 personas como nación con derecho a autogobierno y autodeterminación sobre recursos

naturales en un territorio indeterminado, por supuesto ha generado profundas preocupaciones entre los bolivianos.

En otros ámbitos, la propuesta constitucional oficialista plantea algunas otras preocupaciones, como por ejemplo que el Parlamento se convertiría en una Asamblea Legislativa Plurinacional en la que existirán 121 diputados con base territorial-poblacional en circunscripciones uninominales con sistema de mayoría relativa, y 28 Representantes Departamentales por circunscripción plurinominal departamental con sistema de representación proporcional (artículo 147, propuesta de CPE del MAS), pero que más adelante señala que:

“La ley determinará las circunscripciones especiales indígena originario campesinas, donde no deberán ser considerados como criterios condicionales la densidad poblacional, los límites departamentales ni la continuidad geográfica. (Artículo 149, propuesta de CPE del MAS).

En cuanto al Tribunal Constitucional, éste pasaría a ser un Tribunal Constitucional plurinacional con magistrados elegidos con criterios de plurinacionalidad, con representación paritaria entre el sistema ordinario y el sistema indígena originario campesino (artículo 198, propuesta de CPE del MAS). Más adelante se señala que:

“Los postulantes que provengan del sistema ordinario deberán poseer título de abogado y haber desempeñado con honestidad y ética funciones judiciales, profesión de abogado o cátedra universitaria durante ocho años y no contar con sanción de destitución del Control Administrativo Disciplinario de Justicia. Los postulantes que provengan del sistema indígena originario campesino deberán haber ejercido la calidad de autoridad originaria bajo su sistema de justicia”. (Artículo 200, propuesta de CPE del MAS).

Este último artículo implica que una autoridad originaria que cumple labores de preparación de las fiestas o la organización de las etapas de cultivo o cosecha de productos en un Ayllu o Marcka de unas cuantas familias, pasaría a ser un magistrado del Tribunal Constitucional si cumple bien su labor de representación en su comunidad.

La actual Corte Nacional Electoral cuenta con cinco vocales, cuatro de los cuales son nombrados por dos tercios de votos por el Congreso Nacional en base a una selección meritocrática, y el quinto es nombrado por el Presidente de la República como su delegado. La propuesta de CPE del MAS plantea un Consejo Electoral plurinacional compuesto por cinco miembros de los cuales al menos dos serán representantes de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, uno será nombrado por el Presidente y cuatro de ellos serán nombrados por mayoría absoluta de votos en la Asamblea Legislativa Plurinacional (artículo 206, propuesta de CPE del MAS). La principal observación a esta reforma no se encuentra en la composición, sino en la elección por mayoría absoluta, tomando en cuenta que la historia política impuso el mecanismo de los dos tercios que obliga a los representantes a establecer consensos porque generalmente optan por la imposición, lo que deslegitima la decisión para quienes no son parte del oficialismo de turno.

Uno de los aspectos que genera mayores susceptibilidades es el que se refiere a la reforma total de la Constitución, que la propuesta plantea podrá tener lugar a través de una Asamblea Constituyente originaria plenipotenciaria, activada por voluntad popular y que podrá modificar la CPE por mayoría absoluta, o por los miembros de la Asamblea Legislativa Plurinacional bajo la misma modalidad (artículo 411, propuesta de CPE del MAS). Este factor, vinculado a la incorporación de la reelección inmediata y sin renuncia del Presidente de la República, dejaría la posibilidad del control gubernamental y constitucional por la mayoría absoluta, lo que claro, tendrá absolutas dificultades de aplicación dada la historia política nacional, que prueba la necesidad del establecimiento de consensos y pactos políticos.

Estas y otras características de la propuesta constitucional hacen que hoy sea solo el oficialismo quien la defienda, y el resto de los bolivianos y bolivianas prefieren que se quede en vigencia la actual Constitución, aunque con una reforma que incluya la posibilidad del establecimiento de un régimen autonómico departamental con capacidades legislativas normativas. Hasta el momento, la posibilidad de legitimación social de esta constitución es muy cuestionada y más bien es el núcleo de la confrontación nacional.

El proceso de des institucionalización impulsado por el gobierno nacional, primero al interior de la Asamblea Constituyente y luego en un claro ataque y asedio al Tribunal Constitucional y al Poder Judicial, la manipulación de la Corte Nacional Electoral y la cooptación de los mandos de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas, hizo que los gobiernos departamentales con autoridades electas y con alto apoyo popular embanderen la demanda de autonomía como defensa de las instituciones republicanas y de la democracia.

Actualmente la pugna político-ideológica entre gobierno nacional y regiones frena la implementación de las mencionadas reformas, y la crisis de confianza en la vía electoral presenta un escenario en el que las salidas institucionales y pacíficas son cada vez menos probables.

## **VII. Conclusiones**

El gobierno de Evo Morales, iniciado en enero de 2006, lleva a cabo dos estrategias muy claras para tratar de imponer una “Revolución Democrática” hacia el socialismo del Siglo XXI o el bolivarianismo en Bolivia. La primera fue institucional con dos mecanismos muy claros: la Asamblea Constituyente y la nacionalización. Ante la imposibilidad de manipular la institucionalidad en la Asamblea por mayoría absoluta de votos, con la resistencia defensora de los dos tercios de votos, el gobierno pasó a una estrategia de destrucción de la institucionalidad democrática desde el segundo año de gobierno.

Como dice Raúl Prada Alcoreza, asambleísta uninominal del MAS de la Circunscripción 9: “No se puede respetar las instituciones que la revolución busca destruir”, por lo que el proceso boliviano se ha polarizado seriamente entre el gobierno, que busca imponer su propuesta constitucional, y el resto de la ciudadanía que aunque no está plenamente articulada por la heterogénea y a veces contradictoria oposición partidaria y regional, quiere que siga existiendo la Nación Boliviana y la República que desaparecieron del texto constitucional propuesto, y sobre todo, que buscan mantener el régimen político democrático.

En resumen, la mayoría de la población optó por las urnas y no por los fusiles, y el gobierno de Evo Morales decidió ir a las urnas para luego hacer la revolución, lo que día a día le resta el apoyo de la población.

## **Bibliografía**

Asamblea Constituyente. *Propuesta de Nueva Constitución Política del Estado*. Versión Oficial, La Paz, 2007.

Costa, Jimena. “Las Agrupaciones Ciudadanas: ¿Una alternativa a los partidos políticos?” En: *Revista Opiniones y Análisis* # 71. Fundación Hanns Seidel – FUNDEMOS, La Paz, Bolivia, 2004.

Costa, Jimena. “Partidos y Sistema de Partidos en Bolivia”. En: *La Política por Dentro. Cambios y Continuidades en las organizaciones Políticas de los países andinos*. Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez (Editores). Ágora Democrática-Idea Internacional, Lima, Perú, 2007.

Fundación Milenio. Informe de Milenio sobre el Acontecer Político. En *Bolivia* # 8. Agosto 2004 – Junio 2005, La Paz, Bolivia, 2005.

Gaceta Oficial de Bolivia.

Meléndez, Carlos. Análisis Comparado de las Agrupaciones Políticas de los Países Andinos. En: *La Política por Dentro. Cambios y Continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Rafael Roncagliolo y Carlos Meléndez (Editores). Ágora Democrática- Idea Internacional, Lima, Perú, 2007.

REPAC. *Sistematización de Propuestas. Asamblea Constituyente. Resumen. Representación Presidencial para la Asamblea Constituyente y el Referéndum Autonómico*. Gobierno Municipal de Sucre, 2006.



# Presente y futuro de la reforma electoral en Chile

*Miguel A. López V.*

*Pedro Figueroa R.\**

## Introducción

Desde el retorno a la democracia en 1990 las elecciones chilenas se han caracterizado por su continuidad y limpieza y porque jamás algún actor político interno ha discrepado con ellas. Por años las discusiones partidarias y académicas sobre el sistema electoral chileno se centraron en discusiones sobre la necesidad del cambio del sistema electoral binominal heredado del autoritarismo. Sin embargo, el proceso de fortalecimiento democrático chileno ha introducido nuevos desafíos en el estudio del régimen electoral chileno, como son el cambio del sistema de inscripción voluntaria y voto obligatorio existente, el financiamiento estatal a las elecciones y a los partidos y la posibilidad de participación electoral a los chilenos que viven en el extranjero, entre otros. Todo esto implica profundos cambios en el régimen electoral y en el Servicio Electoral, el organismo electoral encargado de organizar, supervisar y controlar los actos electorales.

En este trabajo revisamos los efectos del sistema electoral binominal y hacemos un breve resumen de las propuestas de cambio presentadas. Luego nos centramos en el proceso de reforma del régimen electoral chileno que recién se inicia. Discutimos como la ley de financiamiento electoral impulsada por el gobierno de la concertación, y aprobada tras arduas negociaciones con los partidos de oposición, si bien regula el financiamiento privado no garantiza aun la total transparencia del

---

\* Miguel Ángel López Varas. Doctor (Ph.D) y Magister (MA) en Ciencia Política Política, Universidad de Essex, UK. Profesor Instituto de Asuntos Públicos e Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Pedro Figueroa R. Egresado del Magíster en Ciencia Política de la U. de Chile. Estudió Filosofía en la U. de Valparaíso y Ciencia Política en la P.U.C. Actualmente se desempeña como investigador del Dpto. de Ciencia Política del Instituto de Asuntos Públicos de la U. de Chile y es profesor de la U. Mayor, sede Temuco.

sistema. Otros aspectos de la modernización del régimen electoral aun están en discusión, por lo que sólo mencionaremos los principales asuntos que han caracterizado el debate. Entre ellos las promesas presidenciales del voto de los chilenos en el extranjero, y la propuesta recientemente enviada al legislativo sobre financiamiento de partidos, que tiene pocas posibilidades de concretarse en un futuro cercano. Mencionaremos también las posturas para reforma de la inscripción electoral para incorporar a cerca de tres millones de chilenos, principalmente jóvenes, que no se han inscrito para votar.

## **I. Los efectos del sistema electoral chileno**

En términos de ingeniería electoral, el sistema binominal que rige las elecciones de los representantes de ambas cámaras, fue concebido -ex profeso- por el gobierno de Pinochet. Su intención era producir efectos sobre el nuevo sistema de partidos que debía ser inaugurado luego del plebiscito de 1988, y si bien es cierto la discusión sobre cuál debía ser el sistema electoral a ser instaurado en el Chile post plebiscito comenzó mucho antes de esa fecha, lo cierto es que sólo fue ‘afinado técnicamente’ una vez conocidos los resultados de esa consulta donde resultó vencedor el “No” a la continuidad del régimen de Pinochet. Es así como a través de la Ley Orgánica Constitucional 18.700 de 1988 fue establecido el sistema electoral binominal vigente hasta el día de hoy, con las circunscripciones y distritos que fueron diseñados en función de los resultados del plebiscito a fin de evitar una ventaja demasiado contundente de la coalición de centroizquierda en las futuras elecciones (Joignant y Navia, 2003; Cabezas y Navia, 2005). Sobre la base del conocimiento de algunas de las consecuencias buscadas por los diseñadores del binominal y algunos efectos constatados por investigadores, podemos juzgar sobre los efectos de aquellas a la luz de los resultados de cinco elecciones realizadas en los últimos 19 años.

A partir del diagnóstico sobre las causas del quiebre institucional de 1973, un grupo de partidarios del régimen militar reunidos en la llamada “Comisión Ortúzar” encargada de proponer la nueva institucionalidad electoral, concluyeron que uno de los principales factores que coadyuvaron a la crisis política habría sido el sistema

proporcional existente hasta antes del golpe militar de 1973, el cual habría incentivado la fragmentación del sistema de partidos (Comisión Ortúzar, 1981: 257, citado en Gamboa, 2006). En tal sentido, uno de los principales efectos al que debía propender el nuevo sistema electoral era precisamente evitar el fraccionamiento del sistema de partidos y el surgimiento de nuevas fuerzas en su interior, junto con proporcionar ventajas a la derecha. El nuevo sistema debía entonces generar una competencia bipolar y centrípeta que redujese el número efectivo de partidos políticos y, según señala Siavelis (2004, 2005a y 2005b), excluyese a la izquierda. Esto último era perseguido a partir del diagnóstico que sugería disminuir la izquierdización del sistema de partidos junto con favorecer la moderación y la tendencia hacia una competencia orientada hacia posiciones de centro (Marín, 1986).

Otro de los efectos buscados con el binominal era producir mayorías estables que otorgaran gobernabilidad al país e impedir que luego de reinstaurada la democracia se pudieran producir cambios importantes en la institucionalidad diseñada durante el régimen militar (Gamboa, 2006). Por ello se debía evitar que se produjera un control absoluto del Congreso por la coalición triunfadora en el plebiscito de 1988, es decir, por parte de la Concertación de centroizquierda que había apoyado el “No” (Navia, 2004; Siavelis, 2004; Cabezas y Navia, 2005). En tal sentido, la ingeniería electoral aplicada por los técnicos del régimen militar tuvo como uno de sus objetivos proteger a la segunda fuerza, que se supuso (como efectivamente ocurrió) sería la alianza que agrupaba a los partidarios del régimen militar y a los partidos de centroderecha, hoy Alianza por Chile.

A nivel sistémico, y desde un enfoque marcadamente institucionalista, han sido señalados un serie de efectos del sistema electoral binominal, algunos de los cuales parecieran ser más normativos que efectivos. Temprano en los 90s Valenzuela y Siavelis (1991) sugirieron que el binominal podía generar volatilidad, como consecuencia de los altos umbrales existentes al permitir la posibilidad de variaciones en los resultados agregados a partir de pequeñas transferencias de votación, lo cual hasta ahora no ha sido observado. Por su parte, Fuentes (1993) planteó como efecto la inestabilidad del sistema al excluir a una de las tres fuerzas tradicionales de la política

chilena, lo que efectivamente se ha observado hasta ahora. Por su parte Guzmán (1993) advirtió como efecto una convergencia hacia posiciones moderadas, las que también han podido ser observadas durante los 19 años de funcionamiento del binominal al analizar los efectos e incentivos para la negociación en vez de la confrontación.

En cuanto a otros efectos, como la dispersión, Tagle tempranamente (1993) recalca el hecho de que las votaciones varían a lo largo del país, con lo cual los efectos del binominal también se dispersarían. El autor relativizaba el mito de la sobre representación para la derecha a consecuencia del binominal, ya que la Concertación también se sobre representa, incluso en la elección analizada por el autor, en un porcentaje mayor que la derecha. Sobre este punto, la evidencia de más competencias electorales ha llevado a los autores a confirmar lo planteado por Tagle, ya que las dos coaliciones mayoritarias se sobre representan casi por igual (Auth, 2006; Carey, 2006).

Una de las principales consecuencias del binominal es el efecto centrípeto y bipolar que produce en la competencia electoral y a nivel de coaliciones políticas. Como señala Nohlen (2006), es algo que resultaría ingenuo no reconocer, pese a que los partidos que integran las coaliciones indican la existencia de un pluralismo subordinado a lógicas programáticas y electorales, lo cual es consistente con las conclusiones de Siavelis (2005b) al constatar que el número efectivo de partidos y candidatos ha mantenido cierta continuidad respecto al sistema partidista previo el régimen militar.

En cuanto a los efectos del binominal sobre la competencia política, se ha observado el traslado de la competencia electoral al interior de las listas, lo cual ha sido considerado por algunos autores (v. gr. Huneus, 2006) como una distorsión severa de la competencia electoral y del sistema de partidos. En relación a los resultados, uno de los efectos más difundidos es el de la sobre representación de la segunda mayoría, lo que habría que precisar señalando, luego de 19 años y cinco elecciones realizadas, que no sólo favorece a la derecha, como sugieren algunos autores (Aninat y Navia, 2005) sino que, tal como lo habíamos mencionado anteriormente, también a la Concertación, casi en la misma proporción agregada (Auth, 2006; Carey, 2006). Esto se

observa en el cuadro siguiente, donde se observan los niveles de sobre representación de los principales bloques.

**Cuadro 1.**  
**Sobre representación del binominal**  
**en elecciones de diputados**  
**1989-2005**

Coalición  Año elección	Alianza		Concertación	
	% votos	% escaños	% votos	% escaños
1989	34,2	40,0	51,5	57,5
1993	36,7	41,7	55,4	58,3
1997	36,3	39,2	50,5	57,5
2001	44,3	47,5	47,9	51,7
2005	38,7	45,0	51,8	54,2

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio Electoral de Chile.

## **II. Las propuestas de cambio: Desde las propuestas individuales a la Comisión Boeninger**

Tal como se ha mencionado el actual sistema electoral chileno ha sido objeto de críticas desde sus orígenes por los efectos de sobre representación y exclusión que produce y debido al contexto autoritario en el que fue instaurado. La manera en que fue discutido, diseñado e implementado, cuestionan su 'legitimidad de origen', transformándose de ese modo en una de las instituciones más controversiales y debatidas heredadas del régimen militar, por lo que ha sido objeto de propuestas de reforma desde su entrada en funcionamiento. No obstante lo anterior, podemos sostener que pese a las críticas dicho sistema ha resultado ser funcional durante todos estos años, institucionalizándose como la forma de competencia y representación del poder legislativo

chileno, a falta del quórum legislativo necesario de los partidarios de la Concertación para poder cambiarlo o modificarlo.

Desde el primer gobierno de la Concertación el cambio del binominal ha estado en la agenda de las reformas políticas, sin embargo, la verdadera discusión radica en el valor que se le otorga a distintos principios y supuestos que lo sostienen. La mayoría de los autores consideran que los efectos del binominal son negativos para la democracia mientras que para otros sería sinónimo de estabilidad, moderación y gobernabilidad. Por ejemplo, autores como Huneus (2004) consideran que la eliminación del binominal es un requisito fundamental para consolidar el sistema democrático y para Garretón (2006) se trataría de uno de los enclaves autoritarios de mayor permanencia en Chile. Por otra parte, del lado de la defensa del binominal se argumenta que genera coaliciones convergentes en la moderación de sus programas (Carey, 2006) y que mantiene la estabilidad del sistema de partidos asegurando la gobernabilidad (Von Baer, 2006). A continuación revisamos algunas de las principales modificaciones que han sido propuestas para cambiar el sistema electoral binominal durante el período democrático, tanto desde el gobierno como por autores individuales.

La primera propuesta concreta de un gobierno de la Concertación data de 1992, durante el período del ex Presidente Aylwin, cuando se propuso para la Cámara baja aumentar los escaños de diputados de 120 a 164 y disminuir los distritos electorales de 60 a 45 con magnitudes variables (entre 3 y 5) de acuerdo a la población. En el caso del Senado, se propuso eliminar a los senadores designados que en ese momento (y hasta el 2005) existían, aumentando el número de bancas de 38 a 54 en 13 circunscripciones no uniformes de magnitudes variables entre 3-8. En ambos casos la fórmula electoral o cifra repartidora a utilizar sería D'Hondt.

Un año más tarde, Fuentes (1993) propuso cambiar el sistema binominal por uno de representación proporcional con umbral del 5% y un mecanismo de corrección automático frente a cambios poblacionales, donde además, se prohibían los pactos electorales para evitar así la fragmentación del sistema de partidos. Bajo este sistema el 50% de los 120 escaños de la Cámara de Diputados se

asignarían al candidato más votado de la lista más votada en cada uno de los 60 distritos y el resto (60) se asignaría a través de listas nacionales mediante la aplicación de la fórmula D'Hondt para calcular la cantidad de parlamentarios que corresponden por partido que pasen la barrera legal. Posteriormente Nohlen (2001) planteó introducir en Chile dos reformas al sistema binominal: agregar al sistema actual una lista nacional proporcional e introducir el voto doble, uno para la lista distrital y otro para la nacional. Por su parte, Arriagada (2005) propuso un sistema proporcional modificado, con distritos de magnitud mediana variable (3 a 5), con umbral de un 5% para evitar la proliferación de los partidos. Ese mismo año Altman (2005) sugirió un sistema paralelo de acumulación que combina legisladores electos directamente en distritos uninominales (60), y otros (60) en un distrito único con representación proporcional sin redistritaje, con fórmula D'Hondt y umbral de 5%, mientras que para el Senado igualmente propuso la mitad de escaños en distritos uninominales y la otra mitad a través de la asignación proporcional mediante la aplicación de la fórmula D'Hondt.

Aninat y Navia (2005) propusieron un sistema de 120 distritos y 38 circunscripciones senatoriales uninominales, donde las unidades territoriales serían diseñadas por un organismo independiente del Congreso y los partidos. A su vez, Joignant y Díaz (2005) plantearon un sistema mixto en el que se aumentan los Diputados a 150 diputados, 2/3 de los cuales lo hacen en distritos uninominales mayoritarios y el 1/3 restante a través de un sistema paralelo de votación proporcional, aumentando de 60 a 100 el número de distritos. Por otro lado, Duval (2006) postula mantener los actuales 60 distritos binominales aumentando en un 20% los escaños de la Cámara baja y disminuyendo el coeficiente de división de 2 a 1.5, con el objeto de aumentar la competencia entre las alianzas o pactos mientras que para los 30 escaños restantes propone la aplicación de la fórmula D'Hondt a las votaciones obtenidas por cada partido. La votación nacional de cada partido correspondería a la agregación de todas las votaciones de los candidatos que presentó el partido. Ese mismo año, Garretón (2006) propone un sistema de representación proporcional y un redistritaje que arroje distritos de tamaños semejantes y circunscripciones de

magnitud cinco, y donde cada partido pueda presentar igual número de candidatos que los escaños disponibles en cada distrito.

Finalmente, una de las iniciativas más amplias orientadas a reformar el sistema electoral fue impulsada por el actual gobierno de Michelle Bachelet al iniciar su mandato. La presidenta le dio especial importancia a la reforma del sistema electoral, ya que fue uno de los ejes de su campaña electoral y la incorporó, luego de electa, al paquete de 36 medidas a realizar en los primeros 100 días de su gobierno. Para cumplir con su promesa electoral Bachelet creó una comisión especial encargada de estudiar modificaciones al sistema electoral binominal. En dicha comisión participaron personas provenientes de los distintos partidos de la Concertación (los de la Alianza por Chile se auto marginaron), académicos y expertos electorales liderados por el ex –Ministro y Senador Edgardo Boeninger (de ahí el nombre de la ‘comisión Boeninger’). Los resultados concretos del trabajo de esta comisión fueron una serie de recomendaciones y la propuesta de aumentar los escaños en la Cámara de Diputados de 120 a 150 y del Senado de 38 a 50, estableciendo un nuevo mapa electoral (redistribución) conservando la fórmula actual de listas, pactos y subpactos nacionales. Además establece la introducción de listas abiertas a fin de permitir la posibilidad de votar por candidatos de partidos políticos insertos al interior de los pactos o subpactos, junto a la recomendación de adoptar cuotas de género para acrecentar la participación de las mujeres. En cuanto a la fórmula de conversión de votos en escaños postula D’Hondt y la creación de una entidad autónoma encargada de revisar cada diez años la composición de los distritos de la Cámara en función de las variaciones de población.

En cuanto al redistribución, establece 3 propuestas: a) Base distrital y magnitud dos a seis escaños (no divide distritos, mantiene y/o fusiona algunos); b) Base distrital y magnitud dos a ocho escaños (no divide distritos, mantiene y/o fusiona algunos) y c) Base provincial y magnitud dos a ocho escaños (no divide distritos, mantiene y fusiona algunos). Finalmente, establece como alternativa para el Senado una base de 50 escaños, manteniendo los 38 existentes y aumentando de manera proporcional los 12 restantes, según la población de las circunscripciones.

La comisión Boeninger en realidad planteó tres propuestas al Ejecutivo, el que seleccionó una de ellas, la cual fue ingresada al Senado en junio del 2006 para su discusión. Dado la oposición inmediata de la Alianza a la propuesta del gobierno y sabiendo que la moción del ejecutivo no prosperaría, los partidos de la Concertación decidieron no apoyar la propuesta del Ejecutivo y propusieron a la oposición realizar otras más consensuadas. Esto se vio refrendado luego en la firma de un acuerdo de buena voluntad de apoyo a la reforma del sistema binominal, pero sólo quedó en eso por lo que el sistema electoral heredado de la dictadura sigue gozando de buena salud.

La falta de acuerdo para una reforma al sistema electoral binominal se encuentra en la oposición de la Alianza de centroderecha, pero si bien la Concertación ha impulsado el cambio, los congresistas electos no poseen los mismos incentivos. Desde una perspectiva de realismo político ¿parece lógico que un parlamentario que ha creado una máquina electoral para ser reelecto decida cambiar las reglas a un sistema que introduzca incertidumbre en su elección? La verdad es que los incentivos individuales para el cambio del sistema binominal para cada parlamentario en particular son bajos. Por esta razón muchas propuestas incluyen el aumento sustancial de los cargos a elegir, lo que no goza de la popularidad del electorado.

Es interesante destacar que a diferencia del sistema electoral binominal para elecciones de ambas cámaras en el Congreso, el sistema de elección municipal es plurinominal en la elección de sus concejales y usa la fórmula D'Hont. Este sistema sí ha sufrido algunas modificaciones desde la elección municipal de 1992, cuando se realizaba una sola elección e indirectamente los concejales electos elegían al alcalde, hasta el sistema actual, con dos elecciones separadas para concejales y alcalde.

### **III. La modernización del régimen electoral**

Si bien la reforma del sistema electoral para las elecciones de ambas cámaras del Congreso ha ocupado casi todo el interés de los medios de prensa y academia en los años de la democracia restaurada,

en los últimos años han emergido otras preocupaciones tendientes a modernizar el régimen electoral chileno. Estas han estado vinculadas principalmente a mejorar la representatividad del régimen y garantizar la transparencia.

### **A. Financiación electoral**

La relación entre el dinero y la política ha sido materia de estudio en las democracias avanzadas en el último medio siglo, sin embargo en América Latina, y en Chile en particular, las normativas sobre financiamiento electoral son recientes. De acuerdo a Katz (1996: 124) las regulaciones referidas al financiamiento de campañas políticas pueden ser divididas, en términos generales, en dos categorías, las concernientes a los límites al gasto y las relativas a las contribuciones y otros tipos de ingresos. Simplificando, el autor manifiesta que las primeras pretenden prevenir que los candidatos o los partidos “compren” elecciones, y las segundas impedir que aquellos con recursos “compren” a los candidatos.

La regulación del financiamiento electoral en Chile no ha estado ajena a controversias y la legislación sobre la materia ha sido materia de permanente debate desde el 2003 en adelante. El financiamiento está regulado por la ley 18.603 orgánica constitucional de partidos políticos, la 19.884 sobre transparencia, límite y control del gasto electoral y la ley 19.885 sobre el buen uso de donaciones de personas jurídicas. La 18.884 establece el financiamiento público a las campañas políticas, regula las donaciones privadas estableciendo un cierto grado de transparencia de ellas y establece límites de gasto electoral para las campañas.

Sobre el uso de recursos fiscales en las campañas, el estado chileno financia y reembolsa gastos electorales de candidatos y partidos. Al inicio de la campaña cada partido recibe una suma de dinero equivalente al número de votos obtenidos en la última elección del

mismo tipo multiplicado por el 0.01 del valor de una Unidad de Fomento (UF)<sup>1</sup> (artículo 14). Finalizado el acto electoral el estado reembolsa el dinero gastado por los candidatos y partidos. En el caso de las elecciones presidenciales se reembolsa 0.03 UF por cada voto obtenido por un candidato en la primera vuelta, y 0.01 en caso de las segunda vuelta. (artículo 13.bis). En el caso de las elecciones al Congreso y municipales, el fisco devuelve los gastos incurridos en la campaña en una suma que no puede exceder los tres centésimo de UF multiplicado por el número de sufragios obtenidos (artículo 15).

Sobre las donaciones privadas, la ley establece diversas modalidades de donación según su origen y con diversos límites. Se introducen así donaciones de carácter anónimo que sólo son conocidas por el donante y el receptor de los dineros, pero se exigen registros contables de la donación. Las donaciones anónimas no pueden superar las 20 UF y la suma de todas ellas no pueden constituir el 20% del total de fondos obtenidos por el candidato.

El segundo tipo de donación privada son las públicas, las que requiere las identidades del donante y el donatario. Estas donaciones son descontables como gasto para el impuesto a la renta y requieren publicidad si superan las 600 UF por candidato o las tres mil por partido, o superan el 10% del gasto máximo de campaña del candidato o del partido.

Finalmente existe la donación reservada que opera con una modalidad distinta ya que el donante hace llegar al Servicio Electoral la donación, y éste último registra la identidad del donante, reúne todos los aportes semanales y los hace llegar a los partidos o candidatos de preferencia de los donantes. Esta donación que opera para aportes superiores a las 20 UF y con topes diferentes según el tipo de elección, garantiza la independencia futura del candidato electo de los donantes al impedir que el receptor conozca la identidad del donante.

---

1 La Unidad de Fomento (UF) es una medida de reajustabilidad que se calcula según el índice de precios al consumidor del mes anterior. Su valor a inicios de octubre del 2008 es de aproximadamente 21.000 pesos (US \$34 aproximado).

En todo caso la ley establece límites a la cantidad de dinero que una persona natural o jurídica puede donar a campañas políticas en una elección determinada.

Si bien la ley original implicó un paso hacia el establecimiento de subsidios fiscales a las campañas electorales su principal debilidad estuvo en los mecanismos de control a los gastos y a las sanciones a los infractores (Fuentes, 2003). El Servicio Electoral no tiene la capacidad física para realizar un análisis a las cuentas de los candidatos ni para velar por el cumplimiento de la ley, y además en el apuro del ejecutivo por pasar la ley en el 2003 se eliminaron las sanciones por el no cumplimiento de la ley. Las diversas modificaciones posteriores a la ley y otras que están en discusión han mejorado la transparencia del financiamiento electoral, pero este proceso aun está en marcha. Entre ellas están las propuestas para ampliar las capacidades y atribuciones del Servicio electoral, establecer un registro de los proveedores, prohibir a personas jurídicas realizar aportes de campaña, etc. (Chile Transparente, 2008).

Este año las discusiones sobre la financiación de la política ha adquirido un nuevo rumbo luego de que el ejecutivo enviase al parlamento un proyecto de ley que modifica la ley 19.884 donde se establece el financiamiento público de los partidos fuera de los períodos electorales y prohibir los aportes monetarios de las empresas a la política. A este proyecto, que está en discusión en el Congreso y que ha suscitado críticas (Valdés, 2008), se le agregan otros proyectos y mociones para crear una nueva ley orgánica de partidos políticos, sobre el reestablecimiento de elecciones primarias para la nominación de candidatos, exigencias de escolaridad para candidatos, etc.

## **B. Inscripción automática y voto obligatorio y voto voluntario**

Desde el enfoque institucional se destaca también la gran relevancia que adquiere como uno de los componentes del régimen electoral la modalidad de inscripción y registro de los electores en el padrón electoral. En este sentido la literatura sobre esta temática en la experiencia comparada muestra los efectos que tendría en la

participación electoral la variable institucionalidad electoral, donde se incluye la modalidad de registro o inscripción (automática, obligatorio, voluntaria) (Powell, 1986; Lijphart, 1997; Cox, 1999, Bowler et al., 2001; Louth y Hill, 2005).

En tal sentido, el sistema a partir del cual los ciudadanos pasan a formar parte del padrón electoral y quedan habilitados para votar, adquiere importancia al ser reconocida su incidencia como un factor condicionante de los índices de participación electoral. Desde esta visión se reconoce que la participación se vería afectada por factores institucionales con mayor fuerza que otras formas de participación política (Powell, 1986). Desde esta perspectiva, la modalidad de registro y/o inscripción formaría parte de los mecanismos institucionales que delimitan o restringen la participación político-electoral. Estos inciden, finalmente, en la participación electoral en términos de la cantidad de personas en edad de votar que realmente sufragan y de calidad democrática, referida a que mayores requisitos y dificultades en la inscripción generarían menor representatividad del sistema.

Este último aspecto es una de las preocupaciones centrales de la investigación sobre el tema, lo que podría ser en parte remediado disminuyendo los costos alternativos y barreras que habilitan al ciudadano para votar. En tal sentido, Powell (1986) señala que la variable que explica con más fuerza el incremento de la participación electoral en la experiencia comparada resulta ser la inscripción automática. Esta posición se sustenta en la evidencia recopilada por los estudios empíricos que dan cuenta de una mayor participación electoral en los estados americanos en los que se disminuyen los requisitos de inscripción (Wolfinger y Rosenstone, 1980), lo que es apoyado por la evidencia recopilada por Powell (1986) que muestra que en los países con sistemas de registro automático los electores poseen un nivel de participación promedio 14% más alto que en aquellos con registros voluntarios. En la misma línea, estudios señalan que en América Latina los países que han adoptado sistemas de inscripción automáticas han incrementado la participación electoral también en un 14% (Fuentes y Villar, 2004), lo cual en parte justifica las iniciativas de reforma que incorporan este diseño como una forma de aumentar la participación.

En cuanto a lo que son las formas de inscripción, básicamente el diseño electoral presenta tres formas o modalidades: obligatoria, voluntaria y automática, las que no deben ser confundidas con el tipo de voto, que comparte, en términos nominales, las dos primeras denominaciones. En este sentido la inscripción automática se presenta como la forma en que el Estado, a través de los organismos especializados, incluye periódicamente a las personas habilitadas legalmente para votar en el padrón, ajustando permanentemente la relación entre personas en edad de votar (PEV) y el padrón electoral.

En el caso de Chile, se contempla la adopción de un sistema de inscripción automática sin determinar aún el tipo de voto asociado, es decir, si es voluntario u obligatorio. Una de las ventajas que tendría este sistema (independiente de cual sea el tipo de voto), sería un aumento en los niveles de participación evitando o disminuyendo la llamada “abstención encubierta” (Aleuy, 2007). Sin embargo, el principal argumento es de carácter normativo ya que vincula la participación, la legitimación y la consolidación democrática (Nohlen, 2004), con la asistencia de los ciudadanos a las urnas en un insumo vital para la legitimidad del sistema político democrático (Huneus, 2004).

Lo anterior reviste gran importancia debido a que en Chile el porcentaje de no inscritos ha ido en constante aumento a partir de 1989, cuando el país reinaugura la democracia (Toro, 2007; Ortega, 2003; Navia, 2004) superando hoy los dos millones y medio de personas. Algunos explican la no inscripción al menos parcialmente en función de la existencia de un sistema de registro burocrático (Ortega, 2003). Actualmente en Chile la Ley Orgánica Constitucional sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral (Ley N° 18.556) regula el sistema de inscripciones estableciendo requisitos de orden temporales (los ciudadanos deben inscribirse meses antes de la elección en días y horas señaladas), y una vez inscritos en el padrón quedan obligados en adelante a votar bajo pena de multa. De la misma manera, las personas que se trasladan geográficamente deben re-inscribirse, lo que muchas veces no ocurre y, según el servicio electoral, desde 1997 entre seiscientos y setecientos mil inscritos no concurrieron a votar por encontrarse lejos de su lugar de votación (García, 2007:15). Según

Ortega (2003) la inexistencia de un sistema de inscripción automático (y voto obligatorio) se transforma en una de las principales razones de los altos niveles de abstencionismo electoral en el actual sistema político chileno, junto con haber generado el objetivo envejecimiento del padrón electoral.

Si bien existe cierto acuerdo en la evolución hacia el registro automático de los votantes, la discusión se complica cuando se discute la voluntariedad u obligatoriedad del voto<sup>2</sup>. La discusión que ha dividido a parlamentarios y académicos se centra en el carácter del voto, en el sentido de si este es un deber, por lo que tendría que ser obligatorio, o es un derecho, por lo que debería ser voluntario (Sierra, 2007). Para algunos partidarios de la obligatoriedad del voto se trata de un deber cívico casi comparable al pagar impuestos, para los partidarios de la voluntariedad no se le puede exigir a los chilenos votar pues afectaría sus libertades. La discusión aún esta en marcha.

