

57 CUADERNOS DE CAPEL

CONSTRUYENDO LAS CONDICIONES DE
EQUIDAD EN LOS PROCESOS ELECTORALES

Varios autores



IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



**CONSTRUYENDO LAS CONDICIONES DE EQUIDAD EN LOS
PROCESOS ELECTORALES**

SERIE
CUADERNOS DE
CAPEL

**CONSTRUYENDO LAS CONDICIONES DE EQUIDAD EN LOS
PROCESOS ELECTORALES**

En memoria de Dr. Carlos Urruty

**IIDH-CAPEL
Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
2012**

Primera edición
© IIDH-CAPEL, Costa Rica, 2012

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

341.481

I59-c Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos
Electoral / Instituto Interamericano de Derechos
Humanos. -- San José, C.R. : Instituto Interamericano de
Derechos Humanos, 2012.

338 p. ; 13 x 21 cm. -- (Serie: Cuadernos de CAPEL ; 57)

ISBN 978-9968-611-88-6

1. Equidad 2. Derechos Humanos 3. Derecho Electoral I. Título

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
Sofía Vincenzi Guilá
Evelyn Fernández
Coordinación académica

Sonia Picado Sotela, Roberto Cuéllar M., Alberto Ricardo Dalla Vía, Javier Cabreja Polanco, Line Bareiro, Raúl Clemente Ilaquiche Licta, Néstor J. Colón Berlingeri, Alejandra Barrios Cabrera, Fernando Tuesta Soldevilla, Delia Ferreira Rubio, Félix Ulloa, Rotsay Rosales Valladares, José Ángel Aquino Rodríguez, José Thompson, Salvador Romero Ballivián, Fernando Giraldo
Autores

Jacinta Escudos
Corrección de estilo

Producción Editorial-Servicios Especiales - IIDH-
Diagramación, portada y artes finales

Impresa S.A.
Impresión

Publicación coordinada por Producción Editorial-Servicios Especiales -IIDH-

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación <i>Roberto Cuéllar M. y José Thompson</i>	9
Mensajes inaugurales	
<i>Sonia Picado Sotela, Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos</i>	15
<i>Joseph Thompson Jiménez, Director de CAPEL del Instituto Interamericano de Derechos Humanos</i>	19
Conferencia Inaugural: <i>Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales, Alberto Ricardo Dalla Via</i>	25
Acceso a los derechos políticos para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad	
Acceso a los Derechos Políticos: papel de la sociedad civil para la inclusión de poblaciones afrodescendientes	63
<i>Javier Cabreja Polanco</i>	
Avances importantes y persistentes discriminaciones: los Derechos Políticos de las mujeres.....	81
<i>Line Bareiro</i>	
Participación política de los pueblos indígenas	95
<i>Raúl Ilaquiche Licta</i>	
Participación de las personas con condición de discapacidades físicas; barreras políticas, legislativas y físicas	103
<i>Néstor J. Colón Berlingerí</i>	
El rol de las campañas electorales y los medios de comunicación en un proceso electoral equitativo	
El rol de las campañas electorales y los medios de comunicación en un proceso electoral equitativo	123
<i>Alejandra Barrios Cabrera Fabián Hernández</i>	

Encuestas electorales, medios y su regulación147
Fernando Tuesta Soldevilla

Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política

Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política175
Delia M. Ferreira Rubio

Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política191
Félix Ulloa

Democratización interna de los partidos políticos y equidad

Democratización interna de los partidos políticos y equidad
Rotsay Rosales Valladares235

La Reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral

Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales.....247
José Ángel Aquino R.

La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral279
José Thompson

Conclusiones

La búsqueda de la equidad: breve guía sobre las reformas políticas y electorales latinoamericanas a principios del siglo XXI ..289
Salvador Romero Ballivián

La equidad en los procesos electorales311
Fernando Giraldo G.

Reseñas Curriculares 325

Presentación

Entendemos por equidad en la contienda el establecimiento de parámetros y mecanismos para generar mínimos de igualdad de oportunidades en el desarrollo de la competencia política o electoral. En este sentido, la equidad guarda relación con el carácter auténtico de los procesos electorales al igual que con la inclusión de todos los sectores sociales en el ejercicio de la participación política. Sin embargo, es evidente que la equidad, refiriéndose a un contexto en el cual deben de existir iguales oportunidades para todos, no busca la maximización de los derechos para las categorías vulnerabilizadas sino la garantía de estándares mínimos para que todos los contendientes participen siguiendo las mismas reglas en un contexto al que, retomando una expresión anglosajona, podemos aproximarnos como el establecimiento de un *leveled playing field*, donde lo que interesa es crear las condiciones para tener una oportunidad igualitaria de participar en la contienda más que compensar condiciones desiguales.

Esta problemática, que ha cobrado en épocas recientes una gran vigencia, fue en torno a la que se centraron las discusiones y ponencias del XV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales, llevado adelante por el IIDH/CAPEL del 5 al 7 de diciembre de 2011. Esta publicación recoge los aportes de los distintos ponentes, catorce académicos, docentes en el Curso, con la intención de llevar a un público mayor lo que recibieron de primera mano las cerca de 90 personas participantes en este foro educativo y de debate.

Esta edición de Cuadernos de CAPEL está dividida en ocho secciones, ajustadas al programa del XV Curso Interamericano. Inicia con los mensajes inaugurales de la Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Sonia Picado Sotela, y del Director de CAPEL, Joseph Thompson. En sus palabras de bienvenida, la Presidenta se refirió sobre la construcción de la equidad en la contienda electoral, especial coyuntura en la que tuvo lugar el curso, en la medida que “debemos reconocer que cuestiones como la representación efectiva y el derecho a ser elegido para todos los sectores sociales, el control del financiamiento que alimenta las actividades políticas, la necesidad de garantías para que el carácter competitivo de un proceso electoral se respete cuando hay reelección, los dilemas en torno a la regulación de actores no tradicionales en el terreno político-electoral, ocupan hoy un lugar predominante en la agenda de quienes trabajan y reflexionan por consolidar y profundizar nuestras democracias”. Por su parte, el Director de CAPEL rindió un sentido homenaje a Carlos Urruty, quien fuera magistrado y presidente del organismo electoral uruguayo, donde permaneció más de sesenta años. Asimismo, en su mensaje de bienvenida a la primera sesión académica del 5 de diciembre, el Director Ejecutivo del IIDH, Roberto Cuéllar M., hizo una reflexión sobre las dificultades y retos que tienen ante sí los partidos políticos para actuar en concordancia con las demandas ciudadanas, en una América Latina y caribeña democrática, pero cada vez más compleja.

La segunda sección, correspondiente a la Conferencia Inaugural, *Derechos Políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales*, de Alberto Dalla Via, Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, aborda el tema general de equidad en la contienda, definición de equidad y su alcance, los derechos políticos como derechos fundamentales del sistema democrático, debate conceptual y necesidad de desarrollo legislativo.

La tercera sección da inicio al primer módulo del curso, *Acceso a los Derechos Políticos para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, incluye cuatro ponencias. Acceso a los Derechos Políticos: papel de la sociedad civil para la inclusión de poblaciones afrodescendientes* de Javier Cabreja Polanco, Director Ejecutivo de la organización Participación Ciudadana de República Dominicana, quien parte de la idea de calidad de la democracia en la región y plantea algunos retos pendientes en la construcción de la ciudadanía. En *Avances importantes y persistentes discriminaciones: Los Derechos Políticos de las mujeres*, de Line Bareiro, paraguaya, experta del Comité CEDAW e integrante de la Asamblea General del IIDH, presenta los avances hacia la igualdad de las mujeres como un arma maravillosa en la conquista de derechos políticos. En relación a la *Participación política de los pueblos indígenas, de Raúl Ilaquiche, ecuatoriano, Presidente de la Circunscripción Territorial indígena y Gobierno Autónomo de Tigua, "CITIGAT"*, destaca las posibilidades brindadas a las poblaciones indígenas de entrar en la contienda política o electoral, mecanismos para garantizar niveles mínimos de representación de las poblaciones indígenas durante la contienda y el papel de la sociedad civil para promover la equidad en la contienda tomando en cuenta las poblaciones indígenas. Finalmente, Néstor J. Colón Berlinger, ex vicepresidente de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, plantea en su ponencia *Participación de las personas con condición de discapacidad física; barreras políticas, legislativas y físicas*, "las barreras versus los puntos de apoyo políticos, legislativos así como los adelantos de la tecnología que están disponibles para mejorar la participación de las personas con condiciones de discapacidad en el proceso electoral".

En la cuarta sección, *El rol de las campañas electorales y los medios de comunicación en un proceso electoral equitativo*, Alejandra Barrios, Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral, MOE de Colombia, y Fernando Tuesta Soldevilla, ex Jefe Nacional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE de Perú, ofrecieron distintas perspectivas de

los diferentes actores en un proceso electoral equitativo, desde los medios de comunicación en la promoción de la equidad durante la contienda electoral, la relación de los medios con los partidos políticos y con los organismos electorales.

Posteriormente, aparece la sección *Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política*, en la que Delia Ferreira Rubio, argentina, Miembro del Board de Transparency International, Berlín, y presidente del Comité de Ética de la institución, aborda la temática en análisis “para garantizar la equidad en la competencia electoral, ampliar la participación de la ciudadanía, respetar el principio de igualdad y su derivado electoral –una persona/un voto– entre otros objetivos, se han diseñado normas y herramientas que tienen que ver con la forma en que se financian los partidos y los candidatos” para ello revisa algunos de los mecanismos tales como: financiamiento público y los límites del financiamiento privado, los medios de control del financiamiento, el control de los medios de comunicación y el papel de la sociedad civil. Por su parte, en esta misma sección, Félix Ulloa, salvadoreño y a la sazón Director de NDI, Nicaragua, se refiere al control interno de los partidos políticos, cultura de la transparencia y promoción de la educación en y para la democracia, los métodos de rendición de cuentas y su implementación.

Más adelante, *La Democratización interna de los partidos políticos y equidad*, es la sexta sección que constituye una sola ponencia, donde Rotsay Rosales Valladares, Profesor de la Escuela de Ciencia Política y de la Maestría Centroamericana de Ciencia Política de la Universidad de Costa Rica, analizó la equidad en los partidos políticos, el debate conceptual y necesidad de desarrollo legislativo, la transparencia interna: el control financiero y la rendición de cuentas, los movimientos ciudadanos como instrumentos de integración externa; la renovación generacional dentro de los partidos políticos.

La séptima sección aborda *La Reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral*, por José Ángel Aquino, Magistrado Titular de la Junta Central Electoral de República Dominicana, y Joseph Thompson, Director Adjunto del IIDH y Director de CAPEL, describen el panorama de la reelección en América Latina, tendencias, los problemas que presenta la reelección para la igualdad de oportunidades, la equidad en las campañas electorales, además exponen algunas lecciones aprendidas de los procesos electorales en la región.

La décimo quinta edición del Curso Interamericano de Elecciones y Democracia concluyó con una recapitulación sobre lo discutido y analizado, integrando los temas y subtemas enfrentados en los diferentes módulos y conferencias. Este panel estuvo integrado por Salvador Romero, boliviano, Director de NDI, Honduras y Fernando Giraldo, investigador y docente de la Maestría Internacional de Ciencia Política de las universidades Católica de Colombia y De Salerno de Italia, quienes reflejaron el nuevo horizonte de las reformas políticas y electorales en América Latina que brinden condiciones de equidad y garantías al proceso electoral.

Esta nueva entrega de Cuadernos de CAPEL busca mantener actualizado el debate acerca de los temas que inciden y que emergen en el marco de los debates para contribuir a hacer más completas y más dinámicas nuestras democracias. Esperamos sea de utilidad para quienes trabajan en estos temas, en los distintos sectores que también compusieron el auditorio del Curso Interamericano que sirvió de espacio para la reflexión, a fines del 2011.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo del IIDH

José Thompson
Director de CAPEL

Mensaje inaugural de la Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Sonia Picado Sotela

Es para mí motivo de especial satisfacción acompañar la inauguración de este nuevo Curso Interamericano dedicado a los temas de la democracia y las elecciones, a cargo de nuestro Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

La creación de CAPEL, cuya puesta en funcionamiento me correspondió cuando era Directora Ejecutiva del Instituto, obedeció a la convicción de que sin democracia difícilmente puede haber vigencia de los derechos fundamentales de la persona humana y que la democracia misma parte de la existencia y ejercicio efectivo de derechos consagrados en las constituciones y en los instrumentos internacionales de derechos humanos: los derechos de elegir y ser elegido.

Sin embargo, en este caso no basta con proclamar los derechos y con permitir su ejercicio. Para que haya cumplimiento de los derechos políticos, debe haber una plataforma compleja que asegure las condiciones para que el voto sea el mecanismo para la designación de autoridades y que esté precedido y sucedido de garantías, estructuras y sistemas que le den sentido y permitan que se dé en condiciones de libertad, igualdad, autenticidad, es decir, que no sea un rito mecánico o un requisito de funcionamiento del esquema de gobierno.

Por ello, la reconstrucción de la democracia en tierras americanas, en todos aquellos países en que se instalaron autoritarismos de diverso signo, pasó por la generación de las condiciones e instituciones necesarias para dotar de credibilidad a los procesos, pasando por la necesaria legitimidad de las instituciones rectoras de los comicios.

Hoy en día todas esas condiciones e instituciones siguen siendo necesarias pero ya no son suficientes. La búsqueda de opciones y

mecanismos para asegurar una igualdad de oportunidades en la contienda electoral se ha convertido en un tema central del debate sobre la salud de la democracia en nuestros tiempos.

A la hora de considerar la construcción de la equidad en la contienda electoral, que es el eje de los trabajos de este XV Curso de CAPEL, debemos reconocer que cuestiones como la representación efectiva y el derecho a ser elegido para todos los sectores sociales, el control del financiamiento que alimenta las actividades políticas, la necesidad de garantías para que el carácter competitivo de un proceso electoral se respete cuando hay reelección, los dilemas en torno a la regulación de actores no tradicionales en el terreno político-electoral, como son los medios de comunicación, ocupan hoy un lugar predominante en la agenda de quienes trabajan y reflexionan por consolidar y profundizar nuestras democracias.

Las inquietudes acerca de estos temas tienen que ver con el carácter “auténtico” de las elecciones, que es exigido por el Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y que ha sido desarrollado ya en resoluciones internas de varios países latinoamericanos. Se trata, pues, de cuestiones relativamente novedosas, pero que inciden fuertemente en la opinión pública al punto de poder afectar la credibilidad y la legitimidad de un proceso electoral y cuya vigencia tiene implicaciones para todos los interesados en la Política.

En efecto, los organismos electorales ven hoy en día que su agenda de trabajo y sus atribuciones se hallan incrementadas y que el “hacer bien las elecciones” ya no basta para mantener la confianza ciudadana.

Los Partidos Políticos, por su parte, deben poner en práctica distintas medidas para buscar adaptarse a las nuevas exigencias de la transparencia y la democratización.

La sociedad civil y los medios no sólo tienen en esta materia un amplio campo de acción y de investigación, sino que a su vez pueden terminar viendo reguladas algunas de sus propias

acciones precisamente en aras de buscar esa equidad en la contienda electoral.