### **C. El voto de los chilenos en el exterior**

La actual ley electoral no permite el sufragio de los chilenos que residen en el extranjero. Según el último censo en el 2002 se trataría de unos 850.000 chilenos los que se encontrarían en esta situación. Pese a que la Constitución consagra ese derecho a los ciudadanos sin hacer excepciones sobre la residencia, aún no existe acuerdo respecto al debate del voto extraterritorial (Toro y Walter, 2007). Una de las principales razones de este desacuerdo estaría en que la mayoría de los chilenos residentes en el extranjero corresponde a personas exiliadas durante el régimen autoritario, quienes en principio estarían inclinados a votar por la Concertación o la izquierda extraparlamentaria. Esto no es del todo claro, menos aún cuando según el censo sólo un 10% de los chilenos residentes en el extranjero declaran como motivo principal de su condición cuestiones políticas. Otra materia en la discusión sobre el voto de los chilenos en el exterior se refiere al tipo de elecciones

---

2 En enero de este año la propuesta sobre inscripción automática y voto voluntario fue aprobada por la Comisión de Constitución del Senado y pasó a la aprobación de la Sala en marzo, la que concordó con la inscripción automática pero generó bastante polémica por la eliminación de la obligatoriedad del voto.

en que ellos estarían facultados para votar. Además el proceso de incorporar a los chilenos en el extranjero al padrón electoral no esta exento de problemas y no existe acuerdo tampoco en lo referente a la forma de ejercer el voto, por ejemplo votar en los consulados chilenos, voto por correo, etc. Todo esto implica consiguientes modificaciones al Servicio Electoral.

Desde el retorno mismo de la democracia en Chile se han presentado diversas iniciativas en el Congreso orientadas a revertir la situación actual, en su mayoría auspiciadas por parlamentarios de la Concertación y el Ejecutivo. La última en el año 2000. Solo en el año 2006 pudo ser presentado un proyecto de ley que contó con el apoyo de algunos diputados de la Alianza, sin embargo hasta el día de hoy aún permanece estancado en la cámara baja.

#### **D. Género**

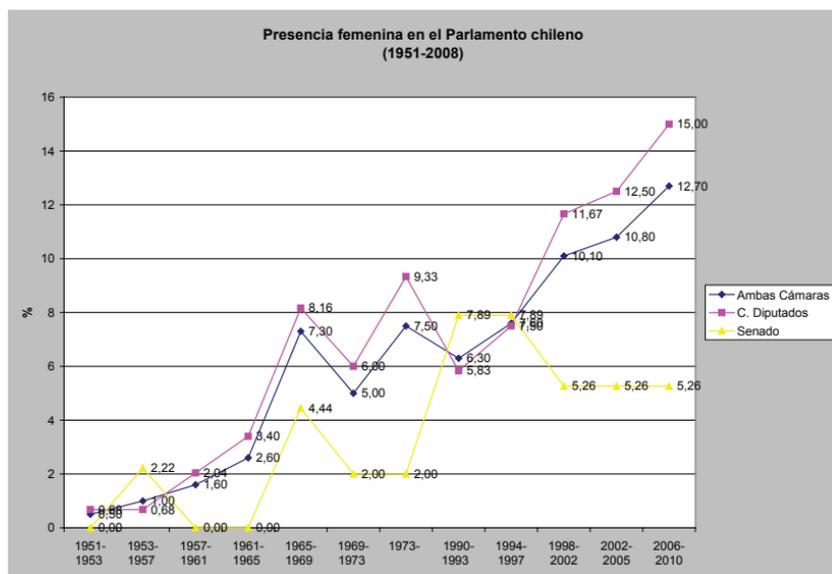
Los gobiernos de la Concertación han promovido la incorporación de la mujer a través de medidas y acciones que hasta ahora no habían incluido cuotas para las candidaturas a cargos representativos. “Desde la igualdad formal frente a la ley, las políticas de los gobiernos de la Concertación han buscado la igualdad de oportunidades. Esta noción sustituye la idea de la igualdad formal y pone el énfasis en igualar los factores sociales y culturales de las situaciones de partida, (...) buscan garantizar la presencia pública femenina, superando la reclusión en las tareas reproductivas. Sin embargo las políticas no han considerado la igualdad de los resultados” (Valdés y Fernández, 2006:15).

El gobierno de Michelle Bachelet se ha caracterizado por promover el concepto de paridad, el cual pretende enmarcarse en el enfoque de mayor equidad y creciente incorporación de la mujer a las esferas política y social. El gabinete paritario nombrado ha dejado de ser tal con los nuevos nombramientos que se han producido, y claramente no ha sido suficiente para lograr el objetivo de incorporar paritariamente a las mujeres en la toma de decisiones, aun cuando los avances han sido sustantivos.

Durante el actual gobierno el debate en Chile sobre la implementación de cuotas para la representación femenina ha sido enmarcado dentro del debate general de la reforma al sistema electoral binominal, con vista a un sistema más democrático y representativo. Algunos autores sostienen que las injusticias históricas aumentan las dificultades para la corrección de la situación de la mujer, resultando insuficiente la existencia de formalidades que concedan igualdad de derechos y oportunidades. Junto a ello, se sostiene, la discriminación debe ser atacada a través de medidas de discriminación positiva que si bien no acaban con la exclusión poseen un carácter correctivo. Los proyectos de los diputados María Antonieta Saa y Fulvio Rossi, constatan que en Chile la selección de candidatos está profundamente determinada por las redes de contacto y financiamiento intrapartidario. Sostienen que tradicionalmente la dirección política partidaria ha sido dominio de los hombres y la representatividad, según argumentan otros autores, no se agota sólo en la dimensión geográfica, sino también en la de género, siendo la sub representación femenina una barrera más que impone el sistema.

En términos generales, las diversas propuestas de reforma electoral relacionadas con el género sostienen que para provocar un salto cualitativo en la representación política de la mujer debería ser implementado un sistema de cuota. Sin embargo el debate en Chile no está zanjado, ni tampoco cerca de estarlo en el corto plazo. Lo cierto es que se ha ido imponiendo cierto consenso en torno a la importancia de la equidad en el acceso a esferas de decisión y puestos directivos, lo que se enmarca dentro de los lineamientos básicos del primer gobierno liderado por una mujer. Actualmente en Chile sólo existen las cuotas en tres partidos políticos, que las han incorporado voluntariamente y más bien en términos nominales, lo que no constituye garantía alguna de un aumento de la representación femenina en el parlamento, aun cuando ésta ha aumentado (ver gráfico).

## Gráfico 1. Chile: presencia femenina en el Parlamento, 1951-2008



Fuente: elaboración propia con datos del Servicio Electoral de Chile.

Sea cual sea en definitiva la reforma y el mecanismo de cuotas a ser incorporado, lo cierto es que la experiencia comparada evidencia que por sí sola la existencia de cuotas electorales de ninguna manera garantiza un aumento de representación de la mujer si no está asociado a sanciones al incumplimiento de las cuotas en las listas parlamentarias. Así por ejemplo, en Argentina, al contrario que en Brasil, la correcta asociación cuotas y sanción al ha contribuido a la eficiencia de las mismas. De la misma manera, en los países en los cuales la Ley de Cuotas Electorales no va acompañada de sanciones, la representación femenina es de alrededor de 15,8% en las Asambleas, es decir, casi el mismo nivel que existe actualmente en Chile sin Ley de cuotas.

Otro elemento importante a ser considerado al momento de elaborar las propuestas, y que surge al observar la experiencia comparada al respecto, dice relación con la importancia que tiene el sistema electoral al momento de favorecer la incorporación de las mujeres en el parlamento a través de cuotas, toda vez que los sistemas eficientes han sido aquellos donde funciona la representación proporcional (Ipu, 2007).

Por su parte, desde el ámbito académico, los estudios realizados que relacionan las variables género y sistema electoral han sido de distinto cariz. Por ejemplo, Cabezas y Navia (2005) relacionan las candidaturas femeninas dentro de la competencia electoral encontrando que existe una tendencia a la baja en el número efectivo de candidatos a medida que se presentan más mujeres. Es decir, mientras más mujeres se presentan a competir en un distrito, la votación se concentra en menos candidatos. Si bien éstos autores advierten que los datos no son estadísticamente significativos, es posible que las mujeres obtengan nominaciones de sus partidos en distritos en los que compiten candidatos (incumbente o no) fuertes, siendo bajas las posibilidades de las mujeres de resultar electas.

Por su parte, Segovia (2005) se preguntaba si el voto femenino por Bachelet era un fenómeno ligado a su figura o más bien un cambio profundo en las preferencias electorales, por ejemplo de solidaridad de género. La solidaridad de género sería un insumo clave para la formación de masa crítica en el parlamento. Al igual que en el resto de la región, en Chile existe el supuesto del comportamiento político diferenciado de hombres y mujeres, donde las mujeres son consideradas 'más honestas' y 'menos corruptibles' que los hombres (Frencheschet, 2006, p. 16). En ese sentido, cuando los niveles de confianza en las políticas y los políticos son bajo, las mujeres, en calidad de outsiders, obtendrían buenos resultados.

## **E. Reforma del Servicio Electoral**

Todos los países de América Latina cuentan con organismos electorales especializados, tribunales electorales que adquieren diferentes denominaciones (Corte Electoral, Jurado Nacional de

Elecciones, Cámara Nacional Electoral, Servicio Electoral, etc...). Se trata frecuentemente de organismos de naturaleza autónoma respecto de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y que habrían proliferado con más fuerza a partir de la democratización de los años ochenta (Zovatto y Orozco, 2008). Los organismos electorales de la región desempeñan funciones administrativas y jurisdiccionales referentes a la resolución de los conflictos y denuncias surgidos durante el desarrollo del proceso electoral. Sin embargo, la tendencia reciente muestra que estos organismos electorales, además de la función tradicional de registro de candidaturas, escrutinio de los sufragios y elaboración y actualización del padrón, también supervisan las campañas, el registro y financiamiento de los partidos y vigilan los procedimientos partidarios internos para la selección de candidaturas (Zovatto y Orozco, 2008).

Bajo este prisma, la modernización y reforma de los organismos y entes encargados de la regulación y transparencia de los procesos electorales y el financiamiento de la actividad partidaria resulta ser fundamental. Sobre todo dado que las principales tendencias en los años recientes relativas a la regulación y transparencia de la actividad política se ha orientado hacia el fortalecimiento de las capacidades técnicas y las facultades de esta institucionalidad. Por ejemplo, el bajo nivel de aplicación de sanciones en América Latina se explicaría por la debilidad técnica e institucional de algunos organismos encargados de la regulación y control, la falta de independencia de estas entidades respecto al ejecutivo, o su captura por partidos o sectores políticos, lo que les resta independencia y finalmente, las hace ineficientes. (Payne, Zovatto et al., 2006).

Actualmente, parte importante de la función que desarrolla la institucionalidad electoral en la experiencia comparada tiene que ver con el financiamiento público de los partidos y la supervisión de las actividades y el gasto de éstos. Este rol es muy importante, ya que pese al descrédito que evidencian ante la opinión pública, los partidos políticos continúan siendo actores centrales en el proceso de agregación de intereses y demandas, reclutamiento político, generación de liderazgos y formación de gobierno (Webb, 2005). El fortalecimiento de los partidos políticos y su "imagen" va en directa relación con la

calidad de la política y el fortalecimiento de la democracia. Desde esta perspectiva, la capacidad, credibilidad y atribuciones de los organismos encargados de la regulación y la transparencia resultan, una vez más, fundamentales.

Junto con la democratización y la institucionalización, la transparencia juega un rol clave en el fortalecimiento de los partidos políticos en la región (Thompson y Sánchez, 2006; Freidenberg, 2006; Ferreira, 2006), los que como se señaló en el párrafo anterior, constituyen una de las instituciones con menores niveles de aprobación y confianza en los países latinoamericanos. Por ello el tema de la regulación y el financiamiento de la política está en directa relación con el desencanto y la distancia de la ciudadanía con la democracia (Payne, Zovatto et al., 2006).

Actualmente en Chile se está en una etapa de estudio con el propósito de elaborar una propuesta de reforma al Servicio Electoral que permita a éste organismo abordar los desafíos planteados por las actuales y nuevas funciones encomendadas por la Ley y los proyectos de reforma actualmente también en discusión. Ello en el marco de la modernización institucional y del sistema democrático.

#### **IV. Conclusiones**

A 18 años del retorno de la democracia en Chile el régimen electoral del país se encuentra en un proceso de adaptación para el futuro. Las propuestas de cambio son variadas, siendo la reforma del sistema electoral binominal herencia del Pinochet la que más propuestas de cambio ha tenido en los años de democracia. Sin embargo, las reformas al sistema electoral son las que menos consenso han logrado en el tiempo.

El proceso de fortalecimiento democrático chileno y los requerimientos de gobernabilidad han incrementado las preocupaciones para dotar al régimen electoral chileno de mayor representatividad, legitimidad y transparencia. Entre ellos está la ley de financiamiento electoral para campañas, que introdujo el aporte de dineros fiscales a las campañas como parte de un proceso de financiamiento

estatal a la política que asegure transparencia y sea similar al de las democracias avanzadas. Sin embargo este proceso está en un estado de perfeccionamiento y no exento de controversias.

En el proceso de reforma están también medidas para mejorar la representatividad, como la posibilidad de introducir cuotas de género y, similar a otros países de América Latina, incorporar a las elecciones a los chilenos en el exterior. Además se pretende cambiar el sistema actual de inscripción voluntaria y voto obligatorio por uno de inscripción automática, donde la voluntariedad u obligatoriedad del voto es aun materia de discusión.

Todas estas iniciativas de mejoramiento del régimen electoral chileno conllevan una modificación del Servicio Electoral. La existencia de organismos de administración y control electoral resulta fundamental para la calidad de la política y el fortalecimiento democrático. Sólo una institucionalidad electoral dotada de las capacidades técnicas, los recursos y la infraestructura necesaria puede responder adecuadamente a los nuevos desafíos en materia de inclusión electoral, actualización permanente del registro, mayor regulación y transparencia del proceso electoral y nuevos requerimientos referentes al financiamiento de los partidos políticos.

El Servicio Electoral chileno ha cumplido una labor meritoria en las elecciones nacionales post autoritarias, sin embargo las propuestas de modernización del régimen electoral implican reformas urgentes para la continuación de su labor.

## **Bibliografía**

- Aleuy, M. 2007. "Inscripción Automática". En: Fontaine, A; Larroulet, C; Viera Gallo, J. A; Walker, I (ed). *Modernización del Régimen Electoral Chileno*. Editado por CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, CEP, Proyect América, Santiago de Chile.
- Altman, David. 2005. *Reforma al Binominalismo; sistema paralelo de acumulación*. Documento de Trabajo N° 2. Instituto de Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Aninat, Cristóbal y Navia, Patricio. 2005. "Reformas políticas; los avances y lo que falta." En: *Foco*, Expansiva, N° 41. [www.expansivaudp.cl](http://www.expansivaudp.cl)
- Arriagada, Genaro. 2005a. "Autopsia del sistema binominal." Informe N° 463. [www.asuntospublicos.cl](http://www.asuntospublicos.cl)
- Arriagada, Genaro. 2005b. "Autopsia del sistema binominal II." Informe N° 464.
- Auth, Pepe. 2005. "De un sistema electoral proporcional excluyente a uno incluyente." En: *Chile 21 reflexiona al Chile del siglo XXI*, Tomo II, Santiago, Ediciones Chile 21.
- Auth, Pepe. 2006. "El sistema electoral chileno y los cambios necesarios." En: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). 2004. *Experiencias extranjeras de inscripción electoral automática y obligatoria y de sufragio voluntario. Análisis de participación electoral*. Documentos UAPROL, IV, 71, Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo, BCN, Valparaíso.
- Bowler, S; Brockington, D; Donovan, T. 2001. "Elections systems and voter turnout." En: *The Journal of Politics* 63 (3): 902-915. Department of Political Science, Vanderbilt University. TN. USA.
- Cabezas, José Miguel y Navia, Patricio. 2005. "Efecto del sistema binominal en el número de candidatos y de partidos en elecciones legislativas en Chile, 1989-2001." En: *Política* 45. Santiago: U. de Chile.
- Carey, John. 2006. "Las virtudes del sistema Binominal". En: *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXVI. Santiago: PUC.
- Chile Transparente. 2008. *Financiamiento Político en Chile*. Documento de Trabajo No. 4. Mayo. Santiago de Chile.
- Cox, Gary. 1999. "Electoral rules and the calculus of mobilization". En: *Legislative Studies Quarterly* 24 (3): 387- 419. Comparative Legislative Research Center. The University of Iowa. USA.

- Duval, Tomás. 2006. “Reforma al sistema binominal. Hacia un sistema proporcional compensatorio.” En: Huneus. C. *La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*, Santiago, Konrad Adenauer.
- Franceschet, Susan. 2006. “El triunfo de Bachelet y el ascenso político de las mujeres.” En: *Nueva Sociedad* 202. [www.nuso.org](http://www.nuso.org).
- Freidenberg, Flavia. 2006. “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto.” En: Thompson, J y Sánchez, F (ed). *El fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. Serie Cuadernos de CAPEL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica.
- Fuentes, Claudio y Villar, Andrés. 2004. *Inscripción electoral automática y calidad de la democracia*. FLACSO- Chile, Disponible en <http://www.flacso.cl>.
- Fuentes, Claudio. 2003. *Debilidades en Nueva ley de Financiamiento Electoral*. Documento FLACSO. Santiago de Chile.
- Fuentes, José María. 1993. “La alternativa proporcional con barreras de entrada. Un sistema electoral adecuado para Chile”. *Estudios Públicos* 51. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- García, Juan Ignacio. 2007. “Hacia una participación electoral de mayor calidad”. En Fontaine, A., Larroulet, C. Viera-Gallo, J.A. y Walker, I. *Modernización del Régimen Electoral Chileno*. PNUD, CEP, LYD, Proyectamérica, CIEPLAN. Santiago. Chile.
- Gamboa, Ricardo. 2006. “El establecimiento del sistema binominal.” En: Huneus. C. *La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*, Santiago, Konrad Adenauer.

- Garretón, Manuel Antonio. 2006. "Sistema electoral y reforma política." En: Huneeus. C. *La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*, Santiago, Konrad Adenauer.
- Guzmán, Eugenio. 1993. "Reflexiones sobre el sistema binominal." En: *Estudios Públicos 51*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Guzmán, Eugenio. 2006. "La última reforma; el sistema electoral binominal." En: Huneeus. C. *La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*, Santiago, Konrad Adenauer.
- Huneeus, Carlos. 2004. *Discusión sobre inscripción automática y voto voluntario*. Presentación ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, 23 de junio de 2004. En: [www.cerc.cl](http://www.cerc.cl).
- Huneeus, Carlos. 2006. "La necesidad de la reforma electoral." En: Huneeus. C. *La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*, Santiago, Konrad Adenauer.
- Instraw, 2005. *Género, gobernabilidad y participación política de las mujeres*. [www.un-instraw.org](http://www.un-instraw.org)
- Inter-Parliamentary Union (IPU). <http://www.ipu.org/english/home.htm>.
- Joignant, Alfredo y Díaz, Francisco. 2005. "Hacia una nueva era de reformas democráticas." En: *Chile 21 reflexiona al Chile del siglo XXI. Desarrollo democrático*. Tomo II, Santiago, Ediciones Chile 21.
- Joignant, Alfredo y Navia, Patricio. 2003. "De la política de individuos a los hombres de partido. Socialización, competencia política y penetración electoral de la UDI (1989-2001)." En: *Estudios Públicos 89*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Katz, Richard. 1996. "Party Organization and Finance". En: Le Duc, L. Niemi, R. y Norris, P. *Comparing Democracies. Elections*

*and Voting in Global Perspective*. Sage. London. Pp: 107-133.

- Lijphart, Arend. 1997. "Unequal participation; Democracy s Unresolved dilemma". En: *American Political Science Review* 91 (1): 1- 14. Dept. of Political Science, UCLA. CA. USA.
- Louth, J; Hill, L. 2005. "Compulsory Voting in Australia: Turnout with and without it." En: *Australian Review of Public Affairs* 6 (1): 25- 37. Faculty of Economics and Business, The University of Sydney. Australia.
- Marín, Arturo. 1986. "El sistema electoral binominal como una opción para el centro político." En: *Política* 9. Santiago: U. de Chile.
- Navia, Patricio. 2004. "Participación electoral en Chile, 1988- 2001." En: *Revista de Ciencia Política*, Vol. XXIV. Santiago: PUC.
- Navia, Patricio. 2006. "Principios rectores para una reforma electoral." En *Foco, Expansiva*, N° 68. [www.expansivaudp.cl](http://www.expansivaudp.cl).
- Nohlen, Dieter. 2001. "Tendencias recientes en el desarrollo de los sistemas electorales y el caso chileno." En: *Política* 41. Santiago: U. de Chile.
- Nohlen, Dieter. 2006. "La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada." En: *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Payne, J. Mark, Zovatto; Daniel; Mateo, Mercedes. 2006. *La Política Importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Washington, D.C.
- Segovia, Carolina. 2005. "Hacia la presidencial del 2005. Cambios en las preferencias de la opinión pública, 2001- 2004." En: *Puntos de Referencia* 277. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

- Siavelis, Peter. 2004. "Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación?" En: *Revista de Ciencia Política*, Vol 24. Santiago: PUC.
- Siavelis, Peter. 2005a. "La lógica oculta de la selección de candidatos en las elecciones parlamentarias chilenas." En: *Estudios Públicos* 98. Santiago: CEP.
- Siavelis, Peter. 2005b. "Los peligros de la ingeniería electoral (y de predecir sus efectos)". En: *Política* 45. Santiago: U. de Chile.
- Sierra, Lucas. 2007. "El voto como un derecho: una cuestión de principios". En: Fontaine, A., Larroulet, C. Viera-Gallo, J.A. y Walker, I. *Modernización del Régimen Electoral Chileno*. PNUD, CEP, LYD, Proyectamérica, CIEPLAN. Santiago. Chile.
- Tagle, Andrés. 1993. "Comentario en torno a los trabajos de José María Fuentes y Peter Siavelis." En: *Estudios Públicos* 51. Santiago: CEP.
- Thompson, José y Sánchez, Fernando. 2006. "Partidos Políticos en América Latina: en busca de su fortalecimiento." En: Thompson, J y Sánchez, F (ed). *El fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. Serie Cuadernos de CAPEL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)- Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), San José, Costa Rica.
- Toro, Sergio y Walter, Ignacio. 2007. "Voto de chilenos en el exterior: avances y discusiones". En: Fontaine, A., Larroulet, C. Viera-Gallo, J.A. y Walker, I. *Modernización del Régimen Electoral Chileno*. PNUD, CEP, LYD, Proyectamérica, CIEPLAN. Santiago. Chile.
- Valdés, Salvador. 2008. "Financiamiento Público para Profundizar la Democracia". En: *Puntos de Referencia* No.294. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile.

- Valdés, Teresa y Fernández, María de los Ángeles. 2006. "Género y política; un análisis pertinente." En: *Política* 46. Santiago de Chile.
- Valenzuela, Arturo y Siavelis, Peter. 1991. "Ley electoral y estabilidad democrática. Un ejercicio de simulación para el caso de Chile." En: *Estudios Públicos* 43. Santiago: CEP.
- Von Baer, Ena. 2006. "Sistema electoral; objetivos y consecuencias." En: Huneeus, C. *La reforma al sistema binominal en Chile; una contribución al debate*, Santiago, Konrad Adenauer.
- Webb, Paul. 2005. "Political Parties and Democracy: the ambiguous crisis." En: *Democratization* 12 (5): 633-650. [www.asuntospublicos.cl](http://www.asuntospublicos.cl)
- Zovatto, Daniel y Orozco, Jesús. 2008. "Reforma política y electoral en América Latina, 1978- 2007. Lectura regional comparada." En: Zovatto, D y Orozco, J (compiladores). *Reforma Política y Electoral en América Latina, 1978-2007*, Universidad Nacional Autónoma de México, IDEA Internacional, México.

## La reforma política y electoral en Colombia: una reforma para recuperar la política

*Elisabeth Ungar Bleier\**

“Los legisladores siempre serán renuentes a modificar las reglas bajo las cuales fueron elegidos porque un cambio puede afectar sus posibilidades de mantenerse en el poder. Grandes costos de transacción acompañan los cambios de un sistema a otro, pues tienen que invertir en nuevas estrategias de campaña y un nuevo sistema introduce incertidumbre sobre sus oportunidades electorales” (Velez, Ossa y Montes citando a Sakamoto 1999: 419).

La frase que encabeza esta ponencia refleja una realidad de muchos países latinoamericanos cuando sus legisladores se enfrentan al dilema de aprobar reformas políticas que de una manera u otra implican cambios en la forma de acceder al poder, de ejercerlo y de permanecer en él. Sin embargo, para fortuna de nuestros regímenes democráticos, en otras ocasiones esta renuencia se ha transformado y se ha traducido en decisiones para introducir cambios conducentes al fortalecimiento de la democracia. Como lo han señalado varios estudios, “cuando el arreglo institucional deja de ser provechoso para la partes involucradas, éste es modificado”. (Vélez, Ossa y Montes 2005: 2)

Esto puede suceder, entre otras razones, cuando se producen cambios significativos en el contexto político o en la relación de fuerzas entre el Ejecutivo y el Legislativo, cuando cambian las condiciones de la competencia partidista o cuando aparecen nuevos actores políticos.

Si alguna o todas estas condiciones se producen, puede resultar más costoso para la supervivencia política de las personas, pero también para las instituciones, conservar un arreglo que ya no es funcional,

---

\* Licenciada en Ciencia Política, Universidad de los Andes. Profesora titular e investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Directora del Programa *Congreso Visible*. Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Reformas Electorales en América Latina y Colombia, Bogotá, 19 y 20 de junio de 2008.

que asumir la incertidumbre y eventualmente los riesgos, que puede traer una reforma.

El propósito de esta ponencia es hacer un breve recuento de las reformas legales y constitucionales que precedieron a la fallida Reforma Política de 2008, y posteriormente analizar si en la Colombia de hoy están dadas las condiciones para que los congresistas asuman la tarea de introducir los cambios que el país necesita para profundizar el proceso iniciado con la Reforma Política de 2003; para fortalecer el sistema de equilibrios y la separación de poderes; para garantizar que sea el Congreso quien estudie y apruebe las leyes y las reformas constitucionales; para evitar que las decisiones judiciales sean sometidas al constituyente primario a través de elecciones; para blindar al sistema de la posibilidad de que las reglas del juego se modifiquen al ritmo de las necesidades coyunturales y para favorecer a los mandatarios de turno; para definir las responsabilidades políticas de los partidos y movimientos políticos cuando sus miembros resultan implicados en actuaciones ilegales y vinculados con actores armados ilegales, y para impedir que la captura del Estado por parte de éstos actores se repita en el futuro.

## **I. El contexto importa**

Como afirma el politólogo Dieter Nohlen, para poder determinar las reformas que requiere un país en un determinado momento, es indispensable hacer un análisis histórico del contexto (Nohlen 2008, prólogo). Esto significa comprender que los alcances y las limitaciones de las reformas institucionales no dependen únicamente de los aspectos formales y normativos, sino de las condiciones históricas y coyunturales –tanto políticas como sociales y económicas– en las que éstas se formulan; de la cultura política, las normas y valores de la sociedad y de la voluntad política de los actores.

Colombia no es ajena a muchos de los problemas que afectan a otros países de la región latinoamericana. Entre éstos, podemos mencionar las deficiencias sustantivas de la democracia, que se expresan en niveles preocupantes de desigualdad, pobreza y exclusión; la violencia, la inseguridad y la corrupción; las dificultades de los partidos

políticos para canalizar los intereses de diversos sectores que en los últimos años han comenzado a movilizarse, a organizarse y a exigir participación y para responder satisfactoriamente a sus demandas; el déficit de representación y de legitimidad de los partidos y de los órganos de representación y la erosión de la confianza y credibilidad en los mismos, que se traducen en desafección de la ciudadanía con la política, los políticos y los partidos; el debilitamiento de la institucionalidad que va acompañado de un excesivo personalismo del poder político; la irrupción en las esferas gobernantes de los llamados outsiders y la popularización del discurso “antipolítica” y “antipartidos” ; el “síndrome de la puerta giratoria”, según el cual personas que ocupan cargos de dirección en el sector privado pasan indiscriminadamente al sector público y viceversa, haciendo que los límites entre lo público y lo privado se vuelvan tenues o excesivamente elásticos; el debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos y los cambios de las reglas de juego sobre la marcha para favorecer al mandatario en ejercicio.

Sin embargo en Colombia la violencia y la continuada presencia, penetración y cooptación en las últimas décadas por parte de actores armados -sustentados en actividades ilegales y delincuenciales como el narcotráfico- de diversas esferas del poder públicas y privadas, nacionales, regionales y locales, han sido factores determinantes de la dinámica política del país y de muchas de las diferencias y particularidades de ésta con relación a la de otros países latinoamericanos. Y estos son precisamente los principales problemas que han pretendido resolver los principales proyectos de reforma política de las últimas décadas.

## **II. La Constitución de 1991: del cerramiento a la atomización**

En 4 de julio de 1991 la Asamblea Nacional Constituyente promulgó una nueva Constitución para reemplazar la de 1886. Esta nueva Carta Política desarrolló los fundamentos constitutivos de un Estado Social de Derecho, con pleno reconocimiento de una amplia gama de derechos económicos, políticos y sociales. En lo político,

sus principales objetivos fueron establecer las condiciones para lograr una apertura política, como respuesta al cerramiento del sistema político resultante del estrecho y excluyente bipartidismo del Frente Nacional; afianzar el sistema de pesos y contrapesos entre las ramas del poder público; moralizar, modernizar y fortalecer el Congreso de la República; y ampliar los alcances de la democracia participativa como complemento a la democracia representativa<sup>1</sup>.

Como siempre sucede con las reformas políticas, sus efectos no siempre son predecibles y, con frecuencia, diferentes a los esperados. En el caso concreto de la Constitución de 1991, es evidente que se crearon las condiciones para el ingreso de nuevas fuerzas políticas y con ello se abrió paso a un mayor pluralismo. No obstante, y en parte como resultado de la expresa previsión constitucional que prohibía al gobierno intervenir en asuntos internos de los partidos, esta apertura no estuvo acompañada de medidas para mejorar la calidad del ejercicio de la política por parte de las organizaciones partidarias y sobre todo para hacerlas más democráticas. De otra parte, se dio una creciente fragmentación partidista que estuvo acompañada de una desinstitucionalización del sistema de partidos y de la personalización de la política.

### **III. La reforma política de 2003: de la fragmentación a la agregación**

Durante los años que siguieron a la promulgación de la Constitución de 1991 hubo diversos intentos, todos ellos fracasados, por reformar la Carta en asuntos relativos al sistema electoral y de partidos. Finalmente, en 2003 se aprobó el Acto Legislativo 01 de 2003, conocido como la Reforma Política<sup>2</sup>. Con ello se superaron varios mitos sobre las condiciones que permiten que este tipo de normas

---

1 Para un análisis de los principales cambios introducidos por la Constitución de 1991, ver Dugas John (compilador). *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?* Bogotá, Departamento Ciencia Política, Uniandes, 1993.

2 Para un recuento analítico de los diferentes intentos de reforma política ver Ungar y Cardona, 2006.

tengan un trámite legislativo exitoso, y que pueden servir para entender lo que sucedió con la fallida reforma de 2008.

El primero de estos mitos es que el Congreso es incapaz de auto reformarse; el segundo, que las grandes reformas son de iniciativa del Ejecutivo; el tercero, que con la oposición de éste ellas no son viables; y el cuarto, que el sistema electoral y de partidos afectan negativamente el comportamiento de los partidos en el Congreso (Vélez, Ossa y Montes, 2005: 3). En el caso de la reforma política de 2003 ninguno de estos presupuestos se cumplió. Por el contrario, el proyecto fue presentado por un grupo de congresistas, en este caso del Partido Liberal, que no hace parte de la coalición de gobierno. Además, la propuesta no contó con el respaldo del Presidente de la República, por considerar que contenía artículos similares y que le quitaba fuerza al referendo que él estaba promoviendo. Aun cuando no es posible afirmar si hubo o no una relación entre la iniciativa del Legislativo y la propuesta presidencial, el hecho es que la primera fue aprobada y la segunda fracasó.

El objetivo central de la reforma política de 2003 fue fortalecer, institucionalizar y democratizar los partidos políticos y el sistema de partidos, y subsanar algunos de los problemas generados por la proliferación de organizaciones partidarias y por su excesiva fragmentación y personalización. Para ello se propuso reemplazar la lógica electoral personalista por una lógica de partidos y movimientos políticos, devolverles protagonismo y premiar la agregación, castigando la dispersión.

En cuanto a las reformas al sistema electoral y de partidos, los principales cambios fueron la introducción de las listas únicas con un máximo de candidatos, el sistema D'Hondt como fórmula de traducir votos en curules, el umbral electoral (2% para el Senado y 50% del cociente para la Cámara de Representantes), la opción de presentar listas cerradas o abiertas (voto preferente), la posibilidad en las listas abiertas de votar únicamente por el partido y la obligación de los

partidos y movimientos políticos de actuar como bancadas en los cuerpos colegiados, lo cual debería ser reglamentado posteriormente por el Congreso a través de una Ley de Bancadas<sup>3</sup>. También se introdujeron modificaciones a la organización de los partidos y a la financiación de las campañas electorales: se estableció que la organización interna de los partidos debía ser democrática, aun cuando no se incluyeron mecanismos para lograrlo; se prohibió la doble militancia; se reglamentó el uso de los medios de comunicación; se definió la financiación mixta de las campañas y el sistema de reposición y se definieron derechos de la oposición.

#### **IV. Balance de la reforma: unas de cal y otras de arena**

A cinco años de su aprobación, el balance de la reforma política de 2003 es mixto: si bien sus logros son incuestionables, persisten problemas y dudas. En cuanto a los primeros, como resultado del establecimiento del umbral y la lista única, es evidente que en buena medida se consiguió “ordenar el caos imperante” (Rodríguez y Botero, 2006). Por ejemplo, el número de listas para el Senado de la República pasó de 319 en 2002 (de las cuales sólo 3 obtuvieron más de una curul) a 20 en 2006; disminuyó el número de partidos en competencia (de 63 a 20) y los que eligieron candidatos (10 en Senado y 14 en Cámara) y el número efectivo de partidos pasó de 9,0 a 6,9. Es decir, las nuevas normas electorales favorecieron la agrupación.

Como resultado de la cifra repartidora y el umbral, también se premió la agrupación, al recompensar con más curules a los partidos que obtuvieron mayores votaciones y al reducirse a la mitad partidos con representación en el Senado.

Los resultados de la aplicación del voto preferente son mixtos. Darle a los electores la posibilidad de ordenar las listas democratiza a los partidos al dejar en manos del electorado y no de los dirigentes

---

3 Para un análisis de los efectos de la reforma política de 2003 ver Rodríguez Raga, Juan Carlos y Botero Felipe. “Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia”, En *Revista de Ciencia Política* 26 (1). Santiago de Chile, 2006; Losada, Rodrigo y Castro, Adriana, “Evaluación de la Reforma Política aprobada en 2003”, documento de trabajo preparado para el proyecto PNUD-IDEA, Bogotá, Agosto 2007.

del partido el poder para determinar los candidatos y la posición que éstos deben ocupar en las listas, evitando así lo que en Colombia se conoce como el “bolígrafo”. Además, al permitir votar solamente por el partido (sin seleccionar a un candidato) se le da la opción al elector de respaldarlo como expresión de su sentido de pertenencia. Prueba de ello es que en 2006 uno de cada cuatro electores al Senado votó por un partido y no por un candidato (Losada y Castro, 2007)

No obstante, el voto preferente puede favorecer el personalismo, tanto en términos de la organización interna como de las propuestas de los partidos, sobre todo cuando éstos no son disciplinados y cuando no hay acuerdos programáticos entre sus candidatos. Esto se hace aún más evidente cuando cada candidato debe buscar y es responsable de sus propios recursos de campaña, como sucede en Colombia en la actualidad. Bajo estas condiciones, la competencia se traslada al interior de los partidos. Además, el voto preferente permite que candidatos con un número relativamente bajo de votos obtengan una curul, “arrastrados” por la elevada votación que reciben uno o más candidatos del mismo partido (Losada y Castro: 2006). Finalmente, es importante señalar que en la reforma se estableció que los partidos podían escoger si presentaban listas abiertas o cerradas e incluso podían utilizar las dos modalidades en diferentes circunscripciones. El carácter opcional va en contravía del espíritu universal que deben tener las normas electorales, Además, dificulta el proceso para los electores y puede confundirlos. Tampoco promueve la disciplina partidista, al hacer depender la selección de la modalidad de listas abiertas o cerradas de intereses coyunturales y no de decisiones de largo plazo relacionadas con el fortalecimiento o consolidación de las colectividades.

Las listas cerradas, por su parte, suponen partidos más organizados y disciplinados. Sin embargo, si no se acompaña de mecanismos democráticos de selección de candidatos, se corre el riesgo de caer en un sistema con partidos autocráticos. En las elecciones de 2006 estas listas no fueron, en su mayoría, la “estrategia ganadora”, lo que hace necesario analizar las razones que explican este resultado.

En términos generales se puede afirmar que si bien en las elecciones legislativas de 2006 se presentó un proceso de reconfiguración de las

fuerzas políticas, no es claro que este haya obedecido a una dinámica colectiva, o respondido a afinidades ideológicas o partidarias. Más bien, se puede afirmar que en buena medida éste fue el resultado de intereses electorales – en muchos casos individuales- e inmediatos. Varias de las organizaciones o coaliciones que compitieron se crearon poco tiempo antes de las elecciones, como una estrategia de supervivencia en respuesta a las exigencias de la reforma, y fueron precisamente varias de ellas las que resultaron más permeadas por el paramilitarismo, como por ejemplo los movimientos Colombia Viva, Colombia Democrática y Alas-Equipo Colombia. Esto por supuesto es un efecto no deseado y no esperado de la reforma de 2003, pero a su vez es una constatación de que estos grupos armados al margen de la ley vieron en las nuevas normas una oportunidad para infiltrar y cooptar diferentes instancias del Estado mediante la participación en el proceso electoral.

## **V. La Ley de Bancadas: un paso hacia la institucionalización de los partidos**

Uno de los desarrollos legales de la reforma política de 2003, consecuente con sus objetivos, es la Ley 974 de 2005 o Ley de Bancadas. Dos años después de su aplicación, los resultados son mixtos. Por un lado, se ha observado un proceso de fortalecimiento programático y organizativo de los partidos de oposición y de algunos de los partidos de la coalición gubernamental. Asimismo, ha mejorado el ejercicio del control político por parte del Legislativo, con lo cual se puede decir que ha desempeñado mejor una de sus funciones principales. Esto permite avizorar avances en el proceso de institucionalización y democratización partidaria y unas relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo más eficaces y eficientes, así como una mayor independencia entre ellos. No obstante, aún se observan obstáculos y problemas para que la Ley cumpla con los objetivos para los cuales fue diseñada. Estos tienen que ver, entre otras razones, con el desfase que se presenta entre la Ley de Bancadas y el reglamento del Congreso, el cual data de 1993, y responde a una lógica en la que los protagonistas del Congreso eran los individuos y no los partidos políticos; a la falta de mecanismos al interior de los partidos para

definir la agenda y reglamentar actuaciones de sus bancadas, así como a la no aplicación por parte de éstas y de las mismas directivas del Congreso, de las sanciones a quienes no cumplen lo acordado; a las ya mencionadas prácticas de consecución de recursos que hace recaer la responsabilidad en los propios candidatos, creando lealtades más fuertes entre éstos y sus financiadores que entre aquellos y sus colectividades; y a la falta de volunta política de los responsables de su aplicación. En síntesis, se puede afirmar que “para poder medir el impacto de la nueva reglamentación sobre bancadas es necesario tener en cuenta que las transformaciones institucionales no generan cambios de manera inmediata. Para poder establecer su verdadero alcance es necesario esperar que pase un período de tiempo razonable, en la medida en que los actores afectados por las nuevas reglas de juego deben pasar por un proceso de aprendizaje y desarrollo de nuevas dinámicas que puede transformar de manera significativa sus actuaciones y las relaciones de poder. (...) Uno de los principales vacíos en el texto de la Ley de Bancadas, fue haber dejado en los partidos políticos la responsabilidad de definir las sanciones para sus miembros que no actúen cohesionadamente. La reticencia de las colectividades a abordar este tema se ha visto reflejada en unos niveles de disciplina partidaria aceptables en algunos casos, pero muy débiles en otros. (...)” (Ungar, Cardona, López y Rey: 2008).

## **VI. Balance y perspectivas**

No ha transcurrido suficiente tiempo para evaluar el verdadero impacto de la reforma política de 2003. Cinco años, en los que solamente ha habido una elección legislativa y dos regionales, no son suficientes para medir sus alcances y limitaciones. Sin embargo, es evidente que se redujo sustancialmente el número de partidos en competencia, mejoró la proporcionalidad entre el número de votos y las curules obtenidas, y cambió en algunos aspectos la forma de hacer política y la dinámica interna de algunos partidos, tanto en el proceso de selección de candidatos como en su comportamiento legislativo y definición programática. No obstante, “grande no es sinónimo de fuerte” como dirían Felipe Botero y Juan Carlos Rodríguez

(2007). Menos partidos no necesariamente implican mayor cohesión, coherencia interna y disciplina.

No es fácil determinar si la reforma política de 2003 contribuyó a fortalecer a los partidos y el sistema de partidos en Colombia. La respuesta depende de lo que entendamos por fortalecer: algunas de las normas electorales y la ley de bancadas han contribuido a que los partidos asuman posiciones programáticas más definidas y a organizarse internamente. De otra parte, éstos han asumido un mayor protagonismo en la competencia política, lo cual de alguna manera ha debilitado el personalismo. No obstante, el camino por recorrer aun es largo y para que la reforma cumpla plenamente con sus objetivos, se requeriría, entre muchos otros factores, una buena dosis de voluntad política por parte de todos los actores políticos: los partidos, los candidatos y, por supuesto, los miembros del Ejecutivo, quienes deben entender que los procesos de negociación con el Legislativo deben hacerse con las colectividades y no con sus miembros a título personal. Esto redundará en unas relaciones más transparentes, más eficaces y eficientes. Pero además, facilitará los procesos de rendición de cuentas de los partidos hacia la ciudadanía.

## **VII. La “fiebre reeleccionista” llega a Colombia**

Aparentemente Colombia no podía quedarse atrás de lo que Daniel Zovatto ha llamado “la fiebre reeleccionista de América Latina” y en 2005 el Congreso de la República aprobó una reforma constitucional para permitir la reelección inmediata del Presidente de la República. La Constitución de 1991 no solamente la había prohibido, sino que además previó un conjunto de normas para garantizar la separación y el equilibrio de poderes. Desafortunadamente, la enmienda de 2005, que se sustentó en la gran popularidad del Primer Mandatario y en el éxito de sus políticas de “seguridad democrática”, no tomó las medidas necesarias para evitar abusos de poder o para evitar desequilibrios entre las ramas. En consecuencia, además de los riesgos que conlleva cambiar las reglas de juego constitucionales sobre la marcha y para beneficiar al mandatario en ejercicio, el país está abocado a una injerencia excesiva del Presidente, por ejemplo en la conformación

de las Altas Cortes, de la Junta Directiva del Banco Central, de la Comisión Nacional de Televisión y de los órganos de control, en virtud de la potestad que éste tiene de conformar ternas y de las mayorías que tiene en el Congreso, instancia que elige a varios de estos funcionarios. Estos hechos pueden interpretarse como lo que algunos expertos han llamado una “dictadura democrática”, y sin duda refuerzan las tendencias personalistas y mesiánicas a las que Colombia, como otros países de la región, no es ajena.

## **VIII. El fantasma de la parapolítica**

A lo que definitivamente la reforma política no pudo hacerle frente fue a la ingerencia de actores armados ilegales en la política, a la cooptación de diferentes instituciones del Estado y a su capacidad de impedir el libre ejercicio del derecho de elegir y ser elegido mediante la intimidación de la violencia. En particular, debe destacarse al paramilitarismo, que desde 2003 comenzó a gestar un proyecto político que buscaba penetrar estructuras de poder locales, regionales y nacionales, y que según diversas investigaciones logró su cometido, gracias al apoyo, por acción o por omisión, de sectores de la clase política tradicional<sup>4</sup> y al uso de la fuerza física y de amenazas contra electores, candidatos y dirigentes políticos.

Hasta la primera semana de mayo de 2008, 63 congresistas en ejercicio habían sido involucrados formalmente en el proceso de la parapolítica: de éstos, el 5% había sido llamado a versión libre, el 39% a indagatoria ante la Corte Suprema de Justicia, el 8% estaba en investigación formal, el 40% a la espera de una decisión judicial, el 3% había aceptado los cargos que se les imputaban y el 5% había sido condenado (Congreso Visible, 2008).

De otra parte, el 23% de los parlamentarios electos en 2006 -así como algunos de sus reemplazos- han sido señalados judicialmente

---

4 Para un análisis sobre el surgimiento y consolidación del fenómeno paramilitar en Colombia ver también: Duncan, Gustavo, *Los Señores de la Guerra: De Paramilitares, Mafiosos y Autodefensas en Colombia*, Bogotá: Planeta, Fundación Seguridad y Democracia, 2006; Gutiérrez, Francisco, *¿Lo que el Viento se Llevó? Los Partidos Políticos y la Democracia en Colombia 1958-2002*, Bogotá: Grupo Editorial Norma, 2007.

por haber establecido alianzas con grupos paramilitares con fines electorales o, en el peor de los casos, por haber sido partícipes de secuestros o incluso masacres.

Estos hechos, por supuesto, han tenido nefastas implicaciones en el sistema democrático colombiano, así como en los niveles de legitimidad y confianza del Congreso y de los partidos políticos. Esto es particularmente preocupante si tenemos en cuenta que la mayoría de los parlamentarios involucrados son de la bancada que apoya al gobierno del Presidente Álvaro Uribe. En virtud de lo anterior, han votado favorablemente los principales proyectos de la agenda legislativa presentada por el Ejecutivo, tales como la Ley de Justicia y Paz mediante la cual se reglamentó lo concerniente a la desmovilización y judicialización de los paramilitares (nota explicando sentencia CC) y la propia reelección inmediata del Presidente de la República.

La gravedad del asunto, por sus efectos en la gobernabilidad en general y en la credibilidad y legitimidad del Congreso y de los partidos políticos en particular, así como la innegable urgencia de blindar el sistema político-electoral colombiano para evitar que estas situaciones se repitan en el futuro, hicieron pensar a miembros del gobierno y a partidos de diversas tendencias políticas que era imprescindible que las organizaciones partidarias asumieran responsabilidades políticas frente a estos hechos y contribuyeran a desentrañar los lazos entre los grupos armados ilegales y la clase política.

## **IX. Un intento por blindar el sistema político**

Este es el contexto y las circunstancias que dieron origen al Proyecto de Acto Legislativo 047 de 2007 Cámara y 14 de 2007 Senado “Por el cual se reforman algunos artículos de la Constitución Política de Colombia”, que fue discutido en siete de ocho debates reglamentarios en el Congreso de la República. Los objetivos de este proyecto eran profundizar el proceso de fortalecimiento de los partidos políticos iniciado con el AL 01 de 2003 (Reforma Política), “(..) para enfrentar la amenaza que para la democracia representan las

estrategias de grupos ilegales destinadas a infiltrarse en los procesos electorales” y mejorar su función de representación popular.

En cuanto al régimen de partidos y movimientos políticos, el proyecto contemplaba aspectos para mejorar la disciplina partidista, la ampliación y delimitación del concepto de doble militancia y disposiciones para regular las consultas intra e inter partidistas y las coaliciones. Asimismo, establecía que “Los partidos y movimientos políticos se organizarán democráticamente. Para la toma de sus decisiones o la escogencia de sus candidatos, propios o de alianza de partidos políticos, podrán celebrar consultas abiertas al censo electoral o cerradas al censo de sus afiliados”. En cuanto a las personerías jurídicas para los partidos y movimientos políticos, a lo largo de los debates se fluctuó entre el 5% y el 2% y en el último debate se aprobó el 3% en 2010 y 5% a partir de 2014. (PNUD – IDEA, 2008).

El tema de financiación de los partidos y las campañas también fue objeto de debate. Mientras que algunos proponían que esta fuera exclusivamente estatal, otros propendían por que fuera mixta. Además se estableció el anticipo de gastos para todas las elecciones, y no solamente para la presidencial. Otros temas fueron el de las inhabilidades, las cuales se aplicarían –salvo renuncia presentada con 12 meses de anticipación- por coincidencia de períodos para aspirar a otro cargo o corporación con períodos coincidentes al cargo o corporación al cual renuncia y los mecanismos para llenar vacancias temporales o absolutas en corporaciones públicas<sup>5</sup>.

A lo largo de los debates fue evidente la “tensión (...) entre la conveniencia de racionalizar el sistema de partidos, por una parte, y la obligación de proteger los derechos de las minorías, por la otra” (PNUD-IDEA, 2008: 19). Pero además, la necesidad de crear los mecanismos para que los partidos y movimientos políticos asuman responsabilidades políticas frente a las actuaciones de sus miembros.

---

5 En el curso de los debates se debatieron otros temas que finalmente no fueron aprobados. Entre ellos, cabe destacar que no se incluyó la **equidad de género** ni en los órganos de dirección de los partidos, ni en las listas, ni como candidatas de los mismos; tampoco el voto **nominal y público** en las corporaciones, ni las **sanciones económicas a los partidos** (devolución de recursos obtenidos por reposición de votos) cuando uno de los candidatos elegidos a su nombre resultare condenado.

En respuesta a esto último, “Se eleva a rango constitucional la responsabilidad de los partidos y movimientos políticos por sus candidatos elegidos a cargos y corporaciones públicas y se establecen sanciones aplicables a las organizaciones políticas que implican la pérdida de la representación obtenida, y en algunos casos la personería jurídica” (PNUD-IDEA, 2008:8).

Concretamente, en este tema el proyecto contemplaba lo siguiente: “Partidos, movimientos políticos, organizaciones sociales y grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos elegidos y sean sujetos de medida de aseguramiento (...) por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación de grupos armados ilegales o actividades de narcotráfico, se les suspenderá provisionalmente el derecho a reemplazar la curul hasta cuando se revoque la medida de aseguramiento. La renuncia de un congresista o miembro de corporación pública a su curul con ocasión de la investigación que se adelanta en su contra por los delitos descritos anteriormente, no exime al partido de la sanción establecida en este artículo” (subrayados nuestros).

Adicionalmente, el proyecto preveía los mecanismos y causales de pérdida de la curul y el cargo del elegido cuando el congresista resultare condenado y establecía que aquella se asignaría al partido que le corresponda conforme al sistema de cifra repartidora. Para los cargos uninominales, se definió que el partido o movimiento no podría postular candidatos para la próxima elección, ni enviar terna para designar el reemplazo. En cuanto a los votos obtenidos por el candidato, éstos serían excluidos del resultado obtenido por su lista, y si esto implicaba no superar el umbral establecido para la correspondiente corporación, perdería la personería jurídica y las curules se asignarían al partido o partidos conforme al sistema de cifra repartidora. Finalmente, si el partido perdía más del 50% de sus miembros en Senado o Cámara, perdía la personería jurídica, y en corporaciones en niveles departamental y municipal la posibilidad de presentar candidatos a la siguiente elección. Por último, para la conformación del quórum y de las mayorías, el proyecto contemplaba que “no se tendrán en cuenta los escaños que se hubieren perdido provisional o absolutamente...”.

De lo anterior se desprende la clara intención del gobierno y de un sector del Congreso de buscar mecanismos conducentes para responsabilizar políticamente a los partidos y movimientos políticos por vinculaciones con actores armados ilegales, por parte de quienes fueron elegidos a su nombre. No obstante, faltando solo un debate para su aprobación, el gobierno le retiró el apoyo al proyecto, aduciendo que de aprobarse la “silla vacía”, es decir, el artículo que implicaba dejar vacante temporalmente la curul desde el momento mismo del llamamiento a juicio al implicado, se verían afectadas sus mayorías, y por ende, la gobernabilidad. A pesar de la sorpresa que produjo la actitud del gobierno, no era la primera vez que utilizaba argumentos similares. “El 19 de julio de 2006, cuando el número de congresistas implicados en el escándalo de la parapolítica no llegaba a veinte, el entonces Ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt de la Vega dijo: “Una vez elegidos, todos los congresistas tienen el mismo respeto y aprecio del gobierno colombiano (...) Si alguien tiene credencial de congresista, a esa persona hay que respetarla (...) El apoyo de todos los congresistas es bienvenido” (El Tiempo, julio 9 de 2006). Y unos meses más tarde, en el Congreso de la Federación de Cafeteros, el Presidente Álvaro Uribe afirmó: “...mientras estén en el Congreso, abiertamente les he pedido que nos voten la agenda legislativa. (...) Les voy a pedir a todos los congresistas que nos han apoyado que mientras no estén en la cárcel, a votar las transferencias, a votar la capitalización de Ecopetrol, a votar la reforma tributaria. (...) Esa trampita de que yo no les puedo pedir el voto porque es inmoral, pero eso sí que la oposición nos deje sin aprobar esta agenda legislativa, de ninguna manera, de combate somos (sic), apreciados cafeteros.” (Sistema de Noticias de la Presidencia de la República, Noviembre 29 de 2006)” (Ungar: 2008).

De cualquier manera, el proyecto completo se hundió en medio de agudas críticas a quienes, utilizando el más perfecto filibusterismo, contribuyeron a que esto sucediera. Con ello quedó demostrado que la voluntad política de muchos de los actores que apoyaron la reforma se agotó cuando presintieron que ésta podía afectar sus propios intereses. En este caso, posiblemente los cálculos mostraron que el costo político

de no aprobar la reforma era menor que el que conllevaría afectar a las mayorías gubernamentales.

## **X. ¿Qué reformas se necesitan?**

Al comienzo de esta ponencia señalaba que cuando se producen cambios significativos en el contexto político tales como un cambio en la relación de fuerzas entre el ejecutivo y el legislativo y un cambio en la competencia partidista, como por ejemplo la emergencia de nuevas fuerzas que entran a disputar el poder político, “para los congresistas puede ser más costoso conservar un arreglo que ya no les es funcional, que asumir la incertidumbre que trae consigo un nuevo acuerdo”. No obstante, la reforma política de 2008 demostró que para los congresistas resultó menos costoso conservar el arreglo constitucional vigente que aprobar los cambios propuestos.

No obstante, lo anterior no implica que no sea posible avanzar en la dirección planeada y que las condiciones para que una reforma política prospere no se den. Por esta razón, quisiera proponer algunos temas para la discusión sobre qué hacer en el futuro<sup>6</sup>.

En primer lugar, como diría Daniel Zovatto (Zovatto y Orozco, 2008), es importante pensar en nuevas formas de hacer política y de entenderla. Es decir, repensar la política, las formas de acceder al poder, de ejercerlo y de permanecer en él. Para ello, es necesario diseñar reformas institucionales que permitan aumentar y mejorar la gobernabilidad y profundizar la democracia, pero sin perder de vista que estas reformas y su impacto en el sistema político, no dependen solamente de la ingeniería institucional, sino de factores como la cultura política. Esta tiene una gran incidencia en el desempeño y en la efectividad de las instituciones y en la forma como los ciudadanos se aproximan a ellas.

---

6 Estas propuestas están contenidas en Ungar Elisabeth. *Recuperar la política y revalorar lo público*. Ponencia presentada en el Foro “Hacia una base programática liberal 2010, por la reconquista del poder”. Bogotá, Hotel Tequendama, 12 de junio de 2008 (en imprenta).

En segundo lugar, no debemos perder de vista la interdependencia que existe entre los diferentes componentes del sistema político, es decir, entre el sistema de gobierno, el de partidos y el electoral. Por esta razón las propuestas de reforma estructural deben tener un carácter integral. En tercer lugar, si bien “es claro que las instituciones y las Constituciones no pueden hacer milagros (...) difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno” (Sartori, 1994:8). Y tener buenos instrumentos de gobierno significa que éstos sean fuertes, transparentes, representativos y democráticos en su concepción y en sus prácticas. En cuarto lugar, las reformas institucionales deben propender por superar los déficit de justicia social (pobreza, desigualdades e inequidades) y los déficit político institucionales, que se expresan en debilidad del Estado de Derecho, insuficiente rendición de cuentas, clientelismo, corrupción, desprestigio de los partidos políticos y del Congreso, bloqueos políticos, confrontación y debilidad del equilibrio entre las ramas del poder público y cooptación, entre otros (Zovatto y Orozco, 2008: 8). En quinto lugar, todo proceso de reforma necesariamente debe pasar por el fortalecimiento y democratización de los partidos políticos y el Congreso. La democracia representativa, que no es otra cosa que una democracia de partidos, requiere que éstos sean democráticos. Pero también requiere que el Congreso sea el escenario adecuado para el estudio y la aprobación de las leyes que respondan a las necesidades y demandas de la población, “promuevan el bienestar común y, a su vez, retroalimenten la legitimidad del sistema” (Nohlen) por un lado, y el ejercicio del control político, por el otro. En pocas palabras es necesario rescatar la institucionalidad y legitimidad del Congreso y de los partidos políticos. En sexto lugar, se debe superar la creencia de que las crisis se resuelven con nuevas reformas. Si bien estas pueden ser necesarias, no son suficientes.

Recogiendo las enseñanzas de las reformas políticas y electorales en América Latina en las últimas tres décadas (Zovatto y Orozco, 2008) se puede afirmar que es fundamental detenerse en las causas que las originaron, ir más allá de lo coyuntural, tener claro cuáles son los problemas que se quieren solucionar, cuáles son los efectos deseados y los posibles impactos perversos que pueden producir, cuál

es el balance de reformas anteriores, qué opciones existen y cuáles son las más adecuadas. Esto no puede lograrlo un solo partido ni el gobierno, así éste tenga las mayorías en el Congreso. Para responder a los grandes desafíos que enfrenta el sistema político colombiano hoy en día, incluyendo por supuesto los que se desprenden de la reelección presidencial y de la cooptación de lo público por actores ilegales, es necesario llegar a acuerdos políticos nacionales y construir consensos con diferentes sectores y actores políticos y sociales.

## **Bibliografía**

- Dugas, John (compilador). *La Constitución de 1991: ¿Un pacto político viable?* Bogotá, Departamento Ciencia Política, Uniandes, 1993.
- Guerra-García, Gustavo y Sample, Kristen. “Visión de Conjunto”. En: *La Política y la Pobreza en los Países Andinos*, Guerra-García, Gustavo y Sample, Kristen (editores). Ágora Editores. Perú, 2007.
- Nohlen, Dieter. “Prólogo a Zovatto Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coordinadores)”. En: *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, Universidad Nacional Autónoma de México, IDEA Internacional, México, 2008.
- Programa Congreso Visible, Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes. “Parapolítica ¿qué ha pasado con la representación parlamentaria departamental?”. En: *Ámbito Jurídico*, 2008.
- Proyecto Reforma Política PNUD-IDEA, Proyecto de Acto Legislativo número 047 de Cámara y 17 de Senado. *Exposición de motivos. Propuesta de modificación al articulado aprobado en la primera vuelta. Cuadro comparativo*. Documento de trabajo. Bogotá, 2008.
- Rodríguez Raga, Juan Carlos y Botero Felipe. “Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia”. En:

- Revista de Ciencia Política* 26(1): 138–151. Santiago de Chile, 2006.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. FCE, México, 1994.
- Ungar, Elisabeth. “El Congreso en la Nueva Realidad ¿Modernización o Retroceso?”. En: Leal, Francisco (Compilador). *En Busca de la Estabilidad Perdida*. Bogotá: IEPRI, 1995.
- Ungar Elisabeth y Cardona Juan Felipe. “El Congreso en la Encrucijada”. En: Leal Francisco (editor). *En la Encrucijada. Colombia en el Siglo XXI*. Grupo Editorial Norma, Centro de Estudios Socioculturales –CESO– Universidad de los Andes, Bogotá, 2006.
- Ungar Elisabeth. Recuperar la política y revalorar lo público. Ponencia presentada en el Foro “Hacia una base programática liberal 2010, por la reconquista del poder”. Bogotá, Hotel Tequendama, 12 de junio de 2008 (en imprenta), 2008.
- Ungar, Elisabeth. “En la política los argumentos morales también cuentan”. En: *El Espectador*, abril 24 de 2008.
- Vélez, Cristina; Ossa, Juan Pablo y Montes, Paula. “Y se hizo la reforma. ...Condiciones que permitieron el trámite exitoso de la reforma política del 2003”. En: Hoskin Gary y García, Miguel (compiladores). *La reforma Política de 2003. ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá, Universidad de los Andes, CESO, 2006.
- Zovatto Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coordinadores). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, Universidad Nacional Autónoma de México, IDEA Internacional, México, 2008.



# El sinuoso camino de la reforma electoral en Costa Rica

*Rotsay Rosales Valladares\**

## Introducción

En la mayoría de los países latinoamericanos son evidentes y significativos los acontecimientos políticos que revelan lo difícil que continúa siendo la construcción institucional democrática y su instauración legítima en el imaginario social o en el sistema de valores, principios, actitudes y conductas (v. g. Corporación Latinobarómetro 2005: 50–51).

La dificultad para articular los procesos de democratización con la conflictividad social, ha incidido determinadamente en la conformación de agendas políticas en las que predominan las iniciativas de reforma institucional, orientadas a fortalecer, ampliar e incluso transformar sustancialmente los espacios y mecanismos de participación política de las sociedades de la región latinoamericana.

Como parte de esta dinámica regional (cf. Zovatto 2008) y global, en Costa Rica se observan también debilidades y cuestionamientos a las reglas del juego democrático que fueron consideradas efectivas o funcionales durante varias décadas.

Desde la guerra civil de 1948, la población costarricense reprodujo una serie de valores y actitudes orientadas a fortalecer principios y rasgos característicos de las democracias occidentales contemporáneas. Este proceso de consolidación de una cultura política democrática, se tradujo –aunque no siempre en sincronía o simultaneidad– en un desarrollo institucional y legal tendente a resguardar procedimientos

---

\* Profesor de la Escuela de Ciencia Política y de la Maestría Centroamericana de Ciencia Política de la Universidad de Costa Rica. Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Costa Rica. Correo electrónico: tito69r@yahoo.es

democráticos representativos y conductas orgánicas de los principales sectores de la sociedad civil, en un marco de respeto y vigilancia de las formas republicanas de articulación de intereses. Algunos autores, como Guillermo O'Donnell, destacan este hecho calificando al país como “la poliarquía más antigua de América Latina” (O'Donnell 2002: 314).

En la década de 1990 comienzan a recurrir -en períodos cada vez más cortos- manifestaciones de malestar ciudadano con las formas y contenidos tradicionales de la toma de decisiones en el país. Este malestar, que varios autores han calificado de “desencanto” o “desafecto” de la ciudadanía con la política, se manifiesta en movilizaciones sociales raras veces observadas durante las décadas anteriores.

En el ámbito electoral y partidario se destacan cuatro acontecimientos interrelacionados que representan una suerte de cuestionamiento a la legitimidad del ejercicio político tradicional o, al menos, la expresión de demandas para el replanteamiento de las reglas del juego democrático representativo en Costa Rica: a) El abstencionismo que superó el 30% del electorado en las elecciones nacionales de 1998, de 2002 y 2006 (tendencia contraria al histórico 17-19% de los 30 años anteriores); b) la realización de una segunda ronda electoral por primera vez en Costa Rica en las elecciones nacionales del 2002; c) la erosión y cambio en las lealtades partidarias, que se manifiesta también en el cambio electoral (Sánchez 2007) e incide en d) el cambio o reconfiguración del sistema de partidos políticos (proceso 1998 – 2006).

Diversos estudios coinciden en que, a inicios del siglo XXI, hay una serie de retos o desafíos considerados fundamentales para el mejoramiento o “profundización” de la democracia en Costa Rica (Rovira Mas –comp.- 2001. PNUD / FLACSO 2005 y 2006).

En este contexto político general es que se circunscribe la dinámica contemporánea de reforma electoral en el país, que en este artículo, se delimita a comentar brevemente los principales aspectos contenidos en el expediente legislativo No. 14.268, el cual propone una reforma integral a la vigente Ley Electoral (“Código Electoral”). Asimismo se

exponen algunos elementos políticos que inciden en que, hasta este momento, después de ocho años de debate y durante tres períodos constitucionales de gobierno, continúe sin aprobarse.

## **I. Características generales de la legislación y del “sistema electoral”<sup>1</sup>**

El marco jurídico que rige a los procesos electorales en Costa Rica se establece en la Constitución Política<sup>2</sup> y el Código Electoral<sup>3</sup>. El Código Municipal<sup>4</sup> refiere a la elección de autoridades en los gobiernos locales.

El registro de votantes es automático pues toda persona es inscrita automáticamente en el denominado “padrón electoral” cuando cumple la mayoría de edad. La obligatoriedad del voto está establecida constitucionalmente en forma directa y secreta para todos los ciudadanos inscritos en el Registro Civil, instancia que administra el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Esta obligatoriedad es sobre todo moral, ya que no existen sanciones materiales u otro tipo de sanciones expresas para quienes no ejerzan el sufragio.

La división política - administrativa consiste en siete departamentos o provincias: San José, Alajuela, Cartago, Heredia, Guanacaste, Puntarenas y Limón. La unidad más pequeña son los distritos que suman actualmente 463. Los gobiernos locales son las municipalidades. En total hay 81 cantones y ocho consejos municipales de distrito. La elección de alcaldes, síndicos y los miembros de los consejos

---

1 En sentido restringido el “sistema electoral” se suele entender como las reglas y modelos establecidos para convertir votos en escaños o cargos de elección popular. En sentido amplio, implica también aspectos del entorno o contexto sociopolítico, el conjunto de relaciones institucionales involucradas en los procesos electorales y el papel de los organismos electorales, entre otros. En este artículo se incluyen las nociones de “régimen” y de “derecho electoral” para referirse a la “legislación electoral” (Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson –comp.- 2007: 27) o conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la actividad electoral - partidaria en el país.

2 Publicada el 07 de noviembre de 1949.

3 Ley No. 1536, publicada el 14 de enero de 1953.

4 Ley No. 7794 del 30 de abril de 1998.

municipales de distrito ocurre en el mes de diciembre siguiente a la fecha en que se eligen el resto de los puestos de elección popular. Las elecciones presidenciales se realizan simultáneamente con las de diputados y regidores municipales.

En la elección de Presidente y Vicepresidentes aplica el sistema de mayoría especial y umbral reducido. Para resultar ganador en primera vuelta se debe obtener al menos el 40% de los votos válidos. Si no se alcanzara este mínimo, se convoca a segunda vuelta o “ballotage”, a realizarse el primer domingo de abril siguiente a la primera ronda. Los votos en blanco y los nulos no se contabilizan como votos válidos, ni se asignan a ningún candidato. La duración del mandato presidencial es de cuatro años sin posibilidad de reelección consecutiva.

El parlamento o Asamblea Legislativa -como se le denomina-, es una estructura unicameral de 57 diputados. El sistema de elección de los representantes al Poder Legislativo es una variante del sistema proporcional. La fórmula para la distribución de escaños es por cociente simple, 50% como subcociente y residuo mayor o resto más alto. Para la elección de diputados -y munícipes- sólo los partidos que obtengan al menos subcociente tienen derecho a la repartición de escaños. Cada provincia conforma una circunscripción que tiene asignado cierto número de escaños referidos a su población. Cada ciudadano solo puede emitir un voto en listas cerradas y bloqueadas. Al igual que las elecciones para la Presidencia de la República, la duración del mandato es de cuatro años y se permite a los diputados ser electos nuevamente, siempre que no sea en períodos consecutivos o inmediatos.

En todos los niveles (presidencial, legislativo y municipal) las personas ciudadanas pueden aspirar a cargos de elección popular mediante partidos políticos inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Esto quiere decir que no se permiten las candidaturas independientes mediante otras opciones como los comités cívicos electorales o las suscripciones populares.

## **II. El reformismo electoral en Costa Rica como variable dependiente y el papel reciente del Tribunal Supremo de Elecciones**

Como sucede con gran parte de los objetos de estudio en Ciencia Política, la comprensión de los procesos de reforma electoral supondría el análisis multivariable. También estos procesos podrían ser reconocidos como una variable independiente que afecta o incide en otras.

En este análisis se considera que el proceso reciente de propuesta y discusión de reformas electorales en Costa Rica es producto, principalmente, de juegos de poder entre actores partidarios y, por tanto, está afectado por dinámicas del sistema de partidos políticos<sup>5</sup>. Asimismo, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica es el otro actor institucional protagónico en este proceso.

En los últimos años se han publicado en el país estudios sobre el TSE (v. g. Muñoz 2005; Proyecto Estado de la Nación 2005 y 2006) que destacan el cambio que esta institución ha tenido para consolidar su papel como instancia de jurisdicción constitucional en materia electoral. Se considera que el TSE ha incidido de modo determinante o categórico en diversos ámbitos de los procesos electorales, tales como la organización y los procesos internos partidarios, mediante la emisión de una serie de resoluciones y criterios que, a modo de jurisprudencia, se constituyen en otra fuente de normativa jurídica que los partidos políticos tendrían que adoptar y hacer efectivo en sus reglas y prácticas<sup>6</sup>. Asimismo, se considera que esta incidencia más activa del Tribunal en los partidos políticos es a su vez producto de las resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

---

5 Se sugiere la lectura de uno de los estudios más relevantes y profusos sobre las relaciones entre sistema de partidos políticos y el régimen electoral costarricense cuya autoría es del politólogo Gerardo Hernández Naranjo (2007). Esta tesis doctoral se cita en la bibliografía y ofrece diversos elementos de juicio que se comparten y se exponen en este artículo.

6 Para ampliar detalles sobre la regulación jurídica de los partidos políticos en Costa Rica, véase Hernández Valle en Zovatto (2006) y el capítulo IV de la tesis doctoral “Institucionalización, democratización y transparencia internas de los partidos políticos en Costa Rica” (Rosales 2008).

La Sala IV (como se le denomina en Costa Rica) le “recuerda” al TSE desempeñar un papel más protagónico en la supervisión del proceso organizativo y del funcionamiento interno de los partidos políticos, ejercer un mayor control sobre el financiamiento público y privado, así como velar por el respeto de las cuotas de participación de las mujeres en las listas de candidatos a diputados. Adicionalmente, el TSE puso en práctica el instituto procesal denominado “recurso de amparo electoral”, que es un instrumento más efectivo para resolver lo referente a los derechos constitucionales electorales a lo interno de los partidos políticos.

Este renovado, vigoroso y creciente protagonismo e iniciativa del TSE durante la década de 1990, tiene como una de sus cimas la presentación del proyecto de reforma integral al Código Electoral costarricense. Este proyecto, formulado con la colaboración del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH / CAPEL) se fundamenta en una interpretación oportuna del TSE de algunos de los procesos o de las tendencias descritas en la introducción de este artículo, los cuales requerían de un replanteamiento o adaptación de las reglas del juego democrático – representativo a esas realidades del contexto político contemporáneo.

### **III. ¿Más sencillo empezar por cambiar la Constitución Política? Significativas reformas electorales en los últimos diez años**

La propuesta de reforma integral al Código Electoral no es un hecho aislado. Es una iniciativa que forma parte de una década –al menos- de promoción de reformas jurídicas e institucionales al régimen electoral.