De ahí que este debate y este Curso no sólo tienen un sentido académico, sino que deben discernir cuáles son las medidas concretas que pueden asegurar, por ejemplo, una igualdad de oportunidades para la mujer en los puestos elegibles o para la oposición frente a una reelección del Jefe de Estado en comicios presidenciales.

Seguimos, así, la tradición de que este espacio educativo y de intercambio que patrocinan CAPEL y el IIDH sea una forma de renovación y remozamiento de la agenda hemisférica en favor del fortalecimiento de la democracia.

Les pido que nos remontemos un instante a la Polis griega, a Atenas, la ciudad-estado de Sócrates, Platón y Aristóteles, a la cuna de la democracia y también a Ginebra, otra pequeña ciudad donde Rousseau concibió el Contrato Social, texto que unido al pensamiento de Locke y Montesquieu, dio origen a la democracia representativa a la que todos aspiramos.

Como hemos visto, en nuestro mundo actual, globalizado y pleno de múltiples actores, seguimos persiguiendo el mismo ideal con valores de aspiración siempre presentes aunque de cumplimiento siempre lejano: libertad, igualdad, justicia. El cumplimiento de estos valores nos da la Equidad, eje central de este Curso.

A todos, gracias por permitirnos renovar nuestra vocación de ahondar en y para nuestra democracia, lenguaje común que nos reúne y nos acerca nuevamente hoy aquí. Gracias a todos ustedes y a quienes los antecedieron en sus Tribunales, podemos tener fe y seguir en la siempre valiosa lucha por la equidad.

Muchas gracias

Una reflexión en memoria de Carlos Urruty

*José Thompson**

La muerte de Carlos Urruty la he tratado de asimilar y lamentar como la pérdida de una mente lúcida y una personalidad enorme forjadas a lo largo de más de seis décadas entregadas a la causa de la democracia y las elecciones. Y eso es cierto, pero es una racionalización que no puede explicar la pena y la sensación de ausencia que me ha quedado ante la partida de un amigo entrañable. Por eso es que, como ya otros lo han hecho, he decidido escribir algunos párrafos en donde quiero tratar de rescatar la complejidad y estatura de una figura internacional como la de Carlos, mientras bosquejo algunos de los rasgos de su humanidad, de su alma y espíritu inquietos, que generosamente quiso compartir con quienes tuvimos la fortuna y el privilegio de contarnos entre sus amigos.

Conocí a Carlos creo que en 1986, cuando asistió al Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia que organiza el Centro de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, sección permanente del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Yo era bien joven entonces y apenas un funcionario reciente de ese Instituto, pero eso no fue obstáculo para que Carlos me diera la libertad de llamarlo por su nombre y tratarlo de vos, a pesar de sus canas y de la majestad con que llevaba su cargo de Magistrado y luego Presidente de la Corte Electoral de Uruguay. A Carlos no le gustaba parecer inaccesible y tenía aprecio por los jóvenes, con quienes además se comunicaba bien, del modo que la mayoría de los docentes queremos ser.

* Director de CAPEL.

Nos vimos a menudo a lo largo de los años, coincidimos en actividades académicas y en misiones de observación, él sabiendo ser líder y yo aprendiendo y luego asimilando, aunque mis tareas principales en el IIDH eran en otros campos, no el electoral en particular.

Desde el año 2000, el destino nos juntó. En el IIDH me encargaron primero de manera temporal y después de forma permanente la Dirección de CAPEL y ello supuso no sólo un mayor contacto con los organismos electorales del continente sino también con los Decanos del cuerpo electoral de las Américas, con Carlos a la cabeza. Y por esta razón, la amistad encontró muchas nuevas oportunidades para encontrarse y compartir. En mi recuerdo, Carlos era, es un personaje único, como única era la combinación de facetas que lo hacían quien era él.

Maestro. Carlos sabía lo suyo. Había conducido y visto centenares de procesos electorales. Era un convencido de que los principios del derecho electoral, sobre todo la especialidad y la autonomía de los organismos encargados de los comicios, debían ser la guía permanente de las acciones y las reformas en tema electoral y por eso sentía, válidamente, desconfianza del cambio por el cambio. Era capaz de recitar de memoria artículos enteros de la legislación uruguaya y hasta de recordar, en su prodigiosa memoria, las vicisitudes de las instituciones electorales a lo largo de un siglo, vinculándolas adecuadamente con la evolución del Derecho Constitucional y con la consolidación del Estado de Derecho. Recordaba con aprecio a sus profesores y lo que de ellos había aprendido lo traía una y otra vez al presente, pues para él el tiempo era prueba de resistencia, no de vejez y estaba legítimamente orgulloso de lo tradicional de la mecánica electoral en Uruguay. Tenía la paciencia del docente y era capaz de explicar múltiples veces el mismo concepto hasta estar seguro de ser comprendido o hasta rendirse por no serlo. Sabía con certeza analizar situaciones de distintas legislaciones volviendo a los principios, a la razonabilidad que debe informar todo lo jurídico y al valor de los fines a los que debe servir un aparato

electoral. Podía hablar por horas de un tema, aun a riesgo de poner a prueba la paciencia de su auditorio, pero sus amigos comprendíamos que esto sucedía porque tenía tanto que decir, después de acumular más de sesenta años de dedicación a la causa electoral y porque deseaba compartir.

Generoso. Carlos fue modesto y austero en su vida. Cuando coincidíamos en un viaje, solía reírse de mi exceso de equipaje cuando él trataba de viajar sólo con la maleta de mano. No pedía lujos, le molestaban los excesos de ostentación cada vez que los presenciaba y cuando solicitaba viajar en clase ejecutiva, a raíz de su condición física, terminaba siempre disculpándose. Compartió su saber electoral y su sensatez política con todo aquel que quiso y supo escucharlo y pudiendo hacer de su hoja de vida una forma de engrosar su patrimonio, la mayoría de lo que dio lo dio sin recibir nada a cambio. Si se trataba de colaborar con otro país, con otro sistema, lo hacía sin pensarlo. El caso más notorio es El Salvador, pero muchos otros regímenes electorales latinoamericanos se nutrieron de su conocimiento y de sus consejos. Pero no sólo de elecciones sabía: si se trataba de cine, de música –su cine, su música, claro está– era capaz de recordar escenas específicas, diálogos profundos o partituras enteras y tenía exquisito gusto, sabiendo cuándo una actuación era inolvidable y cuando una obra había marcado un nuevo rumbo. Muchas veces sus generosas recomendaciones terminaban apenas digeridas por sus interlocutores; en mi caso dije, a menudo, que deseaba tener, en nuestras largas tertulias, una libreta donde anotar esa cornucopia de saber, para luego recuperarla en la contemplación de obras memorables a las que de otro modo difícilmente habría tenido acceso por falta de conocimiento. Gracias a Carlos compré mi primer disco compacto de Mozart, vi la primera de muchas veces *El ciudadano Kane* y obtuve una copia grabada por su nieto, Carlitos, de *Las uvas de la ira*. Carlos aceptaba los homenajes y se conmovía con las palabras con que se reconocían su vida y obra, pero desconfiaba de los halagos reiterados y, con sus amigos, parecía disfrutar más de las bromas que de los elogios. Pero nunca dejaba de compartir: si

una botella de vino de más le quedaba, se la pasaba a sus amigos, lo sé porque fui beneficiario de su generosidad.

Conservador, pero un auténtico demócrata. Carlos apreciaba el valor de la tradición y repetidamente decía que las grandes sabidurías se destilan a lo largo de mucho tiempo. Notaba que el mundo cambiaba demasiado deprisa en la actualidad y advertía que eso no estaba bien, que los ritmos del cuerpo y el alma no están para grandes velocidades. Admiraba las obras jurídicas que por su grandeza y sencillez resistían el paso de los años. Y no lo hacía por su edad, sino por una verdadera convicción de que los molinos del tiempo muelen despacio y que el tiempo se venga de las cosas que se hacen sin su concurso, pensamientos que solía repetir. El ser conservador, sin embargo, no puede interpretarse como falta de devoción a la causa democrática. Carlos sabía que sin elecciones no hay democracia y solía citar a Ortega y Gasset en recordar que la validez misma de un sistema político depende de “un mísero detalle técnico”. Me confió en alguna oportunidad que el día que convenció a los representantes del régimen militar ante el organismo electoral que en el referéndum que los podría haber perpetuado en el poder –allá por 1980–, había que darle copia del acta de escrutinio a cada uno de los representantes de los partidos presentes, supo que había asegurado condiciones para un resultado auténtico de ese proceso tan decisivo para la historia de su país y supo que la democracia tenía una verdadera oportunidad y me dijo que, confiado en el sentido democrático del uruguayo, sonrió y aguardó. El tiempo le dio la razón y el Uruguay regresó a transitar por la vía democrática. A Carlos la democracia le importaba de veras.

Testarudo y perfeccionista. Decía Carlos que la sangre vasca que corría por sus venas explicaba su admitida testarudez: cuando se aferraba a una idea nada ni nadie parecía poder hacerlo cambiar de pensamiento. Si bien esa faceta podía hacer de Carlos un integrante difícil en cuerpos colegiados, hay que admitir que muy a menudo tenía razón. Y cuando se

equivocaba, uno tenía que comprender que a un amante de la tradición no se le puede cambiar de la noche a la mañana y que alguien acostumbrado a ser líder es frecuentemente reacio a cambiar de opinión. La testarudez de Carlos iba acompañada de tenacidad, no se daba por vencido con los obstáculos e intentaba una y otra vez aquello que su mente y su conciencia le dictaba. De ahí su extraordinaria energía y su resistencia, para sesiones maratónicas, para viajes extenuantes o para procesos electorales interminables. Su testarudez daba paso a la paciencia del docente cuando se convencía genuinamente que del otro lado no se comprendía la situación o el concepto propuestos, lo que solía sucederle fuera del país y cuando asesoraba a otros que apenas estaban construyendo el aparato electoral después de los autoritarismos. Y así como sabía aferrarse a una idea y defenderla aunque fuera la única voz que se alzaba en esa dirección, también se exigía mucho a sí mismo y a los esfuerzos de que hacía parte. Quienes coincidíamos con él en conferencias o en misiones de asistencia sabemos que podían ser horas hasta que se encontrara una redacción que lo satisficiera y que la mejor forma de lograr un acuerdo acerca de las recomendaciones era que Carlos participara directamente escribiendo de su puño y letra. Y ese perfeccionismo hacía que le exigiera, siempre y todos los días, mucho a su extraordinaria memoria: no había una letra de un tango que no se supiera y podía pasar despierto casi toda la noche hasta recordar el nombre de una actriz que había mencionado en la cena por alguna memorable actuación en una película de cincuenta años atrás. Alguna vez le dije que Google puede ayudar a que con sólo una frase uno identifique la obra en cuestión y me miró perplejo, para él ejercitar la memoria ayudaba a conservarse con la lucidez que tuvo hasta su muerte. Debo confesar que esa combinación de testarudez y tenacidad me hizo ilusionarme con que Carlos saldría de su gravedad y se lo dije cuando por teléfono, desde Costa Rica, lo llamé en el breve espacio que estuvo entre gravedades en su casa. Pero no bastó para reparar un organismo maltrecho por el trabajo casi sin descanso: llegó a tener más de una década acumulada sin disfrutar de vacaciones.

Un gran amigo. Pero aún con su aporte al Derecho Electoral y a la democracia latinoamericana, mereciendo figurar en los *Records de Guinness* por su sorprendente estadía en una misma institución, lo que más recuerdo y más me hará falta de Carlos es su capacidad de entregarse a la amistad. Solía decir que lo más importante de las conferencias, las jornadas académicas y las misiones de observación electoral era reencontrarse con los amigos. Carlos era amable con los que conocía, era querido tanto como respetado y tenía muchas amistades, pero en cierto sentido fue selectivo con sus amigos. Y valoraba la amistad como nada, toleraba y celebraba en sus amigos facetas y actitudes que no se habría permitido siquiera considerar para sí mismo. Podía estar con sus amigos horas y horas, sin cansancio. Poseedor de un humor extraordinario, premiaba a sus amigos con historias, anécdotas y chistes y sabía intercambiar recibiendo de buena gana bromas y picardías que sus amigos le practicaban. En cierto modo, el niño dentro de Carlos, para fortuna nuestra, nunca creció y su pasión por la música, el cine, el arte o los imponentes paisajes latinoamericanos se enriquecía constantemente y sabía compartirla con sus amigos. Cuando tenía confianza en un amigo, bastaba un cruce de miradas pícaras para provocar la sonrisa o la carcajada. Para alguien tan acostumbrado a ser líder, era notable su capacidad para reírse de sí mismo, al punto de sacarnos las lágrimas al menos una vez en cada encuentro que teníamos.

Se suele decir de alguien extraordinario que cuando lo hicieron después rompieron el molde. Con Carlos seguramente ese fue el caso. Hay espacio y razón para llorarlo pero si es cierto que alguien vive mientras se le recuerde, Carlos Urruty corre el riesgo de hacerse eterno.

San José, septiembre del 2010

Derechos políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales

*Alberto Ricardo Dalla Via**

Introducción

En el sistema democrático las elecciones cumplen un rol fundamental. Mediante ellas, el pueblo pone en ejercicio su soberanía a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación.

El artículo 23.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH), impone la obligación *positiva* a los Estados de diseñar un sistema electoral para que los derechos políticos puedan ser ejercidos mediante “elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”.

Se ha sostenido que uno de los aspectos fundamentales de la realización de “elecciones libres y democráticas” es que se verifiquen una serie de prácticas que permitan asegurar igualdad de oportunidades y equidad electoral. Lo que ocurre en una campaña electoral mostrará efectivamente si una elección es libre y justa (cf. *Diccionario Electoral*, IIDH, Costa Rica, 2000, T.I, p. 123).

En este punto, el presente trabajo desarrolla las pautas o reglas establecidas en el Sistema Interamericano de Derechos

* Juez de la Cámara Nacional Electoral, Profesor Titular de Derecho Constitucional (UBA), Académico de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

Humanos en lo que concierne a la *igualdad de oportunidades* en la contienda electoral a fin de hacer efectivo el derecho de participación política.

Si bien en materia de derechos políticos no son muchos los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –solo se expidió en su competencia contenciosa en los casos YATAMA vs. Nicaragua de 23 de junio de 2005, Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos de 6 de agosto de 2008 y el reciente caso López Mendoza vs. Venezuela de 1 de septiembre de 2011–, ellos se integran con los demás casos contenciosos, sus opiniones consultivas y con los informes especiales de país y peticiones individuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Recordemos que ya Loewenstein destacaba que es incuestionable que la desigualdad entre los partidos y entre los candidatos a la hora de hacer uso de medios económicos para la campaña electoral es la regla. De allí que la desigualdad en el uso de los medios de comunicación tiene una importancia decisiva para el resultado de una elección.

1. Los derechos políticos como derechos fundamentales del sistema democrático

1.1. Los derechos políticos

Las ideas de “democracia representativa” y de “democracia constitucional”, en las que se asientan los derechos políticos y electorales, se componen de ingredientes (Estado de Derecho e imperio de la ley, división de poderes, soberanía popular, límites constitucionales a los poderes constituidos, respeto a las minorías en sus relaciones con la mayoría, elecciones libres, derechos fundamentales, la tolerancia y racionalidad crítica propia de *open minded societies*), que son esencialmente los mismos en

la cultura del constitucionalismo y, por ende, en los sistemas de protección internacional.

Son una categoría no siempre concisa, de los cuales los electorales son una especie; abarcan los derechos de asociación y reunión con fines políticos, el derecho de petición a las autoridades, los derechos de participación y control, así como, especialmente, el derecho a elegir y ser elegido conforme a las leyes.

Los derechos políticos son derechos humanos de importancia fundamental y, en su conjunto con otros derechos como la libertad de expresión, hacen posible el juego democrático, así lo resalta la Corte IDH en *Castañeda Gutman*¹. Recordando, a su vez, que la propia Convención en el artículo 27 le da tal importancia al prohibir su suspensión y la de las garantías judiciales indispensables para la protección de éstos².

Éstos derechos emanan de un centro de imputación de derechos más restrictivo, la posición del ciudadano, a diferencia de los derechos civiles que son titulares todas las personas. Así lo ha señalado la Corte IDH en el caso *Castañeda* y en el reciente precedente, *López Mendoza vs. Venezuela*³, donde ratifica que los titulares de los derechos políticos son los ciudadanos. Responden a un *status activae civitatis* frente al Estado, según la caracterización clásica de Jellinek, y, en consecuencia, son los únicos que se comprenden desde una posición de libertad y, al mismo tiempo, de participación activa en la vida de una comunidad política. Especialmente el derecho de sufragio, en sus dos variantes, atiende a la formación de la voluntad de los órganos del Estado mediante la elección de sus titulares y a

¹ *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, Sentencia de 6 de Agosto de 2008, Serie C No. 184.

² Cf. *Opinión Consultiva OC- 6/86* del 9 de mayo, *La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la convención Americana de Derechos Humanos*, Serie A No. 69 y *Casos YATAMA vs. Nicaragua*, Sentencia 23 de junio de 2005, Serie C No. 127 y *Castañeda Gutman* cit.

³ *Caso López Mendoza vs. Venezuela*, Sentencia 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233.

la construcción de mecanismos de representación ciudadana, mediante la intermediación de partidos políticos, todo lo cual es indefectible para la vida de un Estado democrático. Esta naturaleza muy específica otorga a los derechos políticos una singularidad a la hora de su interpretación.

En el sistema de protección internacional de los derechos humanos, la participación política es el derecho político por excelencia ya que reconoce y protege el derecho y el deber de los ciudadanos de participar en la vida política (Cf. CIDH, *Informe sobre la Democracia y Derechos Humanos en Venezuela*, 2009).

En la actualidad, asistimos a un profuso desarrollo del derecho de participación política, que supone una concepción amplia acerca de la democracia representativa que, como tal, descansa en la soberanía del pueblo y en la cual las funciones a través de las que se ejerce el poder son desempeñadas por personas escogidas en elecciones libres y auténticas⁴. Ya que la participación política puede “incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa”⁵, asimismo los ciudadanos “tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos”⁶.

Los derechos políticos son derechos de titularidad individual de los ciudadanos que frecuentemente se ejercen de manera conjunta o agrupada como son la libertad de expresión, el derecho de reunión y manifestación, y el derecho de asociación en partidos, por lo que están relacionados con los “derechos de

⁴ Cf. CIDH, Informe Anual 2002, Cuba, párrafo 11.

⁵ *Caso Castañeda Gutman* cit., párr. 141.

⁶ *Caso Castañeda Gutman* cit., párr. 147.

ejercicio colectivo”, que pueden realizarse con fines políticos. En el caso *Castañeda*, la Corte IDH resaltó la estrecha interrelación e interdependencia de los derechos políticos con otros derechos, recordando que, en su conjunto, “hacen posible el juego democrático”⁷. Anteriormente, en *Ricardo Canese vs. Paraguay* había indicado que los ejercicios de los derechos políticos y de la libertad de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí; y, si bien cada derecho tiene su sentido y alcance propios, en ciertas ocasiones, se hace necesario analizarlos en su conjunto para dimensionar apropiadamente las posibles violaciones y sus consecuencias⁸.

Por ello, el adecuado ejercicio de los derechos políticos consagrados en el artículo 23 de la CADH, se vincula con la vigencia de sus derechos y libertades asociadas entre los cuales se encuentran el derecho a la libertad de expresión (artículo 13), a las garantías judiciales (artículo 8), al derecho de reunión (artículo 15), a la libertad de asociación (artículo 16), y el derecho a la protección judicial (artículo 25) y derecho de libertad de investigación, opinión, expresión y difusión (IV), el derecho de asociación (XXII) y reunión (XXI) y el derecho de justicia (XVIII) de la DADH.

1.2. Los derechos políticos no son derechos absolutos

En este sentido tanto en *YATAMA* como en *Castañeda Gutman* señaló que los derechos políticos no son absolutos, por lo que pueden estar sujetos a limitaciones, siempre que dicha reglamentación observe “los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática”⁹. La Convención Americana determina en su artículo 30 que las *restricciones* que la propia Convención autoriza respecto a los derechos y libertades

⁷ Caso cit., párr. 140.

⁸ Cf. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, Sentencia de 31 de agosto de 2004, Serie C No. 111, párr. 90.

⁹ *Caso Castañeda Gutman* cit., párr. 174 y *Caso YATAMA vs. Nicaragua* cit., párr. 206.

consagrados no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dicten por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas. Asimismo, el artículo 32.2 CADH precisa que los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común en una sociedad democrática.

1.3. No hay un *numerus clausus* de las restricciones a los derechos políticos

El artículo 23.2 CADH establece expresamente que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos “exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. La Comisión, primero, en su *Informe 137/99* indicó que se trata de un *numerus clausus*, un enunciado tasado de las restricciones, fundándose en una interpretación literal. Posteriormente, la Corte IDH, en el precedente *YATAMA vs. Nicaragua* indicó que la previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos “no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos”, ya que estos derechos no son absolutos y, por tanto, pueden estar sujetos a limitaciones. Así, en *Castañeda* ha admitido la legitimidad de otras restricciones no contempladas expresamente. En el caso *López Mendoza vs. Venezuela, ante la aplicación directa por parte de la Corte del artículo 23.2 CADH en cuanto a la restricción del derecho de sufragio pasivo, el juez Vio Grossi en su voto concurrente* retoma a la postura señalada de la Comisión sobre la taxatividad de las causales, mientras que el juez García Sayán reafirma la doctrina de *Castañeda*, y destaca que el sentido de la norma, en la que se estipulan posibles causales para la limitación de los derechos políticos, es, claramente, que no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas.

2. Normativa electoral

2.1. El procedimiento electoral es el corazón de la democracia

La relevancia del procedimiento electoral en la formación democrática de la voluntad de los órganos del Estado es evidente. Se trata de la ley más importante de toda democracia, aún más que el sistema electoral, pues una comunidad democrática puede soportar la discusión sobre la oportunidad del sistema que organiza la elección y traduce sufragios a escaños, pero nunca la existencia de graves irregularidades a la hora de traducir votos en cuotas de poder, pues ello impide la representación política y deslegitima la elección por la falta de autenticidad (vid Santolaya). No hay derechos fundamentales sin procedimientos democráticos, y por muy compleja que sea la definición de la democracia, es patente que, sin elecciones libres y procedimientos electorales, no existe. Estamos ante un requisito de mínimos que lleva a comprender la democracia representativa como un conjunto de reglas de procedimiento.

En *Castañeda Gutman* la Corte IDH señaló que:

En el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que ‘no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención [...],

si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible¹⁰.

2.2. Amplia libertad de configuración normativa del legislador electoral

En efecto, los sistemas electorales deben responder a una amplia libertad de configuración normativa de cada legislador doméstico. Toda ley electoral realiza el juicio más político posible, una decisión sobre el modelo de democracia representativa, y debe sopesar ingredientes muy variados, histórica y políticamente condicionados, y casi de imposible satisfacción a un tiempo.

Distintas decisiones de la Comisión y la Corte Interamericana han reconocido el grado de autonomía que debe otorgarse a los Estados para organizar sus instituciones políticas a fin de dar efecto a esos derechos, como el derecho a la participación política, deja margen a una amplia variedad de formas de gobierno y ha resaltado que su función y objetivo no es crear un modelo uniforme de democracia representativa para todos los Estados, sino determinar si la legislación de un Estado infringe derechos humanos fundamentales¹¹.

Así, en *Castañeda Gutman* la Corte señaló que el Sistema Interamericano no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los derechos

¹⁰ *Caso Castañeda Gutman* cit., párr. 159 con cita a la Opinión Consultiva OC-7/86 Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (Arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos) del 29 de agosto de 1986, Opinión Separada del Juez Rodolfo E. Piza Escalante, párrafo 27.

¹¹ CIDH, *Informe N° 137/99, Caso N° 11.863, Aylwin Azocar y otros c. Chile (Méritos)*, párrs. 99 y 76; *Informe 98/03 caso 11.204, Statehood Solidarity Committee c. EEUU*, del 29 de diciembre de 2003, párr. 88; y *Caso Castañeda Gutman* cit., párr. 162.

a votar y a ser votado. La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.

2.3. El principio de legalidad electoral y el derecho a la revisión por una autoridad electoral independiente

En el *YATAMA*, la Corte señaló que es preciso “que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones”¹².

La Corte aplica estos parámetros en *YATAMA* al resolver en el caso concreto, así indica que:

En cuanto a la observancia del principio de legalidad, la Corte estima que la Ley Electoral No. 331 de 2000 es ambigua debido a que no establece con claridad las consecuencias del incumplimiento de ciertos requisitos tanto para quienes participaban a través de un partido como para quienes lo hacían en una alianza de partidos; es confusa la redacción sobre los procedimientos aplicables cuando el Consejo Supremo Electoral determina que hay incumplimiento de algún requisito; y no regula claramente las decisiones fundamentadas que dicho órgano debería adoptar para establecer quiénes quedan inscritos para participar en las elecciones y quiénes no cumplen los requisitos para ello, así como los derechos de las personas cuya participación se vea afectada por una decisión del Estado. Dicha ley no permite un claro entendimiento del proceso por parte de los ciudadanos y de los órganos electorales y favorece su aplicación arbitraria y discrecional mediante interpretaciones extensivas y

¹² *Caso YATAMA vs. Nicaragua* cit., párr. 206.

contradictorias que restringen indebidamente la participación de los ciudadanos, restricción particularmente indeseable cuando afecta severamente bienes fundamentales, como son los reconocidos a través de los derechos políticos¹³.

En el *Caso Castañeda*, se indicó que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano deben estar claramente establecidas por una ley en sentido formal y material¹⁴.

Por su parte, en el *Caso López Mendoza* sostuvo que la restricción del derecho de sufragio pasivo no puede ser impuesta por una autoridad administrativa sino por el juez competente como resultado de un proceso penal. Al respecto, en su voto concurrente, el juez García Sayán estimó que no ha de tratarse exclusivamente de un juez penal sino de una autoridad de naturaleza judicial como la justicia electoral.

Por consiguiente, las normas electorales deben satisfacer la lógica de una *lex stricta, previa y certa*, como en todo principio de legalidad; incluida una predeterminación de las irregularidades que determinen la nulidad de la elección. Si bien –entendemos– esta taxatividad no parece deba entenderse de forma tan estricta como en el *ius puniendi del Estado*.

Control de las irregularidades por una autoridad electoral independiente. En Latinoamérica hay varios informes de la Comisión Interamericana sobre la revisión de las irregularidades electorales donde se sostiene que se pretende garantizar la autenticidad de las elecciones. Y el caso *YATAMA*, la Corte crea una especie de *debido proceso electoral* cuando determina que las garantías judiciales del artículo 8.1 CADH deben aplicarse en esta materia en la medida en que resulten

¹³ *Caso YATAMA vs. Nicaragua* cit., párr. 212; *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay* cit., párr. 125; *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, Sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C No. 72, párrs. 108 y 115; y *Caso Cantoral Benavides vs. Perú*, Sentencia de 18 de agosto de 2000, Serie C No. 69, párr. 157.

¹⁴ *Caso Castañeda Gutman* cit., párr. 176 y OC- 6/86 cit., párrs. 27 y 32.

aplicables al procedimiento electoral. Asimismo, ha reconocido su potestad de plena revisión judicial de estos asuntos primero en *YATAMA* y, más claramente, en el caso *Castañeda* donde se indica que los artículos 8.1 y 25 CADH consagran el derecho de acceso a la justicia ante violaciones a los derechos políticos. Según los mismos casos, la existencia de órganos electorales administrativos solo es compatible con la Convención, si está prevista la posterior revisión judicial de sus decisiones relacionadas con el ejercicio de derechos mediante un recurso sencillo y rápido; este control judicial se estima “indispensable”. Así, en *YATAMA*, se considera una violación autónoma de la Convención la falta de recursos judiciales contra la decisión del máximo órgano electoral administrativo.

En el mismo sentido, el *Comentario General del Comité de Derechos Humanos al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 12 de julio de 1996, demanda un escrutinio por una autoridad electoral independiente que supervise el proceso electoral para que sea realizado con regularidad o corrección (fairly).

Asimismo, tanto en *YATAMA* como en *López Mendoza* la Corte estableció que las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos tal como el derecho a la participación política deben estar debidamente fundamentadas pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias y deben respetar las garantías del debido proceso.

3. La equidad en los procesos electorales

3.1. La equidad electoral

Como ya se dijo mediante las elecciones el pueblo pone en ejercicio su soberanía a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación. Se ha definido a la democracia como el “régimen en el cual los gobernantes son

escogidos por los gobernados, por medio de elecciones sinceras y libres” (*Maurice Duverger, Los partidos políticos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. 376).

Ya ha señalado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que “[...] la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca, y abogue por, los derechos de todos”. Ya que “la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder”¹⁵.

Pues, como se ha sostenido uno de los aspectos fundamentales de la realización de “elecciones libres y democráticas” es que se verifiquen una serie de prácticas que permitan asegurar igualdad de oportunidades y equidad electoral. Lo que ocurre en una campaña electoral mostrará efectivamente si una elección es libre y justa (cf. *Diccionario Electoral*, IIDH, Costa Rica, 2000, T.I, p. 123).

En este aspecto, la Corte IDH en sus tres casos contenciosos (*YATAMA, Castañeda Gutman y López Mendoza*) afirmó que el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.

Por ello, se han desarrollado –en la mayoría de las legislaciones– normas y pautas de actuación que “garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y

¹⁵ PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2004, p. 25.

transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos” (cf. *Diccionario Electoral cit.*, p. 121).

3.2. Los principios de interpretación de los derechos políticos como reglas de equidad electoral

Entendiendo que no hay derechos políticos sin democracia y no hay democracia sin derechos políticos, el principio democrático es el principio fundamental para dimensionar e interpretar el alcance de estos derechos, que además deben ser operativizados por los Estados sin discriminación, como “oportunidades” (principio de igualdad y no discriminación) y principio de efectividad.

a) Orden público democrático. En el sistema internacional de los derechos humanos la existencia del orden público democrático se subraya en la conexión de sentido entre democracia, elecciones libres, libertad de asociación política en partidos y libertad de expresión política. Así, en la *OC 5/85* se ha referido a la libertad de expresión como parte del orden público “primario y radical de la democracia”¹⁶; pues es un derecho “indispensable para la formación de la opinión pública”¹⁷, y conditio sine qua non para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente, así como para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada; una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre (cf. *Caso Ricardo Canese*)¹⁸. Mientras que en la *OC 8/87*¹⁹, citada en *YATAMA*, se establece que sociedad democrática, derechos y libertades y Estado de

¹⁶ *Opinión Consultiva OC- 5/85* del 13 de noviembre, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Serie A No. 5, párr. 69.