Además del papel activo del TSE vía jurisprudencia, el reformismo jurídico en los años 1990 avanzó mediante otros dos sinuosos trechos: la aprobación de reformas parciales al Código y, la más importante,

a través de modificaciones a la Constitución Política<sup>7</sup>, lo cual no es un hecho menor si se considera que este último trámite supone procedimientos legislativos y acuerdos políticos complejos.

Durante este período se destacan principalmente tres puntos temporales de inflexión o hitos:

En el intervalo 1996 – 1998, se aprueban modificaciones parciales a la Constitución Política y consecuentemente al Código Electoral<sup>8</sup>, concentradas en cuatro grandes áreas temáticas o materias: disposiciones regulatorias sobre la financiación, regulación de la propaganda electoral, disposiciones generales sobre la organización interna de los partidos políticos y el régimen de sanciones.

Se debe subrayar que las modificaciones en el tema de financiamiento son, en realidad, una adaptación de la ley a la reforma constitucional del artículo 96 de la Constitución Política, ocurrida en años anteriores.

También corresponde a dicho período la reforma al artículo 98 de la Constitución Política, que justamente opera como marco general para fortalecer, como tendencia creciente, la inclusión de principios democráticos en la estructura y funcionamiento interno de los partidos políticos. De manera explícita se indica que estos órganos de representación deben expresar el pluralismo político y ser instrumentos fundamentales para la participación política. Se considera, en términos

---

7 El Código Municipal promulgado en 1998 también supuso la modificación parcial del Código Electoral en los artículos referidos a las nuevas figuras o denominaciones (Alcaldes, correspondiente a su vez al artículo 169 constitucional), funciones, requisitos y responsabilidades de las autoridades de los gobiernos locales.

8 El jurista Hugo Alfonso Muñoz afirma en un estudio: "...Las reformas constitucionales de 1997 se dirigen a modificar los partidos políticos, proyectar el voto electrónico, la participación democrática, pluralista y sin distinciones por motivo de género. Las de carácter legislativo desarrollan, aunque todavía de modo insuficiente, esas enmiendas constitucionales. ...Una rápida ojeada al Código Electoral permite advertir que ha sido fuente de procesos de reforma. En efecto, de 196 artículos, el Código ha tenido 130 reformas. Un porcentaje de un 66.4% del Código ha sido reformado. En parecidos sentidos, la mayor cantidad de estas reformas se produjo en 1996, coincide con las reformas constitucionales, que se dieron en ese año en primera legislatura y al año siguiente, la segunda, como ordena la Constitución Política para el trámite de enmienda constitucional -Art. 195- (Muñoz 2005: 21).

generales, que esta modificación constitucional consolida una mayor injerencia del TSE en procesos internos de elección de autoridades partidarias y en la selección de candidatos a puestos de elección popular.

En el año 2001 se aprueban nuevas regulaciones relativas a la contribución estatal a las campañas y se amplían las atribuciones del TSE correspondientes a esta materia.

Un año después, el reformismo electoral jurídico nuevamente se dinamiza desde la Constitución, pues se introducen dos importantes figuras o institutos que pretenden ampliar la participación política en el régimen representativo: la iniciativa popular en la formación de la ley, y los referendos aprobatorio y derogatorio. Estas últimas reformas se desarrollaron mediante leyes específicas hasta el año 2006.

Nótese que las más significativas reformas electorales en los últimos diez o doce años<sup>9</sup> son promovidas por reformas constitucionales. Con ellas se fortalecen las atribuciones del TSE<sup>10</sup> y se caracterizan por dos orientaciones temáticas principales: financiamiento a la actividad electoral – partidaria y democratización interna de los partidos políticos (Sobrado 2007. Rosales 2008).

#### **IV. La propuesta del nuevo milenio para reformar integralmente el Código Electoral**

Como se mencionó desde la introducción, la relativa revitalización del reformismo jurídico electoral durante los últimos diez años se

---

9 También debe destacarse la adecuación del Código Electoral en 1994 y los diversos pronunciamientos del TSE hasta la fecha para hacer efectiva la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de 1990, específicamente sobre la cuota del 40% de inclusión de las mujeres en las estructuras internas de los partidos políticos y en las papeletas presentadas para puestos de elección popular.

10 Definitivamente este conjunto de reformas “ensancharon” las competencias del TSE pero no hay acuerdos en la interpretación de sus efectos para “fortalecer” a los partidos políticos. Por ejemplo, miembros de las dirigencias partidarias consideran que hay una suerte de injerencia desmedida del órgano electoral en la vida y organización interna de aquellas instituciones, lo que eventualmente viola el principio de “autorregulación” (cf. Rosales 2008).

corresponde con el proceso de reconfiguración del sistema de partidos costarricense. Pero a pesar de que establecimos una relación de dependencia de las reformas con las dinámicas interpartidarias, se advierte que esta hipótesis no debe interpretarse como una causalidad mecánica ni simple, sino como una dialéctica que condiciona, principalmente, las materias o temas principales por discutirse y reformarse, así como la dirección y el ritmo de los procesos de cambio y de reproducción institucional (Hernández Naranjo 2008).

El predominio de un contexto bipartidista desde inicios de la década de 1980 se reflejó en cierto conservadurismo para cambiar las reglas del juego electoral. Simplificando la lógica de poder, los principales partidos costarricenses probablemente pensaron –aunque no se diga de manera explícita– que no debían modificar un marco general que les resultaba favorable según los resultados electorales obtenidos.

Con el proceso de erosión en la participación electoral y de las lealtades partidarias, con las demandas crecientes de mayor inclusión, pluralismo y transparencia en la actividad política, y con el protagonismo mayor de nuevos partidos en el sistema, se generaron condiciones favorables para que una reforma electoral profunda se posicionara como tema relevante de la agenda política nacional<sup>11</sup>.

Estos cambios confluyeron con la mayor proactividad del TSE y es así como el órgano superior de elecciones remite a la Asamblea Legislativa, a inicios del año 2001, una iniciativa de reforma integral, que en realidad, se trata de una propuesta de nuevo Código Electoral.

De la exposición de motivos presentada como introducción de este proyecto se destacan, como propósitos generales de sus proponentes “...el establecimiento de un código electoral, concordante con el ordenamiento jurídico que regula la materia... Dicho código se interpretará e integrará en estricta conformidad con los valores democráticos y de acuerdo con los principios del respeto a la voluntad popular, la igualdad de oportunidades para elegir y ser electo, la

---

11 En 1960 el TSE envió a la Asamblea Legislativa una propuesta de reforma integral al Código Electoral, pero fue “archivada” (desechada) en 1968.

neutralidad de los órganos gubernamentales, autonomía de la función electoral y la conservación del acto electoral.”

Evidentemente, el TSE aprovechó esta iniciativa para introducir reformas legales que se adaptaran a sus nuevas funciones de hecho. Contiene un capítulo que describe la estructura interna del Tribunal. Se crea el Registro Electoral a nivel legal y establece como otros organismos electorales al Registro Civil, las juntas electorales y el Cuerpo Nacional de Delegados. Del articulado se concluye que el proyecto busca fortalecer el papel rector del TSE en la dirección de los procesos electorales.

El proyecto contiene numerosas disposiciones y regulaciones en sus 214 artículos<sup>12</sup>, destacándose como positivos, entre otros, los siguientes<sup>13</sup>:

- La introducción de principios generales del derecho electoral comparado como la neutralidad de los órganos electorales y la unidad del acto electoral.
- La participación equitativa o paritaria por género (50% hombres y 50% mujeres) aplicable tanto para la estructura partidaria como para las papeletas de elección popular.
- La inclusión expresa de los deberes y derechos de los miembros de los partidos políticos.
- La instauración con rango legal de nuevos órganos permanentes a lo interno de los partidos como la auditoría interna, tribunales de ética y disciplina y de elecciones, y una instancia colegiada de resolución de conflictos.
- Se consignan expresamente principios generales y los institutos que rigen la justicia electoral, como por ejemplo, la acción de nulidad de acuerdos partidarios, la impugnación de actos de constitución e inscripción de partidos políticos, el recurso de apelación

---

12 Según el texto sustitutivo del 20 de julio de 2006 con mociones aprobadas a agosto de 2008.

13 Se utilizó como referencia algunas consideraciones contenidas en la conferencia presentada por la diputada Maureen Ballesteró (2008), presidenta de la Comisión de Reformas Electorales de la Asamblea Legislativa.

electoral, el recurso de amparo electoral y las denuncias de parcialidad o beligerancia política de ciertos funcionarios públicos expresamente inhabilitados.

Como se mencionó, algunas de estas disposiciones se habían sistematizado mediante criterios y resoluciones del TSE, pero con la propuesta se instauran legalmente, lo cual ofrece mayor seguridad jurídica y puede contribuir a favorecer la legitimidad -sociopolítica- de los procesos y actos electorales.

Otros dos temas relevantes fueron introducidos en esta iniciativa<sup>14</sup>. Se establece la posibilidad de que las personas costarricenses en el exterior puedan emitir sus votos en las representaciones diplomáticas del país (voto en el extranjero), lo cual es un tema político trascendente, no tanto por la cantidad de costarricenses que radican en el exterior sino por las pequeñas diferencias que se han dado en los ajustadísimos resultados finales de las últimas elecciones generales. Asimismo, se establece la creación del Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED) como una entidad adscrita al TSE para la promoción de la participación política en particular, y en general, para el fomento de valores cívico – democráticos en la ciudadanía.

## **V. Buenas intenciones abandonadas en el camino**

La propuesta originalmente introducida en el 2001 contenía diversos aspectos que, en el transcurso de la deliberación política partidaria en sede legislativa, fueron desestimadas en las comisiones especiales designadas para su estudio y dictamen.

Además de la intención de fortalecer o mejorar a los partidos políticos como organizaciones con mayores grados de institucionalización, varios artículos del texto original expresaban la implícita necesidad de mejorar aspectos como la democracia y transparencia – rendición de cuentas internas en esas entidades, pero los avances en estas dos dimensiones han sido pocos. También

---

14 El proyecto original de 2001 fue dictaminado en comisión en abril de 2005. Sin embargo, el plenario legislativo lo reenvió a una comisión especial para que emitiera “un nuevo dictamen” en mayo de 2006.

han quedado en el camino iniciativas para mejorar el régimen representativo con mayor inclusión, pluralismo y promoción de la participación ciudadana.

Se descartó la instauración del voto preferencial, que abría la posibilidad de que la persona electora pudiera escoger entre la lista confeccionada por los partidos hasta dos candidatos para diputados, regidores y concejales de distrito de su preferencia. Los partidos políticos han preferido mantener el sistema vigente de listas cerradas y bloqueadas.

Diversos ejercicios de simulación de escenarios han demostrado que, en Costa Rica, el criterio de subcociente representa un elemento de la fórmula electoral que favorece a los partidos más grandes y que afecta una mejor representatividad en la distribución de escaños; sin embargo, la eliminación del subcociente también fue desechada.

Por último, se mantuvo el llamado “monopolio de la representación política” en manos de los partidos. No tuvo suficiente apoyo en comisión la posibilidad de que otros grupos de la sociedad (v. g. comités cívicos, candidaturas independientes) presentaran papeletas en los ámbitos locales o municipales.

## **VI. El sensible tema del financiamiento**

La materia de financiación pública y privada es quizás el tema de mayor polémica, y la que para diversos analistas y políticos ha representado el obstáculo más importante para que el expediente 14.268 no sea una ley aprobada después de ocho años de discusión.

Los partidos políticos en Costa Rica viven un año de relativa comodidad económica durante el período de elecciones y tres años de angustias financieras y deudas por un esquema que no considera eficientemente el financiamiento permanente para actividades fundamentales como organización y funcionamiento ordinario de las estructuras, capacitación y formación de nuevos cuadros políticos.

La Constitución Política establece en la actualidad que la contribución estatal a los partidos (“deuda política”) es de un 0,19% del PIB del año tras anterior a las elecciones. Los partidos de más reciente fundación consideran, en general, que ese es un monto muy alto y propugnan por reducirlo hasta casi la mitad. Asimismo, los partidos consideran que el procedimiento de liquidación de la deuda política es engorroso, extemporáneo y por lo tanto inefectivo. Aunado a todo lo anterior, en recientes campañas electorales se han publicitado irregularidades sobre el financiamiento privado que ahondan la percepción de que el Estado no debería financiar una actividad que vive serios problemas de legitimidad. La reflexión a profundidad sobre “¿cuánto cuesta la democracia, al menos en su dimensión electoral?” es dejada de lado en función de cálculos electorales inmediatos de los partidos presentes en la Asamblea y bajo la acusación de culpabilidad, a priori, de la opinión publicada en ciertos medios de comunicación colectiva.

En este contexto general, el proyecto de reforma que se discute actualmente propuso algunas medidas positivas, por ejemplo: se aclara qué se considera gastos justificables dentro de la contribución estatal; se obliga a los partidos políticos a presentar dos presupuestos (campaña y ordinario); se propone cambiar el sistema de liquidaciones parciales de los gastos cubiertos por la contribución estatal a una liquidación única; se mantiene la prohibición de contribuciones a personas físicas y jurídicas extranjeras y se incluyen personas jurídicas nacionales; se incorpora como requisito de manejo financiero la existencia de una cuenta bancaria única y se faculta al TSE para ordenar auditorías a los partidos políticos.

El financiamiento continúa como gran tema pendiente y polémico. No son pocos quienes consideran que también puede ser una excusa que sirva para evitar que se altere la situación actual y que se apruebe un nuevo Código Electoral.

## **VII. Conclusión**

En la Asamblea Legislativa costarricense existe una suerte de proverbio generalizado: “si se quiere que algo no sea viable, se propone una reforma integral”. Esta cuasi sentencia cierra pesimismo sobre el futuro de la reforma electoral en Costa Rica.

La cercanía de las elecciones nacionales de febrero de 2010 también es un factor a considerar, pues incide en los “cálculos”-estratégicos de los partidos políticos, máxime si se toma en cuenta que, para que las reformas sean aplicables en esas elecciones, tienen que estar aprobadas antes de junio de 2009. Quizás es más probable que se apruebe un nuevo Código Electoral en los meses inmediatos posteriores a la elección de 2010 o en el primer año del nuevo período constitucional.

La reconfiguración del sistema de partidos políticos no solo aumenta el número de actores involucrados en la discusión sobre reformas electorales, sino que también aumenta el número de iniciativas y posiciones al respecto. Ello también hace más compleja la consecución de acuerdos, si bien pueden contar con mayor legitimidad. Adicionalmente, debe recordarse que no todos los partidos cuentan con los mismos recursos de poder para hacer viable y efectivo el procesamiento de sus demandas al interno del sistema político, y menos garantía hay aún para que esos intereses se correspondan con las demandas ciudadanas de mayor inclusión, pluralismo y transparencia.

Un revitalizado protagonismo del TSE en la presentación de iniciativas y en la emisión de jurisprudencia, y sobre todo los cambios en el sistema de partidos y la conformación más heterogénea o plural en la Asamblea Legislativa, ciertamente han dinamizado el reformismo electoral. No obstante, aún no es promisorio, en el corto plazo, la aprobación final de la propuesta jurídica de reforma electoral integral en Costa Rica.

## Bibliografía

- Corporación Latinobarómetro. *Informe Latinobarómetro 2005*. Orrego Luco 130 – Santiago de Chile. Versión electrónica: <http://www.latinobarometro.org>
- Hernández Naranjo, Gerardo. *Dinámicas del sistema de partidos políticos y del cambio institucional en el régimen electoral de Costa Rica 1952 – 2002*. Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencia Social. El Colegio de México. Centro de Estudios Sociológicos, México, 2007.
- Hernández Valle, Rubén. “Regulación jurídica de los partidos políticos en Costa Rica”. En: Daniel Zovatto (coordinador). *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. Instituto de Investigaciones Jurídicas -Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional, México, 2006. Páginas 367 – 411.
- Muñoz Q., Hugo Alfonso. *El Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica*. Informe final presentado para el undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, San José, 2005.
- Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Segunda Edición. IIDH, Universidad de Heidelberg, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, México, 2007.
- O’Donnell, Guillermo. “Ilusiones sobre la consolidación” En: *Nueva Sociedad 180-181, Jul-Ago / Sep-Oct 2002*. Versión electrónica: [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve).
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) – Sede Costa Rica. *Desafíos de la Democracia: Una propuesta para Costa Rica*. PNUD /FLACSO, San José, noviembre 2005.

\_\_\_\_\_. / \_\_\_\_\_. *La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea*: PNUD / FLACSO. San José, abril 2006.

Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Undécimo Informe*. Proyecto Estado de la Nación, San José, 2005.

\_\_\_\_\_. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Duodécimo Informe*. Proyecto Estado de la Nación, San José, 2006.

Rosales Valladares, Rotsay. *La institucionalización, democratización y transparencia internas de los partidos políticos en Costa Rica*. Tesis presentada a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en cumplimiento de los requisitos para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales. FLACSO, San José, 2008.

Rovira Mas, Jorge (compilador). *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*. Editorial de la Universidad de Costa Rica / IIS – UCR/ FES, San José, 2001.

Sánchez C., Fernando F. *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2007.

Sobrado, Luis Antonio. *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica*. Serie Cuaderno de Ciencias Sociales No. 146. FLACSO Costa Rica, San José, 2007.

## Conferencias

Maureen Ballesteros, Presidenta de la Comisión Legislativa de Reformas Electorales: “Estado Actual del Proyecto de Ley Código Electoral”. Conferencia el 7 de mayo de 2008 en el Foro de Reformas Electorales. San José: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Presentación en formato digital “PowerPoint”.

Daniel Zovatto, Director Regional para América Latina, Internacional IDEA: “La reforma político-electoral en América Latina 1978-2007: evolución, situación actual, tendencias y efectos”. Conferencia el 6 mayo de 2008 en la inauguración del Foro de Reformas Electorales. San José: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.



# Estado actual de las reformas político electorales en Honduras

*Ernesto Paz Aguilar\**

## Introducción

El presente trabajo tiene por objeto dar cuenta del estado actual de las reformas político-electorales en Honduras. La evolución reciente de las reformas político electorales en Honduras tienen como punto de partida el huracán Mitch que azotó Centroamérica hace casi diez años, es decir a finales de 1998, y que en el caso de Honduras tuvo efectos devastadores. “El huracán Mitch –en tanto que fenómeno político social- se erige como un parte aguas en la historia contemporánea de Honduras” (Víctor Meza).

Las reformas político electorales se insertan en un contexto más global de modernización del Estado y de reestructuración de la economía iniciado en los años 90 del siglo anterior. A la reforma económica le siguieron la reforma institucional, la reforma militar y policial, y la judicial, entre otras.

¿Cuáles fueron los efectos sociales y políticos del huracán Mitch?

El huracán actuó como un dinamizador de la vida política y social del país. Contribuyó a desarrollar mayores niveles de organización y participación de las organizaciones sociales en las tareas de reconstrucción y transformación ante la insuficiencia y vacíos de las instituciones estatales.

Antes del Mitch, Honduras tenía un régimen político típico de preponderancia presidencial, es decir, el poder Ejecutivo controlaba al

---

\* Vicerrector de Relaciones Internacionales de la UNAH. Profesor Investigador del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Director Académico de la Maestría en Estudios Políticos y Sociales de la UNAH-Universidad de La Habana.

Legislativo y éste último nombraba a los jueces de la Corte Suprema de Justicia. Hoy en día, el régimen político sigue siendo un régimen presidencialista pero cada día son mayores los controles del órgano legislativo sobre el ejecutivo.

La primera consecuencia política en la Honduras post Mitch fue la afirmación de la tendencia de que el partido político que ganaba la presidencia de la República no alcanzaba una mayoría legislativa.

La crisis de los partidos se acentuó después del Mitch y especialmente durante el periodo de la reconstrucción. Una de las tareas fundamentales fue la de despartidizar y despolitizar las instituciones de rendición de cuentas y de control. Pero el problema de fondo es el clientelismo político y, más concretamente, la instrumentalización y manipulación de las instituciones estatales por parte de las cúpulas de los partidos políticos. Las nuevas instituciones públicas han terminado siendo “capturadas”, lo cual ha reforzado un modelo de estado corporativo y clientelar.

## **I. El despegue del proceso de democratización**

El proceso de transición a la democracia en nuestro país despegó en 1978 y fue el resultado de las presiones contra el gobierno militar instaurado desde 1971 por parte de los partidos políticos, de los grupos populares, especialmente de las organizaciones gremiales, del drástico cambio del entorno regional y de las presiones poco discretas de la Administración Carter de los Estados Unidos.

En términos cronológicos, la transición comenzó en marzo de 1976, cuando el gobierno militar publicó un cronograma mediante el cual creaba el Consejo Asesor de la Jefatura de Estado y uno de sus objetivos era la elaboración de una nueva ley electoral. Dicha ley fue decretada en 1977 por el General Juan Alberto Melgar Castro, Jefe de Estado en Consejo de Ministros, con base en el proyecto elaborado por el Consejo Asesor que derogó la ley electoral de 1966. El referido Consejo Asesor fue un órgano cuasi legislativo muy cuestionado por los partidos políticos tradicionales y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), en el cual participaron los partidos políticos

emergentes (el Partido de Unidad e Innovación Nacional, PINU, y la Democracia Cristiana), las organizaciones y grupos populares.

La Asamblea Nacional Constituyente se instaló en el mes de julio de 1980, promulgó la Constitución vigente (Decreto No.131 de 11 de enero de 1982), dictó una nueva Ley Electoral y escogió como Presidente provisional al General Policarpo Paz García, último gobernante militar. La elección de Paz García fue parte del acuerdo (cuyo contenido exacto se desconoce hasta el día de hoy) entre políticos civiles y militares, donde se negoció un proceso de transición sin sobresaltos ni sorpresas desagradables para los uniformados.

La nueva Constitución dio continuidad a la forma de gobierno presidencialista, adoptado desde la independencia de España en 1821. Se reactivó el funcionamiento de las instituciones de la democracia representativa, como son el Congreso Nacional, el Tribunal Nacional de Elecciones, los partidos políticos y las elecciones. En suma, comenzó la lenta construcción del Estado de derecho en un contexto desfavorable. En efecto, Los conflictos armados internos azotaban a la región y los militares consolidaron su hegemonía política sobre las nacientes instituciones civiles. De esta manera, en los países del denominado “triángulo del norte” (Honduras, El Salvador y Guatemala) se consolidaron unas democracias bajo tutela militar.

“La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación (Art. 4)”. En la práctica, durante un buen tramo de década de los ochenta del siglo anterior, el Presidente de la República controlaba al resto de los poderes del Estado, porque el partido de gobierno mantenía una cómoda mayoría en el Congreso Nacional y éste hacia la elección de los jueces de la Corte Suprema de Justicia. En aquellos tiempos, el Presidente de República compartía los espacios de poder con el todopoderoso jefe de las Fuerzas Armadas. La situación fue cambiando paulatinamente, y hoy en día el Presidente de la República tiene menos poder que antes y se ve obligado a compartirlo con el Presidente del Congreso Nacional y con otros actores estratégicos del proceso de gobernabilidad.

En ese orden, las Fuerzas Armadas (FFAA) siguieron siendo un actor clave en la vida nacional y reafirmaron funciones eminentemente políticas como ser garantes de la Constitución, de los principios del libre sufragio y alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República (artículo 272). La determinante influencia castrense quedaba al descubierto cuando el Presidente de la República ejercía la función de mando sobre las mismas, a través del jefe de las Fuerzas Armadas (artículo 277). Además, el jefe de la institución militar era nombrado por el Congreso Nacional y sólo podía ser removido de su cargo cuando hubiere sido declarado con lugar a formación de causa por dos tercios de los votos de los diputados. Los militares se replegaron discretamente del escenario gubernamental conservando una especie de poder de veto sobre las decisiones trascendentales de los políticos civiles.

La firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987, marca el comienzo del proceso de desmilitarización del poder político en la región. Se aceleró con la caída del Muro de Berlín y con el fin de la Guerra Fría. En el caso de Honduras, en 1995 se inició el proceso de desmilitarización del poder político mediante la reforma de varios artículos de la Constitución que básicamente se refieren a tres aspectos: a) Desaparece la figura de jefe de las Fuerzas Armadas y la Secretaría de Defensa es dirigida por un civil, y el Estado Mayor Conjunto se convierte en un organismo técnico operativo; b) es suprimido el servicio militar obligatorio y se transforma en voluntario; y, c) la Fuerza de Seguridad Pública (FUSEP), que era una policía militarizada y que funcionaba como una rama de las Fuerzas Armadas, se convierte en una Policía Nacional bajo la égida de una nueva Secretaría creada al efecto, denominada de Seguridad.

Para tener una visión de conjunto del contexto del proceso de la reforma político electoral conviene conocer el contenido y alcance de las normas y reglas que lo rigen.

## **II. La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1977: una visión de los excluidos**

Esta ley fue de corta duración pues únicamente reguló el proceso electoral para elegir a los diputados a la Asamblea Nacional Constituyente del 20 de abril de 1980. La Ley de 1977 es un instrumento verdaderamente innovador y refleja los puntos de vista de nuevas fuerzas sociales y de grupos políticos reformistas excluidos por las dirigencias de los partidos políticos tradicionales (el Liberal y el Nacional).

Las principales innovaciones introducidas en el derecho electoral hondureño fueron: a) La celebración de elecciones internas en los partidos políticos; b) el principio de representación proporcional en las elecciones internas de los partidos; c) la flexibilización de los requisitos para la inscripción de nuevos partidos y, d) reconoció el derecho a las candidaturas independientes. Las reformas de 1977 fueron un paso adelante en la modernización y democratización de los procesos electorales, pero que las fuerzas internas -ampliamente mayoritarias- de los partidos tradicionales no terminaron de asimilar y digerir. De otra parte, las reformas favorecieron ampliamente a los partidos tradicionales, especialmente al Partido Liberal porque las corrientes internas permitieron la incorporación de nuevos militantes que pertenecían a los grupos emergentes. En ese momento, la apertura a las nuevas corrientes internas funcionó como mecanismo de inclusión política y fortalecieron orgánicamente a los partidos.

## **III. La Ley Electoral de 1981: retrocesos y avances**

Esta ley fue promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente en abril de 1981 y derogó la de 1977 emitida por el gobierno militar del General Melgar Castro. Fue Roberto Suazo Córdoba (1982-1986), del Partido Liberal, el primer presidente civil de la transición que hizo posible el establecimiento de la democracia electoral en el país.

La nueva Ley mediatizó algunas de los avances logrados en la anterior, porque los grupos tradicionales retomaron el control del Congreso Nacional y del Tribunal Nacional de Elecciones. Por

ejemplo, aumentó de 10.000 a 20.000 el número de firmas necesarias para solicitar la inscripción de un partido político; aumentó del 1 % al 2% el número de firmas requeridas para la inscripción de candidaturas independientes para diputados o de candidaturas a la Presidencia de la República y Designados.

Un aspecto positivo fue el establecimiento de la deuda política, o sea, el financiamiento público de las campañas electorales conforme al número de votos válidos obtenidos por cada partido político. Al año siguiente, se promulgó una ley especial que creó el Registro Nacional de las Personas cuya propósito fundamental era la elaboración del Censo Nacional Electoral.

Durante la administración Azcona de Hoyo (1986-1990), se hicieron dos reformas electorales: La primera en 1986, que constituyó un avance importante para la democratización interna de los partidos, cuando el Congreso Nacional decretó los cambios a la Ley Electoral. Las propias cúpulas de los partidos llegaron al convencimiento que la democracia interna, expresada a través del sistema de elecciones primarias e internas para elegir sus autoridades y los candidatos a cargos de elección popular, era el mecanismo más apropiado para hacer posible la gobernabilidad en los partidos y entre los partidos.

La segunda reforma a la Ley Electoral se realizó en 1989 y en algunos aspectos constituyeron un retroceso para la democratización de los partidos: se suprimió el cociente nacional electoral y ello agravó el problema de la representación política en el Congreso. En efecto, en 1985 el número de diputados aumentó de manera abusiva de 82 a 134, las reformas del 89 fijaron su número en 128 y se suprimieron los diputados por cociente nacional electoral que le correspondían a cada uno de los partidos políticos.

Durante la administración Callejas Romero (1990-1994) del Partido Nacional, los cambios en este campo fueron pocos pero importantes. En 1992 se introdujo el voto separado en papeleta única. En la papeleta electoral se marcaron líneas verticales en las columnas correspondientes a cada partido político y candidaturas independientes. Asimismo, se colocó la foto del candidato a la presidencia y el nombre del candidato a alcalde; y en septiembre de 1993 se emitió un decreto

que facilitó la inscripción del Partido Unificación Democrática (izquierda). Se acordó aplicar el voto separado en papeleta separada para las elecciones generales de 1997.

Durante la administración Reina Idiáquez (1994-1998) se creó el Consejo Nacional de Convergencia (CONACON). En el seno de dicho organismo los partidos políticos alcanzaron dos acuerdos fundamentales: a) El voto domiciliario; y b) El voto separado en papeleta separada, a nivel de Presidente de la República y Designados, de diputados al Congreso Nacional y Parlamento Centroamericano, y corporaciones municipales.

Durante la administración Flores Facusse (1998-2002) el país fue devastado por el huracán Mitch y su gestión gubernamental se concentró en tareas de rehabilitación, reconstrucción y transformación de la infraestructura material y humana del país. Una consecuencia positiva de la catástrofe natural fue el nacimiento de una nueva dinámica social que implicó mayores niveles de organización y participación de las organizaciones de la sociedad en las tareas de reconstrucción ante la insuficiencia de las instituciones estatales. La nueva dinámica social también alcanzó –como veremos adelante– a las instituciones políticas y electorales.

#### **IV. Reformas al sistema electoral**

El conjunto de propuestas de reformas constitucionales y electorales conocidas como “los acuerdos del 2001”, son el resultado de una coyuntura interna favorable a los cambios y a un apoyo resuelto de la comunidad de países cooperantes, especialmente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El 4 de septiembre de 2001, los principales dirigentes de los partidos políticos, incluyendo los cinco candidatos presidenciales, firmaron el Manifiesto de los Partidos Políticos al Pueblo Hondureño.

En esa oportunidad, los dirigentes políticos asumieron los siguientes compromisos: “ a) Separación del Tribunal Supremo Electoral del Registro Nacional de las Personas, b) Incorporación constitucional del plebiscito y el referéndum, c) supresión de la figura de los designados

presidenciales y creación de la figura del Vicepresidente, d) Regulación de las campañas electorales, e) Regulación de la financiación de la política y, f) Revisión de los mecanismos de elección de diputados” (Comisión Política de los Partidos Políticos, p.27, 2005). En esencia, se redactó un acuerdo inter partidario para impulsar las reformas constitucionales necesarias y redactar un proyecto de Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que modernizara el régimen electoral y mejorara las posibilidades de competencia política.

La administración Maduro Joest (2002-2006) se vio abocada a la tarea de redactar una nueva ley electoral. Esta tarea fue asumida por las diferentes bancadas parlamentarias representadas en el Congreso Nacional, que de hecho desplazaron a las autoridades centrales de los partidos políticos. El resultado fue la promulgación de una ley contradictoria que contiene reformas inconclusas y resultados inesperados.

Bajo el lema “La sociedad civil propone y el poder político decide”, se inició el debate sobre la reforma política electoral. La nueva ley se concertó entre los diferentes partidos políticos y la participación de la sociedad civil fue intensa desde sus inicios hasta la etapa de propuesta, a través de una coalición de ONGS denominada Movimiento Cívico por la Democracia (MCD). Los poderes fácticos, a través de la poderosa Asociación de Medios de Comunicación, influyó grandemente en lo relativo a la regulación de las campañas electorales y encuestas de opinión.

La principal característica de la nueva ley electoral de 2004 es que es el producto de una concertación entre los diferentes partidos políticos y la participación de la sociedad civil fue intermitente, a través de la coalición Movimiento Cívico por la Democracia. Por ello, “aparece como una mezcla contradictoria de progreso y estancamiento, de evolución democrática y rezago tradicional... y muestra las fisuras y contradicciones inevitables que se derivan de un proceso difícil y prolongado de concertación política” (Meza: 2004: 3). Una característica fundamental de la nueva ley es que sólo puede ser reformada o derogada por mayoría calificada de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional (artículo 51 Constitucional).

## **A. El órgano electoral**

En el pasado, el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) estaba conformado por siete representantes propuestos por los cinco partidos políticos y dos representantes nombrados por la Corte Suprema de Justicia. El TNE era un organismo con una fuerte injerencia política-partidista y el partido de gobierno lo controlaba. Uno de los objetivos de la reforma era despartidizar el organismo electoral y convertirlo en un organismo técnico e imparcial, objetivo que no se logró porque el partido de gobierno de aquel entonces hizo una alianza con la Democracia Cristiana y siguió manteniendo el control del mismo. Además de cambiar de nombre, los grupos conservadores lograron excluir a los socialdemócratas del PINU y a la izquierda, representada por el Partido Unificación Democrática.

El Tribunal Nacional de Elecciones fue transformado en un Tribunal Supremo Electoral (TSE), y el Registro Nacional de la Personas (RNP) fue separado de éste. Actualmente el TSE está conformado por tres magistrados y un suplente que son electos por el Congreso Nacional mediante por lo menos los 2/3 de los votos de los representantes, por un período de cinco años y formalmente no tienen vinculación partidaria.

## **B. Elección presidencial**

### **B.1. Sistema de elección**

Desde 1982 hasta el 2001 la elección del Presidente de la República se realizó conjuntamente con tres designados presidenciales. En el 2002 se suprimió la figura de los designados presidenciales y se creó la de un vicepresidente, que es electo en forma conjunta con el Presidente de la República por mayoría simple de votos mediante votación universal, directa y secreta. Con el objeto de introducir mayor transparencia en la gestión pública, el presidente del Congreso Nacional y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia no pueden ser candidatos a la Presidencia de la República para el período constitucional para el cual fueron elegidos. Sin embargo, esta reforma ha generado en la actualidad un debate sobre la inconstitucionalidad de la misma, porque trastocaron o

afectaron artículos constitucionales de carácter pétreo o irreformable por el procedimiento ordinario. Finalmente, mediante sentencia de la Corte Suprema de Justicia de fecha 14 de diciembre de 2007, se declaró la inconstitucionalidad de las reformas.

## **B.2. Reelección presidencial**

La Constitución liberal de 1894 prohibió de manera absoluta la reelección presidencial, porque fue una de las causas de las sangrientas guerras civiles que asolaron al país hasta 1933. La dictadura instaurada en 1936 por el General Tiburcio Carías Andino, cuyo mandato se prolongó hasta 1948, rompió la tradición, misma que fue reinstaurada en 1957. Desde esa fecha, la reelección presidencial está prohibida de manera absoluta, y los infractores de esta norma o quienes de manera directa o indirecta propongan su reforma, podrán ser castigados con el cese inmediato de sus cargos (en caso que sea funcionario o empleado público) y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública (artículo 239 constitucional). En esa misma dirección, el artículo 4 constitucional declara que “la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la patria”.

## **B.3. Duración del mandato presidencial**

Históricamente la duración del mandato presidencial ha sido de cuatro años. Nuevamente, fue durante la dictadura de Carías Andino (1933-1948) que se aumentó a seis años y dicho periodo se mantuvo hasta 1982, año en el cual se regresó al mandato de cuatro años. Los artículos referentes al periodo presidencial (239); a la forma de gobierno (4); al territorio (9); y, al principio de no reelección (239), son los artículos pétreos o irreformables de la Constitución de Honduras.

## **B.4. Elecciones**

Las elecciones presidenciales, legislativas y municipales se realizan de manera simultánea (en urnas separadas y voto separado) el tercer domingo de noviembre cada cuatro años.

El Censo Nacional Electoral es público, permanente e inalterable. Corresponde al Tribunal Supremo Electoral su elaboración, depuración y publicación. El voto es un derecho y una función pública, y por tanto, obligatorio.

## **C. Elección Legislativa**

### **C.1. Funciones claves del sistema electoral**

El parlamento hondureño es unicameral y está conformado por 128 diputados e igual número de suplentes que se eligen mediante sufragio directo para un periodo de cuatro años. “Los diputados son representantes del pueblo, su distribución departamental se hará con base al cociente que señale el Tribunal Supremo Electoral” (artículo 202 constitucional).