¹⁷ *OC- 5/85 cit.*, párr. 70.

¹⁸ En el mismo sentido, véase *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151.

¹⁹ *Opinión Consultiva OC- 8/87* del 30 de enero, *El Hábeas Corpus Bajo suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*.

Derecho constituyen una triada donde cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.

La Carta Democrática Interamericana identifica los elementos esenciales de la democracia representativa: la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos. La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) proclamó este documento el 11 de septiembre de 2001 con el propósito de promover la democracia representativa y establecer mecanismos colectivos de garantía. En Latinoamérica, la consolidación de la democracia en varios países de la región es todavía un desafío. La Corte, en el caso Castañeda, reconoció el valor de la Carta al admitir que, en el sistema interamericano, la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos quedó plasmada en ella.

La Carta de la OEA impulsa un ejercicio efectivo de la democracia representativa en sus artículos 2.b y 3.d) y otro tanto proclama en su preámbulo y la Carta Democrática Interamericana (artículo 2) enfatiza que “la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente”.

En este sentido, la CIDH en el Informe N° 98/03 resalta que las disposiciones de los instrumentos de derechos humanos que garantizan los derechos políticos deben ser interpretadas y aplicadas de manera que se dé efecto significativo al ejercicio de la democracia representativa en el hemisferio.

b) Prohibición de discriminación. La Corte en su OC 18/03, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, de 17 de Septiembre de 2003, cita al TEDH al reconocer el principio de igualdad y afirmar que es discriminatoria toda distinción que carezca de una justificación objetiva y razonable. Respecto a la noción de igualdad, ha entendido la Corte que “[I]

a noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza”²⁰.

Asimismo, siguiendo la *OC 18/03* en *YATAMA* señaló que este principio posee un carácter fundamental para la salvaguardia de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno; se trata de un principio de derecho imperativo. Por lo tanto, “los Estados tienen la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y otras medidas que reconozcan y aseguren la efectiva igualdad ante la ley de todas las personas”²¹.

Y en el mismo caso *YATAMA* destacó la importancia del “principio de la protección igualitaria y efectiva de la ley y de la no discriminación”; aseverando que, en la actual etapa de la evolución del Derecho Internacional, este principio ha ingresado en el dominio del *ius cogens* y sobre él descansa el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y permea todo el ordenamiento jurídico.

Por último es importante señalar respecto a este principio, que la Corte ha dicho que la existencia de ciertas desigualdades

²⁰ *Opinión Consultiva OC- 18/03* del 17 de septiembre, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*, Serie A No. 18, párr. 87; *Opinión Consultiva OC- 17/02* del 28 de agosto, *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, Serie A No. 17, párr. 45; y *Opinión Consultiva OC- 4/84* del 19 de enero, *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*, Serie A No. 4, párr. 55.

²¹ *OC- 18/03* cit., párr. 88; *OC- 17/02* cit., párr. 44; y *OC 4/84* cit., párr. 54.

de hecho legítimamente puede traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, sin que tales situaciones contraríen la justicia y que, por el contrario, pueden ser un vehículo para realizarla o para proteger a quienes aparezcan jurídicamente más débiles²².

c) *Efectividad de los derechos políticos*. Este principio encuentra acomodo en los artículos 1 y 2 CADH donde se establece la obligación –el compromiso– de los Estados parte de respetar los derechos, y el deber de adoptar disposiciones de Derecho interno para hacerlos efectivos. De aquí se desprenden obligaciones positivas para los Estados que la Corte IDH ha desarrollado y garantizado.

Específicamente sobre los derechos políticos en *Castañeda Gutman* resaltó que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos.

Por ello, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (*YATAMA* y *Castañeda Gutman*). En este sentido, los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias (*OC 18/03*).

Asimismo, en *YATAMA* señala que una premisa de la efectividad es su contemplación legal adecuada a fin de garantizar las condiciones necesarias para su ejercicio. Se ha sostenido en

²² Ver al respecto *Caso YATAMA vs. Nicaragua cit.*

diversas ocasiones por la Corte que debe prevalecer la norma más favorable a la persona humana (OC 5/85).

3.3. El artículo 23.1 CADH y su alcance

a) Participar en asuntos públicos. El Art. 23 CADH consagra los derechos a la participación en la dirección de los asuntos públicos, a votar, a ser elegido, y a acceder a las funciones públicas, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad (*YATAMA*).

En este sentido, se ha resaltado en *YATAMA* que los Estados pueden establecer “estándares mínimos”, para regular la participación política, adecuados a los principios de la democracia representativa, que deben garantizar, entre otras, la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal, igual y secreto como expresión de la voluntad de los electores que refleje la soberanía del pueblo. Teniendo en cuenta que, según el artículo 6 de la *Carta Democrática Interamericana*, promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia; y a tal fin se pueden diseñar normas orientadas a facilitar la participación de sectores específicos de la sociedad, tales como los miembros de las comunidades indígenas y étnicas.

En *YATAMA* y en *Castañeda*, se sostuvo que la “participación política” puede incluir diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como de influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.

Para la Corte IDH, los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos (*Castañeda*). Ello ha sido ratificado en el caso *Chitay Nech y otros vs.*

Guatemala, de 25 de mayo de 2010, donde admite que el derecho a una participación política efectiva incluye participar en asuntos públicos²³.

En cuanto al derecho de organizar y participar en partidos políticos, la CIDH señaló que existe la obligación de los gobiernos frente a los derechos políticos y al derecho a la participación política, de permitir y garantizar la organización de todos los partidos políticos y otras asociaciones, “a menos que éstas se constituyan para violar derechos fundamentales”²⁴.

También en el *Informe 67/06* indica además que “tampoco es legítimo restringir el derecho de todo ciudadano a asociarse con el fin de cambiar el régimen político o el sistema político en un país, siempre y cuando esta asociación se lleve a cabo en un margen de respeto a la institucionalidad”²⁵.

Así en *YATAMA* la Corte indica que “los partidos políticos y las organizaciones o grupos que participan en la vida del Estado, como es el caso de los procesos electorales en una sociedad democrática, deben tener propósitos compatibles con el respeto de los derechos y libertades consagrados en la Convención Americana”²⁶.

La Corte en los casos sometidos a su consideración hasta la fecha, se ha expedido sobre la exclusividad en la postulación de candidaturas de los partidos políticos, pero no se ha pronunciado, a diferencia de la Corte Europea de Derechos Humanos, sobre la convencionalidad en la disolución de un partido político entre otros aspectos.

23 *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, Sentencia de 25 de mayo de 2010, Serie C No. 212, párr. 170.

24 CIDH, *Informe 67/06*, párr. 246; *Informe anual 2002, Cuba*, párr. 12, *Informe Anual 1990-1991*, pág. 12.

25 CIDH, *Informe 67/06*, párr. 254.

26 *Caso YATAMA vs. Nicaragua* cit., párr. 216.

b) Elecciones “libres” y “auténticas”. La cláusula electoral enunciada en el artículo 23 CADH, contempla las características específicas que deben revestir las elecciones: deben ser auténticas, periódicas, y ejecutadas de manera tal que preserven la libertad en la expresión de los electores²⁷.

Al respecto, señaló la Comisión que “en el caso del artículo 23.1.b de la Convención, el derecho de los ciudadanos a votar y ser elegidos implica de manera necesaria el método o condición para que tal derecho cobre realidad: la elección, cuyas características explicita la norma indicada. El derecho abstracto a votar y ser elegido para tener vigencia práctica implica un acto electoral, de allí que la Convención califique las características de las elecciones”²⁸. Tanto la Declaración Universal como la Declaración Americana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos coinciden en que las elecciones deben poseer ciertas características específicas: deben ser auténticas (genuinas para la Declaración Americana), periódicas, universales y ejecutarse de manera tal que preserven la libertad en la expresión de voluntad del elector²⁹. En el mismo sentido en Castañeda, la Corte IDH resaltó que “el derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados por el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”³⁰.

La Comisión en el *Informe 1/90* indica que la “*autenticidad de las elecciones*” “[...] significa que debe existir una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado

²⁷ *El Código de buena conducta en materia electoral de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa*, de 9 de octubre de 2002, determina que con estos términos se protegen tanto *la formación de la voluntad del elector* como *la libre expresión del mismo*, es decir, el ejercicio del sufragio, la oportunidad de votar y ser votado, y el derecho a recibir una información plural.

²⁸ CIDH, *Informe 1/90*, Casos 9768, 9780 y 9828, México, 17 de Mayo de 1990, párr. 85.

²⁹ CIDH, *Informe 1/90* cit., párr. 45.

³⁰ *Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos* cit., párr. 149.

de la elección. En sentido negativo, esta característica implica la ausencia de coerciones que distorsionen la voluntad de los ciudadanos”³¹.

Agrega la Comisión, que en virtud de ello, “[...] la autenticidad de las elecciones abarca dos categorías diferentes de fenómenos: por un lado, los referidos a las condiciones generales en que el proceso electoral se desarrolla y, por otro lado, aquellos fenómenos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones propias del acto electoral, es decir, aquello relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del voto”³².

Ha invocado la Comisión en algunos de sus informes anuales, las observaciones efectuadas por misiones de Observación Electoral³³ para fundamentar interpretaciones o recomendaciones sobre los derechos políticos electorales³⁴.

Campaña electoral

La Comisión Interamericana, en su *Informe 1/90* y en informes anuales y especiales, ha conectado las campañas electorales con la autenticidad de la elección, reclamando la igualdad en el proceso de las candidaturas en condiciones equivalentes. También la Corte ha hablado de la libertad de expresión en el debate

³¹ CIDH, *Informe 1/90* cit., párr. 47; *Informe Anual 1990-1991*, Capítulo V, III, pág. 14; *Informe de país: Panamá 1989*, Capítulo VIII, punto 1; *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Haití, 1990*, Capítulo 1, párr. 19 y ss., entre otros informes anuales y de país.

³² CIDH, *Informe 1/90* cit., párr. 48.

³³ Si bien no son instrumentos vinculantes para los Estados, la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones y el Código de Conducta para Observadores Internacionales de Elecciones, suscriptos el 27 de octubre de 2005 –Por la OEA, CAPEL, IDEA, Centro Carter y Asamblea Parlamentaria-Consejo de Europa, ENEMO, OSCE/ODIHR entre otros–, establece criterios de observación de los procesos electorales.

³⁴ Ver por ejemplo CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Perú, 2000, párrafo 62 y 63; Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, 2001, Capítulo X, párrafo 14.

político que precede a las elecciones en el *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, señalando que las personas deben estar plenamente habilitadas para cuestionar a los candidatos, de manera que los votantes puedan tomar decisiones informadas.

La Comisión se refiere a las condiciones generales en las que se desarrolla la competencia electoral, e indica dos aspectos fundamentales: “[...] ellas deben conducir a que las diferentes agrupaciones políticas participen en el proceso electoral en *condiciones equivalentes*, es decir, que todas cuenten con condiciones básicas similares para el desarrollo de su campaña. En términos negativos, esta característica implica la ausencia de coerciones directas o de ventajas indebidas para uno de los participantes en la contienda electoral”³⁵.

Ello, se encuentra ligado a la libertad de las elecciones, que significa a su vez por un lado la formación libre de la voluntad del elector y la garantía de asegurar a los ciudadanos el acceso al voto.

El voto concurrente del juez García Sayán en *YATAMA resalta que el artículo 5º de la Carta Democrática Interamericana establece que*: “Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”. Sin mencionarlo está expresando que frente a eventuales desequilibrios o desigualdades, se debe procurar un régimen que contrapeso ello con lo que se lograría la igualdad deseada. De suyo se desprende que ello supondría acciones efectivas orientadas preferentemente en beneficio de los afectados por tales equilibrios y desigualdades.

La garantía de la oposición democrática se recogió por la Corte IDH en el reciente caso *Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*³⁶, un líder del PC colombiano, y precisamente

³⁵ CIDH, *Informe 1/90* cit., párr. 49 e *Informe Anual 1990-1991* cit., pág. 14.

³⁶ *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, Sentencia de 26 de mayo de 2010, Serie C No. 212. El caso trata sobre la ejecución extrajudicial del entonces

invocando jurisprudencia del TEDH³⁷ ha afirmado que: “[...] las voces de oposición resultan imprescindibles para una sociedad democrática, sin las cuales no es posible el logro de acuerdos que atiendan a las diferentes visiones que prevalecen en una sociedad³⁸. Y que: “Por ello, la participación efectiva de personas, grupos y organizaciones y partidos políticos de oposición en una sociedad democrática debe ser garantizada por los Estados, mediante normativas y prácticas adecuadas que posibiliten su acceso real y efectivo a los diferentes espacios deliberativos en términos igualitarios, pero también mediante la adopción de medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, atendiendo la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales”³⁹.

La *Relatoría para la Libertad de Expresión* de la CIDH respecto a la distribución de la publicidad oficial en su *Informe del año 2010* expresó que la falta de normas adecuadas permite que se produzcan abusos en la distribución de la pauta oficial, por ello es necesario contar con normas específicas que deben incorporar los principios de interés público, transparencia, rendición de cuentas, no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos. Asimismo, destacó la obligación de los Estados de establecer, para la contratación y distribución de la publicidad

senador Manuel Cepeda Vargas, líder del partido Comunista Colombiano, y del partido político Unión Patriótica.

³⁷ Corte Europea de Derechos Humanos, *Case of Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* (Application no. 23885/94) 8 December 1999, párr. 41; *Case of Socialist Party and others v. Turkey* (20/1997/804/1007) 25 May 1998, párr. 47.

³⁸ En el mismo sentido, la Corte Europea de Derechos Humanos ha señalado que: “[T]he fact that [...] a political project is considered incompatible with the current principles and structures of [a] State does not mean that it infringes democratic rules. It is of the essence of democracy to allow diverse political projects to be proposed and debated, even those that call into question the way a State is currently organized, provided that they do not harm democracy itself”. *Case of Freedom and Democracy Party (ÖZDEP) v. Turkey* (Application no. 23885/94) 8 December 1999, párr. 41; *Case of Socialist Party and others v. Turkey* (20/1997/804/1007) 25 May 1998, párr. 47.

³⁹ *Caso Manuel Cepeda Vargas* cit., párr. 173. En similar sentido: *Caso YATAMA vs. Nicaragua* cit., párr. 201; *OC 18/03* cit., párr. 89, y *OC 17/02* cit., párr. 46.

oficial, procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos en el reparto.

Al evaluar la exclusividad de la presentación de candidaturas que detentan en el sistema mexicano los partidos políticos, la Corte IDH consideró en el *Caso Castañeda Gutman* válido el argumento del Estado demandado referido a que la necesidad social imperiosa de la medida se basaba, entre otras cuestiones, en el sistema de financiación predominantemente público; dicho modelo buscaba generar condiciones de equidad en la competencia política, hacer transparentes los recursos de las contiendas electorales al conocerse con certeza el origen del dinero que es utilizado, e impedir que los intereses privados, lícitos o ilícitos, graviten en la contienda política.