El país está dividido en 18 circunscripciones electorales que corresponden a igual número de departamentos. De las 18 circunscripciones electorales 16 son plurinominales y 2 uninominales. En los primeros se aplica el principio de la representación proporcional y en dos el principio de mayoría simple.

### **C.2. Sistema electoral utilizado para conformar el órgano Legislativo**

Desde 1957 se adoptó el principio de representación proporcional mediante la aplicación del sistema D'Hondt a través de listas cerradas y bloqueadas.

El establecimiento del sistema de voto preferencial personalizado está considerado el principal logro de la reforma política electoral. El novedoso sistema incluye la fotografía de los candidatos a diputados.

Esta novedad, en los departamentos de mayor volumen electoral (Francisco Morazán y Cortés), puede resultar en que las planchas/planillas sean incómodas para los electores, dado el tamaño de las mismas. Por ejemplo, las planchas en el departamento de Francisco Morazán contienen 115 fotografías de candidatos de cinco partidos. El elector se vio enfrentado al dilema de escoger 23 candidatos en un tiempo promedio de tres minutos. En ese mismo lapso de tiempo, tuvo que escoger la fórmula presidencial y de corporaciones municipales.

En las elecciones legislativas, los ciudadanos tienen la posibilidad de cruzar el voto, tanto en las elecciones primarias como en las generales y, conforme a sus preferencias, determinar el orden de precedencia de los candidatos, cuya integración en las planillas se hace respetando el principio de representación proporcional. En resumen, se aplica el principio del candidato más votado y de esta manera los votantes se convierten en ciudadanos que elijen con mayores márgenes de autonomía y libertad.

¿Cuál ha sido el impacto en el sistema político la modificación de la forma de elección de los diputados? En primer lugar, el ciudadano elabora su propia planilla, tanto en las internas como en las nacionales y, evidentemente, es un duro golpe para los “dueños” de las corrientes internas de los partidos, porque ya no escogen “a dedo” a sus candidatos, sistema que daba lugar a muchos abusos. En segundo lugar, el peso de las corrientes disminuye, pero ese peso perdido no lo ganan los partidos, sino la figura del diputado más votado, que se convierte en el líder natural del departamento y se siente más libre de las corrientes, menos comprometido con los partidos y más vulnerable frente a los grupos fácticos (legales e ilegales) que frecuentemente financian campañas políticas.

#### **D. Instituciones de democracia directa**

La Constitución de Honduras en su artículo 2 prescribe que “la soberanía corresponde al pueblo del cual emanan todos los poderes del Estado que se ejercen por representación”.

## **D.1. Referéndum y plebiscito**

En el contexto del proceso de reformas iniciado en el 2001, se crearon instituciones de democracia participativa como el plebiscito y el referéndum, con el fin de avanzar en la construcción de una sociedad más abierta, participativa y transparente.

El referéndum se convocará sobre una ley ordinaria o una norma constitucional o su reforma aprobadas para su ratificación o desaprobación por la ciudadanía. El plebiscito se convocará sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos, sobre los cuales los poderes constituidos no han tomado ninguna decisión previa. Tienen iniciativa para solicitar convocar referéndum o plebiscito: a) El Congreso Nacional por iniciativa de por lo menos 10 diputados; b) El Presidente de la República, en resolución del Consejo de Ministros y, c) La ciudadanía, cuando reúna el 6% de las firmas de los electores inscritos en el Censo Nacional Electoral. El Congreso Nacional conocerá y discutirá dichas peticiones, y las aprobará con el voto afirmativo de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Seguidamente, el Congreso Nacional aprobará un decreto determinando los extremos de la consulta, ordenando al Tribunal Supremo Electoral la convocatoria para el referéndum o el plebiscito (artículo 5). No serán objeto de referéndum o plebiscito los artículos constitucionales- denominados pétreos o irreformables- que se refieren a: a) Forma de gobierno; b) Territorio nacional; c) Período presidencial, d) No reelección y, e) El referente a quienes no pueden ser Presidente de la República para el periodo subsiguiente (artículo 374). El ejercicio de mecanismos de democracia, como los arriba señalados, tienen tantas restricciones y limitaciones que se duda seriamente de su aplicación práctica.

## **D.2. Los cabildos abiertos**

Los cabildos abiertos están considerados mecanismos de la democracia directa. Las corporaciones municipales realizan sesiones de cabildo abierto con el propósito de debatir y tomar acuerdos sobre

asuntos importantes o rendir cuentas ante la población en general (artículo 33B de la Ley de Municipalidades).

## **V. Reformas al sistema de partidos políticos**

“Los partidos políticos legalmente inscritos son instituciones de derecho público cuya existencia y libre funcionamiento garantiza la Constitución y la Ley, para lograr la efectiva participación política de los ciudadanos” (artículo 47 constitucional). Una de las características del sistema político hondureño es la “exclusividad o monopolio de hecho” que tienen los partidos políticos en términos de representación política para que, eventualmente, los ciudadanos puedan ser electos en cargos de elección popular. En las actuales circunstancias, no es posible llegar a ser Presidente de la República, diputado o alcalde al margen de los partidos políticos. Existe un acuerdo no escrito entre todos los partidos para bloquear, de manera sistemática, cualquier intento de candidaturas independientes.

### **A. Democratización interna**

#### **A.1. Los principios**

El proceso de democratización interna de los partidos es uno de los factores que explican la sobrevivencia de uno de los sistemas bipartidistas más antiguos del continente: Partido Liberal (1891) y Partido Nacional (1902), los cuales, únicamente se han dividido una vez. La lucha por la apertura y democratización interna fue librada por los sectores reformistas excluidos por los líderes tradicionales de los partidos Liberal y Nacional y las fuerzas emergentes (PINU, DC e izquierdas) en la coyuntura de la transición a la democracia, durante la segunda mitad de los años setenta del siglo anterior. El fundamento de la democratización interna quedó establecido en el artículo 17 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1977 que señala: “los partidos políticos deberán garantizar a sus afiliados, por medio de sus estatutos, la participación directa o representativa en la elección de sus dirigentes, Queda claro que el derecho de los afiliados a los

partidos a elegir a sus autoridades internas (elecciones internas) y los candidatos a cargos de elección popular (elección primaria) es un derecho fundamental y básico de la legitimidad partidaria.

El sistema de elecciones internas y primarias es un proceso altamente institucionalizado que tiene, incluso, una fecha definida para su celebración: el tercer domingo de febrero del año en que se realizaran las elecciones generales (artículo 113 de la LEyOP). Sin embargo, las contra reformas de 2008 modificaron la fecha de las elecciones internas y primarias para el tercer domingo del mes de noviembre del año anterior a las elecciones generales. Las elecciones internas y primarias de los partidos políticos tradicionales se parecen cada vez más a una primera vuelta electoral de un país con un sistema de dos vueltas. Con el objeto de afianzar el espíritu de cuerpo en los partidos políticos la ley ha prescrito la disolución ipso jure de los movimientos internos una vez finalizado el proceso electoral primario (artículo 128 de la LEyOP).

## **A. 2. Mecanismos de elección de autoridades internas**

Los partidos políticos deberán realizar procesos electorales internos para elegir sus autoridades. Los partidos gozan de autonomía para establecer los sistemas y mecanismos que consideren apropiados. Son los propios partidos quienes organizan sus elecciones internas sin intervención de las autoridades electorales nacionales. Sin embargo, por primera vez en la historia electoral moderna del país el Tribunal Supremo Electoral (TSE) inhabilitó al actual Vicepresidente de la República, quien era precandidato del partido de gobierno, por considerar que éste no llena los requisitos de elegibilidad.

## **A.3. Mecanismo de elección de candidatos a cargos de elección popular**

Las elecciones primarias sirven para elegir los candidatos a cargos de elección popular mediante el voto directo y secreto de los miembros y simpatizantes. Para ejercer el sufragio en las elecciones

primarias, únicamente se requiere estar inscrito en el Censo Nacional Electoral y poseer la tarjeta de identidad, la cual es, al mismo tiempo, documento de identidad nacional y cédula electoral. Se trata, pues, de unas elecciones primarias abiertas, parecidas en cierta medida a las primarias de los partidos estadounidenses. Las primarias se realizan bajo la dirección, control y supervisión del Tribunal Supremo Electoral, con el apoyo de la Comisión Electoral del partido político respectivo.

#### **A.4. Los movimientos, corrientes o tendencias internas de los partidos políticos**

En las elecciones internas y primarias participan los movimientos, corrientes o tendencias internas que inscriban candidatos a la fórmula de Presidente y Vicepresidente, nómina de candidatos al Parlamento Centroamericano, nómina de candidatos al Congreso Nacional y de los miembros de las corporaciones municipales, en la mitad de los departamentos y municipios del país. Además, los movimientos internos deberán presentar un listado de ciudadanos que respalden su inscripción conteniendo tarjeta de identidad, nombres y apellidos, domicilio, firma o huella dactilar, en un número no menor al dos por ciento (2%) del total de votos válidos obtenidos por el partido político respectivo, en el nivel electivo de mayor votación, en la última elección general. Como se comprenderá, los movimientos internos de los partidos tradicionales pueden adquirir la configuración y la lógica de mini partidos políticos.

### **B. Financiamiento de los partidos políticos**

#### **B.1. Tipo de sistema de financiamiento**

El financiamiento de los partidos políticos hondureños es de tipo público y privado.

## **Financiamiento público: La deuda política**

El financiamiento público es denominado deuda política y es la contribución otorgada por el Estado a los partidos políticos para el financiamiento del proceso electoral de conformidad con el número de sufragios válidos obtenidos por cada partido político que participe en las elecciones generales.

El Estado, a través del Tribunal Supremo Electoral, hace efectivo a los partidos políticos que participan en las elecciones generales, la cantidad de veinte Lempiras (Lps. 20.00) (1 U.S.\$= Lps. 19.02) por cada voto válido que hayan obtenido en el nivel electivo más votado.

En diciembre de 2007 el Congreso Nacional inició un proceso de contra reformas electorales que permitió cambiar la fecha de las elecciones internas y primarias y estableció el 1% de los ingresos corrientes del presupuesto general de la República que representan 727 millones de lempiras. El Estado hondureño desembolsó 64 millones de Lempiras por concepto de deuda política en el proceso electoral de 2005. La diferencia es de 663 millones y el aumento por voto válido pasó de 32 lempiras (1.68 U.S. Dólar) a 363.50 lempiras (19.11 U.S. Dólar). Las organizaciones de sociedad civil, las iglesias y los partidos políticos reformistas (PINU y UD) montaron una campaña de resistencia e hicieron retroceder a los diputados del Congreso Nacional.

## **Financiamiento privado**

Las campañas electorales son financiadas también a través de colectas populares, de contribuciones o donaciones de los funcionarios o empleados públicos que se desempeñan en la administración pública centralizada y descentralizada, y de aportaciones privadas de empresarios y comerciantes miembros o simpatizantes del partido respectivo. Todas las aportaciones privadas deben ser registradas en los libros contables de los partidos. Las contribuciones y donaciones superiores a 120 salarios mínimos (salario mínimo es de 2,400.00 Lempiras que es equivalente a U.S.\$ 126.18). Los fondos de los partidos

políticos deben ser depositados en instituciones del sistema financiero nacional, a su nombre y a la orden de sus autoridades respectivas.

## **B.2. Prohibición de contribuciones provenientes de ciertas fuentes**

Los partidos políticos no podrán recibir contribuciones anónimas, contribuciones de ejecutivos, directivos o socios de las empresas mercantiles que tengan concesiones con el Estado y las que explotan juegos de azar o vinculadas con actividades mercantiles ilícitas; y, subvenciones o subsidios de gobierno, organizaciones o instituciones extranjeras. La contravención es sancionada con una multa equivalente al doble del monto que se compruebe haber recibido (artículo 83 de la LEyOP).

## **B.3. Duración de las campañas electorales**

El tiempo de la campaña electoral, tanto en las elecciones internas como en las generales, se ha reducido a 50 y 90 días calendario respectivamente, antes de la celebración de las elecciones. De igual manera, no se podrán publicar los resultados de encuestas y sondeos de opinión durante los plazos arriba citados. El tema de la duración de las campañas electorales choca con el principio de libertad de prensa defendido a ultranza por la poderosa Asociación de Medios de Comunicación, que aglutina a los propietarios de periódicos, cadenas radiales y televisivas. Es una asignatura pendiente la introducción del principio de acceso equitativo de las diferentes fuerzas políticas a los medios de comunicación durante las campañas electorales. El costo de un minuto en la televisión de cobertura nacional y a una hora pico ronda los 1,500 U.S. dólares, lo cual excluye de hecho a los partidos y candidatos con menos recursos. Los partidos políticos, especialmente el partido de gobierno, prefieren “pedir perdón que pedir permiso” y frecuentemente violan la ley.

## **B.4. Transparencia y rendición de cuentas del proceso electoral**

El financiamiento de las campañas políticas constituye la zona gris de los procesos de construcción democrática de América Latina y el caso hondureño no es la excepción. En nuestro país cada cuatro años se celebran elecciones internas y elecciones generales, y cada una de ellas requiere su propio financiamiento.

Las elecciones internas y primarias no reciben financiamiento público directo y sus costos son asumidos por los propios candidatos de los movimientos, tendencias o corrientes internas. Los grupos económicos tratan de contribuir lo mínimo posible en las contiendas internas y reservan sus recursos para apostarlos en la elección general.

No obstante, hay que reconocer que se han incluido las bases para asegurar la transparencia y rendición de cuentas del proceso electoral. En ese sentido, por primera vez en 24 años de vida democrática, los partidos políticos publicaron sus estados financieros. Pero el problema se encuentra en otra parte. El problema está en que los egresos declarados por los partidos no cuadran con sus ingresos y el organismo electoral no hace nada para remediar la situación.

## **C. Discriminación positiva**

El Estado garantiza el ejercicio pleno de los derechos de los ciudadanos tanto a hombres como a mujeres, en igualdad de oportunidades. Los partidos políticos deben crear las condiciones materiales que permitan la incorporación real de las mujeres en todos los aspectos de la vida partidaria.

### **C.1. Género**

El Estado por medio del Tribunal Supremo Electoral, vigilará que en las estructuras de gobierno de los partidos políticos y en las candidaturas a cargo de elección popular, no exista discriminación

por razón de género, credo, raza, religión y de cualquier otra forma de discriminación.

Para lograr la participación efectiva de la mujer, se establece una base de treinta por ciento (30%) como mínimo, aplicable a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldes, vicealcaldes y regidores. En aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo diputado, no serán aplicables las presentes disposiciones.

## **C.2. Otras poblaciones y minorías**

No obstante que Honduras es un país multiétnico y pluricultural, y la inmensa mayoría de la población es mestiza, las minorías (amerindios, negros, creoles, árabes y chinos) no reivindican en términos electorales un status especial porque están plenamente integrados a la sociedad nacional.

## **VI. Conclusiones: Tendencias y paradojas**

El bipartidismo sigue siendo dominante en el escenario político de Honduras. Los partidos tradicionales (Liberal y Nacional) acumulan el 96% del electorado que concurre a las urnas.

Existe una grave preocupante y creciente tasa del abstencionismo/ ausentismo electoral: 49% en las elecciones generales de 2005.

El establecimiento de techos a las contribuciones privadas y el acceso equitativo de las diferentes fuerzas políticas a los medios de comunicación son las asignaturas pendientes del derecho electoral de Honduras.

El financiamiento público no ha funcionado como un sustituto parcial del privado, sino como su complemento.

El éxito de las reformas político electorales dependerá en gran medida del grado de involucramiento de la ciudadanía en su aplicación práctica y del respeto a las reglas de juego que deben observar los diferentes actores.

La reforma político electoral ha sido relativamente lenta y no ha logrado revertir la fragilidad de la institucionalidad estatal, así como su limitada credibilidad por parte de la ciudadanía.

El Partido Liberal, con Manuel Zelaya Rosales a la cabeza, ganó las elecciones presidenciales pero se confirmó la tendencia iniciada en el 2001, de que el partido que ganaba el Poder Ejecutivo no alcanzaba una mayoría en el Congreso. El partido gobernante estableció una alianza con la Democracia Cristiana, institución que se ha convertido en el partido bisagra que asegura un mínimo de estabilidad parlamentaria. Los resultados electorales le otorgaron 62 escaños al Partido Liberal, 55 al Partido Nacional, cinco a Unificación Democrática (UD), cuatro a la Democracia Cristiana (DC) y dos al PINU. El hecho nuevo es que la UD (Izquierda) se convierte en la primera fuerza de oposición, porque el resto de los partidos participan “de facto” en un acuerdo informal de gobernabilidad.

Honduras está en un cruce de caminos en el tema de las reformas electorales y en otros aspectos. Desde el ascenso al poder de Manuel Zelaya se han modificado radicalmente el trazado de las líneas divisorias de la política hondureña, porque las fracciones más conservadoras de los grandes partidos tradicionales han dejado sus antagonismos de antaño para hacer frente a las tendencias modernizadoras presentes en ambos partidos.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE), que en sus inicios generó muchas expectativas ciudadanas y aspiraba convertirse en un organismo despartidizado con capacidad profesional y técnica, en la práctica fue ineficiente y lento en la gestión del proceso electoral. Uno de los aspectos negativos del proceso fue el retardo del TSE en la entrega de los resultados, situación que contrastó con la celeridad con que actuaron los medios de comunicación. Evidentemente, hizo falta información oportuna para despejar la incertidumbre ciudadana.

En esa dirección, afirma el FOSDEH- “el TSE fue incapaz de hacer respetar la ley y, eso sienta un precedente gravísimo puesto que al desvirtuar la validez de las normas, crea una tierra de nadie”. (FOSDEH: 2005: 2)

En la mayoría de los casos, la lógica de las reformas a las reglas de juego político electoral ha obedecido a los intereses particulares de los grupos de poder de los partidos políticos y de los grupos fácticos de poder que coyunturalmente controlan el Congreso Nacional.

Durante 24 años de construcción democrática el país, la Constitución de la República ha experimentado no menos de doce enmiendas y existen otro tanto por ratificar. Han estado vigentes tres leyes electorales (1977, 1981 y 2004). A la primera se le hicieron dos reformas en 1978 y 1979. La de 1981, en cambio, experimentó diecisiete reformas, casi una por año.

La ley vigente, es decir, la de 2004, fue reformada por la voluntad de las cúpulas partidarias que temen el fortalecimiento de los movimientos ciudadanos y confirma una tendencia en los procesos de reforma en el país –en los diferentes campos- de reforma-estancamiento-contrareforma.

Sea como fuere, el problema central se encuentra en el atraso político de las élites debido a su limitada educación y formación que las conduce irremediamente a percibir los procesos de reforma como una amenaza a sus intereses de corto plazo.

Las tendencias de los próximos años van orientadas a la creación de distritos electorales, la incorporación de la elección de diputados mediante una lista nacional y la implementación del voto electrónico. En la actualidad, el departamento es la circunscripción electoral a nivel legislativo y ha funcionado bien en la mayoría de los mismos, pero los problemas se presentan en los más poblados como Francisco Morazán y Cortés, donde se elijen 23 y 20 diputados respectivamente y el elector tiene que escoger –en una gigantesca plancha o planilla que incluye fotografías -entre más de 100 candidatos.

La otra tendencia que está presente en los debates sobre temas electorales, es la necesidad creciente de separar en el tiempo las elecciones presidenciales de las legislativas y municipales. En la actualidad, las elecciones legislativas y municipales pasan a un segundo plano y la atención está centrada en las presidenciales. La separación en el tiempo de las elecciones es condición necesaria para el fortalecimiento del espacio político a nivel departamental y local.

El éxito de las reformas político electorales dependerá, en gran medida, del grado de involucramiento de la ciudadanía en su aplicación práctica y del respeto a las reglas de juego que deben observar los diferentes actores.

En realidad, la reforma política electoral, como parte de la reforma del Estado, ha sido relativamente lenta, y no ha logrado revertir totalmente la fragilidad de la institucionalidad estatal, así como su limitada credibilidad por parte de la ciudadanía. (PNUD, 2006:12). El escepticismo de la ciudadanía y su desmarque de cara a las reformas, se fundamenta en que las mismas se han concentrado en aspectos macro institucionales que no han logrado incidir en la calidad de vida cotidiana de la mayoría de las personas.

En definitiva, es preocupante para el proceso de construcción del Estado de democrático Derecho, parafraseando a Laura Restrepo, que cada día sea mayor el número de personas que creen más en la ley que escribe el viento en la arena que en la justicia terrena.

## **Bibliografía**

### **Obras y artículos**

- Barrachina, Carlos. “La lógica parlamentaria en Nicaragua y Honduras”. Mimeografiado, Universidad de Quintana Roo, 2005, Chetumal, Quintana Roo, México.
- Córdova Macías, Ricardo. “Sistematización del relato de la experiencia de la reforma política hondureña, abril 2001-diciembre 2002”. En: Honduras: Los acuerdos son posibles PNUD, 2005, Tegucigalpa, M.D.C.
- Comisión Política de los Partidos Políticos: Honduras. “Los acuerdos son posibles”. PNUD, 2005, Tegucigalpa, M.D.C.
- Interforos. “El Fortalecimiento Democrático, una tarea que no Podemos Descuidar”. Policopiado, Tegucigalpa, 27-9-1999.
- Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH). *Una elección para avanzar ¿o retroceder?* Noviembre de 2005. Disponible en: [www.fosdeh.net](http://www.fosdeh.net).
- Payne, Mark y otros. *La Política importa, Democracia y desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo/ Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003, Washington, D.C.
- Paz, Ernesto. “La reforma política electoral en Honduras”. En: Zovatto, Daniel y Jesús Orozco. *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*. México: Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM e International IDEA, 2008.
- Posas, Mario. *Modalidades del Proceso de democratización*. Editorial Universitaria, 1988, Tegucigalpa, M.D.C.
- PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Magna Terra Editores, 2004, Guatemala.
- PNUD. *Informe sobre el desarrollo Humano, Honduras 2006 (Sinopsis)*. PNUD, 2006, Tegucigalpa, M.D.C.

Meza, Víctor. *Honduras: Sistema político, crisis y reforma*. CEDOH-Edigrafic, 2003, Tegucigalpa, M.D.C.

Meza, Víctor. *Democracia, Legislación Electoral y Sistema Político en Honduras*. CEDOH-Edigrafic, S de R.L. 2004, Tegucigalpa, Honduras.

Nohlen, Dieter. *Enciclopedia Electoral Latinoamericana y del Caribe*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IHDH), 1993, San José, Costa Rica.

Salomón, Leticia. *Democracia y Partidos Políticos en Honduras*. CEDOH-Edigrafic 2004, Tegucigalpa, M.D.C.

### **Leyes y decretos**

Constitución de la República (Decreto 131 de 11 de Enero de 1982).

Decreto No.572 del Jefe de Estado en Consejo de Ministros. Imprenta y Encuadernación “El Arte”, Tegucigalpa Honduras, 1977.

Decreto 150-82 de 17 de Noviembre de 1982, que contiene la creación del Registro Nacional de las Personas (RNP).

Decreto 147-86, publicado en el Diario Oficial LA GACETA No. 25076 de 15-11-1986.

Decreto 18-89, publicado en el Diario Oficial LA GACETA No. 25801 de 7-4-1989.

Decreto 180-92, publicado en el Diario Oficial LA GACETA No. 26914 de 7-12-1992.

Ver Decreto 182-97, publicado en el Diario Oficial LA GACETA de 1610-1997.

Ley Especial Relativa a las Elecciones Internas Directas de Generales de Autoridades Supremas y Municipales (Decreto No. 159 -85 de 19-9-85). Esta Ley reformo los artículos 186, 193 y 200 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (Decreto 44-2004 de 1 de Abril de 2004).

Ley de Municipalidades (Decreto No. 134-90 de 29 de Octubre de 1990).

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Decreto 170 de 26 de noviembre de 2006).

Ley de Participación Ciudadana (Decreto 3-2006 de 27 de Enero de 2006).

# La nueva reforma electoral en México 2007-2008

*Manuel Carrillo Poblano\**

## Introducción

A partir de la década de los años setenta, empezó una transformación política en el mundo. Los gobiernos cuyo origen fueron las dictaduras y regímenes autoritarios agotaron su capital de legitimidad para gobernar, y comenzó un movimiento a favor de la democratización<sup>1</sup>. La nueva pluralidad política y cultural de las sociedades, sobre todo de países con desarrollo económico medio o con serias desigualdades sociales, ya no aceptaban más la gobernación de dirigentes que tuvieran como base la herencia en el poder, la imposición por la fuerza o bien la sucesión a través de una élite gobernante. Esta profunda y gradual transformación de la sociedad demandó nuevos formatos para definir quién debía gobernarla.

La ruta por la que ha optado la gran mayoría de las sociedades es la democracia, teniendo ahora como base de legitimidad las elecciones. De esta forma, ha venido avanzando el crecimiento, ampliación y consolidación de las prácticas electorales en el mundo. De 1973 a 2003 transitaron a la democracia 93 países. Para ese año, de los 191 países miembros de las Naciones Unidas, en 140 de ellos se llevaban a cabo elecciones democráticas con distintos estándares de calidad. Actualmente existen 213 países, de los cuales 200 tienen reglamentación para celebrar sus elecciones; lo cual convierte al

---

\* Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral de México (IFE).

1 Huntington, Samuel (1991): *La Tercera Ola, La democratización a finales siglo XX*. Argentina: Paidós. Pp.17-40.

tema electoral en un asunto central en la nueva legitimidad de las autoridades que gobiernan en distintos Estados<sup>2</sup>.

Ante esta nueva realidad internacional, la permanencia y auge de las prácticas electorales han aumentado su importancia. Ahora, las sociedades y los partidos políticos no sólo reclaman la realización de elecciones transparentes dentro de un marco de legalidad, sino también que éstas sean equitativas y confiables en contextos de alta competencia por el poder. Este escenario trae consigo la necesidad de mantener actualizadas las reglas del juego electoral para cumplir las necesidades y demandas de la sociedad del siglo XXI.

México no estuvo aislado del movimiento de democratización que se presentó en el mundo. La influencia externa sobre este proceso tuvo distintas consideraciones y valoraciones por parte del gobierno; sin embargo, la transición mexicana no fue determinada por los factores externos, aunque jugaron un rol importante. Hubo factores vinculados a la economía internacional y a la llamada diplomacia ciudadana.

Los factores económicos internacionales están vinculados directamente con el proceso de modernización económica, emprendida por el gobierno a partir de la década de los ochenta y los noventa del siglo pasado. Podríamos mencionar dos casos representativos en este sentido, la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1993 y el ingreso de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994.

Por su parte, la observación electoral en México avanzaba rápidamente aun sin el reconocimiento legal. Grupos de observación nacional se articularon con grupos de observadores internacionales, sobre todo procedentes de los Estados Unidos. La diplomacia ciudadana estaba por delante de la regulación electoral en la observación de elecciones. Desde las elecciones intermedias en 1985, ambos grupos de

---

2 Reynolds, Andrew et al. (2006). "Los sistemas electorales de 213 países independientes y territorios asociados (2006)". En: *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*. Suecia: Instituto Federal Electoral, Institute for Democracy and Electoral Assistance y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Pp.184-192.

observadores crearon un contexto de presión para reformar las reglas del juego político<sup>3</sup>.

Hubo factores internos que contribuyeron de manera determinante en la transición del país. El movimiento estudiantil de 1968 y la crisis de representación política en las elecciones de 1976, entre otros muchos factores, podrían considerarse como dos de los elementos centrales para transformar el sistema político a través de las reformas electorales. En este orden de ideas, la reforma político electoral de 1977 inaugura lo que se ha llamado la mecánica del cambio político en México<sup>4</sup>.

A diferencia de las transiciones en Europa Occidental y del Este, la experiencia mexicana ha tenido como eje del cambio las elecciones. A partir de las reformas al sistema electoral, ha sido posible desmontar el régimen autoritario que gobernó al país durante casi 70 años y transitar pacíficamente a un sistema de partidos con un régimen electoral competitivo.

Las reformas electorales en México han sido algo más que un espacio para la contienda política; han sido un factor que ha contribuido a la democratización del país. De esta forma, la legislación electoral y la creación de instituciones no han sido variables independientes, sino que han respondido al contexto político y a la pluralidad de la sociedad mexicana. Las reformas electorales transformaron al país de tal manera que, a diferencia del pasado en que el presidente de la república decidía quién debía gobernar, hoy día este derecho lo ejercen los ciudadanos a través del ejercicio del sufragio. Las elecciones han cumplido un papel civilizatorio en la vida política de México. Es el ciudadano quien elige libremente a sus representantes en los distintos cargos públicos, donde los partidos compiten en condiciones de equidad bajo una administración electoral imparcial y creíble para todos los miembros de la sociedad.

---

3 Montero, Gibbran y Mendoza, Minerva (2008). *Tesis: Evolución y retos de la observación electoral internacional. El caso de México y el proceso electoral federal 2006*. México: UNAM y FCPyS. Pp. 44-62.

4 Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg José (2000): *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*. México: Cal y Arena. Pp.376.

## **I. Breve recuento de la historia electoral de México**

La disputa electoral en México ha sido el origen de casi todas las revueltas y violencia política en nuestra historia moderna<sup>5</sup>. El problema de cómo acceder y transmitir legítimamente el poder fue el trasfondo de la lucha entre liberales y conservadores en la primera mitad del siglo XIX. No había reglas ni instituciones que regularan la disputa por el poder.

Una protesta electoral es la que lleva a Porfirio Díaz a la Presidencia de la república en 1876, donde permaneció cerca de 30 años. Para mantenerse en el poder, recurrió al expediente de elecciones fraudulentas e intentó darles un tinte democrático para su larga permanencia en la presidencia.

La Revolución Mexicana de 1910 tiene como una de sus principales causas la protesta electoral. El movimiento revolucionario inicia bajo el lema “Sufragio efectivo, no reelección”, impulsado por Francisco I. Madero. Después de terminada la Revolución y ante la ausencia de reglas y acuerdos políticos fundamentales, las discordias electorales dividieron a los revolucionarios triunfantes provocando levantamientos militares en 1919, 1923, 1927 y 1929.

En 1929 se crea el Partido Nacional Revolucionario, que posteriormente sería de la Revolución Mexicana y actualmente el Revolucionario Institucional (PRI), como respuesta al asesinato del reelecto presidente Álvaro Obregón. De 1929 a 1976 se vive una estabilidad política aunque no democrática. Las divisiones al interior de la élite gobernante son procesadas por el partido en el gobierno. De hecho, no hay fisuras importantes, pero las elecciones eran un mero formalismo que no reflejaba la realidad política de lo que sucedía en la sociedad mexicana. Si bien el país nunca dejó de celebrar elecciones y llamar a los ciudadanos a las urnas, la representación política era monopartidista en una sociedad plural y compleja.

En la década de los setenta, la sociedad mexicana no cabía ni quería vivir en el formato de un solo partido. El aparato político presentaba

---

5 Aguilar Camín, Héctor (2000). *México: La ceniza y la semilla*. México: Cal y Arena. Capítulo I.

problemas para procesar la modernización del país. El movimiento estudiantil de 1968 reclamó derechos fundamentales para practicar las libertades democráticas de expresión, asociación, manifestación y tránsito.

Por otra parte, en las elecciones presidenciales de 1976 únicamente el candidato del PRI acudió a la contienda electoral. Tanto el movimiento estudiantil como la crisis de representación constituyeron una llamada de atención, pues estaba en riesgo la estabilidad política del país, ya que la opción violenta se presentaba como la única para llegar al poder. Surgieron grupos y partidos de izquierda no reconocidos por el gobierno y apareció una guerrilla urbana y otra campesina, quienes afirmaban no tener otra opción de cambio que no fuese la de las armas.

La hegemonía del PRI mediante el control gubernamental de los comicios, la negación al registro de nuevos partidos a la contienda electoral, la falta de canales de expresión política para la oposición y la ausencia de apoyo a partidos distintos al PRI, conformaban un conjunto de condiciones que reproducía la presencia de ese partido en las distintas posiciones de la representación política de México.

## **II. Las reformas electorales: eje del cambio político en México**

Ante estas condiciones políticas y sociales, el gobierno decide convocar a una reforma política en 1977, con el concurso y la participación de distintas fuerzas políticas y de la ciudadanía. Esta reforma incorporó al menos tres medidas esenciales:

- Se creó la figura de diputados de representación proporcional. Ya no únicamente se elegirían 300 diputados por el principio de mayoría, ahora habría 100 diputados plurinominales que serían presentados a través de listas regionales por partido y se distribuirían en proporción a los porcentajes de votación obtenidos.
- Se abre la posibilidad para tener registro legal como partido político. Se establecieron dos rutas: la del registro definitivo, mediante la certificación de la autoridad electoral que en aquel

tiempo era la Comisión Federal Electoral, adscrita a la Secretaría de Gobernación; y la del registro condicionado, es decir, que el partido fuera a elecciones y obtuviera al menos el 1.5% de la votación nacional. Como producto de la reforma se otorgó el reconocimiento legal al Partido Comunista Mexicano, al Partido Socialista de los Trabajadores, al Partido Mexicano de los Trabajadores y al Partido Demócrata Mexicano.

- **Financiamiento público y prerrogativas a los partidos políticos.** Los partidos por primera vez tendrían tiempo gratuito en la radio y la televisión para promover su plataforma, su ideario y propaganda política. A su vez, tendrían apoyo en especie para realizar sus campañas electorales, para sus tareas editoriales, así como un catálogo que los exentaba de impuestos y de pago de derechos.

Esta reforma es la que marca el inicio de un largo proceso de ajustes a los procedimientos e instituciones electorales, que han permitido a México transitar pacíficamente de un sistema de partido hegemónico a un auténtico régimen electoral, donde el eje de la política reside en los partidos políticos y en el voto ciudadano, que es el que finalmente decide quién debe gobernar y no más el presidente de la república y su partido.

La transición mexicana fue pacífica, acordada y con evolución gradual en su diseño e instrumentación. Fue así como llegó a conformarse un régimen democrático con un sistema de partidos fuerte, con un sistema electoral competitivo e imparcial y con una ciudadanía confiada en que su voto es respetado.

Los aspectos más relevantes de las reformas comprendieron los siguientes temas: distintas fórmulas para integrar las cámaras de diputados y senadores, la imparcialidad de la autoridad y los instrumentos electorales, el régimen de prerrogativas, es decir, el financiamiento de los partidos y el acceso a los medios de comunicación.

Las reformas electorales que han transformado la vida política en México y que iniciaron en 1977 tuvieron las correspondientes modificaciones en las reformas de 1986, 1990, 1993, 1994, 1996 y 2007-2008.

Uno de los primeros temas que comprendieron las reformas de 1977, 1986 y 1994 corresponde a la integración a la Cámara de Diputados y de Senadores. En el Cuadro 1 se puede observar el inicio de la pluralidad en la integración política de la Cámara de Diputados después de la reforma de 1977. Si bien el PRI continúa teniendo el monopolio de los cargos públicos, ya no es el único partido que compite por el poder. También se puede observar que la reforma impactó en el tamaño de dicha cámara, al pasar de 300 a 400 miembros. La reforma de 1986 trae consigo un estrechamiento en las curvas del PRI y del Partido Acción Nacional (PAN), y a su vez, empieza el robustecimiento de partidos distintos al PRI, y se amplía el número de diputados plurinominales. Esta reforma impacta la integración de la Cámara de Diputados que va a continuar con 300 diputados de mayoría, pero se amplía a 200 el número de diputados de representación proporcional. Actualmente prevalece este modelo de 500 diputados con esta composición mixta, resultado de la reforma de 1986.

**Cuadro 1.**  
**Integración de la Cámara de Diputados a nivel federal de México, 1979-2006**

AÑO	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PT	%	PVEM	%	OTROS	%	TOTAL DIPUTADOS
1979	43	10.8	296	74							61	15.25	400
1982	51	12.8	299	74.8							50	12.5	400
1985	38	9.5	292	73							70	17.5	400
1988	101	20.2	260	52							115	23	500
1991	89	17.8	320	64	41	8.2					50	10	500
1994	119	23.8	300	60	71	14.2	10	2			10	2	500
1997	121	24.2	239	47.8	125	25	7	1.4	8	1.6	15	3	500
2000	207	41.4	208	41.6	52	10.4	8	1.6	16	3.2	9	1.8	500
2003	153	30.6	224	44.8	95	19	6	1.2	17	3.4	5	1	500
2006	206	41.2	106	21.2	124	24.8	16	3.2	17	3.4	31	6.2	500

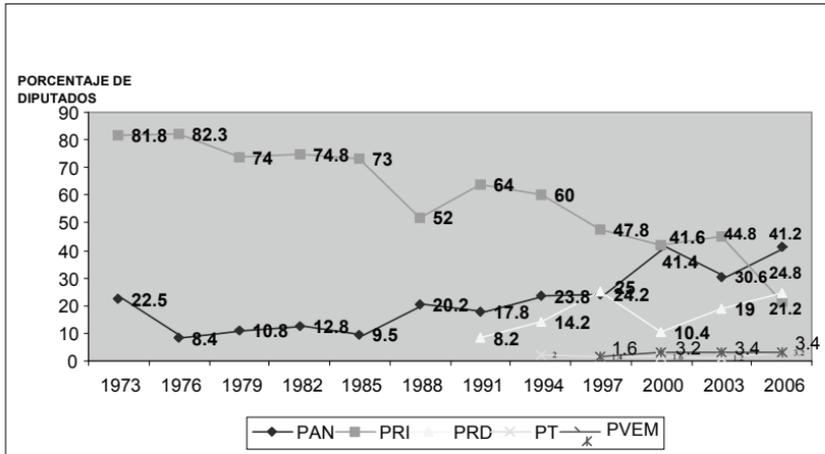
Fuente: Elaboración propia: Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales, 2008.

A partir de 1988, el tema de la transparencia en la organización electoral formó parte fundamental de la agenda política entre los partidos y la Secretaría de Gobernación (Segob). Esta Secretaría era el ente institucional que organizaba y conducía las elecciones. Los partidos frecuentemente reclamaban la falta de imparcialidad, puesto que el titular de la Segob que presidía al órgano electoral, la Comisión Federal Electoral, era nombrado por el presidente de la república, y generalmente ambos pertenecían al PRI.

El tema de la imparcialidad en las elecciones fue esencial en la construcción institucional de México. La discusión sobre la transparencia en la organización de las elecciones por parte de los actores políticos dio pie a la creación del Instituto Federal Electoral como instancia autónoma en 1990. Sin embargo, el tránsito hacia la independencia total con respecto a los partidos se concretó con la reforma de 1996, cuando el Poder Ejecutivo es separado del organismo electoral. De esta forma, la plena autonomía de la autoridad electoral inicia un nuevo camino en el fortalecimiento de la independencia del organismo rector de las elecciones federales en México.

Las elecciones generales de 1988 fueron muy controvertidas, sobre todo en lo referido a la elección presidencial. Si bien el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, ganó la presidencia de la república, para el candidato que obtuvo el segundo lugar, Cuauhtémoc Cárdenas (Frente Democrático Nacional), los resultados de la elección no fueron totalmente creíbles y carecían de una importante base de legitimidad política. Pero como se puede apreciar en la Gráfica 1, hay un acercamiento importante en las curvas que representan la votación del PRI con el 52% de los escaños y alrededor del 20% correspondiente al PAN. Asimismo, el 23% de los escaños se repartía ya en otros partidos políticos (Ver Cuadro 1).

### Gráfica 1. Porcentaje de representación política en la Cámara de Diputados de 1973 a 2006



Fuente: Lujambio, Alonso (2000). Actualización por parte de la Coordinación de Asuntos Internacionales, Instituto Federal Electoral (2008).

Las reformas de 1993 y 1994 contribuyeron de manera significativa a transparentar y hacer creíble la limpieza de la elección. Si bien ganó el candidato del PRI con alrededor del 17% de diferencia con respecto al candidato del PAN, los partidos políticos argumentaron que fue una elección transparente y legal, pero inequitativa, dado el monopolio del PRI en el uso de los recursos públicos. Lo anterior dio pie a que los partidos políticos plantearan una nueva reforma electoral, sobre todo después de la grave crisis económica que dio inicio en diciembre de 1994. El gobierno y su partido estuvieron indefensos para detener las presiones políticas de la oposición hacia una nueva reforma. La crisis económica de México de 1994-1995 ha sido una de las más graves en los últimos 40 años.

En consecuencia, el gobierno convocó a una nueva reforma electoral cuyo eje central fue replantear el sistema de financiamiento para los partidos políticos, con el fin de generar condiciones de competencia

más equitativas. Esto último fue la clave para la transición política de México. Como puede observarse en la Gráfica 1, en 1997 hay una mayor pluralidad en la representación política de la Cámara de diputados. El PRI ya no tiene la mayoría, sino que alcanza poco más del 47%, el PAN alrededor del 24%, y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el 25%. Para el año 2000, el PRI obtiene 41.6% de la representación política, mientras que el PAN el 41.4% y el PRD poco más del 10%, conformando un nuevo cuadro en la correlación de fuerzas políticas de México.

Para el año 2006 se da un cambio radical en la integración política de la Cámara de Diputados. El PAN obtiene la primera mayoría con el 41% de la representación política, el PRI cae al 21% y el PRD asciende a casi el 25%.

Por su parte, la Cámara de senadores presenta una movilidad menor que la de diputados. Varias razones apuntan en este sentido; la principal, pero no la única, es la centralidad en las decisiones sobre la reforma electoral, es decir, la integración de la Cámara de Diputados que tiene renovación cada tres años a diferencia del Senado cuyos miembros son sustituidos cada seis años.

Es a partir de 1994 cuando se tiene un cambio drástico en la integración de la Cámara de Senadores. Se pasa de dos senadores por estado, es decir, un total de 64 senadores, a una representación de cuatro por estado haciendo un total de 128 senadores, considerando hasta un senador por representación proporcional. Este cambio se explica por la reforma de 1994 dada en un contexto particularmente difícil para el país, pues estalló un conflicto armado en el estado sureño de Chiapas y fue asesinado el entonces candidato del PRI a la presidencia de la República.

Como podemos observar en la Gráfica 2, en 1982 el PRI abarcaba la totalidad de los asientos en la Cámara de Senadores. Con la reforma de 1994, que amplió el número de senadores, y la reforma electoral de 1996, cuyo énfasis estuvo centrado en el financiamiento de los partidos políticos, se tuvo como resultado que para 1997 el PRI tuviera casi el 60% de la representación en dicha Cámara, mientras que el PAN obtenía casi el 26% y el PRD alcanzaba por primera vez en la historia

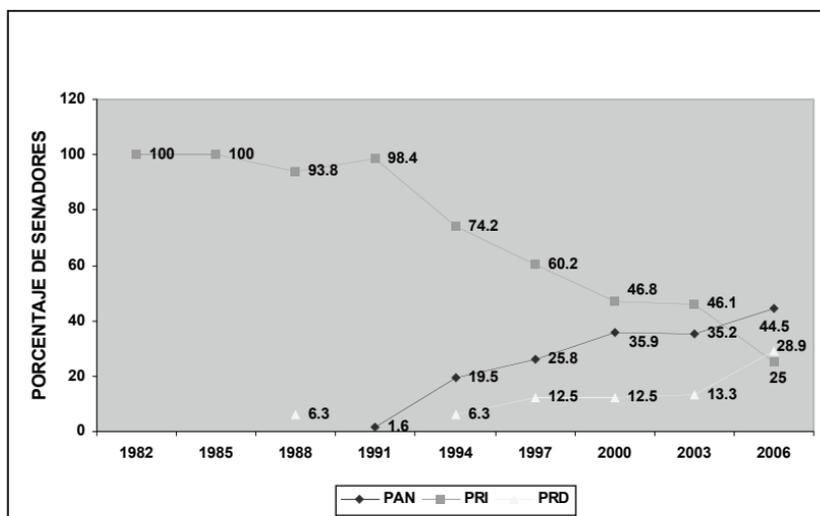
alrededor del 12%. Las elecciones de 2006 cambiaron en forma importante la correlación de fuerzas, casi en la misma magnitud que en la Cámara de Diputados. El PAN se convierte en la primera fuerza política con poco más del 44% de la representación política, mientras que el PRI apenas alcanzó el 25% y el PRD ascendió a casi el 29%. El Cuadro 2 nos muestra claramente el número de escaños para esta elección; 57 asientos para el PAN, 32 para el PRI, 37 para el PRD y 2 para el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

**Cuadro 2.**  
**Integración de la Cámara de Senadores 1982-2006**

AÑO	PAN	%	PRI	%	PRD	%	PT	%	PVEM	%	Otros	%	TOTAL
1982			64	100									64
1985			64	100									64
1988			60	93.8	4	6.3							64
1991	1	1.6	63	98.4									64
1994	25	19.5	95	74.2	8	6.3							128
1997	33	25.8	77	60.2	16	12.5	1	0.8	1	0.8			128
2000	46	35.9	60	46.8	16	12.5			5	3.9	1	0.78	128
2003	45	35.2	59	46.1	17	13.3	1	0.8	5	3.9	1	0.8	128
2006	57	44.5	32	25	37	28.9			2	1.6			128

Fuente: Elaboración propia: Instituto Federal Electoral, Coordinación de Asuntos Internacionales, 2008.

## Gráfica 2. Porcentaje de representación política en el Senado 1982-2006



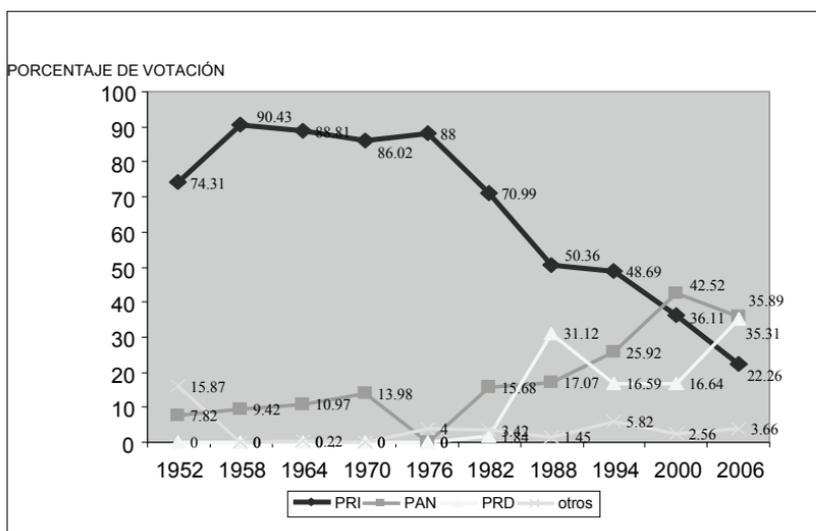
Fuente: Lujambio, Alonso (2000). Actualización por parte de la Coordinación de Asuntos Internacionales, Instituto Federal Electoral (2008).

La alternancia en la presidencia de la república en 2000 constituyó un parte aguas en la historia política del país. Por primera vez, se transmitía pacíficamente el poder a través de elecciones libres y transparentes. La oposición le ganó al partido que había estado en el poder durante 70 años, y éste aceptaba pacíficamente la derrota. Llegar a ese estadio en la vida política de México tiene una importante explicación en la serie de reformas electorales que dieron inicio en 1977.

En la Gráfica 3 se puede observar la evolución y la pluralidad del voto a partir de las reformas electorales. El andamiaje institucional y el acuerdo político creado a lo largo de casi 30 años, período en el cual se desarrollan las reformas electorales, le dieron a México la fortaleza para procesar pacífica y democráticamente la alternancia

en el poder. Esto constituye un hecho sin precedentes en la historia política del país.

**Gráfica 3. Porcentaje de votación por partido en elecciones presidenciales 1952-2006**



Fuente: Lujambio, Alonso (2000). Actualización por parte de la Coordinación de Asuntos Internacionales, Instituto Federal Electoral (2008).

Pero las reformas y el método político para crearlas no solamente le han otorgado este importante dividendo a la estabilidad política de México, sino que además, han posibilitado que el país pueda procesar pacíficamente elecciones cerradas y altamente competidas. Tal es el caso de las elecciones presidenciales en 2006 donde la diferencia fue de 0.58% de la votación.

Este fenómeno político ha traído como consecuencia una nueva discusión para renovar y actualizar la legislación electoral que venía regulando las elecciones desde 1996. La reforma de 1996 estuvo vigente en las elecciones legislativas de 1997 y 2003 y en las elecciones

presidenciales de 2000 y 2006. Dicha legislación presentaba rezagos, cuya importancia, en el contexto de una competencia electoral cerrada, adquiere un significado mayor que si la diferencia en la elección presidencial hubiera sido por un margen más amplio. Ante ello, los partidos políticos y el gobierno acordaron revisar y ajustar la legislación en el marco de la reforma electoral de 2007 y 2008.

### **III. La reforma electoral en México 2007-2008**

Como hemos visto, las reformas electorales han respondido a las necesidades del contexto político buscando el fortalecimiento de instituciones y de procedimientos en la organización electoral. Los temas de la agenda electoral en las distintas reformas han evolucionado, haciéndose cada vez más complejos y sofisticados.

Hemos avanzado en el mejoramiento de la organización electoral para garantizar elecciones limpias y transparentes alejando el fantasma del fraude, incluso en elecciones con resultados estrechos. La elección presidencial de 2006 puso a prueba todo el andamiaje institucional que construimos en los últimos 30 años. Nuestro sistema se cimbró, pero no se quebró. Garantizó la estabilidad política de nuestra democracia aun en condiciones de extrema competencia y de resultados estrechos.

Después de las elecciones de julio de 2006, los actores políticos acordaron llevar a cabo la séptima reforma electoral. Siguiendo casi el mismo modelo que sus antecesoras, hubo cambios a la Constitución Política y profundas transformaciones en la legislación reglamentaria (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE).

La reciente reforma es muy compleja y detallada, sin embargo, podríamos agruparla en cuatro temas fundamentales:

#### **1. Organización y funcionamiento de los partidos políticos:**

- Procuración de la paridad de género en la integración de los órganos de dirección y en la postulación de candidatos a cargos de elección popular, aumentando la cuota de 30% al 40% para las mujeres.

- Obligaciones en materia de transparencia. Se garantiza el derecho de acceso público a la información financiera de los partidos en cualquiera de sus órganos en los últimos cinco años.
2. Financiamiento y fiscalización de los partidos, las campañas y precampañas.
    - Reducción del volumen del financiamiento público. Ahora el cálculo se hace sobre el número de empadronados por el 75% del salario mínimo vigente en la capital del país, y no por el número de partidos legamente registrados.
    - Fortalecimiento del sistema de fiscalización. La autoridad electoral encargada de fiscalizar los recursos de los partidos, el IFE, no estará limitada en el desempeño de sus atribuciones por los secretos bancario, fiscal o fiduciario. Además, se abre un amplio capítulo en materia de informes y transparencia en el manejo de los recursos de los partidos.
  3. Reglas para la competencia electoral y condiciones de equidad.
    - Regulación de las precampañas intra e interpartidista en lo que concierne a los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular. No pueden durar más de 60 días, y cuando la elección es sólo para diputados, no más de 40 días.
    - Reducción de los periodos de campaña. Para elecciones generales, la duración será de 90 días, pues con anterioridad superaban los 160. Cuando haya una elección sólo para diputados las campañas tendrán una duración de 60 días.
    - Prohibición de contratar o adquirir tiempos en radio y televisión para transmitir propaganda con fines electorales.
    - Suspensión de propaganda gubernamental durante los periodos de campaña.
  4. Organización y atribuciones del IFE.
    - Autoridad única para administrar el tiempo del Estado en radio y televisión para fines electorales.

- Comprende también la administración y distribución de tiempos para elecciones locales y el que requieran las autoridades electorales de las 32 entidades federativas del país.
- Potencialmente participar en la organización o coorganización de las elecciones de las 32 entidades federativas y de los más de 2400 municipios que tiene el país. Esto se hará a petición de las partes.
- Se amplía el poder de sanción del IFE. Ahora la ley especifica y amplía el número de sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales, es decir, no sólo partidos y candidatos sino también aspirantes, precandidatos, ciudadanos y cualquier otra persona física o moral, autoridades o servidores públicos y concesionarios de radio y televisión. Asimismo, la ley enlista el tipo de infracciones en que puede incurrir cada uno de ellos y el tipo de sanciones que resultan aplicables en cada caso.

#### **IV. Consideraciones finales**

Las reformas electorales en México han cumplido un papel transformador del sistema político. Han cambiado radicalmente las vías de acceso a cualquier cargo público. Ahora, quien gobierna en cualquiera de las instancias del poder público debe su acceso al voto de los ciudadanos que en elecciones libres y transparentes selecciona al candidato y partido de su preferencia.

Las elecciones en México han cumplido con un rol civilizador de nuestra sociedad, eleva los costos a los violentos. Las elecciones son una apuesta colectiva a rescatar el derecho individual de participar y definir el futuro de la colectividad.

El esfuerzo de México por construir su democracia no ha sido fácil ni lineal, ni en ascenso permanente. Ha habido avances, retrocesos y fuertes desafíos como los que hoy se enfrenta con la última reforma recién aprobada. Nuestros temas de discusión ya no son el fraude electoral, la limpieza de las elecciones o el uso de la tecnología. Nuestros temas de discusión hoy están centrados en la transparencia

de los dineros en la política y en el uso equitativo de los medios de comunicación. Hay tres valores que gravitan en el diseño de la actual reforma: amplio consenso, mejorar la equidad en la contienda política y sobre todo, mejorar la civilidad.

Desde una perspectiva amplia sobre el poder, el tema electoral no resuelve todos los problemas de la democracia. Las elecciones democráticas resuelven un problema central del poder: quién debe gobernar. La base de legitimidad de un gobierno se encuentra en el voto ciudadano ejercido de manera libre y procesado de manera imparcial. Con frecuencia suele pedirse al tema electoral que resuelva los problemas de gobernabilidad democrática y de la democracia en general como forma de vida. Por ello, hay que acotar los límites y alcances de las elecciones; éstas resuelven la legitimidad de origen, pero la legitimidad del ejercicio del poder lo resuelven los gobiernos en acción, a través de los representantes electos democráticamente.

La reforma electoral trabaja para actualizar los mecanismos, procedimientos y reglas del juego político, de tal manera que renueva la legitimidad de origen y la ley electoral. Asimismo, es un ejercicio permanente que técnicamente evalúa la infraestructura electoral y las condiciones de la competencia, considerando el contexto social y la correlación de fuerzas políticas.

## **Bibliografía**

- Aguilar Camín, Héctor. *México: La ceniza y la semilla*. Cal y Arena, México, 2000.
- Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro y Woldenberg José. *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena, México, 2000.
- Huntington, Samuel. *La Tercera Ola. La democratización a finales siglo XX*. Paidós, Argentina, 1991.
- Lujambio, Alonso. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Océano, México, 2000.

Montero, Gibbran y Mendoza, Minerva. *Tesis: Evolución y retos de la observación electoral internacional. El caso de México y el proceso electoral federal 2006*. UNAM y FCPyS, México, 2008.

Reynolds, Andrew et al. “Los sistemas electorales de 213 países independientes y territorios asociados”. En: *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*. Instituto Federal Electoral, Institute for Democracy and Electoral Assistance y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suecia, 2006.

# La reforma electoral en Panamá

*Harry Brown Araúz\**

## Introducción

En la academia es sobradamente conocida la premisa duvergeriana de que el sistema electoral influye mecánicamente en el sistema de partidos. El gran alcance de esta premisa no riñe con su sencillez: “el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos (bipartidismo) (Duverger, 1976)”, por consiguiente, la representación proporcional conduce a un sistema pluripartidista.

Para abordar y entender la reforma electoral en Panamá la lógica debe ser la contraria a la de Duverger. Es decir, se partiría de que son las características del sistema de partidos previo al diseño del sistema electoral las que influyen importantemente en sus características. La premisa sobre la que descansa este enfoque, en palabras de Colomer (2005), es igualmente contundente y sencilla: “el grande preferirá lo pequeño y el pequeño preferirá lo grande”. Sabiendo que las circunscripciones de magnitud y tamaño pequeño y los parlamentos poco poblados favorecen a los partidos mayoritarios, pues lógicamente esas serán sus características favoritas a la hora de negociar o imponer las normas que regirán la actividad electoral.

Hay otra premisa fundamental para dilucidar los avances, estancamientos y cambios en las legislaciones electorales. Usualmente las reformas profundas son producto de crisis en el sistema de representación o de que los partidos mayoritarios vislumbren la posibilidad real de perder su dominio (García Díez, 2001). En otras palabras, la reforma la hace quien puede hacerla, no para que haya varios ganadores, sino más bien para repartir una posible derrota. En el caso panameño es claro que la evolución y posterior estancamiento

---

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Asesor de gobernabilidad del Programa de las Naciones Unidas (PNUD) Panamá. Autor de numerosos artículos en el tema de elecciones y partidos políticos en Panamá.

de los procesos de reforma están ligados a la presencia de partidos mayoritarios aventajados que tienen muy poco interés en cambiar las reglas del juego, si no es que pretenden ajustarlas aún más para consolidar o aumentar su primacía.

## **I. Contexto político**

Con la invasión estadounidense en diciembre de 1990 Panamá instauró su actual régimen democrático. Sin embargo, la trascendencia de este evento no propició el surgimiento de nuevos partidos políticos que encabezaran el proceso de transición y consolidación democrática. Con la excepción de los cuatro primeros años luego de la instauración, cuando el Partido Demócrata Cristiano (PDC) contaba con la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, durante toda la década de los noventa el Partido Revolucionario Democrático (PRD) y el Partido Arnulfista (PA) encabezaron el sistema de partidos y alternaron en el órgano ejecutivo. Precisamente fueron estos dos partidos los que encabezaron el sistema de alianzas de la segunda mitad de la década de los ochenta, siendo el PRD el partido del régimen autoritario militar y el PA su principal opositor.

Las características fundamentales del sistema electoral panameño están plasmadas en la Constitución de la República desde 1983, y fueron negociadas por el régimen autoritario con los partidos de oposición de entonces. El aspecto más detallado es el diseño de las circunscripciones electorales, aunque lo estipulado deja suficiente margen de acción para reformar sustancialmente el sistema desde el Código Electoral<sup>1</sup>. Se trató, hasta la reforma de 2006, de un sistema electoral presidencial a una sola vuelta y simultánea con las elecciones legislativas; veintisiete circunscripciones uninominales y catorce plurinominales para la elección de diputados, 39 de esas circunscripciones eran pequeñas y dos eran medianas; una fórmula electoral Hare que otorga el residuo a los individuos más votados (que suelen ser candidatos de los partidos que ganaron el cociente) y listas

---

1 Hay tres maneras de hacer cambios constitucionales en Panamá: mediante la instauración de una asamblea constituyente; mediante referendo y mediante la aprobación de dos Asambleas Nacionales consecutivas de diferentes periodos.

semibloqueadas. Este sistema electoral funciona de facto como si todas las circunscripciones fueran uninominales, y tiene un muy marcado sesgo mayoritario que favorece a los partidos grandes y penaliza fuertemente a los pequeños (Brown Araúz, 2007, 91 p.). Las tablas 1, 2 y 3 muestran la desproporcionalidad comparada del sistema electoral panameño, las tasas de ventaja que otorga el sistema y el decrecimiento del número efectivo de partidos.

**Tabla 1.**  
**Proporcionalidad de los sistemas electorales de Panamá, Costa Rica y Guatemala**

PAÍS	PROPORCIONALIDAD
Panamá (2004)	4.97
Costa Rica (2002)	2.01
Guatemala (2003)	2.24

Fuente: Brown Araúz (2007).

**Tabla 2.**  
**Tasas de ventaja obtenidas por los partidos políticos panameños en las elecciones legislativas de 1994, 1999 y 2004 (%)\*.**

PARTIDO	TASA DE VENTAJA		
	1994	1999	2004
PRD	2.6	1.5	1.4
PDC**	0.2	0.8	0.2
MOLIRENA	0.6	0.6	0.6
MORENA	0.2	0.4	---
Movimiento Papa Egoró	0.9	---	---

Partido Arnulfista	1.4	1.2	1.1
Partido Liberal Auténtico	0.5	---	---
Partido Solidaridad	1.0	1.0	0.7
Partido Renovación Civilista	0.5	0.4	---
Partido Liberal Nacional	---	0.7	0.7
Cambio Democrático	---	0.5	0.5

Fuente: Brown Araúz (2007).

\* Incluye solamente a partidos que obtuvieron representación legislativa.

\*\* En el 2003 pasó a llamarse Partido Popular.

**Tabla 3.**  
**Número efectivo de partidos electorales y  
legislativos en Panamá**

N	1994	1999	2004	MEDIA
NEP Presidenciales	5.55	4.73	3.32	4.53
NEP Legislativos	4.33	3.26	2.92	3.50

Fuente: Brown Araúz (2007).

## **II. Las reformas electorales en Panamá**

Desde 1993 en Panamá se han efectuado cuatro reformas electorales. Según el Magistrado Eduardo Valdés Escoffery (2001), la filosofía del Tribunal Electoral de Panamá (TEP) es “los temas calientes hay que discutirlos en momentos fríos”, por lo que después de cada proceso electoral el TEP convoca e instala una Comisión de Reformas Electorales que acuerda modificaciones al Código Electoral que serán propuestas a la Asamblea Nacional de Diputados.

La Comisión de Reformas Electorales está integrada por un representante del órgano Ejecutivo, uno del órgano Judicial, uno del Legislativo y uno de la Fiscalía Electoral. También asiste un representante por cada partido político legalmente constituido, todos con voz y voto. Hasta el año 2002 la sociedad civil participó sólo con derecho a voz, dándosele por primera vez derecho a voz y voto en 2005 a sus dos representantes (uno por las instituciones académicas y otro por las organizaciones no gubernamentales). La Comisión es presidida por los magistrados del TEP.

## **A. La reforma de 1993**

La reforma de 1993 se logró en medio de un ambiente de gran fluidez política. El partido de gobierno no tenía mayoría en la Asamblea Legislativa y el principal partido de la oposición tampoco<sup>2</sup>. El nuevo Código Electoral regiría las primeras elecciones libres y competitivas del país en muchos años, con las que finalmente concluiría el proceso de instauración de la democracia. El entusiasmo propio de los nuevos comienzos propició la inscripción de 22 partidos políticos que presentaron siete candidatos presidenciales. Algunas de las más importantes reformas fueron las siguientes.

### **A.1. La boleta única**

Esta ha sido una de las reformas más importantes. Anteriormente se utilizaba una boleta por cada partido político, lo que facilitaba irregularidades como la desaparición de las boletas de los adversarios. La reforma consistió en que se utilizara solamente una boleta para cada tipo de elección en la que aparecerían todos los candidatos de todos los partidos políticos.

Inicialmente los partidos se opusieron a esta reforma, pero gracias al liderazgo del Tribunal Electoral finalmente fue aprobada, dándose un importante paso hacia la fiabilidad de las elecciones panameñas.

---

2 De 1990 a 1994 la mayoría legislativa la tuvo el PDC. Este partido era aliado del gobierno, pero en 1991 fueron expulsados. Aunque tenía muchos menos legisladores, el PRD era considerado el principal partido opositor al Partido Panameñista por el antagonismo histórico entre ellos.

## A.2. Fórmula de representación proporcional

La fórmula electoral para convertir en escaños los votos emitidos en las circunscripciones electorales, fue también uno de los asuntos fundamentales del sistema que se modificó. Se mantuvo la fórmula de cuotas Hare y los partidos que obtenían cociente no participarían en la repartición por medio cociente, lo cual promovería y beneficiaría a los partidos medianos. Sin embargo, la decisión más importante fue otorgarle el residuo a los individuos y no a los partidos, es decir, se abrió la posibilidad de otorgar voto preferencial. Esto representaba una vuelta a las fórmulas que se utilizó en Panamá entre los años 1958 y 1968. Con ella se beneficia a los partidos mayoritarios, se promueve el personalismo, se debilita la disciplina partidista y se obstaculiza la creación de identidades colectivas e ideológicas de los partidos<sup>3</sup>.

## A.3. Decisiones en las corporaciones electorales

Se decidió que en las juntas de escrutinio sólo tuvieran derecho a voz y voto los funcionarios del TEP. De esta manera se puso coto a que los candidatos con más jurados en las mesas tomaran las decisiones o a la creación de mayorías circunstanciales para legitimar componendas que atentaban contra la democracia y favorecían intereses particulares.

## A.4. Traspaso de la Fuerza Pública

Reproduciendo la norma de Costa Rica, seis días antes de las elecciones y hasta la proclamación del nuevo Presidente, la Fuerza Pública pasa a estar bajo el mandato del TEP. Con esta medida se evita que los uniformados sean manipulados por el gobierno de turno.

---

3 Para detalles generales sobre los efectos del sistema electoral panameño y, en particular de esta fórmula electoral, véase Brown Araúz (2007).

## **B. La reforma de 1997**

Las reformas electorales aprobadas en 1997 fueron discutidas, entre otros, con 12 partidos políticos legalmente reconocidos; 5.6 de ellos considerados importantes según el cálculo del número efectivo de partidos presidenciales (Brown Araúz, 2007). La Presidencia de la República la ocupaba un miembro del PRD. En la Asamblea Legislativa el PRD tenía 49.3% de los escaños y, aliado con el Partido Solidaridad, lograron una estable mayoría absoluta. Las reformas electorales más importantes de ese año fueron las siguientes.

### **B.1. Subsidio electoral**

Se decidió otorgar dineros públicos a los partidos políticos y a los candidatos independientes. La norma destina 1% de los ingresos corrientes del Gobierno Central, que en 1999 fueron 15,349,000 dólares, en 2004 fueron más de 19 millones de dólares y se proyecta que en 2009 podrían ser más de 42 millones de dólares. De ese monto, 40% se desembolsa antes de las elecciones de manera equitativa para la realización de convenciones, elecciones internas (10%) y gasto publicitario electoral (30%). El 60% restante se desembolsa en cinco anualidades y el monto se divide proporcionalmente según la cantidad de votos obtenidos en las elecciones. Estos dineros deben utilizarse para garantizar la presencia física del partido en todo el país, 25% debe utilizarse para capacitación política de los miembros. De ese porcentaje 10% debe ser utilizado para la capacitación de las mujeres miembros de los partidos.

### **B.2. Suplentes personales**

Anteriormente los suplentes a diputado podían ser votados independientemente de sus principales. De allí que no fuera raro que un legislador llegara a la Asamblea con el suplente de su principal adversario interno, con lo que la relación entre ambos individuos podía ser complicada. Con suplentes personales, cuyo resultado electoral está ligado indefectiblemente al del candidato principal, este otro foco

de fricción entre copartidarios fue eliminado, beneficiándose hasta cierto punto los partidos y sobre todo el funcionamiento de la Asamblea Legislativa. Asimismo, con esta norma no se llevó al extremo el personalismo y la competencia interna entre copartidarios propiciada por la adopción del voto preferencial en 1993.

### B.3. Obligatoriedad de las “primarias” presidenciales

Hasta la adopción de esta norma los candidatos presidenciales eran elegidos internamente por medio de un procedimiento indirecto, el de las Convenciones Nacionales. Aunque democrático, esta manera de elección da mayor margen de maniobra a las cúpulas partidistas que buscan manipular la elección de candidatos. Con las primarias se profundizó la democracia interna y se propició un poco más la circulación de las elites internas. Solamente el partido que postula a la presidencia a uno de sus miembros estaría obligado a realizar primarias, en tanto que los partidos aliados sólo debían ratificar en Convención al candidato. Igualmente, los candidatos a vicepresidente debían ser ratificados por la Convención del partido que postularía a uno de sus miembros a presidente. Los demás cargos sometidos a elección popular no serían seleccionados obligatoriamente por primarias, aunque nada le impedía a los partidos aplicar este procedimiento.

### B.4. Aumento del porcentaje de adherentes para legalizar partidos

Anteriormente, el porcentaje de adherentes necesarios para inscribir un partido era de 3% del padrón electoral. Esta cifra se aumentó a 5% en un padrón electoral en crecimiento. Evidentemente, no conformes con los efectos mecánicos que les favorecían, los partidos mayoritarios buscaban otras maneras político administrativas de afianzar su situación dentro del sistema de partidos.

### **B.5. Cuota de participación de mujeres**

Por primera vez en la legislación electoral panameña se establece una representación mínima de mujeres en las elecciones internas y en las listas electorales nacionales que presenten los partidos. La cuota se fijó en 30%. Sin embargo, la norma es totalmente inocua o, en el mejor de los casos, imperfecta, al estipular que en los casos en que no se alcance la cuota el partido podrá completar las listas con otros de sus miembros.

### **B.6. Regulación de la propaganda electoral y las encuestas de opinión**

Por primera vez se reglamentaron las sanciones y las prohibiciones en esta materia, basados en el respeto al medio ambiente, a que no hubiera anonimato y que se respetara la moral y la dignidad de las personas. Asimismo, con el fin de evitar la manipulación de la voluntad electoral de la ciudadanía, se establecieron requisitos técnicos estándar para las firmas encuestadoras que realizaran y publicaran encuestas de opinión electoral en el país, además de que se prohibió la publicación de resultados de las encuestas diez días antes de la realización de las elecciones.

## **C. La reforma de 2002**

Fueron ocho partidos (el número efectivo de partidos era de 4.73) los que discutieron en la Comisión de Reformas Electorales y, a través del TEP, propusieron a la Asamblea Legislativa las reformas al Código Electoral. Esta Asamblea estaba dominada por la oposición.

### **C.1. Fórmula electoral en los circuitos plurinominales**

Ante la gran desproporcionalidad del sistema electoral panameño, se intentó paliarla limitando la adjudicación de escaños a un partido político a un máximo de 50%. Se pretendía también que esta medida facilitara las alianzas electorales, principalmente en las elecciones

legislativas. Aunque para los partidos pequeños la diferencia entre obtener uno o ningún legislador podría significar la vida misma de la organización, esta norma no tuvo ningún efecto en la proporcionalidad del sistema.

## C.2. Porcentaje para la extinción y formación de partidos políticos

Con el fin de promover la inscripción de nuevos partidos y flexibilizar su subsistencia, la cantidad de adherentes y votos necesarios se redujo de 5% a 4% en ambos casos. Sin tener en cuenta que la reducción es mínima, con un electorado creciente el número absoluto necesario no decreció mucho. Como se verá más adelante, la desproporción, escasez de partidos nuevos –sobre todo alternativos- y la extinción de partidos merece cambios estructurales y no cosméticos.

## C.3. Divulgación del origen de los fondos de los partidos políticos

Ante uno de los temas más sensibles para la opinión pública en materia electoral, la Comisión de Reformas Electorales decidió por mayoría –así lo aprobó la Asamblea Legislativa- que la información sobre el origen de los fondos de los partidos políticos fuera revelada, manejada y utilizada confidencialmente por el TEP, sólo para determinar que no se está violando la ley.

## C.4. Primarias opcionales

La Comisión de Reformas Electorales aprobó mantener la obligatoriedad de las primarias para elegir los candidatos presidenciales y las legislativas como optativas. Sin embargo, en la Asamblea Legislativa se estipuló la opcionalidad de las primarias. Sin el voto de los legisladores del opositor partido mayoritario en la Asamblea, el PRD, no habría sido posible la aprobación de la norma. No obstante, este partido continuó realizando primarias para todas sus postulaciones.

## **D. La reforma de 2006**

En relación al 2002 se mantuvo la cantidad de partidos, aunque el número efectivo de partidos se redujo aún más a 3.32. Esta fue la primera Comisión de Reformas Electorales en la que participaron con voz y voto miembros de la sociedad civil. Uno de sus representantes provino de las instituciones académicas y otro de las organizaciones de derechos humanos, sindicatos, organizaciones empresariales y de abogados.