La CIDH en su *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala* (2001), señaló la necesidad de que se adopten medidas a fin de garantizar la correcta investigación de irregularidades electorales, incluyendo el financiamiento ilegal de las campañas electorales.

c) Derecho a elegir. El sufragio es uno de los mecanismos más importantes de participación política; la Corte Interamericana ha sostenido en el caso *YATAMA* y luego en *Castañeda Gutman* que “[e]l derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos”⁴⁰.

Respecto a la *igualdad del voto*, la Comisión se ha exployado particularmente en el caso Andrés Aylwin Azócar y otros, *Informe 137/99*, en el cual relevando los principios de interpretación de los Órganos de Derechos Humanos de Naciones

⁴⁰ *Caso Castañeda Gutman* cit., párr. 147.

Unidas, menciona que “[d]ebe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro”⁴¹.

En lo que se refiere a la *universalidad de las elecciones*, ha dicho la Comisión que esa condición “tiende a asegurar la participación en el proceso electoral de todas las personas capacitadas para hacerlo”⁴² y que esta característica tiene como objeto evitar que se produzcan exclusiones basadas en criterios ideológicos⁴³.

En esa inteligencia respecto a las *personas detenidas no condenadas*, la *Cámara Nacional Electoral Argentina*, **en el caso “Mignone, Emilio Fermín” del año 2000**, hizo lugar a un amparo promovido por un organismo no gubernamental, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), para declarar la inconstitucionalidad de un artículo del Código Electoral Nacional que excluía del sufragio activo a quienes se encontraban privados de libertad sin condena en distintos establecimientos carcelarios del país, fundando su sentencia justamente en el inciso 2° del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos limita la potestad de reglamentación legal de los derechos de participación política “[...] exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente en proceso penal”⁴⁴, esta sentencia fue confirmada por la Corte Suprema de Justicia Argentina⁴⁵.

41 CIDH, *Informe 137/99*, párr. 51.

42 CIDH, *Informe anual 1990-1991*, pág. 18.

43 Cf. CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, 1990*, Capítulo 1, párr. 24

44 En igual sentido se expidió en autos Zarate, Marcelo Antonio s/amparo, Fallo CNE 3142/03.

45 Corte Suprema de Justicia Argentina, Fallos 325:524; en igual sentido ver caso “Alianza Frente para la Unidad”, Fallos 324:3143, Cámara Nacional Electoral “Mignone Emilio Fermín s/ Promueve acción de amparo” Fallo CNE 2807/2000 de 10 de octubre de 2000.

En el caso *Andrés Aylwin Azócar y otros*, se trató una petición sobre el artículo 45 de la Constitución chilena respecto al nombramiento de senadores designados y vitalicios (entre ellos el senador vitalicio Augusto Pinochet). En el *Informe 137/99* la Comisión determina en el caso concreto, que estas figuras vulneran el derecho a la participación política y a la igualdad sin discriminación (artículos 23 y 24 CADH).

Al respecto indicó que: “[...] un verdadero sistema de democracia representativa es aquel que se esfuerza en partir de la confianza del pueblo en la designación de sus gobernantes y también por mantenerla constantemente viva, como exige la estructura real de la confianza o fiducia, de modo que el pueblo se reconozca siempre como titular del poder y beneficiario único de sus actuaciones. Esta confianza se extiende, en los sistemas presidencialistas, a la designación directa de los miembros del poder legislativo y del Presidente de la República”⁴⁶.

En torno a los senadores vitalicios dijo que:

[...] si bien se puede afirmar que esta figura ha sido incorporada en algunos Estados miembros (véase por ejemplo, el artículo 148 de la Constitución venezolana de 1961 o el artículo 189 de la Constitución paraguaya), en Chile la figura de la senaduría vitalicia fue impuesta por un régimen de facto, lo que implicó una especie de auto designación del entonces Jefe de Estado de Chile, General Augusto Pinochet. En efecto, mientras que en todos los otros países americanos que tienen esta institución la figura de la senaduría vitalicia se consagra únicamente para los Presidentes que han sido democráticamente electos –con lo cual se podría aceptar una legitimación popular indirecta–, en el caso de Chile se ha aplicado para introducir en el Senado a un ex Jefe de Estado que no fue electo mediante sufragio auténtico, libre, secreto y universal, según los estándares universalmente aceptados. Resulta en este sentido contradictorio que el primer Presidente electo democráticamente en

⁴⁶ CIDH, *Informe 137/99, Caso 11.863, Andrés Aylwin Azócar y otros, Chile, 27* de diciembre de 1999, párr. 65.

Chile con base en la Constitución de 1980, Patricio Aylwin, no pudo incorporarse al término de su mandato como senador vitalicio, por no estar comprendido dentro del supuesto constitucional de 6 años continuos en el ejercicio del poder, mientras que el General Augusto Pinochet, quien ejerció de facto la Jefatura del Estado sin elección popular sí fue incorporado como senador vitalicio⁴⁷.

Haciendo hincapié en los derechos de las minorías también expresó que:

[e]sta situación extraña por demás al propio constitucionalismo democrático chileno, no puede legitimarse con el argumento de que la figura de los senadores designados o vitalicios fue aprobada por la mayoría del pueblo chileno en el plebiscito aprobatorio de la Constitución de 1980, pues –aparte de lo señalado anteriormente sobre la falta de garantías en el mencionado proceso electoral– las mayorías no pueden disminuir o eliminar un derecho tan fundamental como es la posibilidad de elegir efectivamente a sus representantes al poder legislativo. Las mayorías tienen un límite sobre los derechos de las minorías salvaguardados por los derechos humanos. Si así ocurriera, las mayorías pondrían en grave riesgo los derechos de las minorías, en abierto desafío al Estado democrático de derecho⁴⁸.

Agregó en el caso que la figura de los senadores designados “[...] compromete la legitimidad misma del Estado de derecho al quitar al pueblo soberano (incluidos los peticionarios como ciudadanos) la posibilidad de elegir un número significativo (20.83% hasta ahora) de sus representantes. Esta situación disminuye notablemente la posibilidad de que exista la representatividad necesaria entre el pueblo y sus representantes” y que “los efectos de esta figura configuran en la práctica un

⁴⁷ CIDH, *Informe 137/99* cit., párr. 66.

⁴⁸ CIDH, *Informe 137/99* cit., párr. 66. La Comisión ilustra el punto, invocando una decisión dictada por la Corte Suprema estadounidense, mediante la cual se declaró la inconstitucionalidad de un referéndum en el Estado de Colorado, en el cual los electores habían aprobado un plan federal, en lugar de la regla “un voto por cada persona” e indica la Comisión que dicha Corte ratificó el principio de que “el derecho constitucional de un individuo a votar en igualdad de condiciones no puede ser negado ni siquiera por el voto de la mayoría del electorado estatal”.

enclave autoritario que ha evitado que culmine la transición a la plena democracia representativa”⁴⁹.

Utilizando el término de “electores privilegiados” indicó que “[...] los derechos a la igualdad política [...] establecen la imposibilidad de que los Estados miembros de la Convención Americana den un tratamiento irrazonable distinto o desigual a sus ciudadanos a la hora de elegir a sus representantes. Por ello, estos derechos implican que los Estados partes no pueden reducir o diluir la posibilidad efectiva de elegir a sus representantes, dar mayor fuerza a los votos emitidos por otros miembros del colectivo, así sean representantes populares”⁵⁰ e indica que en el caso se trata de “[...] una desigualdad irrazonable que se convierte en discriminatoria al tener como consecuencia el efecto de elecciones dobles y privilegiadas frente al común de los ciudadanos chilenos, distorsionando de esta forma el derecho a la participación política mediante el voto por sufragio ‘universal e igual’”⁵¹.

Así indica que “[...] los efectos de esta situación configuran una discriminación política al tener ciudadanos con el privilegio de ser electos no como el resto de los chilenos por los electores sino por electores unipersonales (Presidente de la República, Ministros de la Corte Suprema de Justicia) o por reducidos grupos de integrantes de determinadas instituciones (Consejo de Seguridad Nacional o Corte Suprema de Justicia)”⁵².

Por otro lado, en el *Informe 98/03 caso Statehood Solidarity Committee* la Comisión analizó, en el marco de los derechos políticos contemplados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la situación de las personas que viven en el Distrito de Columbia quienes si bien reúnen los requisitos para votar en las elecciones federales y pueden

⁴⁹ CIDH, *Informe 137/99* cit., párr. 67.

⁵⁰ CIDH, *Informe 137/99* cit., párr. 97.

⁵¹ CIDH, *Informe 137/99* cit., párr. 109.

⁵² CIDH, *Informe 137/99* cit., párr. 110.

depositar un voto por el Presidente de Estados Unidos no pueden votar para la elección ni elegir a miembros plenos de la Cámara de Representantes o el Senado⁵³.

Señaló que:

[...] reconoce el grado de deferencia que corresponde otorgar a los Estados en la organización de sus instituciones políticas para dar efecto al derecho al voto y a participar en el gobierno. La Comisión sólo debe interferir en los casos en que el Estado ha restringido la esencia y la eficacia misma del derecho de las personas a participar en su gobierno. Tras considerar la información que tuvo ante sí, sin embargo, la Comisión concluye que las restricciones del derecho de los peticionarios consagrado en el artículo XX a participar en su legislativo nacional ha sido limitado de tal manera que priva a los peticionarios de la esencia y eficacia mismas de ese derecho, sin adecuada justificación de parte del Estado para esta restricción⁵⁴.

Indicó que “[t]anto los peticionarios como el Estado han sugerido que el fundamento de la negativa a los peticionarios del derecho a votar para elegir miembros del Congreso radica en preocupaciones que existían cuando se negoció la Constitución de Estados Unidos, hace más de 200 años, en el sentido de que la sede del gobierno federal podría verse desproporcionadamente amenazada o de que la posición de un Estado podría robustecerse consiguientemente por colocar al Congreso dentro de un Estado”⁵⁵; sin embargo “[...] al igual que con las demás protecciones de la Declaración Americana, la Comisión debe interpretar y aplicar los artículos II y XX en el contexto de las circunstancias y normas actuales”⁵⁶.

⁵³ EEUU es miembro de la Organización de los Estados Americanos pero no es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵⁴ CIDH, *Informe 98/03, Caso 11.204, Statehood Solidarity Committee, Estados Unidos*, 29 de diciembre de 2003, párr. 101.

⁵⁵ CIDH, *Informe 98/03* cit., párr. 104.

⁵⁶ CIDH, *Informe 98/03* cit., párr. 105.

Aclara que:

Pese a la existencia de esta autoridad legislativa y sustancial que el Congreso ejerce sobre los peticionarios y demás residentes del Distrito de Columbia, los peticionarios no tienen un derecho efectivo a votar esas medidas legislativas, directamente o a través de representantes libremente electos y no es evidente, a estar a los antecedentes del caso, que existan otros mecanismos que responsabilicen por ello al Congreso ante los peticionarios. De esta manera, el Congreso ejerce una autoridad expansiva sobre los peticionarios y, sin embargo, no es responsable efectivamente en manera alguna ante los peticionarios o ante los ciudadanos que residen en el Distrito de Columbia. Esto, a juicio de la Comisión, priva a los peticionarios de la esencia misma del gobierno representativo, a saber, que el derecho a gobernar reside en el pueblo gobernado⁵⁷.

En su voto en disidencia al informe mencionado, el entonces comisionado José Zalaquett sostiene por diferentes razones que la materia debe quedar entregada al proceso político interno del Estado, así señala que:

Las consideraciones anteriores, aunque especulativas, apuntan a la circunstancia conocida de que la mayoría, si no todos, los sistemas políticos democráticos presentan asimetrías que son fruto de complejas evoluciones históricas influidas por un conjunto de factores; a ello se suma la inclinación de la mayoría de los ciudadanos, en muchos países, a preservar sus instituciones fundamentales, sobre todo aquéllas largamente asentadas, con frecuencia por temor a que ciertos cambios, aunque deseables, alteren determinados equilibrios y provoquen otros cambios menos deseables. Estas circunstancias de hecho pueden parecernos bien o mal, pero en definitiva son, a mi juicio, uno de las razones últimas por los cuales los Estados, cuando asumen obligaciones internacionales, se cuidan de reservar, para su decisión soberana, aspectos fundamentales relativos a su organización

⁵⁷ CIDH, *Informe 98/03* cit., párr. 103.

política interna, sin perjuicio de los derechos políticos y que consagren y de las obligaciones que asuman⁵⁸.

Asimismo indicó que:

Las normas citadas [...] protegen el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, directamente o a través de representantes y a participar en elecciones populares, las que deben ser periódicas, realizadas a intervalos razonables, auténticas, libres y basadas en el voto secreto; ninguna de ellas –y ciertamente no el artículo XX de la Declaración Americana– establece un modelo de cómo el Estado debe organizarse internamente para institucionalizar la democracia representativa, ni la manera en que la representación política deba ser asignada entre los distintos estados, provincias, distritos, circunscripciones o territorios del país⁵⁹.

d) Derecho a ser elegido. En el caso *YATAMA* y luego en *Castañeda Gutman*, la Corte señala que “[l]a participación mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello”⁶⁰.

Igualmente la Corte IDH ha precisado en el *YATAMA* que existe una estrecha relación entre el derecho a ser elegido y el derecho a votar y se fijaron dos interesantes y novedosas dimensiones de la participación política: “el ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las *dimensiones individual y social* de la participación política”. El Juez García Ramírez en su voto concurrente recordó que se trata de favorecer la participación de

⁵⁸ CIDH, *Informe 98/03* cit., voto en disidencia de José Zalaquett, párr. 8.

⁵⁹ CIDH, *Informe 98/03* cit., voto en disidencia de José Zalaquett, párr. 13.

⁶⁰ *Caso YATAMA vs. Nicaragua* cit., párr. 199; *Caso Castañeda Gutman* cit., párr. 148.

las personas en la conducción de sus propias vidas, a través de la actividad política. Esta doble dimensión se reafirma en el *Caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala* cuando se señala que los elegidos ejercen su función en representación de una colectividad, esta dualidad recae tanto en el derecho del individuo que ejerce el mandato o designación, mediante su participación directa, como en el derecho de la colectividad a ser representada; en este sentido, la violación del primero repercute en la vulneración del otro derecho.

Participación política de las mujeres

Es del caso recordar, como ya se dijo, que la Corte IDH, señaló en su *Opinión Consultiva 18/03* que: “[...] los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas. Esto implica el deber especial de protección que el Estado debe ejercer con respecto a actuaciones y prácticas de terceros que, bajo su tolerancia o aquiescencia, creen, mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias”⁶¹.

En su *Informe Anual de 1999*, la Comisión se expidió respecto a la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación. Señaló que:

[...] mientras las constituciones de nuestra región garantizan la igualdad entre la mujer y el hombre, la mujer sigue teniendo una representación minoritaria en virtualmente todos los aspectos de la vida política. Tampoco es cierto que las leyes y políticas neutrales en materia de género necesariamente producen resultados neutrales en materia de género. En consecuencia, los instrumentos y las políticas adoptados tanto a nivel regional como universal requieren de la

⁶¹ OC- 18/03 cit., párr. 104.

adopción de medidas especiales, cuando sea necesario, para promover la igualdad de acceso de la mujer a la participación en la vida pública. El objetivo de brindar a la mujer una igualdad efectiva de acceso a la participación en la vida pública es, evidentemente, en sí y de por sí, un objetivo legítimo y necesario⁶².