### **D.1. Modificación de los circuitos**

Atendiendo al cambio hecho en la Constitución de noviembre de 2004 que redujo y fijó en 71 el número de diputados en la Asamblea Nacional, fue aprobada una reforma que modificó levemente el diseño de algunos circuitos electorales. Las provincias de Chiriquí, Veraguas y Los Santos, además del circuito 8.1 en Panamá Oeste, perdieron cada uno un diputado. Otros tres fueron eliminados en el Distrito Capital de Panamá.

### **D.2. Obligatoriedad de las elecciones primarias**

Se volvió a la norma de 1997 en la que se estipulaba la obligatoriedad de realizar elecciones primarias para los partidos que postularan a Presidente de la República a uno de sus miembros. Se incluyó la posibilidad de realizar elecciones primarias “interpartidarias”, es decir, primarias en la que participen diferentes partidos para elegir un candidato presidencial que represente a todos. Las primarias para la postulación a otros cargos se mantuvieron como opcionales.

### **D.3. Reglamentación de la revocatoria de mandato**

La revocatoria de mandato estaba concebida en la Constitución y algunos partidos políticos también la tenían en sus estatutos. El nuevo Código Electoral detalla las causales de revocatoria de mandato a individuos electos mediante sufragio popular. Igualmente

estableció que, en el caso de las personas electas como candidatos “independientes”, es necesario que el 30% de los electores de la circunscripción soliciten la revocatoria y que vote al menos el 50%.

#### D.4. Libre postulación para el cargo de diputado

Se abrió la posibilidad de que se presenten candidatos a diputado fuera de los partidos políticos. Para postularse deben coleccionar la firma de 4% de los electores de la circunscripción en la que pretenden postularse. Estas personas no deben estar inscritas en ningún partido político. Si tomamos en cuenta que además los libros de inscripción son fijos y que el tiempo para inscripciones de este tipo está muy acotado, la presentación de candidaturas fuera de los partidos es difícil.

#### D.5. Cambio en la fórmula electoral y control del financiamiento privado

Estas dos importantes reformas fueron aprobadas en la Comisión de Reformas Electorales, pero no en la Asamblea Nacional de Diputados. La fórmula electoral daría el residuo solamente a los partidos que obtuvieran el cociente y el medio cociente, ahogando aún más a los partidos pequeños. Por otro lado, la Comisión trabajó en una fórmula para calcular y establecer un máximo de gasto en las campañas electorales –bastante generoso– para todos los cargos, además de la obligatoriedad de informar públicamente su procedencia.

### **III. Perspectivas de las reformas electorales en Panamá**

Como se ha podido ver, Panamá ha logrado instituir un mecanismo permanente y efectivo para reformar la legislación electoral. Es muy positivo que no haya hecho falta que el sistema político entre en crisis para plantearse reformar las normas electorales. Es más, es justo decir que las características fundamentales del sistema electoral panameño han dado al país estabilidad política o, si se prefiere, gobernabilidad, pero el precio pagado para lograr este caro objetivo ha sido la estrechez de la representatividad del sistema político

(Brown Araúz, 2005b). Por lo tanto, el reto para las próximas reformas electorales en Panamá es, pues, mejorar la representatividad del sistema abriéndolo, sin poner en peligro la gobernabilidad.

Quizás de manera menos clara, el recorrido hecho a las reformas electorales panameñas evidencia que quizás cada vez más las innovaciones han estado más dirigidas a aspectos secundarios del régimen electoral y que en algunos casos se está dando vueltas sobre lo mismo. En 1993 se tocaron dos asuntos fundamentales para cualquier sistema electoral: la utilización de la boleta única y la asignación de residuos a los candidatos más votados. En 1997 se hizo otra modificación a la boleta de votación que perfeccionaba la de 1993, además de decidir dar dineros públicos para el funcionamiento de los partidos, hacer obligatorias las primarias y bosquejar una ley de cuotas para la participación de las mujeres. Estas reformas de 1997 fueron importantes y reflejan la intención real de profundizar la democracia en el país, aunque hay que tener presente que se trató de elementos secundarios para un sistema electoral<sup>4</sup>.

A partir de 2002 las medidas fueron un poco más temerosas: no más de 50% de legisladores para un partido en una circunscripción (hay que tener en Panamá más del 90% de las circunscripciones son pequeñas para hacerse una idea de la futilidad de esta medida) y los fondos de las campañas serían revelados sólo al TEP. En 2006 se volvieron a hacer obligatorias las primarias y se estipularon las postulaciones a diputado fuera de los partidos políticos.

Es evidente que los aspectos fundamentales del sistema –fórmula electoral para la elección de presidente y diputados; tamaño y magnitud de las circunscripciones; listas electorales y barreras legales- no han sido realmente modificados. No se trata de que necesariamente haya que hacer reformas profundas, es sabido que cada actor socio-político valora esta necesidad según el lugar que ocupa en el sistema político, pero sí es un hecho que no se han dado grandes cambios.

---

4 La mayoría de los académicos del mundo coinciden en que los aspectos centrales de un sistema electoral son: la fórmula electoral para convertir los votos en escaños, el tamaño y magnitud de las circunscripciones, el diseño de la boleta de votación y el umbral electoral.

Precisamente, el futuro y valoración de las reformas electorales en Panamá sería influido por las expectativas y manejo técnico que de este asunto tienen los actores sociopolíticos. El tropiezo entre estos aspectos puede llevar a promover reformas ambiguas y hasta contradictorias. Un buen ejemplo es la insistencia en reducir o fijar el tamaño de la Asamblea Nacional de Diputados y, al mismo tiempo, y sin siquiera sospechar la relación entre una cosa y otra, pretender que el sistema electoral fuera más proporcional. Hasta que los legítimos intereses políticos llevados a la arena electoral no sean acompañados con nociones de ingeniería constitucional, será muy difícil aprovechar los espacios de reforma y obtener un régimen que realmente sea la vía de conseguir representación política.

Aunque lo recién dicho es sin duda relevante, la variable más importante a tener en cuenta para atisbar el futuro de las reformas electorales en Panamá es la evolución del sistema político panameño. El sistema de partidos panameño ha ido cambiando sostenidamente partiendo de una situación de fluidez, pasando por un sistema de pluralismo moderado, hasta acercarse a un sistema bipartidista (Brown Araúz, 2007). No obstante, el potencial desvío de 2004 (Brown Araúz, 2005a), que implicó el descalabro del Partido Panameñista, el segundo partido político más importante del país, en la elección presidencial y el nada despreciable crecimiento del PRD, al menos abren la posibilidad de especular sobre si Panamá se encamina a tener un sistema de partido predominante, sin siquiera haber pasado por el bipartidismo.

Incluso sin llegar a este extremo, que es puramente especulativo aunque basado en tendencias según datos electorales, la expectativa del partido mayoritario de obtener un amplio apoyo de los votantes y tener al menos la minoría más grande en la Asamblea Nacional, restringe casi definitivamente en el corto plazo las posibilidades de reformas fundamentales en Panamá. Ciertamente, las reglas electorales las cambia quien puede hacerlo, si es que dejan de convenirle.

## **Bibliografía**

- Brown Araúz, Harry. (2005a). “Las elecciones desviadas de Panamá 2004”. En: *Nueva Sociedad*, núm. 195, 4-17 pp.
- \_\_\_\_\_ (2005b). “Elementos para un marco estratégico de reformas electorales en Panamá”. En: *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 5, 155-194 pp.
- \_\_\_\_\_ (2007). *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista*. Ciudad de Panamá. Fundación Friedrich Ebert.
- Colomer, Josep (2005). “It’s parties that choose electoral Systems (or, Duverger laws upside down)”. En: *Political Studies*, núm. 53, 1-21 pp.
- Duverger, Maurice (1976). *Los Partidos políticos*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.
- García Díez, Fátima (2001). “The emergence of electoral reforms in contemporary Latin America”. *Working Paper*, núm. 191, Barcelona, ICPS.
- Valdés Escoffery, Eduardo (2001). *Antecedentes históricos del proceso de reforma electoral en Panamá (1990-2000)*. Ciudad de Panamá. Tribunal Electoral.



# Reforma electoral en Perú

*Fernando Tuesta Soldevilla\**

## I. Contexto político

En el último cuarto de siglo, en el Perú se han producido tres grandes reformas político- electorales que han trastocado el edificio institucional. Estas reformas se han visto básicamente plasmadas en las Constituciones de 1979 y 1993 y en sus respectivas leyes orgánicas. La primera se dio en el contexto de la transición democrática (1968-1980), la segunda, bajo el régimen autoritario de Fujimori (1992-2000) y la tercera a la caída de Fujimori y la transición democrática (2000-2001).

La primera gran reforma que se plasmó en la Constitución de 1979, es el resultado de una Asamblea Constituyente como parte del llamado Plan de Transferencia a la Civilidad propuesto por los militares. Dicha transición controlada tuvo, sin embargo, la característica de incorporar a los partidos políticos, antes excluidos, en medio de un diseño de la centralidad del Estado. Si bien gran parte del texto constitucional fue aprobado por amplia mayoría, ésta se sustentó en el acuerdo del Partido Aprista y el Partido Popular Cristiano, con la oposición de los varios partidos de izquierda. El texto constitucional incorpora, por primera vez, a los partidos políticos como canalizadores de la participación política.

La crisis económica, el embate terrorista encabezado por Sendero Luminoso y el creciente avance del narcotráfico, combinado con gobiernos fracasados, crearon las condiciones para el desplome del sistema partidista y el ascenso de Alberto Fujimori, que lideró un golpe de Estado el 5 de abril de 1992.

---

\* Politólogo, Director del Instituto de Opinión Pública, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

El régimen autoritario desarrolló reformas económicas de corte neoliberal, que tuvieron éxito en estabilizar la economía y posteriormente construir un diseño con la centralidad en el mercado. Esta reforma económica estuvo acompañada de la reforma política que se plasmó en la Constitución de 1993, originada en un Congreso Constituyente, en donde no participaron varios partidos políticos (APRA, AP e IU). La Constitución fue impuesta por el fujimorismo que tenía adelante a una precaria oposición y una mayoritaria opinión pública que se rendía ante un presidente en cuyo gobierno se había capturado a Abimael Guzmán y derrotado a Sendero Luminoso. La reelección presidencial y el unicameralismo fueron las reformas político electorales más destacadas.

Finalmente, a la caída de Fujimori, se realizaron varios cambios constitucionales, entre los que se encontraba la eliminación de la reelección presidencial inmediata. Asimismo, se dejó atrás la circunscripción electoral única, para pasar a circunscripciones de ámbito departamental. Posteriormente, se promulgó la primera ley de partidos políticos.

En consecuencia, no es posible mirar las reformas sin dejar de observar el tipo de régimen que la desarrolló y la implementó. Justamente esta confusión ha llevado a que a la caída del fujimorismo, se plantee el regreso a la Constitución del 79, porque la actual nació bajo el manto del fujimorismo, sin separar la reforma del régimen político. El presente trabajo tratará de mostrar este derrotero con precisión.

## **II. El sistema electoral**

El sistema electoral peruano ha estado construido sobre la base de una serie de reformas que no han tenido claridad, tanto en los medios como en los objetivos. Si un sistema electoral requiere cumplir con criterios que permitan la gobernabilidad y la representación, el peruano se inclinó exclusivamente en el último aspecto, dejando de lado el primero. Para mayor claridad veamos de cerca el sistema electoral peruano.

## A. Sistema de elección presidencial

Todo sistema político presidencialista posee dos sistemas electorales (presidencial y parlamentario) que se relacionan entre sí. En Perú, desde 1931, las elecciones presidenciales y parlamentarias se realizan el mismo día. Gracias a que el Parlamento se elige en su totalidad (120) y no parcialmente, existe un mayor grado de simultaneidad electoral. Esta favorece la creación de mayorías en sistemas presidenciales, debido a los efectos del voto inercial, que hace influir el voto por el presidente sobre el de la lista parlamentaria. De esta manera, en las elecciones de 1995 el efecto fue aún mayor, en la medida que se implantaba la reelección presidencial inmediata. El partido de gobierno, Cambio 90/Nueva Mayoría, constituido fuertemente alrededor de la figura del presidente Fujimori, se vio beneficiado por esta norma, consiguiendo la mayoría absoluta en el Congreso.

Además, la elección presidencial tiene un efecto mayor sobre la parlamentaria cuando ésta se realiza bajo una circunscripción electoral única, como ocurrió en 1995 y 2000. La lista parlamentaria nacional es arrastrada por la votación presidencial sin los frenos que se presentan cuando el territorio está distribuido en varias circunscripciones electorales. La circunscripción electoral única, implementada por el fujimorismo, provoca que la elección parlamentaria se presidencialice. A la caída de Fujimori, le sobrevino la modificación de la circunscripción, pasando de la nacional o única a la de alcance departamental.

Sin embargo, si bien la simultaneidad provoca el voto de arrastre, también crea las condiciones del fraccionamiento partidario, en la medida en que el votante no conoce el resultado presidencial. De esta manera, el voto hacia los partidos que no tienen posibilidades de triunfo, se acrecienta.

Para el caso del tipo de candidatura, el formato es de una pequeña lista cerrada y bloqueada, constituida por un candidato a la presidencia y dos vice presidencias<sup>1</sup>. El elector vota por la lista y no puede hacerlo

---

1 En el Perú este tipo de lista es conocida como *Plancha Presidencial*.

de manera independiente por uno o más candidatos, como ocurrió en la legislación peruana hasta 1962.

En general la duración del mandato presidencial y la reelección están relacionadas, pues tienen que ver con el tiempo que un presidente se mantiene en el poder. En el Perú la duración del mandato cambió de seis a cinco años con la Constitución de 1979. Por lo tanto, los gobiernos nacidos desde 1980, tuvieron la duración de cinco años.

Actualmente en el Perú, la reelección es permitida pero no de manera inmediata, debe mediar un período. Sin embargo, luego del autogolpe fujimorista de 1992, la Constitución de 1993 modificó este articulado histórico para permitir la reelección presidencial inmediata, con la posibilidad de crear –como sucedió– uno de los períodos presidenciales más largos de la historia<sup>2</sup>. El efecto mayor se produjo en la disminución de la igualdad en la competencia electoral –cuando no fraude–, como ocurrió en 1995 y 2000. Difícilmente, un candidato retador puede ganarle a un presidente-candidato. En el Perú la tradición no reeleccionista confluían dos elementos de sustento: el fuerte presidencialismo, que acentuaba la necesidad de perpetuarse en el poder y los procesos electorales fraudulentos.

La reelección fue el mecanismo que utilizó el gobierno autoritario de Alberto Fujimori para mantenerse en el poder. Ello exigió, no sólo imponer reglas de juego, sino desarrollar elecciones semi competitivas y comprometer a instituciones para permitir el fraude electoral del año 2000, e intentar un tercer mandato que duró menos de cuatro meses y que terminó con su fuga al Japón en noviembre del mismo año. Una de las primeras modificaciones normativas realizadas en la transición democrática fue justamente prohibir nuevamente la reelección presidencial inmediata (artículo 1° de la Ley 27365, del 5 de noviembre del 2000).

La mayor parte de los países eligen a su presidente bajo el principio de mayoría. Este varía, sin embargo, entre los que exigen mayoría relativa o absoluta. En América Latina, Ecuador fue el primer país

---

2 Augusto B. Leguía es el presidente que más tiempo se mantuvo en el poder, once años (1919-1930). El segundo fue Alberto Fujimori (1990-2000). Terminaron sus mandatos, el primero luego de un golpe de Estado y el otro se fugó del país.

en introducir la mayoría absoluta con la segunda vuelta electoral o ballottage. Perú siguió esta postura al exigir -a partir de la Constitución de 1979 y reafirmada por lo de 1993-, una mayoría absoluta. La segunda vuelta electoral es un mecanismo que señala que si ningún candidato ha logrado superar un porcentaje de votos (generalmente, pero no siempre, mayoría absoluta), los dos más votados vuelven a candidatear a una segunda elección.

En la actualidad, y desde la década del ochenta, en casi todos los países de América Latina se aplica este sistema. El método se ha vuelto muy popular, pero se diferencia del modelo europeo, pues se trata de sistemas presidencialistas, aplicándose el ballottage sólo a la elección del presidencial y no así a la elección del parlamento. La intención que impera en nuestra región, es dotar a la presidencia de un incuestionable respaldo mayoritario.

En el Perú post militar hemos tenido seis elecciones presidenciales con experiencias distintas de segunda vuelta. En 1980 no se aplicó la norma por acuerdo plasmado en la Constitución de 1979. En las elecciones de 1985, 1995 y 2000, no hubo segunda vuelta. En el primer año citado se retiró el candidato de Izquierda Unida, Alfonso Barrantes y ganó Alan García. En 1995 Fujimori ganó con más de la mitad de los votos y en 2000 el mismo Fujimori ganó, en elecciones cuestionadas. En los tres casos en que sí hubo segunda vuelta -Alberto Fujimori ganó a Mario Vargas Llosa, en 1990, Alejandro Toledo a Alan García, en el 2001 y el mismo Alan García, cinco años después, a Ollanta Humala-, los gobernantes electos carecieron de mayorías parlamentarias.

En consecuencia el sistema electoral presidencial, apuesta por la mayor legitimidad (representatividad) apoyándose en el ballottage. Sin embargo, el mismo no se aplica a la elección parlamentaria, cuya fecha de realización al coincidir con la primera vuelta electoral alienta el fraccionamiento y abre la posibilidad de una relación compleja entre el ejecutivo y el legislativo.

## **B. Sistema de elección parlamentaria**

La Constitución de 1993 modificó sustantivamente la representación parlamentaria. De esta manera, a partir de julio de 1995 el Congreso se convirtió en unicameral, conformado por 120 parlamentarios elegidos en circunscripción única. De un Congreso que tenía 240 congresistas<sup>3</sup> (180 diputados y 60 senadores) se pasó a uno de la mitad de tamaño, sin mediar consideraciones de representación, a tal punto que el tamaño de actual Congreso es sólo comparable con el de otros países pequeños en el mundo (Gabón, Israel, Macedonia y Senegal)<sup>4</sup>.

En 1980 un parlamentario representaba a 26,963 electores. Una década después, en 1990, la relación creció a un parlamentario por cada 41,718 electores, debido al incremento poblacional y al del número de parlamentarios. Sin embargo, en 1995, debido a los cambios producidos bajo la Constitución de 1993, la relación aumentó considerablemente a un parlamentario por cada 102,537 electores. Ahora la relación es de alrededor de 137 mil electores. Esto no sólo respondía a un crecimiento de la población sino, fundamentalmente, a la reducción del número de parlamentarios. Paradójicamente, el Perú tiene un tamaño de parlamento comparable al de 1857.

La discusión del Congreso Constituyente Democrático (CCD) –nacido después del golpe de 1992– sobre el sistema electoral, es el testimonio claro del intento de producir cambios en las reglas de juego electorales sin el concurso de la sistemática electoral comparada. No se desarrolló un diagnóstico de los efectos del sistema electoral anterior y particularmente del diseño de sus circunscripciones. Finalmente el CCD decidió sancionar la circunscripción electoral única<sup>5</sup>.

---

3 Al amparo de lo establecido en el artículo 164 de la Constitución de 1979.

4 Gabón tiene alrededor de 1,2 millones de habitantes, Israel 5,5 millones, Senegal, poco más de 8 millones y Macedonia, 2,1 millones. La población sumada de todos estos países es menor a la del Perú (alrededor de 25 millones).

5 Ocho países en el mundo: Israel, Bulgaria, Eslovaquia, Guyana, Liberia, Moldavia, Namibia y Sierra Leona. La diferencia con estos países es el tamaño pequeño de su población. Asimismo, salvo Guyana, Liberia y Namibia (Unión Parlamentaria 1992:16), el resto introduce la barrera mínima legal para el reparto de escaños, cosa que no ocurrió en el caso peruano hasta las elecciones del 2006.

Se conoce que a mayor tamaño de la circunscripción electoral, mayor es la proporcionalidad. Este tamaño tan grande de circunscripción, posibilitó la presencia de muchos partidos políticos en el Congreso, creando de esta manera un serio problema para la representación y el diálogo político. En otras palabras, el efecto político —y de alguna manera el costo— fue el fraccionamiento de la representación partidaria. Con mayor razón si esto no fue evitado por una barrera mínima legal.

A la caída del régimen autoritario encabezado por Alberto Fujimori, se produjo una serie de acuerdos que el Congreso Nacional sancionó con cambios en la Ley Orgánica de Elecciones<sup>6</sup>. Uno de ellos fue dejar atrás la circunscripción única para dar paso al diseño de circunscripciones plurinominales a nivel departamental. Aparentemente se regresaba así a la distribución de la época anterior al fujimorismo. Sin embargo, no fue así, pues se mantuvo una sola Cámara y el número de congresistas siguió siendo el mismo: 120. Esto fue así porque cambios de esta naturaleza hubieran merecido reformas constitucionales que ni el tiempo ni las circunstancias coyunturales permitieron que se dieran. Sólo años después, con motivo de las elecciones generales del 2006, se introdujo el umbral de representación del 5% a nivel nacional<sup>7</sup>.

---

6 Ley 27387, del 29 de diciembre de diciembre de 2000, modificó el artículo 21 de la Ley N° 26859, Orgánica de Elecciones: “ Los Congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y “Artículo 21.- Los Congresistas de la República son elegidos mediante sufragio directo, secreto y obligatorio. La elección de Congresistas a que se refiere el Artículo 90° de la Constitución Política del Perú, se realiza mediante el sistema del Distrito Electoral Múltiple aplicando el método de la cifra repartidora, con doble voto preferencial opcional, excepto en los distritos electorales donde se elige menos de dos congresistas, en cuyo caso hay un solo voto preferencial opcional.

Para efectos del párrafo precedente, el territorio de la República se divide en veinticinco distritos electorales, uno por cada departamento y la Provincia Constitucional del Callao. Los electores residentes en el extranjero son considerados dentro del Distrito Electoral de Lima.

El Jurado Nacional de Elecciones asigna a cada Distrito Electoral un escaño, distribuyendo los demás escaños en forma proporcional al número de electores que existe en cada distrito.”

7 Una disposición transitoria permitió que sólo para las elecciones del 2006, se aplique el 4% a nivel nacional.

En el Perú, desde 1963 se aplica como método de distribución de escaños, el de la cifra repartidora o método D'Hondt, que por su sencillez es muy usado en diversos países. En una sola operación se asignan todos los escaños. Tiene además la particularidad de premiar a la primera mayoría del partido. Bajo esta fórmula se formaron en el Perú los parlamentos hasta 1992, pero bajo circunscripciones plurinominales. A partir de ese año y hasta el año 2000, se aplicó en una circunscripción única, para regresar a la aplicación sobre circunscripciones plurinominales a partir de las elecciones del 2001.

Hasta 1980 en el Perú se elegía bajo la forma de lista cerrada y bloqueada. Esto quiere decir que el partido político seleccionaba sus candidatos y los colocaba en un orden que no se podía modificar. Pero en las elecciones constituyentes de 1978 se utilizó la forma de candidatura de listas cerradas, no bloqueadas, con voto preferencial único y obligatorio. Desde 1985 se aplicó la modalidad de la lista cerrada pero no bloqueada, bajo la modalidad del voto preferencial doble y opcional. Con el paso al sistema unicameral la forma de candidatura no varió.

El voto preferencial ha tenido serias y decisivas consecuencias en la integración del Parlamento, en donde alrededor de un tercio de su composición se debe a este mecanismo. Pero, si bien el voto preferencial movilizó a un contingente impresionante de candidaturas desarrollando una fuerte competencia al interior de los partidos bajo una dinámica centrípeta, que benefició la conformación de listas llamadas independientes, particularmente desde 1990, también favoreció la falta de cohesión parlamentaria y al transfugismo. En otras palabras, este sistema debilitó a los partidos organizados, favoreció la indisciplina partidaria y el fraccionamiento.

### **C. Las instituciones de democracia directa**

El marco normativo de las instituciones de democracia directa en el Perú se encuentra en la Constitución de 1993<sup>8</sup> que consagra el derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos

---

8 Artículos 2° inciso 17) y 31 de la Constitución de 1979.

mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocatoria de autoridades y demanda de rendición de cuentas, estableciendo así mecanismos que permiten una participación de la ciudadanía en estos ámbitos.

El discurso de la antipolítica de Fujimori incluía, claro está, una crítica severa a los partidos políticos. En ese marco, con la idea de una relación directa entre gobernantes y gobernados, a los partidos políticos se les sustraía la función monopólica de la participación política.

El mecanismo que más se ha usado ha sido la revocatoria de autoridades locales y, desde el 2002, regionales. Desde el año 1997 a la fecha se han convocado, organizado y ejecutado cinco (5) procesos electorales de revocatoria de autoridades municipales, con distinto resultado. La experiencia ha sido, sin embargo, poco alentadora. Sólo han podido pasar los requisitos aquellas circunscripciones pequeñas, mayoritariamente rurales y pobres.

#### **D. Reformas de los organismos electorales**

A lo largo de la historia del Perú republicano la organización y la justicia electoral ha ido variando su diseño y concepción. En los inicios de la República los procesos electorales se organizaban de manera descentralizada y estaban a cargo de las juntas electorales de provincias y de las asambleas de mayores contribuyentes. Recién a finales del siglo XIX se centraliza esa función en la Junta Electoral Nacional (1896) y, posteriormente, en 1931, con la creación del Jurado Nacional de Elecciones.

Entre 1931 y 1995 el diseño institucional comprometía las funciones administrativas, jurisdiccionales y registrales en un solo organismo electoral como responsable del proceso. Es con la Constitución vigente, aprobada en 1993, que varía este diseño y se constituyen tres organismos electorales para las tres funciones antes mencionadas. Esta modificación, mal implementada como veremos adelante, ha tenido y tiene consecuencias diversas en desarrollo de los procesos electorales.

La Constitución del 1993 introduce cambios en lo que concierne al diseño institucional de los organismos electorales. Sin embargo, aunque este hecho significa un importante cambio y un avance en esta materia, el modelo diseñado dista de ser el adecuado<sup>9</sup>. El Jurado Nacional de Elecciones (JNE) se encarga de impartir justicia electoral, pero también tiene funciones administrativas electorales (inscripción de candidaturas, educación electoral, etc.). Por su parte, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), se encarga de planear, organizar y ejecutar los procesos electorales, y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), de elaborar el padrón electoral. Los tres son órganos autónomos<sup>10</sup> y actúan como tales.

Este diseño tiene serias limitaciones y deficiencias debido a la inadecuada atribución de funciones asignadas a la ONPE y JNE. La norma constitucional atribuye erróneamente funciones administrativas al órgano que imparte justicia (JNE) en materia electoral. Existen además imprecisiones, vacíos, duplicidad en las funciones que se asignan y atribución de funciones que son ajenas a los organismos electorales. Con este marco constitucional las leyes orgánicas de los organismos electorales y las normas que regulan los diversos procesos electorales reproducen este hecho, llevando a que en más de una ocasión el desarrollo y ejecución de un proceso electoral se vea permanentemente amenazado y entorpecido por los propios organismos electorales.

---

9 Se ha señalado (Tuesta, 1996) que en el Perú el término *Sistema Electoral* ha sido utilizado de manera equivocada. La más flagrante -y repetida en las leyes sobre materia electoral-, es la incorporada en la Constitución de 1993. El capítulo XIII, bajo el título de Sistema Electoral, hace referencia a forma de organización y funciones de los órganos electorales, cuando, en realidad, se debe entender como Sistema Electoral al conjunto de métodos que permiten convertir votos en escaños. Este ejemplo es una muestra clara del profundo desconocimiento de la sistemática electoral.

10 El que se definan como órganos autónomos significa que desarrollan sus funciones en virtud del ámbito de competencias que le han sido otorgadas por la Constitución y/o por la ley, sin someterse a órdenes superiores de ningún tipo.

Las funciones administrativa y jurisdiccional deben ser ejercidas por organismos distintos, autónomos e independientes, para garantizar que quien ejerza las funciones de organización y ejecución de los actos electorales no sea el mismo que luego deberá resolver las impugnaciones que sean sometidas a su revisión. No se puede ser a la vez juez y parte. Es lo que ocurre con el diseño actual. Es la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) a quien le compete la función administrativa y al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) la de impartir justicia en materia electoral.

### **III. Evaluación final**

En el primer Congreso elegido tras la caída de Fujimori, el tema de la reforma reapareció de manera frecuente, siendo asumida por casi todas las fuerzas políticas. Producto de esta situación -luego de cerca de dos años de discusión- se promulgó la ley de partidos políticos. Esta es el primer marco normativo que da cuenta, de manera específica, de temas relativos a la democracia interna, el financiamiento de los partidos, el uso de los medios de comunicación, así como un exigente cuerpo de requisitos para la inscripción de organizaciones políticas.

Asimismo, se creó una comisión especial de reforma de la Constitución, presidida por el congresista de las filas de Perú Posible (PP), Henry Pease. Si bien el proyecto de reforma avanzó en un porcentaje muy alto, el ímpetu reformador decayó. La proximidad de las elecciones del 2006 agregó el ingrediente de cálculo que frenó toda reforma, salvo la que introdujo el umbral de representación del 5%, en parte debido a la cantidad de partidos inscritos legalmente.

El segundo gobierno aprista, que carecía de mayoría en el Congreso, logró su control gracias a su disciplina partidaria que contrastaba con la de los otros seis partidos, que terminaron constituyendo una docena de bancadas parlamentarias, mostrando el fraccionamiento de los partidos como un mal que parece endémico en la política peruana.

En este contexto, en donde el partido aprista dejó -en la práctica- de promover una vuelta a la Constitución de 1979 y una oposición fraccionada sin norte reformador. Los temas claves se diluyeron en

variados pedidos y propuestas que carecían, unas y otras, de la mayoría suficiente como para ser aprobadas.

De esta manera, revisar el sistema electoral, cuando menos los temas como voto preferencial, segunda vuelta, reforma de los organismos electorales y, sobre todo, diseño y tamaño del Congreso, no contaron con la anuencia de la mayoría de partidos políticos. Cabe indicar que sí llegaron a ser parte de la agenda de discusión, sin ser aprobados por el pleno del Congreso, el tema de creación del Senado y el voto facultativo.

De esta manera, en el Perú, la reforma electoral es un tema pendiente. Atenta contra la reforma una representación fraccionada y sin experiencia (95 de 120 congresistas son nuevos). Las posibilidades que esta situación se revierta en los próximos tres años que faltan de período parlamentario son bajas. Construir mayorías para temas tan delicados y muchas veces controvertidos requiere de consensos y acuerdos, que un número de bancadas sin agenda clara, lo convierten en un obstáculo.

## **Bibliografía**

- Alcántara, Manuel et al. “La naturaleza de los sistemas de partidos políticos y su configuración en el marco de los sistemas democráticos en América Latina”. En: *Boletín Electoral Latinoamericano XXII*. IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica, 1999.
- Bendel, Petra. “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera”. En: Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (Compiladores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. IIDH/IFE/TRIFE/Universidad de Heidelberg/Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Casas Zamora, Kevin; Jorge Mario García Laguardia y Daniel Zovatto Garetto. “Dinero, Política y Elecciones”. En: *Cuadernos de CAPEL 48*. IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica, 2003.

- Cerdas, Rodolfo. “La crisis de los partidos políticos”. En: *Boletín Electoral Latinoamericano X*. IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica, 1993.
- Castillo Freyre Mario. *Todos los poderes del Presidente*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1997.
- Del Castillo, Pilar y Daniel Zovatto (editores). *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica, 1998.
- Del Castillo, Pilar. *La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales*. Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI, Madrid, 1985.
- Eguiguren Praeli, Francisco. “Las relaciones entre gobierno y parlamento: elementos para una propuesta de reforma en el Perú”. En: *Lecturas Constitucionales Andinas 2: Formas de Gobierno: Relaciones Ejecutivo- Parlamento*. Comisión Andina de Juristas, Lima, 1993.
- Ferreira Rubio, Delia. “La rendición de las cuentas partidarias”. En: *Elecciones año 4*, No.5. ONPE, Lima, 2005.
- Ferreira Rubio, Delia: “Los sistemas de financiamiento y su relación con la democratización y modernización de los partidos políticos”. En: *Boletín Electoral Latinoamericano XIX*. IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica, 1998.
- Guzmán Napurí, Christian. *Las relaciones de Gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2003.
- Mainwaring, Scott y Timothy Scully. *El sistema de partidos en América Latina. La construcción de instituciones democráticas*. Cieplan, Santiago de Chile, 1996.

- Muñoz, Hugo A. “Financiamiento de los partidos políticos”. En: IIDH/CAPEL: *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica, 2000.
- Navas, Xiomara. “La financiación electoral: subvenciones y gastos”. En: Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (Compiladores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. IIDH/IFE/TRIFE/Universidad de Heidelberg/Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Njaim, Humberto. “Financiamiento de la política”. En: IIDH/CAPEL: *Diccionario Electoral*. IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica, 2000.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Nohlen, Dieter. *Elecciones y sistemas de partidos en América Latina*. IIDH/CAPEL, San José de Costa Rica, 1993.
- Rubio Correa, Marcial. *Estudio de la Constitución Política de 1993*. Tomo IV. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1999.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. “Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Perú”. En: Daniel Zovatto (Coordinador). *Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina*. UNAM/ IDEA Internacional, México, 2006.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. *Representación Política: las reglas también cuentan* (Sistemas electorales y partidos políticos). Fundación Friedrich Ebert/Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), Lima, 2005.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. “El impacto del sistema electoral sobre el sistema político peruano”. En: Tuesta Soldevilla, Fernando (editor). *Los enigmas del poder* (Fujimori 1990-1996), Friedrich Ebert Stiftung, Lima, 1996.

# Riesgos en las elecciones locales en Colombia. Una mirada comparada de las últimas tres elecciones de alcaldes

*Claudia López\**

## Introducción

La misión de observación electoral de la sociedad civil-MOE, como iniciativa ciudadana, ha analizado tres tipos de riesgos electorales en las últimas tres elecciones de alcaldes en Colombia: riesgos por alta o baja participación electoral, riesgos por manipulación de votos blancos, nulos o tarjetones no marcados y riesgos por limitaciones en la competencia electoral. En la última elección analizó también los riesgos por violencia política, es decir la ejercida contra candidatos o funcionarios públicos en el marco del certamen electoral, y la derivada de la acción de actores armados ilegales. La conclusión que deja el análisis estadístico comparado de las tres últimas elecciones de alcaldes, es que en las últimas elecciones de alcaldes en octubre de 2007 esos riesgos no bajaron sustancialmente respecto de las anteriores.

Ese resultado, francamente desconcertante, contraría las buenas expectativas que se tenían. Al llegar a las últimas elecciones de alcaldes, en octubre del 2007, más de 35.000 paramilitares habían sido desmovilizados, cerca de 8.000 guerrilleros habían sido desmovilizados o abatidos y sus estructuras estaban muy debilitadas y fuertemente combatidas; los índices de violencia, en particular el homicidio, habían bajado aproximadamente un 40%, comparado con los niveles del 2002; se estaba en pleno proceso de judicialización de los vínculos entre paramilitares y políticos, por lo cual más de 35 jefes paramilitares y otro tanto de políticos estaban presos. Todo ello suponía que su margen de interferencia en el proceso electoral debía

---

\* Master en Administración Pública, concentración en Política Urbana, Universidad de Columbia. Columnista y analista política. Misión de Observación Electoral de la Sociedad Civil.

reducirse notablemente, por lo que se habían multiplicado y fortalecido iniciativas ciudadanas, institucionales y gubernamentales para prevenir y mitigar los riesgos que amenazan la democracia colombiana, en particular los certámenes electorales.