Por ello, la Comisión indica que: “La representación minoritaria de la mujer en el gobierno en todos los países de las Américas demuestra la necesidad de acciones adicionales por parte del Estado, juntamente con iniciativas de la sociedad civil, para lograr un verdadero respeto al derecho de la mujer de participar en la vida política, en cumplimiento de las normas internacionales”⁶³.

En el tratamiento de peticiones individuales, la Comisión el 27 de Septiembre de 1999, declara admisible en el *Informe 102/99* una petición de *María Merciadri de Morini* en la cual la peticionaria alegaba que en las listas electorales de su partido se

⁶² CIDH, “*Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*”, *Informe Anual de la CIDH 1999* del 13 de abril 2000, vol. II, capítulo VI, sección IV; CIDH, *Informe de la CIDH sobre la condición de la mujer en las Américas*, del 13 octubre 1998, pág. 5. Es importante señalar que en el sistema universal, varios países de la región ratificaron la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la cual establece en su artículo 7 que los Estados Partes deberán tomar “*todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país*” y deberán garantizar “*a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar en todas las elecciones*” y de ser elegibles para elección, participar en la formulación y ejecución de las políticas gubernamentales, ocupar cargos públicos y ejercer funciones públicas en todos los planos públicos. Para consultar cuáles son los Estados que ratificaron esta convención y su protocolo ver: <http://treaties.un.org/Home.aspx>; en el ámbito interamericano la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, ratificada por varios países de la región, establece en su único artículo dispositivo que: “Las Altas Partes Contratantes convienen en que el derecho a voto y a ser elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo”.

⁶³ CIDH, “*Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*”, *Informe Anual de la CIDH 1999* cit., vol. II, capítulo VI, sección IV; CIDH, *Informe de la CIDH sobre la condición de la mujer en las Américas*, cit., pág. 6.

había colocado una mujer en el cuarto y a otra en el sexto puesto, violando la ley 24.012 Argentina y su decreto reglamentario, cuando las bancas a renovar por el partido eran 5 y entonces correspondía que dos mujeres estén en los primeras 5 puestos para respetar el cupo de 30 %⁶⁴.

Las partes en este caso llegan a un acuerdo de solución amistosa basado en la nueva reglamentación sobre cupo femenino emitida por el Poder Ejecutivo Argentino mediante el Decreto 1246⁶⁵, que es aprobado por la CIDH en el *Informe 103/01*. En el Informe se señala que:

La Comisión valora altamente los esfuerzos desplegados por ambas partes para lograr esta solución basada en el objeto y fin de la Convención. Como la Comisión ha señalado en otras ocasiones, la consecución de la participación libre y plena de la mujer en la vida política es una prioridad para nuestro hemisferio⁶⁶. En este sentido, la Ley N° 24.012 tiene el propósito de lograr la integración efectiva de la mujer en la actividad política, y el Decreto N° 1246 dictado como producto de la solución lograda, tiene el objetivo complementario de garantizar el cumplimiento eficaz de dicha Ley⁶⁷.

El 10 de Octubre de 2002 la Comisión resuelve la admisibilidad de otra petición por el *Informe 31/02* del caso Janet Espinoza Feria y otras, en la cual los peticionantes alegan que el Jurado Nacional de Elecciones de Perú no había respetado

64 CIDH, *Informe 102/99, Caso 11.307, Argentina*, del 27 de Septiembre de 1999

65 El Art. 8 del Decreto 1246 contempla como facultad del juez electoral la de emplazar al partido para que proceda a sustituir o reubicar las candidaturas, y lo faculta en caso contrario a hacerlo de oficio con las mujeres que sigan en el orden de la lista.

66 Citando CIDH “*Consideraciones sobre la compatibilidad de las medidas de acción afirmativa concebidas para promover la participación política de la mujer con los principios de igualdad y no discriminación*”, *Informe Anual de la CIDH 1999* cit., vol. II, Cap. VI, sección IV; *Informe de la CIDH sobre la condición de la mujer en las Américas* cit.

67 CIDH, *Informe 103/01, Caso 11.307, Argentina* del 11 de Octubre de 2001, párr. 16.

las cuotas electorales contemplada en el la Ley Electoral 26859 favoreciendo la discriminación de género⁶⁸.

La Comisión en su *Informe sobre los Derechos de la Mujer en Chile* en el año 2009, relevando el impacto negativo del sistema binominal chileno en el ingreso de las mujeres a la vida política, recomienda al Estado que promueva investigaciones sobre el impacto del sistema⁶⁹.

La CIDH aprobó, el 18 de abril de 2011, el informe “*El camino hacia una democracia sustantiva: la participación política de las mujeres en las Américas*”, donde resalta: “El involucramiento de las mujeres en todos los ámbitos de la vida política es una condición necesaria para garantizar una sociedad verdaderamente igualitaria y consolidar la democracia participativa y representativa en las Américas. La inclusión de las mujeres en la política fomenta sociedades más democráticas y la rendición de cuentas, puesto que se escuchan las voces y demandas de las mujeres, que constituyen aproximadamente la mitad de la población en las Américas y del padrón electoral”.

Por ello, señala que “los derechos políticos de las mujeres en una democracia participativa y representativa tienen dos aristas: la incursión de las mujeres en los cargos públicos y la necesidad de que las prioridades de las mujeres se vean representadas en la agenda pública; siendo el involucramiento, tanto de hombres y mujeres, indispensable para alcanzar estos fines”.

Agregando, además, que “los Estados pueden institucionalizar canales de participación en donde las mujeres puedan contribuir de forma sustantiva en el diseño, desarrollo e implementación de políticas públicas y programas a favor de la igualdad de género, en los distintos ámbitos de gobierno e instancias del poder

68 CIDH, *Informe 51/02, petición 12.404, Perú* del 10 de Octubre de 2002.

69 CIDH, *Informe sobre los Derechos de las Mujeres en Chile: La igualdad en la Familia, el Trabajo y la Familia*, 27 de Marzo de 2009. Como lo indica la Comisión en este Informe, el sistema binominal tiene como objetivo reducir el número de partidos políticos y se caracteriza por ser un sistema de representación en donde todos los distritos escogen el mismo número de legisladores.

público en la vida pública, a fin de garantizar la igualdad de jure y de facto de las mujeres en la vida pública”.

En el informe la Comisión reconoce avances significativos en la participación y representación política de las mujeres en América, en gran medida por las leyes de cuota de género, constatándose un aumento significativo en la representación femenina en los cargos públicos y en las instancias de toma de decisión, en los ámbitos legislativo y ejecutivo, así como en la administración de justicia.

Sin perjuicio de ello, resalta que aún

persisten desafíos para lograr una participación política igualitaria y plena entre hombres y mujeres en la región. Entre estos desafíos se encuentran: el acelerar la inserción de las mujeres en la vida política de sus países, proceso que se desarrolla todavía de forma desigual a través de las Américas; la implementación de leyes y políticas públicas que promuevan y garanticen la participación y representación efectiva de las mujeres en puestos de toma de decisión; el disminuir los altos grados de subrepresentación femenina en las distintas instancias de poder público, ya sean de carácter representativo o de designación; el implementar medidas para abordar la dicotomía entre los avances desiguales en la incursión de las mujeres en puestos políticos a nivel nacional y local; el combatir prácticas discriminatorias de los partidos políticos que restringen la participación femenina; y el superar la exclusión y escasa representación de las mujeres indígenas y afrodescendientes en las instancias de decisión.

En este sentido, manifiesta que el “reto no sólo es lograr una representación cuantitativa de las mujeres en los puestos e instancias de decisión, sino una representación cualitativa de sus intereses y de aquellos que benefician la equidad de género”. Diferentes estudios coinciden en que la mera existencia de mujeres en puestos de toma de decisión no es una condición suficiente para asegurar cambios en las leyes y políticas a favor de la igualdad de género. Por ejemplo, en Argentina, los informes

de las organizaciones de la sociedad civil manifiestan que a pesar de una representación significativa de las mujeres en el Congreso: “los números no dicen nada acerca de su verdadero grado de inclusión en la vida pública, ni del nivel de influencia e impacto que han logrado ejercer en sus respectivos puestos”. Por ende, es necesario adoptar las medidas necesarias para garantizar la adecuada inclusión y participación de las mujeres en las instancias de decisión pública que pueda influir en la elaboración de normas y políticas más equitativas. En otras palabras, como lo han enfatizado las expertas, “es necesario ir más allá de los números”.

e) Acceso a la función pública. Los supuestos de hecho hasta ahora enjuiciados por la Corte IDH tienen que ver únicamente con destituciones de jueces, son casos sobre independencia judicial y división de poderes. Bien sean Magistrados constitucionales en el *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*⁷⁰, o Magistrados de lo contencioso administrativo en los *Casos Apitz Barbera y Reverón Trujillo*⁷¹, ambos contra Venezuela.

Sin perjuicio de ello, en los casos *YATAMA vs. Nicaragua* y *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, la Corte se refirió al derecho de acceso en condiciones de igualdad a la función pública, en el sentido de que “[...] protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas estatales a través de funciones públicas. Se entiende que estas condiciones generales de igualdad están referidas tanto al acceso a la función pública por elección popular como por nombramiento o designación”⁷².

⁷⁰ *Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú*, Sentencia del 31 de enero de 2001, Serie C No. 71.

⁷¹ *Caso Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. *Venezuela*, Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182 y *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*, Sentencia de 30 de Junio de 2009, Serie C No. 197.

⁷² *Caso Castañeda Gutman* cit., párr. 150; *Caso YATAMA vs. Nicaragua* cit., párr. 200; *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela* cit., párr. 139.

La construcción de la doctrina por la Corte ha sufrido una evolución. En el 2001, en el *Caso del Tribunal Constitucional del Perú*, la Comisión argumentó que la destitución de tres Magistrados constitucionales constituía una “medida de represalia de orden político”, pero la Corte entendió que no se violaban los derechos políticos del artículo 23 CADH, puesto que el acceso ya se había producido en condiciones de igualdad y en el caso se suscitaron violaciones de otras disposiciones de la Convención, particularmente, las garantías judiciales o el derecho al debido proceso según los artículos 8 y 25 CADH. La postura de la Corte cambió radicalmente en *Apitz* donde los tres jueces recurrentes alegaron que su destitución obedecía a una “depuración ideológica del poder judicial” que les impidió administrar justicia “que es lo mismo que impedirles el acceso a su función”. La Corte amplió su criterio interpretativo y –citando al Comité de Derechos Humanos– concluyó que los artículos 23 y 24, que recogen la igualdad ante la ley, garantizan el acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas, y el respeto a esta garantía implica que no existan discriminaciones entre las personas cuando ejercen ese derecho en “los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso, suspensión y destitución”.

Vale aclarar que ya en los casos *YATAMA* y *Castañeda Gutman* había dicho que la garantía protege “tanto el acceso a la función pública por elección popular como por designación” (repitiéndolo en *Apitz*).

Pero el *voto* del Juez García Sayán en *YATAMA* niega que quepa una interpretación restrictiva basada en la distinción entre cargos o funciones públicas por designación o nombramiento; sin embargo, en su voto, en el *Caso López Mendoza*, señala que las restricciones deben analizarse con “un rigor más estricto” cuando se trata de funcionarios elegidos a diferencia de funcionarios designados, ya que en este último caso no hay intervención de los ciudadanos en la selección.

Acceso a los Derechos Políticos: papel de la sociedad civil para la inclusión de poblaciones afrodescendientes

Javier Cabreja Polanco*

“El voto es un instrumento de la democracia, su objetivo es que cada vez más personas gocen la práctica de sus derechos”.
(*Nuestra Democracia, PNUD, 2010*)

Punto de partida: Calidad de la democracia en la región

Uno de los logros políticos más importantes en la región, lo constituye el hecho de que durante las últimas tres décadas se ha ido consolidando la democracia como forma de gobierno. Se reconoce que se ha alcanzado el establecimiento de una democracia mínimamente procedimental, en la que se destaca la existencia de procesos electorales periódicos, realizados con relativa libertad y transparencia y en la que existe el reconocimiento de ciertos derechos civiles como la libertad de expresión y de asociación.

En una gran parte de los países de América Latina y el Caribe, la estabilidad democrática ha estado asociada fundamentalmente a la realización de elecciones que cumplen con los principios de oportunidad y de libertad de elegir por parte de la ciudadanía. Sin embargo, los valores democráticos no han sido capaces de

* Economista, con estudios en el área de ciencia política. Consultor en democracia, sociedad civil y sistemas electorales.

sustituir las prácticas y actitudes clientelares y autoritarias que aún predominan en la cultura política. Tampoco ha sido posible la constitución de un real Estado de Derecho en la región. Esto hace que la democracia latinoamericana esté sustentada sobre bases muy frágiles.

Los logros de elecciones periódicas y de libertad política son muy importantes, más no suficientes. Según Alcántara Sáez, “el énfasis en los elementos procedimentales de la democracia ha dejado al descubierto aspectos que tienen que ver con el ejercicio efectivo de la ciudadanía y con los resultados de la política”¹. Tal y como ha señalado el PNUD, es necesario pasar de una democracia puramente electoral a una democracia de ciudadanos y ciudadanas². Esto supone que haya un reconocimiento pleno de los derechos civiles, políticos, económicos y culturales de todos los latinoamericanos y caribeños.

Lo anterior sólo es posible si existe un compromiso real de parte de los actores políticos, de asumir los principales desafíos que tiene la democracia en la región. Estos desafíos están asociados a la necesidad de transformar la cultura política autoritaria, la situación de pobreza y desigualdad social, la falta de institucionalidad y los limitados mecanismos de participación de la ciudadanía en el ámbito de lo público.

Por lo tanto, el debate político actual debe estar referido al tema de cómo asumir los desafíos de mejorar la calidad de la democracia. La profunda desigualdad social existente en la región, pone en riesgo la credibilidad de la ciudadanía en la democracia. No puede haber democracia real en tanto existan los niveles de pobreza que caracterizan a América Latina.

Después de la transición en América Latina, a partir de finales de la década de los 70, el principal desafío que se presenta hoy

1 Alcántara Sáez, M. “La democracia en América Latina: calidad y rendimiento”. *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, No. 203-204. Madrid, 2008. Pág. 124.

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

es cómo mejorar la calidad de la democracia. El eje central de este debate tiene que ver por un lado, con la constitución de un Estado de Derecho en el que las instituciones políticas jueguen su rol de acuerdo a la Constitución y las leyes, y por otro lado, con la manera en que el Estado se relaciona con la sociedad, teniendo en cuenta un enfoque de respeto a los derechos de los ciudadanos.

Para que un Estado democrático funcione de manera adecuada, se requiere de un ejercicio de ciudadanía responsable. Esto sólo es posible con una amplia participación política de la gente. Esta participación se expresa en el ejercicio de los derechos políticos fundamentales, como el de elegir y ser elegido; pero también a través del compromiso social por la transformación de lo público.

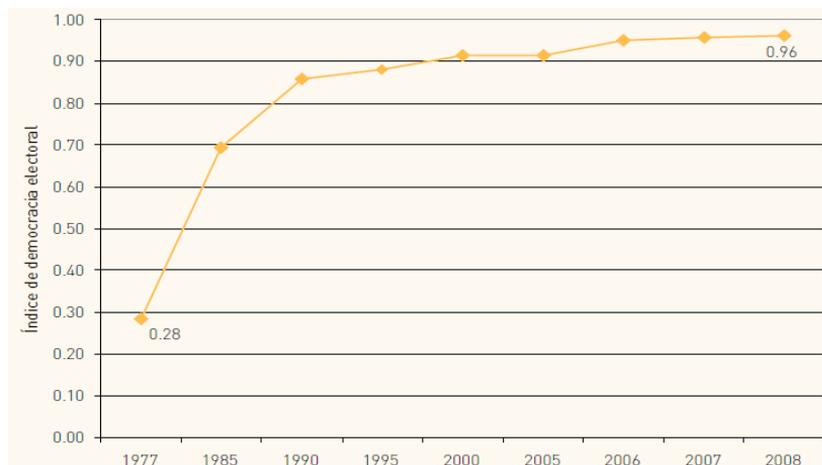
Democracia electoral: retos pendientes

La reflexión anterior parte del reconocimiento de que en el tema de democracia electoral, la región ha tenido importantes avances durante las últimas dos décadas. Sin lugar a dudas, América Latina ha alcanzado una gran estabilidad en materia electoral. El Índice de Democracia Electoral (IDE) en América Latina, elaborado por el PNUD, da cuenta de esto. Dicho índice parte de cuatro componentes básicos: sufragio, elecciones limpias, elecciones libres y cargos públicos. El mismo se constituye a partir de una escala de 0 a 1, en la cual 0 indica un régimen no democrático y 1 el mayor grado de democracia electoral.

El IDE en América Latina establece que la región pasó de un índice de 0.28 en 1977 a uno de 0.96 en el 2008 (gráfica #1). Esto evidencia el significativo avance electoral en la región, lo que ha sido un paso muy importante en un subcontinente en el que hasta hace tres décadas, la alternabilidad en el poder no era posible o se lograba a partir de métodos no democráticos. Sin embargo,

hay que destacar que estos avances dan cuenta sólo de aspectos básicos en materia electoral, no así de elementos fundamentales necesarios para afianzar una democracia sustantiva.

Gráfica #1: Índice de Democracia Electoral (IDE) en América Latina (1977-2008)



Fuente: *Nuestra Democracia*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.

En relación a la efectiva garantía de los derechos políticos de los latinoamericanos y caribeños, tema esencial de la democracia, se debe prestar atención a tres aspectos que evidencian que aún prevalecen debilidades en los sistemas electorales de la región.

En primer lugar, se debe partir de que aún existen serias amenazas de que los avances logrados en materia electoral puedan experimentar retrocesos. Muchas de las reformas realizadas durante la última década, han estado sustentadas sobre bases muy frágiles, por lo tanto no existen garantías de su sostenibilidad, en caso de crisis en el sistema político. Ejemplo de esto lo constituyen los problemas generados en elecciones con

resultados ajustados, como las llevadas a cabo en México y Costa Rica en el año 2006. Aún tenemos un sistema electoral donde existen riesgos de retrocesos.

En segundo lugar, se debe advertir que los avances en la democracia electoral de la región han sido importantes pero parciales. Es decir, no han abarcado ámbitos fundamentales para la equidad y la transparencia en los procesos electorales. Siguiendo las reflexiones de Zovatto³, el tema pendiente en materia electoral es cómo lograr condiciones equitativas para la competencia en los procesos de elección de las autoridades.

En tal sentido, se puede decir que existen importantes déficits que tendrían que ser superados para lograr una mayor equidad en la competencia electoral. Se requiere mejorar la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales; enfrentar la amenaza de penetración de dinero ilícito en la política; evitar la utilización abusiva de los dineros del Estado y el uso clientelar de los programas sociales en las campañas electorales y mejorar el acceso de los partidos, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación.

Por último, es preciso destacar que los avances en el sistema político y electoral latinoamericano y caribeño, no han logrado la universalidad pretendida, en tanto que no han llegado a toda la población, de manera tal que se le pueda garantizar un ejercicio en libertad de sus derechos políticos. Todavía existen sectores que son víctimas de exclusión política por su condición de género, raza o grupo social. La población afrodescendiente es uno de estos grupos víctima de la exclusión.

Por las razones anteriormente indicadas, la región está obligada a mejorar su sistema político, consolidando y ampliando las reformas electorales y por otro lado, enfrentando los nuevos retos de la democracia. Los grandes desafíos que se presentan a la

3 Zovatto, D., "Balance político-electoral 2011", en: *Latinobarómetro. Informe 2011*. Santiago, 2010, Pág. 21.

democracia hoy, tienen que ver con mejorar su calidad y al mismo tiempo, con crear las condiciones para una efectiva garantía de los derechos políticos de los latinoamericanos y caribeños.

Derechos políticos y construcción de ciudadanía

Para analizar los avances de la democracia en la región y sus retos, es importante comprender a cabalidad el concepto de derechos políticos y su alcance. Para Sonia Picado, “los derechos políticos son aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado”⁴. Esta participación está referida tanto al ámbito electoral, como a la integración de los ciudadanos en la gestión propia del Estado, en lo relativo a la definición y puesta en práctica de las políticas públicas.

En materia más específicamente electoral, podemos definir los derechos político-electorales como “aquellos que posibilitan la participación de cierto tipo de persona, ciudadano, en la conformación de la voluntad general de Estado”⁵. Un ejercicio pleno de este derecho supone que los ciudadanos y las ciudadanas tienen la posibilidad de elegir a sus representantes en condiciones de libertad y sin ningún tipo de exclusión, y al mismo tiempo, tienen garantía de competir en condiciones de equidad por un cargo público.

Se puede decir que este conjunto de derechos garantiza la facultad de los ciudadanos de participar en la vida pública. Existe una relación directa entre derechos políticos y participación

4 Picado, S. “Derechos políticos como derechos humanos”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson. 2ª ed., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral. México, 2007, Pág. 48.

5 Hernández, M. “Análisis y perspectiva de los derechos político-electorales del ciudadano”, en: *El Proceso Constituyente Mexicano*. Coords. Diego Valadés, Miguel Carbonell. Universidad Autónoma de México, México, 2007, Pág. 531.

política. En la medida que hay una mayor garantía de cumplimiento de estos derechos, los ciudadanos y ciudadanas están en mayor capacidad de intervenir en el ámbito de lo público en procura de un mejor funcionamiento del Estado.

De esta manera, una democracia que procura una mayor intervención de los ciudadanos, debe partir del reconocimiento de sus derechos políticos. Sólo el reconocimiento de estos derechos hace posible la constitución de ciudadanía en el marco de un Estado. Para Hernández, los derechos políticos vienen a determinar a la persona como un actor de poder político y a establecer las modalidades de su relación con las instituciones del gobierno⁶. Un Estado que no es capaz de garantizar estos derechos, determina una relación clientelar con sus ciudadanos.

A su vez, la participación política de los ciudadanos y las ciudadanas es una condición indispensable para la garantía de otros derechos humanos fundamentales, como los derechos civiles, económicos y sociales. Sólo una ciudadanía activa es capaz de incidir en el Estado para que sean llevadas a cabo aquellas políticas públicas que deberán garantizar una mejor calidad de vida de las mayorías. Es así como el ejercicio de un derecho político, como el de la participación electoral o en la gestión pública, contribuye a garantizar otros derechos ciudadanos.

Diversos autores han contribuido a establecer una clasificación de los derechos políticos, la cual es de mucha utilidad para su comprensión. La Dra. Picado define cuatro tipos, a saber, el derecho al voto, entendido como aquel que da facultad a los ciudadanos a elegir a sus representantes; el derecho a ser electo; el derecho a participación en el gobierno y ejercer funciones públicas; y el derecho de petición, que es aquel que permite al

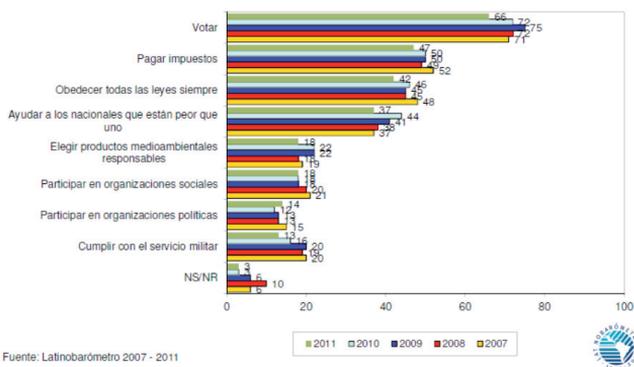
6 *Ibídem.*

ciudadano presentar peticiones a las instituciones del Estado y exigir participación⁷.

Otros tipos de derechos políticos que han sido identificados, tienen que ver con el derecho que tienen los ciudadanos y ciudadanas a la manifestación pública y el derecho a asociarse con fines políticos y a realizar reuniones de carácter político. Esta visión vendría a ampliar aquel enfoque que reduce los derechos políticos al ejercicio del voto. Sin embargo, aún en materia del derecho a elegir, en América Latina y el Caribe adolecemos de profundos déficits, siendo este un elemento fundamental en relación a los derechos políticos.

Según la encuesta Latinobarómetro (gráfica #2), para la mayoría de la gente, el aspecto más importante en la definición de un ciudadano(a) está referido al ejercicio de su derecho al voto. Efectivamente, ante la pregunta de qué cosa no puede dejar de hacer para ser ciudadano, la mayoría de los encuestados han establecido como prioridad el votar. Esto refleja la importancia cada vez mayor que tienen los derechos electorales en la región.

Gráfico #2: Cosa que no puede dejar de hacer para ser ciudadano



7 Picado, S. "Derechos políticos como derechos humanos", en: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, pág. 51.

En tal sentido, la democracia debe asegurar que ningún grupo de personas sea afectado en el ejercicio de sus derechos político-electorales, por factores socio-económicos o de cualquier otra índole. Esto supone un mayor respeto y entendimiento de la diversidad social y cultural que caracteriza a la región, así como “una mayor inclusión de sectores tradicionalmente marginados de la participación política como las mujeres, los jóvenes, los grupos afrodescendientes e indígenas, así como las personas con discapacidad”⁸.

Es importante garantizar los derechos electorales de los diversos sectores sociales, como una manera de promover una democracia plena. Sin embargo, “los ciudadanos y ciudadanas no sólo tienen derecho a un gobierno que surja de elecciones libres y justas, sino también a la forma democrática de adopción e instrumentación de las decisiones”⁹. Es decir, el gobierno debe tener legitimidad de origen, constituido democráticamente y legitimidad de ejercicio, que se refiere a la capacidad de gobernar democráticamente.

La participación de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos políticos, supone tener en cuenta dos dimensiones importantes, una que tiene que ver con la integración de la representación política, elegir y ser elegido o asociarse en organizaciones político partidarias, y otra con el derecho a intervenir en los asuntos relacionados con el Estado, es decir, “hacerse presente en la toma de decisiones políticas”¹⁰. El sistema político tiene la obligación de garantizar estas dos dimensiones de los derechos políticos de los ciudadanos.

8 Cabreja Polanco, J. “Sociedad civil y democracia: promoviendo la inclusión y la participación política”, en: *Participación política e inclusión, Cuadernos de CAPEL 55*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José, C.R. 2010, pág. 67.

9 *Nuestra democracia*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Pág. 76.

10 Hernández, M. “Análisis y perspectiva de los derechos político-electorales del ciudadano”, Pág. 531.

Los derechos políticos deben ser entendidos como parte de los derechos humanos fundamentales. Los mismos están incorporados al derecho internacional en importantes instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o la Carta Democrática Interamericana (ver cuadro #1). Por otro lado, cada vez un mayor número de constituciones de la región de América Latina y el Caribe, incorporan normas que se refieren a derechos y deberes políticos de los ciudadanos y ciudadanas (ver cuadro #2).

Cuadro #1: Los derechos políticos en el derecho internacional

Derecho internacional	Derechos políticos destacados
1. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948)	Se establece por primera vez para la región tanto el voto como la participación en la esfera gubernamental.
2. Declaración Universal de los Derechos Humanos	Derecho a la participación, acceso a las funciones públicas en igualdad de condiciones y al sufragio universal, a la reunión y asociación pacífica. Art. 21.
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Derecho al sufragio, a la participación y acceso en igualdad de condiciones a las funciones públicas.
4. Convención Americana sobre Derechos Humanos	Voto secreto, de participación, elecciones auténticas y periódicas, ser electo, sufragio universal, acceso a funciones públicas. Art. 23.
5. Carta Democrática Interamericana	Democracia como derecho humano.

Fuente: elaborado en base a Picaso, S. "Derechos políticos como derechos humanos".

Cuadro #2: Reglamentación de derechos y deberes políticos

País	Norma constitucional que se refiere expresamente a derechos y deberes políticos
Costa Rica	Artículos 90 al 98
Paraguay	Artículo 117
Guatemala	Artículos 136 y 137
El Salvador	Artículos 72 y 73
Ecuador	Artículos 26 al 29
Panamá	Artículos 132 al 135
Venezuela	Artículos 62 al 67 y 70
Nicaragua	Artículos 47 al 55
República Dominicana	Artículos 47 al 49, 75 y 208

Fuente: elaborado en base a Picaso, S. “Derechos políticos como derechos humanos”.

Como se puede ver, tanto el marco jurídico nacional como internacional, establecen la necesidad de un reconocimiento pleno de los derechos políticos de los latinoamericanos y caribeños. Teniendo esto como base, es necesario analizar la situación de los grupos en condiciones de vulnerabilidad respecto a su participación política. En este caso, el análisis se centra en las poblaciones afrodescendientes, las cuales tradicionalmente han sido objeto de discriminación y exclusión, no sólo a nivel social y económico, sino en el ejercicio de sus derechos políticos.

Democracia e inclusión política: situación de las poblaciones afrodescendientes

Como se ha indicado, no puede haber una democracia real si no se asume el reto fundamental de constituir ciudadanía. Tal y como plantea el PNUD, “en la carencia de ciudadanía y sus razones, deberíamos encontrar los grandes temas de la agenda democrática latinoamericana y caribeña”¹¹. Esto supone un sistema político donde haya un reconocimiento pleno de los derechos fundamentales de los ciudadanos de esta parte del mundo¹².

Esto es un gran reto, en una región donde amplios sectores viven en condiciones de vulnerabilidad. Ejemplo de esto lo constituyen las poblaciones afrodescendientes, las cuales no cuentan con las garantías necesarias de respeto a sus derechos fundamentales. Podemos decir que estos grupos son víctimas de una violación sistemática de sus derechos políticos.

En Latinoamérica y el Caribe existe una gran heterogeneidad étnica y cultural que no ha sido tomada en cuenta por la política. Esta diversidad, lejos de servir para generar espacios de diálogo que enriquezcan la democracia, ha sido motivo de confrontación, fruto de la marginación a la que se ha sometido a amplios grupos sociales¹³.

Diversos estudios han indicado que en la región de América Latina y el Caribe existen más de 150 millones de personas afrodescendientes. Esta población tiene una alta concentración en varios países de la región (cuadro #3). Los países del Caribe

11 *Nuestra democracia*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Pág. 62.