Todo ello hacía prever que en las elecciones de 2007 los riesgos electorales pasivos y activos, es decir por razones políticas y del conflicto, debían reducirse notablemente. Desafortunadamente no fue así. La conclusión que se deriva de esa situación es que el riesgo electoral parece inmune a las notables mejorías en materia de seguridad. El esperado efecto dominó que se suponía generaría sobre las condiciones políticas y electorales la sola mejoría en las condiciones de seguridad, no se cumplió. Por lo tanto, se necesita algo más que mayor seguridad para mejorar la transparencia política y electoral en Colombia y lograr que los procesos electorales reflejen el libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

Una hipótesis que puede ayudar a explicar esa paradoja, puede ser que las dinámicas y reglas políticas y electorales influyen más en la disminución de esos riesgos que las mejorías en seguridad. En ese sentido acometer una reforma política y electoral seria y estructural parece ser el eslabón que hace falta para fortalecer la cadena democrática electoral en Colombia.

La reforma política que estaba recientemente en curso y la reforma electoral varias veces presentada han fracasado sistemáticamente en el Congreso de la República. La reforma política recientemente hundida, por interferencia del Gobierno Nacional a pesar de que el proyecto fue de su iniciativa, pretendía fundamentalmente establecer normas de responsabilidad y sanción política a partidos, candidatos y elegidos que se apoyen, promuevan o pertenezcan a estructuras armadas ilegales. Con su hundimiento el mensaje que le queda al ciudadano es que los partidos y candidatos aliados con organizaciones criminales no son debidamente sancionados y siguen siendo electos. La reforma electoral pretende actualizar el llamado Código Electoral que data de la década del 80 y que nunca ha sido actualizado, ni siquiera para adaptarlo a la Constitución aprobada en 1991, mucho menos a los actuales desafíos de captura de la representación política por parte de actores armados ilegales ampliamente descubierta y judicializada en años recientes.

Esas deudas con la democracia colombiana se reflejan, entre otras formas, en la permanencia, e incluso incremento, de riesgos electorales, como los analizados por la MOE. También se refleja en la falta de confianza de los ciudadanos con el sistema electoral y los resultados que arrojan las elecciones.

Según la encuesta de cultura política realizada por el Departamento Nacional de Estadística (DANE), en el 2007<sup>1</sup>, revela que el 57% de los encuestados apenas confía parcialmente en el proceso electoral, el 51% considera que el conteo de votos en su municipio no es transparente y el 76% cree que no es transparente el conteo de votos en el resto del país. Algunos de los fenómenos citados por los encuestados como eventos anómalos ocurridos en las últimas elecciones en sus municipios fueron:

### **Cuadro 1. Eventos anómalos ocurridos en municipios. Elecciones de alcalde, octubre 2007**

Situaciones	Personas	Proporción %
<b>Total</b>	<b>21.011.953</b>	<b>100</b>
c.v.e. %	9,69	0,00
<b>Compra y venta de votos</b>	<b>7.673.555</b>	<b>36,51</b>
c.v.e. %	19,82	13,26
<b>Ninguna</b>	<b>7.347.661</b>	<b>34,96</b>
c.v.e. %	11,21	10,23
<b>Trasteo de votantes</b>	<b>4.874.978</b>	<b>23,20</b>
c.v.e. %	19,19	13,24
<b>Ns/Nr</b>	<b>3.933.266</b>	<b>18,71</b>
c.v.e. %	10,93	11,66
<b>Fraude en el conteo de votos</b>	<b>3.526.579</b>	<b>16,78</b>
c.v.e. %	25,73	20,83
<b>Presiones a los votantes</b>	<b>3.177.776</b>	<b>15,12</b>
c.v.e. %	22,36	16,94
<b>Suplantación de votantes</b>	<b>1.841.507</b>	<b>8,76</b>
c.v.e. %	9,14	8,89

1 Ver: DANE, Encuesta de Cultura Política, en: [http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/electpartidospoliticos\\_ECP\\_07.xls](http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/electpartidospoliticos_ECP_07.xls)

Perturbaciones de orden público	1.091.757	5,19
c.v.e. %	20,18	22,98
Impedimento ilegal para inscribir la cédula	1.261.885	6,00
c.v.e. %	52,35	46,8
Doble inscripción de votantes	805.066	3,83
c.v.e. %	11,85	12,74

Fuente: Encuesta de Cultura Política, 2007.

## **I. Análisis de riesgos por factores pasivos o de naturaleza electoral**

### **A. Riesgo por participación electoral Vs. El promedio nacional, elecciones 2000, 2003 y 2007**

Según los datos oficiales de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el promedio de participación en las elecciones locales en octubre de 2007 fue del 55%, es decir que de cada 100 ciudadanos habilitados para votar, 55 ejercieron ese derecho. Comparado con las elecciones locales de 2003 el nivel de participación electoral subió 9% (del 46% al 55%), lo que significa que algo más de tres millones y medio de ciudadanos adicionales votaron en el 2007 respecto del 2003.

De ese panorama general vale la pena destacar que desde que hay elección popular de alcaldes, es decir desde 1988, las de 2007 fueron las primeras locales en las que el número de votantes superó al número de abstencionistas. Esto es una buena noticia para la democracia colombiana.

**Cuadro 2.**  
**Participación electoral 2003 y 2007**

Potencial Electoral 2007	27.584.523			
<b>Número de votos – 2007</b>		Participación / potencial	Variación vs. 2003	
Alcaldías: 15.166.088	15.166.088	55%	3.547.919	31%
Concejos: 15.315.283	15.315.283	56%	2.570.902	20%
Asambleas: 13.121.019	13.121.019	48%	2.279.568	21%
Gobernaciones: 13.009.314	13.009.314	47%	2.080.755	19%
<b>Número de votos - 2003</b>	<b>25.069.773</b>	Participación / potencial		
Alcaldías: 11.618.169	11.618.169	46%		
Concejos: 12.744.381	12.744.381	51%		
Gobernaciones: 10.841.451	10.841.451	43%		
Asambleas: 10.928.559	10.928.559	44%		

El departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, miembro del grupo técnico de la MOE, evaluó el nivel de riesgo por altos o bajos niveles de participación electoral en las elecciones de 2000, 2003 y 2007. La investigación mostró que el nivel promedio de participación electoral en las elecciones locales del año 2000 fue 61,1%, en las del 2003 bajó ligeramente al 60,4%, y en las de 2007 subió al 64,3%. A partir de ese promedio del 2007, estadísticamente los municipios en alto riesgo se definen por tener un nivel de participación superior al 74%, y en riesgo por baja participación a aquellos en los que participe menos del 54% de votantes.

**Cuadro 3.**  
**Rangos de los niveles de riesgo por participación electoral. Alcaldías 2007**

Estadísticas				Rangos riesgo por baja participación				Sin riesgo	Rangos riesgo por alta participación		
Promedio Nacional	mínimo	máximo	desviación	-3	-2	-1	0	1	2	3	
64.38278283	17.23	91.97	9.73401173	35.1807477	44.9147594	54.6487711	64.38278283	74.1167948	83.8508063	93.5848113	

Del análisis comparado de las tres últimas elecciones de alcaldes se evidencia que la tendencia es que aproximadamente el 70%

de los municipios del país no registren riesgo por participación, 15% registre riesgo por alta participación y otro 15% por baja participación. Con contadas excepciones, en cada elección varían los municipios que registran este riesgo. Es decir, el riesgo no se mantiene sistemáticamente en los mismos municipios, sino que va ocurriendo en diferentes municipios por diversas circunstancias.

**Cuadro 4.**  
**Nivel de riesgo por participación electoral atípica en elecciones de alcaldes**

Nivel de Riesgo	2000		2003		2007		
	# de Municipios	%	# de Municipios	%	# de Municipios	%	
alto por participación baja	-3	7	1%	15	2%	10	1%
medio por participación baja	-2	32	3%	20	2%	20	2%
moderado por participación baja	-1	97	10%	58	6%	136	12%
<b>Sin Riesgo</b>	<b>0</b>	<b>681</b>	<b>72%</b>	<b>685</b>	<b>75%</b>	<b>749</b>	<b>68%</b>
moderado por participación alta	1	127	13%	130	14%	171	16%
medio por participación alta	2	2	0%	1	0%	9	1%
alto por participación alta	3	0	0%	0	0%	0	0%
<b>Con riesgo</b>		<b>265</b>	<b>28%</b>	<b>224</b>	<b>25%</b>	<b>346</b>	<b>32%</b>
Total		946	100%	909	100%	1095	100%

En general el riesgo moderado por alta y baja participación ha tendido a subir en las últimas tres elecciones. Mientras que en el año 2003 el 20% de los municipios registraron riesgo moderado por atipicidad en participación electoral, en el 2007 subió al 28%, mientras que la proporción de municipios sin riesgo bajó del 75% al 68%.

La distribución departamental de los municipios que registraron riesgo por alta o baja participación muestra diferencias territoriales apreciables. Mientras que en Arauca, Cauca, Guajira, Quindio, Tolima y Bogotá bajó el riesgo por atipicidades en la participación electoral, en los Departamentos de Guaviare, Vichada, Chocó, Huila, Meta, Norte de Santander, Valle, Antioquia, Atlántico y Bolívar, ese riesgo subió notablemente. Llama la atención el caso de Arauca, donde el riesgo de baja participación afectaba a la totalidad de sus municipios donde era apreciable la influencia de la guerrilla del ELN, que había tenido la posición de promover e imponer la abstención electoral. Desde el 2006 el ELN anunció que no influiría con presión armada en las elecciones. En el 2007 el número de municipios afectados por riesgo de participación electoral bajó de 7 a 4 y la magnitud del riesgo también cayó notablemente.

De los 166 municipios que registraron riesgo por baja participación electoral, diez tuvieron riesgo extremo y 20 riesgo muy alto. En general, el riesgo por baja participación en esos municipios tendió a acentuarse en el 2007, respecto del 2003 y el 2000. En los municipios donde se registra riesgo por baja participación electoral hay mayor nivel de riesgo por violencia que en los de alta participación. El agente predominante de riesgo por violencia son las FARC y hay mayor riesgo por desplazamiento, violencia política contra candidatos o funcionarios públicos y violaciones a la libertad de prensa. Estos resultados ponen de nuevo en evidencia, como ya se había mencionado en el informe de riesgos previo a las elecciones, que las FARC tienen como estrategia sabotear el funcionamiento democrático y electoral en las zonas donde aún tienen presencia y algo de dominio. (Ver anexo 1).

De los 180 municipios que registraron riesgo por alta participación electoral, nueve están en nivel de riesgo muy alto, y se ubican en los departamentos de Boyacá, Santander, Nariño y Casanare. En los nueve la tendencia es a acentuar ese tipo de riesgo respecto del 2000 y el 2003.

**Cuadro 5.**  
**Comparación de riesgo por participación en años**  
**2000, 2003 y 2007**

Departamento	Municipio	Riesgo por participación (2000)	Riesgo por participación (2003)	Riesgo por participación (2007)
Boyacá	CUCAITA	1	1	2
Boyacá	SORA	2	1	2
Casanare	CHAMEZA	1	1	2
Casanare	RECETOR			2
Nariño	ALBÁN	1	1	2
Nariño	NARIÑO			2
Nariño	SAN PEDRO DE CARTAGO	1	1	2
Santander	CEPITÁ	1	1	2
Santander	VALLE DE SAN JOSÉ	1	1	2

**B. Riesgo por limitaciones a la competencia electoral.**  
**Alcaldías 2000, 2003 y 2007**

Uno de los principios en los que se basa el sistema democrático es el pluralismo. En las elecciones tal principio se refleja, entre otras cosas, en que las tendencias ideológicas y políticas compitan en igualdad de condiciones por la representación popular. Las candidaturas únicas o cuasi únicas rompen el principio de pluralismo y limitan las opciones del elector, la calidad del debate electoral y la representación democrática. En tanto más candidatos con votaciones competitivas haya, mayor competencia electoral existe; en tanto menos haya, se entiende que hay menor competencia y por lo tanto mayor riesgo. Para efectos de este análisis las limitaciones a la competencia electoral se analizan estadísticamente por tres variables:

1. Número de candidatos: mide el promedio del número de candidatos en contienda, en una escala de cero a uno. Si hay más de un

candidato se asigna riesgo cero y si hay candidatos únicos se asigna riesgo uno.

2. Porcentaje de votación del ganador: esta variable mide el porcentaje de votos del total con los que obtiene su victoria el ganador, en una escala de cero a uno. Si el porcentaje de votos del ganador es atípicamente más alto que el promedio nacional se clasifica en riesgo uno, de lo contrario se deja en cero.
3. Número efectivo de candidatos: esta variable mide cuántos candidatos se disputaron la representación popular y qué tan competitivamente se distribuyeron los votos, en un rango de cero a uno. Este indicador también se mide de cero a uno. Cuando el indicador está en cero se entiende que no hay riesgo, es decir que hubo varios candidatos compitiendo y aunque uno se alzó con la mayoría, los demás se distribuyeron la votación competitivamente. El indicador en uno refleja que hubo candidatos únicos o que, aunque hubo varios, uno obtuvo una mayoría tan aplastante que en la práctica fue un candidato cuasi único.

Estas tres variables las analizó la Universidad de los Andes para las elecciones de Alcaldes del 2000, 2003 y 2007. Matemáticamente el riesgo consolidado por limitaciones a la competencia electoral se obtiene de la suma de las tres variables. Si la suma de ellas da 3, el nivel de riesgo por limitaciones a la competencia electoral es alto, si da 2 es medio y si da 1 es bajo. El caso extremo de riesgo por competencia electoral sería el de un candidato único que concentre la totalidad de la votación.

Con respecto a la primera variable, número de candidatos, es un riesgo que ha tenido una tendencia decreciente desde las elecciones de 2000 hasta las del 2007. En las elecciones del 2000, 25 municipios registraron este tipo de riesgo, bien sea porque tuvieron candidatos únicos o un número de candidatos muy inferior al promedio nacional. En las del 2003 este riesgo se presentó sólo en 22 municipios, aunque se repitió en cuatro de ellos: Fortul en Arauca, Jambaló y San Sebastián en Cauca, y en el municipio de Valencia en Córdoba. En el 2007 este riesgo se redujo a 11 municipios de los cuales en 10 no se había presentado este riesgo en las pasadas dos elecciones y en uno ha

sido reiterado en las últimas tres: Jambaló. El caso de Jambaló quizá pueda explicarse por su mayoría de población indígena, la cual hace una especie de escogencia previa de su candidato que a la postre es formalmente electo y aparece como candidato único en los registros oficiales.

Otros casos en cambio denotan la posible influencia del paramilitarismo, según lo han establecido investigaciones académicas y judiciales, en las candidaturas únicas de cinco municipios del Magdalena en las elecciones del 2000. De acuerdo a confesiones, testimonios e investigaciones que adelanta la justicia, una de las estrategias del Bloque Norte de los paramilitares fue imponer candidatos de su conveniencia para que ejercieran el poder público. En el 2000 al parecer impusieron candidaturas únicas en Tenerife, Pivijai, el Piñón, Chivolo y Ariguaní y candidaturas casi únicas en otros municipios como Cerro de San Antonio, Pedraza, Remolino, Salamina, Santa Bárbara del Pinto y Zapayán, y no se descarta que hayan influenciado en otros municipios. Algo similar ocurrió también en el municipio de Valencia en Córdoba, en donde en dos elecciones seguidas, 2000 y 2003, hubo candidatura única a la Alcaldía.

En el 2003 repitieron la fórmula de restringir la competencia electoral en los municipios y la aplicaron también en la Gobernación donde impusieron la candidatura única del candidato Trino Luna, que a la postre resultó electo. En el 2002 dividieron el Departamento en 3 territorios y en cada uno impusieron candidaturas al Congreso de una pareja de candidatos, uno al Senado y otro a la Cámara de Representantes. Hoy la mayoría de políticos involucrados en esa tal estrategia se encuentran presos o investigados por concierto para delinquir, y por haberse beneficiado electoralmente del paramilitarismo.

Otro caso llamativo es el de Fortul. Este municipio de Arauca, y en general ese departamento, ha tenido fuerte presencia del ELN, actor armado ilegal que ha influenciado la política local principalmente a través de la intimidación y la amenaza contra candidatos y contra los electores al impedir que voten libremente por medio de paros armados y otras acciones de sabotaje electoral. Al parecer, por cuenta de esa presión ilegal, tanto en el 2000 como en el 2003 ese municipio

tuvo bajos niveles de participación electoral y además candidaturas únicas, las cuales no se descarta que pudieran haber sido impuestas o acordadas con el ELN. En las elecciones del 2000 apenas el 30,16% del censo electoral votó para escoger alcalde y en las del 2003 participó incluso menos gente, el 17,26%. En ambas ocasiones hubo candidatos únicos avalados por el Partido Liberal. Esa situación anómala se reversionó en el 2007 cuando se postularon 3 candidatos (uno del Polo Democrático, otro de Apertura Liberal y otro del Partido Liberal), quienes se repartieron competitivamente la votación del municipio, que llegó a registrar un nivel de participación del 49.5% de su censo electoral. Resultó electo el candidato del Polo Democrático con el 41% de la votación; los otros dos candidatos obtuvieron el 27% y 22% de la votación.

Con respecto a la segunda variable, riesgo por el muy alto porcentaje de votos obtenido por el ganador, hay un mayor número de municipios que registran ese tipo de riesgo, aunque también ha venido disminuyendo en las tres últimas elecciones. En las elecciones del 2000, 43 municipios registraron este riesgo, en las del 2003 un total de 39 y 29 en las del 2007. Como en el caso de las candidaturas únicas, el Departamento que registró más riesgo en 2000 y 2003 fue el Magdalena. Entre el 2003 y 2007 sólo en Angostura, Antioquia, y Jambaló, Cauca, se repite el riesgo en esta variable.

La tercera variable, número efectivo de candidatos, es un ponderado resultante de computar el número de candidatos por su respectivo porcentaje de votación. De esta manera el menor riesgo se da no sólo en la medida en que haya más de un candidato, sino en la medida en que la distribución de la votación sea competitiva entre ellos. Si un municipio aparece con este riesgo se entiende que aunque pudo haber más de un candidato, el ganador obtuvo una mayoría tan aplastante que en la práctica fue un candidato casi único y no hubo un número efectivo de candidatos. En las elecciones del 2000 64 municipios registraron este riesgo, en las del 2003 descendió a 59 municipios y en las del 2007 se incrementó a 79. Esta es la única variable, de las tres analizadas en riesgos por competencia electoral, que tuvo una tendencia creciente del 2000 al 2007. Los departamentos en

los que más creció este riesgo en el 2007 fueron Santander, Nariño, Cundinamarca, Antioquia y Huila.

A partir de las tres variables anteriores la Universidad de los Andes consolidó el indicador de nivel de riesgo por limitaciones a la competencia electoral, resultante de la suma de los valores de las tres variables. Si en un municipio convergen riesgos en las tres variables, su nivel de riesgo consolidado será 3, considerado como extremo, si da 2 se considera alto y si da 1 moderado. Del 2000 al 2007 el riesgo consolidado por limitaciones a la competencia electoral creció en número de municipios, pero bajó en el nivel de riesgo, es decir hay un mayor número de municipios afectados pero con un riesgo moderado. Mientras que en el 2000 este riesgo consolidado se presentó en 64 municipios, en el 2003 bajó a 55 y en el 2007 subió hasta 120. Sin embargo, en las elecciones del 2000, 25 municipios registraron riesgo alto por limitaciones a la competencia, mientras que en el 2003 bajó a 22 y en el 2007 a 11. Por el contrario el nivel de riesgo moderado por limitaciones a la competencia electoral ha crecido: en las elecciones del 2000 afectó a 21 municipios, en las del 2003 a 17 y en las del 2007 a 102.

### **Cuadro 6. Nivel de riesgo por limitaciones a la competencia electoral**

Nivel de riesgo por limitaciones a la competencia electoral en elecciones de alcaldes						
Nivel de Riesgo	2000		2003		2007	
	# de Municipios	%	# de Municipios	%	# de Municipios	%
<b>Sin Riesgo</b>	882	93%	854	94%	976	91%
<b>Con riesgo</b>	64	7%	55	6%	120	11%
moderado	1	2%	17	2%	102	9%
medio	2	18	16	2%	7	1%
alto	3	25	22	2%	11	1%
Total	946	100%	909	100%	1096	100%



La competencia electoral local tiene serias limitaciones en una proporción importante de municipios en los departamentos de Norte de Santander, Risaralda, Vaupes, Sucre, Meta, Boyacá y Cundinamarca. Esta situación deja interrogantes sobre la calidad pluralista de la democracia local colombiana y amerita un estudio más profundo de las posibles causas y patrones comunes que puedan tener los municipios donde se presenta esta situación.

### **C. Riesgo por anomalías en votos nulos, blancos y tarjetones no marcados. Alcaldías 2000, 2003 y 2007**

Este riesgo se mide por las atipicidades estadísticas del número de votos blancos, nulos y tarjetones no marcados de cada municipio respecto del promedio nacional de dichos votos. Este riesgo fue medido por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Javeriana para las elecciones de Senado de 2002 y 2006, y por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes para las elecciones locales de 2000, 2003 y 2007. Esta variable determina algunos municipios en riesgo porque tienen porcentajes muy bajos de votos nulos, blancos y no marcados en comparación a la media nacional. Esta variable es de vital importancia, pues permite identificar aquellos municipios donde posiblemente se generó fraude electoral.

En términos metodológicos, este riesgo se analiza por tres variables:

1. Se consideran municipios en riesgo por votos en blanco aquellos que tenían un porcentaje inferior a la cuarta parte del promedio nacional.
2. Se consideran municipios en riesgo por votos nulos, aquellos que tenían un porcentaje inferior a la mitad del promedio nacional.
3. Se consideran municipios en riesgo por tarjetas no marcadas, aquellos que tenían un porcentaje inferior a la mitad del promedio nacional.

De esta manera, se crea entonces, para cada elección, una medida de anomalías por votos blancos, nulos y no marcados mediante una escala aditiva, sumando los tres criterios anteriores. Se obtiene un puntaje de 0 a 3 para cada elección.

Este riesgo ha afectado la tercera parte de los municipios del país en las últimas tres elecciones en proporciones similares de magnitud del riesgo, como se resume en el siguiente cuadro:

**Cuadro 8.**  
**Nivel de riesgo por manipulación de votos blancos, nulos y tarjetones no marcados en elección de alcaldes**

Nivel de riesgo por manipulación de votos blancos, nulos y tarjetones no marcados en elección de alcaldes						
Nivel de Riesgo	2000		2003		2007	
	# de Municipios	%	# de Municipios	%	# de Municipios	%
Sin Riesgo	630	67%	635	67%	731	67%
Con riesgo	316	33%	274	30%	365	33%
moderado	1	21%	188	23%	228	21%
medio	2	98	70	8%	113	10%
alto	3	17	16	2%	24	2%
Total	946	100%	909	100%	1096	100%

Este tipo de riesgo es el clásico riesgo que se ejecuta el día de las elecciones en el proceso de conteo y recuento de los votos por parte de los jurados en la mesa o de otras instancias en las registradurías locales y departamentales, por lo que al identificar los sitios donde se presentan estas anomalías, la Registraduría Nacional y demás autoridades podrían focalizar sus esfuerzos de verificación y control previo y posterior en estos lugares.

## II. Riesgos activos por violencia

Los riesgos por violencia que afectaron las elecciones locales de 2007 se analizaron por parte de la Misión de Observación Electoral y la Corporación Nuevo Arco Iris a partir de cinco variables de orden público y su nivel de impacto sobre el certamen electoral. A mayor

nivel de violencia y mayor nivel de incidencia electoral, mayor nivel de riesgo. Las variables analizadas fueron:

1. Violencia política: incluye como riesgo extremo (3) asesinatos, atentados, amenazas o secuestros a candidatos a las elecciones de octubre; y como riesgo medio (1) el mismo tipo de amenazas contra miembros de corporaciones públicas o empleados públicos de elección popular y período fijo.
2. Presencia de actores armados ilegales: incluye la presencia, medida por el número de acciones bélicas, de FARC, ELN, bandas emergentes y otros<sup>2</sup>. A mayor número de acciones, mayor nivel de presencia y mayor nivel de riesgo.
3. Confrontación armada: indica el nivel de confrontación armada, medida por el número de acciones bélicas entre grupos armados ilegales o entre estos y la fuerza pública en un mismo territorio. A mayor nivel de confrontación, mayor nivel de riesgo.
4. Desplazamiento: incluye la tasa de desplazamiento por expulsión de desplazados registrados entre la fecha del cierre de inscripciones de cédulas para las elecciones y su realización. Esos desplazados tienen de facto suspendidos sus derechos políticos, dado que no pudieron votar donde residían, ni inscribirse a donde llegaron en razón de su desplazamiento violento.
5. Violaciones a la libertad de prensa: incluye los homicidios, amenazas, secuestros, desplazamientos, arrestos y detenciones ilegales, tratos degradantes y obstrucciones al trabajo periodístico relacionados con el cubrimiento de las elecciones, asuntos políticos o de orden público. A mayor gravedad de la violación y mayor relación con el certamen electoral, mayor nivel de riesgo.

---

2 Esta variable incluye las acciones bélicas de reductos paramilitares no desmovilizados y de nuevas estructuras armadas ilegales, unas denominadas bandas emergentes en las estadísticas oficiales, y otras denominadas estructuras en formación por parte del analista Gustavo Duncan, autor del análisis de esta variable.

El número de municipios afectados por cada una de esas variables para las elecciones locales del 2007 se muestran en el siguiente cuadro:

**Cuadro 9.**  
**Municipios afectados por variables relacionadas con la violencia**

Variables	Número de municipios afectados		
1. Violencia política	101		
Contra candidatos	6		7
Contra servidores públicos	3		4
2. Confrontación armada	330		
3. Presencia actores armados ilegales	6		
FARC	3		7
ELN	6		5
BANDAS	9		9
4. Desplazamiento	48		
5. Violaciones a la libertad de prensa	28		
Total consolidado	576		
Riesgo extremo (3)	1	6	4
Riesgo alto (2)	1	7	5
Riesgo medio (1)	2	3	7

Del cuadro 10 se deriva que 164 de los 1100 municipios del país estaban fuertemente afectados por la presencia de actores armados ilegales, su confrontación y otras variables para el momento de las elecciones. Aunque la mejoría reflejada tanto en mayor presencia del Estado como en los indicadores de violencia y delincuencia es notoria

en los últimos 5 años, la situación de orden público sigue siendo crítica en más de la mitad de los municipios del país, lo que constituye un nivel de riesgo considerable para la calidad de vida la población y en particular para el ejercicio de las garantías democráticas.

El primer factor de riesgo por violencia está dado por la presencia de actores armados ilegales y el nivel de confrontación armada que, aunque legítima por parte del Estado, deja en medio del fuego cruzado a la población civil.

### **Cuadro 10. Municipios en riesgo por presencia de actores armados ilegales**

	Número de municipios en riesgo por presencia de actores armados ilegales		
Grupo armado/ Nivel de riesgo	FARC	ELN	Bandas emergentes y otros
Extremo (3)	26	8	15
Alto (2)	104	18	61
Medio (1)	237	39	23
Total	367	65	99

La presencia de actores armados ilegales, en particular las FARC, está directamente relacionada con otros factores de violencia que ponen en riesgo el certamen electoral como la violencia política contra candidatos, servidores públicos, el desplazamiento de civiles y las violaciones a la libertad de prensa.

El segundo factor de riesgo por violencia lo constituyen los homicidios, amenazas y secuestros contra candidatos a las siguientes elecciones o servidores públicos. Según la información recopilada por la Misión Observatorio Político Electoral y la Universidad del Rosario

a Septiembre 19 se han presentado casos de violencia política contra candidatos en 67 municipios y contra servidores públicos en otros 34 municipios. El siguiente cuadro indica que el factor de violencia predominante en esos municipios es la presencia de las FARC y, en segundo lugar, el nivel de competencia armada.

El tercer factor de riesgo lo constituyó el desplazamiento. Según el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD), entre el cierre de inscripción de cédulas para poder votar y la fecha de realización de las elecciones fueron desplazados de manera violenta cerca de 20.000 colombianos de 617 municipios. Esos colombianos tuvieron de facto suspendido su derecho al sufragio por efecto del desplazamiento, dado que no pudieron votar donde vivían ni tampoco pudieron inscribir su cédula en los lugares a donde llegaron, porque el plazo para hacerlo ya había vencido. Los departamentos del sur oriente del país (Tolima, Caquetá, Meta, Guaviare, y Putumayo), y otros como Arauca y Valle del Cauca están especialmente afectados por este factor de riesgo.

En 37 de los 48 municipios más afectados por desplazamiento por tasa de expulsión hay presencia de las FARC y en 31 hay niveles importantes de confrontación armada. En tres municipios hay presencia combinada de FARC y ELN y en otros nueve de FARC, bandas emergentes y otros agentes de violencia. De nuevo las FARC y la confrontación armada son los factores determinantes del riesgo en esta variable.

El cuarto factor de riesgo y el menor en afectación son las violaciones a la libertad de prensa relacionados con el certamen electoral que se presentaron en 28 municipios. En 21 de los 28 municipios donde hay este riesgo hay presencia de las FARC, en 9 de bandas emergentes y otros agentes de violencia, en 5 del ELN y en 18 hay confrontación armada.

Medido por los actos de violencia el día de las elecciones, las del 2007 fueron unas elecciones mucho más tranquilas que las de 2003. Mientras en las elecciones del 2003 se presentaron nueve hechos de alteración del orden público el día de las elecciones, en las de 2007 se registraron sólo dos, aunque hubo 48 detenidos por presuntos delitos

electorales. Solamente dos municipios no pudieron realizar la jornada electoral por alteraciones de orden público: Argelia-Cauca y Castilla la Nueva-Meta.

Pero, habiendo sido tan tranquilo el día de las elecciones, la tempestad se produjo al día siguiente. Como el país no lo veía desde hace décadas, se presentaron asonadas en 16 municipios el día después de las elecciones, en las que ciudadanos salieron a protestar e incluso atentar contra la Registraduría Nacional del Estado Civil, porque no aceptaban o reconocían como válido el resultado de las urnas. En otros municipios se presentaron protestas que, por fortuna, no degeneraron en hechos de violencia.

### **III. Conclusión**

Pese a la notable mejoría de la seguridad del país, esa mejoría no logró reducir el nivel de riesgo electoral que se presenta en las elecciones locales. En casi la mitad de los municipios persiste algún riesgo por la presencia y confrontación violenta entre actores armados ilegales y en 164 tal riesgo es de nivel extremo. La guerrilla de las FARC y la confrontación armada fueron los factores de violencia que mayor riesgo causaron en el certamen electoral pasado.

En balance, los riesgos por factores electorales, no relacionados con violencia, no bajaron en estas elecciones, respecto del 2000 y 2003. Los tres tipos de riesgos medidos: participación electoral atípica, limitaciones a la competencia electoral y anomalías en votos blancos, nulos y no marcados, no bajaron en las elecciones de 2007 respecto a las previas. Por el contrario el número y la proporción de municipios afectados por esos riesgos tendió a aumentar, aunque el nivel del riesgo se moderó y en algunas variables bajó.

La tendencia persistente en las últimas tres elecciones de alcaldes es que al menos la tercera parte de los municipios del país registran algún tipo de riesgo electoral pasivo, por razones no directamente relacionadas con actos de violencia. Sin embargo, también es notorio que los municipios en los cuales se presentan estos riesgos varían de una elección a otra. Es más la excepción que la regla, que en un

municipio persista el mismo tipo de riesgo electoral en diferentes elecciones.

El tipo de riesgo electoral más marcado en las elecciones de alcaldes es la posible manipulación de votos blancos, nulos y tarjetones no marcados, que ha afectado al 33% de los municipios en las últimas tres elecciones. El segundo riesgo es el de participación electoral atípica que ha afectado entre un 28% y un 32% de los municipios. Y el riesgo menos latente en la democracia local son las limitaciones a la competencia electoral, por la presencia de candidatos únicos, altas votaciones atípicas o bajo número efectivo de candidatos, que apenas ha afectado entre el 6% y el 11% de los municipios del país.

No sobra reiterar que la presencia de este tipo de riesgos no es prueba de fraude o delitos electorales. Constituyen meros indicadores de atipicidades, de comportamientos fuera de lo común de una variable electoral respecto del promedio nacional. Sin embargo, esos indicadores permiten focalizar los municipios que merecen un análisis y verificación más detallada de la sociedad civil, la academia y las autoridades electorales y políticas, porque tales anomalías pueden ser indicio de irregularidades y fraudes que pueden prevenirse y corregirse hacia el futuro.

Aún así, que la estadística electoral permita tener una duda razonable sobre la calidad de la democracia electoral en la tercera parte de los municipios del país debe ser razón de preocupación y, sobre todo, de acción diligente de las autoridades y la sociedad en su conjunto si se quiere recuperar la confianza ciudadana en el proceso electoral.

## Anexo 1

Departamento	Municipio	Riesgo por desestabilización (2008)	Riesgo por desestabilización (2003)	Riesgo por desestabilización (2007)	FARC	ELN	PARAS	Desplazados x tasa expulsión	Violencia Política	Violaciones a la libertad de prensa	Confrontación Armada	Riesgo Escalado Violencia
Antioquia	GRANADA	3	-	-3	1							1
Antioquia	TUANGO	2	-3	-3	2							2
Antioquia	SAN FRANCISCO			-3	2	1						2
Bolívar	SAN STÓBAL CASTRO			-3								
Caquetá	DEL CHAIBA			-3	1			3	3		3	3
Caquetá	SAN VICENTE DEL CAGUÁN	1	-3	-3	3			3	3		2	3
Chocó	SAN JOSÉ DEL PALMAR	3		-3	2	3	3	3	1		3	3
Guaviare	MIRAFLORES	3		-3	2			3				3
La Guajira	URBIA	1	-1	-3		1						1
Meta	URIBE			-3	1			3			3	3
Antioquia	DABEIBA	2	-3	-2	3							3
Antioquia	NARINÓ	2	-2	-2	1							1
Antioquia	SALGAR	2	-1	-2								1
Antioquia	SAN LUIS	2	-2	-2	1							1
Antioquia	SONSON	2	-2	-2	3							3
Atlántico	BARRANQUILL A	1		-2					2		3	3
Atlántico	SALAPA		-2	-2							2	2
Caldas	SAMANA		-2	-2	3		3				1	3
Caquetá	EL DONGELLO	1	2	-2				3	3	2	1	3
Caquetá	EL PAJUIL	2	-3	-2	1						1	1
Caquetá	LA MONTAÑITA	2	-3	-2	2						1	2
Caquetá	PUERTO RICO	1		-2	3			3	1	2		3
Caquetá	SOLANO	2	-3	-2	1			3				3
Chocó	NOVITA			-2								
La Guajira	MANAURE	2	-1	-2	2							1
Meta	MAPIRIPAN	2	-3	-2	1			3			1	3
Meta	MESETAS			-2	2							3
Meta	SAN CARLOS DE GUAROA			-2								3
Meta	VISTAHERMOS A			-2	3	2	2	3				3
Meta	TIBU		-3	-2	3	3	3				3	3

# 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. Caçado Trindade

Gisèle Côté-Harper

Mariano Fiallos Oyanguren

Héctor Fix-Zamudio

Robert K. Goldman

Claudio Grossman

María Elena Martínez

Juan E. Méndez

Sandra Morelli Rico

Elizabeth Odio Benito

Nina Pacari

Máximo Pacheco Gómez

Hernán Salgado Pesantes

Wendy Singh

Rodolfo Stavenhagen

### Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Paolo G. Carozza  
Luz Patricia Mejía  
Felipe González  
Florentín Meléndez  
Víctor E. Abramovich  
Clare Kamau Roberts  
Paulo Sérgio Pinheiro

### Corte Interamericana de Derechos Humanos

Cecilia Medina-Quiroga  
Diego García-Sayán  
Manuel E. Ventura Robles  
Sergio García-Ramírez  
Leonardo Franco  
Margarette May Macaulay  
Rhadys Abreu Blondet

Roberto Cuéllar M.  
Director Ejecutivo

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