12 “El principal reto que se presenta hoy a la democracia en la región, tiene que ver con la manera en que se mejora las condiciones de vida de la gente y cómo se contribuye a dar mayor calidad a la actividad política y se logra la participación efectiva de la ciudadanía generando mayores niveles de inclusión” (Cabreja, 2010).

13 Cabreja Polanco, J. “Sociedad civil y democracia: promoviendo la inclusión y la participación política”.

y Brasil, tienen una representación muy alta de grupos afro, seguidos por países como Colombia, Venezuela, Perú y Panamá.

Cuadro #3: Población afrodescendiente en la región

País	% de población Afrodescendientes
Caribe	Mayoritariamente afrodescendiente. Cuba (62%), Rep. Dom. (84%)
Brasil	45-50%
Colombia	11%
Ecuador	10%
Centroamérica	10%
Panamá	14%
Perú	10-15%
Venezuela	10%

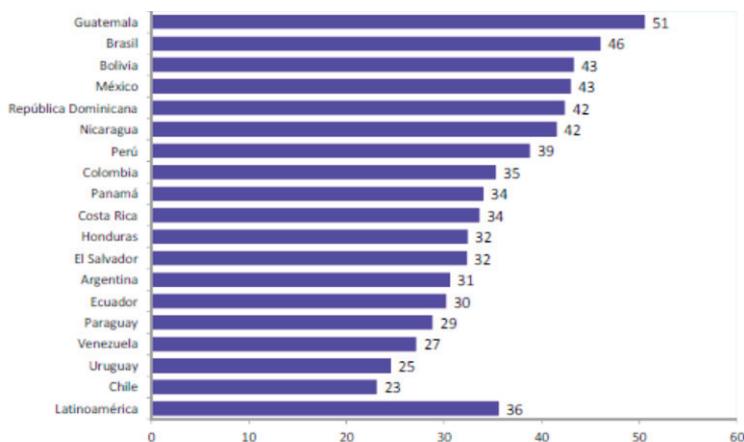
Fuente: Censo normativo regional afrodescendiente de AL, 2009.

Sin embargo, los niveles de discriminación por raza siguen siendo muy altos. La encuesta Latinobarómetro 2011 midió la percepción de los latinoamericanos sobre la existencia o no de prácticas discriminatorias en estos países¹⁴. Según la gráfica #3, los encuestados entienden que, en promedio, 36 de cada 100 latinoamericanos y caribeños sufren algún tipo de discriminación por motivo de raza. El caso más grave es el de los guatemaltecos, pues el 51% cree que son discriminados por raza. “La discriminación por raza es también un problema mayoritario

14 A los encuestados se les realizó la siguiente pregunta: “Imagínese que el total de la población de su país son 100, ¿cuántos de esos 100 cree usted que son discriminados por raza, o no hay nadie discriminado por raza? *Latinobarómetro 2011*, Pág. 57.

en Brasil donde este indicador alcanza el 46%, en Bolivia el 43% y México 43% junto con República Dominicana”¹⁵.

Gráfica #3: Escala de discriminación por raza



Fuente: Latinobarómetro 2009-2011.

Esta realidad está determinando que en base a cuestiones de raza o grupos étnicos, a una parte importante de los latinoamericanos se les impida el reconocimiento pleno de sus derechos fundamentales. En la región, “los derechos sociales y económicos son particularmente precarios y para grandes sectores de la sociedad inexistentes”¹⁶, sobre todo cuando se habla de poblaciones afrodescendientes. Esto genera una ciudadanía sin capacidad para ser agentes autónomos y sin

15 *Ibíd.*

16 Domingo, P., “Calidad de la democracia, ciudadanía y construcción del Estado de Derecho”, en: *Una nueva agenda de reformas políticas en América Latina*. Fundación Carolina, Madrid, 2006, Pág. 34.

control de su realidad. Desde la perspectiva de O'Donnell, podemos hablar de una ciudadanía de baja intensidad¹⁷.

La región sigue estando marcada por el racismo, la discriminación y la xenofobia. Esta situación limita el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas afrodescendientes. Al mismo tiempo, afecta su participación política tanto en los procesos electorales, como en las decisiones que debe tomar el Estado a nivel de políticas públicas.

Como una forma de enfrentar esta situación, diversos países de la región han estado llevando a cabo reformas políticas e institucionales dirigidas a lograr una mayor integración de los afrodescendientes. En Brasil se aprobó la Ley No. 10.639 que establece la obligatoriedad de la enseñanza de la cultura afrobrasileira; o la Ley 7.716 sobre penalización de la discriminación racial. En Ecuador se aprobó la Ley 275-06 sobre los derechos colectivos de los negros. En el caso de Costa Rica, se cuenta con la Ley No. 7711 sobre la eliminación de la discriminación o la Ley 8054 sobre diversidad étnica y lingüística¹⁸. Legislaciones de esta naturaleza existen en países como Colombia, Venezuela, Argentina, Bolivia y varios de la región centroamericana.

Sin embargo, esta legislación sigue siendo insuficiente para garantizar los derechos políticos de la población de origen afro. No basta una ley si no existen los mecanismos necesarios para generar una mayor inclusión. Se requiere de diversas iniciativas en esta dirección. Según la Comisión Económica para América Latina, sólo es posible superar el racismo y la discriminación a partir de la “transformación de las estructuras y mecanismos políticos, económicos y culturales que han permitido su reproducción y sus secuelas de inequidad, exclusión

17 O'Donnell, G. “Notas sobre la democracia en América Latina”. En: *El debate conceptual sobre la Democracia*, PNUD, 2004.

18 *Compendio normativo regional afrodescendiente de América Latina. Proyecto Acción con la Sociedad Civil para la Integración Andina*, Comisión Europea, 2009.

y marginalidad en todos los ámbitos de la vida de las personas afectadas”¹⁹.

Esto es de una gran importancia en una región que tiene que ser reconocida como multicultural y multiétnica, pero en la que grupos como los afrodescendientes, no han tenido la posibilidad de participar en los espacios de poder, en relación a su proporción. Para Campbell Barr, “una de las realidades inminentes en América Latina es la escasa o nula representación política de grandes sectores mayoritarios, entre ellos se destacan los y las 150 millones de afrodescendientes”²⁰.

La sub representación de los afrodescendientes, es un obstáculo que impide enfrentar la dura situación económica en que vive esta población; además, “les limita como ciudadanos y ciudadanas, a ser parte de quienes construyen la institucionalidad necesaria para el desarrollo humano de los países”²¹. En tal sentido, la exclusión de estos grupos se da por su doble condición de afrodescendientes y pobres.

El único país de América Latina donde existe una legislación para la inclusión política de poblaciones negras es Colombia. En este país se aprobó una Constitución, la Ley 70 de 1993 sobre comunidades negras, la cual tiene como uno de sus propósitos el establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia. De igual manera, en el 2001 se aprobó la Ley 649, la cual asignó dos escaños en la Cámara de Representantes a las comunidades negras. El conjunto de esta regulación estableció una cuota de representación en el congreso de las comunidades afrodescendientes.

19 Hopenhayn M., Bello, A. Miranda, F., *Los pueblos indígenas y afrodescendientes ante el nuevo milenio*, Naciones Unidas, Santiago, 2006.

20 Campbell Barr, E., “La democracia intercultural paritaria: el verdadero desafío democrático del siglo XXI”, San José, 2007.

21 *Ibidem*.

Sin embargo, la representación de los afrocolombianos en el Congreso no es proporcional al tamaño de su población. Otras críticas están relacionadas a que las normas no tomaron en cuenta la diversidad de intereses y la heterogeneidad de los grupos afro en ese país. Tampoco se tomó en cuenta que la representación de estos grupos no debería limitarse a lo puramente territorial²².

En varios de los países de América Latina y el Caribe nos encontramos con un destacado trabajo de organizaciones de sociedad civil en defensa de los derechos políticos de grupos afrodescendientes. Existen diversas redes que están realizando una importante labor en procura de una mayor inclusión de estos grupos. Dentro de esta redes podemos destacar: la Red de Mujeres Afrolatinoamericanas, Afrocaribeñas y de la Diáspora, la organización Negra Centroamericana (ONECA), la Articulación de Mujeres Negras Brasileñas (AMNB), Afroamérica XXI, la Conferencia Nacional de Organizaciones Afrocolombianas (CNOA), la Alianza Estratégica Afro Latinoamericana y Caribeña, Proceso de Comunidades Negras (PCN), la Red Afroperuana, entre otras.

El trabajo realizado por estos grupos plantea cuál debería ser la estrategia a seguir para lograr una democracia más inclusiva, donde no exista ningún tipo de discriminación por concepto de raza o pertenencia a determinado grupo étnico. Los principales aspectos a tener en cuenta son:

- a. La formación/educación ciudadana sobre derechos de poblaciones afrodescendientes.
- b. La promoción de cambios en el sistema electoral para que sea tomada en cuenta la diversidad étnica y racial de la región.

22 Giraldo García, F., López Jiménez, J., “Mecanismo de participación política electoral afrodescendiente en Colombia”, *Estudios sobre la participación política de la población afrodescendiente: la experiencia en Colombia*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, C.R., 2007.

- c. Enfrentar la invisibilidad en que se encuentran los grupos afrodescendientes.
- d. Promover el reconocimiento del derecho a la identidad de las poblaciones afrodescendientes.
- e. Incidir para la definición y aplicación de políticas de acción afirmativa. Cuotas electorales.
- f. La creación de circunscripciones electorales especiales.
- g. Promover otro tipo de mecanismo para la representación, que complementen a los partidos.
- h. Fortalecer las organizaciones de poblaciones afrodescendientes y su capacidad de articulación.

Es necesario avanzar en estas importantes áreas de los derechos políticos y electorales de los afrodescendientes. De no ser así, se continuaría sometiendo a la más absoluta exclusión a una parte importante de la población latinoamericana y caribeña. Tenemos el reto de construir una democracia que respete la diversidad étnica y cultural de la región.

Avances importantes y persistentes discriminaciones: a los Derechos Políticos de las mujeres

*Line Bareiro**

1. ¿Son las mujeres una población en condiciones de vulnerabilidad?

El título de esta mesa es “Acceso a los Derechos Políticos para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad” y en las indicaciones recibidas de la organización de este importante curso, se me pidió que me refiera a la situación de las mujeres. El debate de si debe considerarse a la mitad de la humanidad como grupo vulnerable, como población en condición de vulnerabilidad tiene ya varios años. Creo que actualmente es casi insostenible pensar a las mujeres como una clase, un tipo o un grupo vulnerable.

La idea de vulnerabilidad implica la posibilidad de ser herida, de ser herido. Obviamente, cualquier ser humano puede ser herido. Puede ser herida cualquier mujer, al igual que cualquier varón, cualquier persona trans, somos vulnerables de ser heridos y heridas por armas, venenos, bombas, por ofensas y agresiones de diverso tipo.

Pero el sentido de vulnerabilidad que se está usando en este caso es el de personas en condiciones de ser despojadas de

* Experta del Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW-ONU), y miembro de la Asamblea General del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

sus derechos, personas que no pueden ser sujetos que deciden sobre el desarrollo, que no pueden ejercer su liderazgo, o como abordaremos más adelante, que no logran ser investidos de poder legítimo. Antes de llegar a lo electoral quisiera decir que la inclusión de la mayoría de la población como vulnerable es de vieja data y tiene que ver con la exclusión de sus derechos de la mayor parte de las personas que forman parte de una sociedad.

Un buen ejemplo del estereotipo ideológico al que me refiero nos lo ofrecen los Planes de Desarrollo del siglo XX. Toda la planificación con sus objetivos, metas y acciones, estaba pensada en un sujeto de desarrollo que era una minoría de varones, blancos o mestizos, y propietarios. Y luego, en algún capítulo específico o en un apartado en otros capítulos, delineaban acciones para grupos vulnerables. Vulnerables eran las mujeres, todas las mujeres, vulnerable era el campesinado, todo el campesinado, los niños y las niñas, los y las jóvenes, pueblos indígenas, los y las pobres. Resulta realmente difícil entender quién era el sujeto del desarrollo, porque se trataba de países muchas veces rurales, donde las mujeres constituían por lo menos la mitad de la población, o países que contaban, en muchos casos, con población joven. Es decir que la gran mayoría del país no era sujeto de desarrollo sino que eran los otros, para quienes no estaba pensado el plan. Utilizando términos políticos podríamos decir que la inmensa mayoría no era considerada como ciudadana, a pesar de haber ido conquistando dicho status las mujeres, los y las analfabetas, y con ello las poblaciones más excluidas de los derechos como los pueblos indígenas y el campesinado pobre.

En síntesis, cualquier ser humano es vulnerable a ciertas cosas. Pero el uso de la vulnerabilidad para pensar en los grupos que son discriminados, debe ser visto críticamente. Las mujeres forman parte de todas las poblaciones. No es una población en sí misma pero se la veía como minoría y grupo aparte, por un problema ideológico que había convertido a los varones en el todo humano y en el todo ciudadano. Obviamente que si pensamos

en otras poblaciones, ni siquiera eran mencionadas, no existían. Me refiero concretamente a las personas discapacitadas y a las personas trans, que recién ahora van cobrando status de sujeto, incluso para los organismos de Derechos Humanos. Así, en el sistema universal de Derechos Humanos tenemos una convención de derechos de las personas con discapacidad. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se está abordando la cuestión trans, sobre todo en lo referente a la violencia de la que son objeto. En ambos sistemas se van abordando cuestiones de orientación sexual e identidad de género.

Veamos ahora cuán vulnerables son las mujeres como titulares de derechos políticos. Siguiendo a T. H. Marshall, el status de ciudadanía contiene más que los derechos políticos, pero en ningún caso menos que éstos. El contenido básico de los derechos políticos contienen los derechos a gobernar, a decidir quién gobierna y a incidir en las decisiones que le afectan. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su Artículo 23, incluye además de los citados, el derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos y el derecho al acceso en condiciones de igualdad a la función pública. La Convención CEDAW incluye ambos así como también el derecho a participar en organizaciones y asociaciones no gubernamentales. Podemos encontrar ampliaciones en los diferentes instrumentos de Derechos Humanos pero decidí hacer el recorte pensando exclusivamente cuán vulnerables son las mujeres en cuanto a su derecho a gobernar y decidir quién gobierna.

Al pensar en casos concretos pensé ¿qué hago yo en esta mesa? Hay mucha mujer fuerte, con las que no se puede asociar vulnerabilidad. Hay mujeres que nos han gobernado estupendamente y a otras las hemos padecido. Pero ni siquiera puedo pensar en incluir en este discurso a Laura Chinchilla, a Ángela Merkel, a Cristina Fernández de Kirchner, a Dilma Rousseff, a Michelle Bachelet, a Piedad Córdoba o a Hillary Clinton, que han acumulado poder y que lo han ejercido con aciertos y desaciertos. Pensar en ellas como despojadas de

derechos me recuerda que en el debate para la ratificación del Protocolo Facultativo de CEDAW en Panamá, en el año 2001, una fuerte argumentación era que se debía ratificar porque las mujeres necesitaban ganar más espacio político. Se paró un diputado y dijo estar de acuerdo con la ratificación pero por los derechos del conjunto de las mujeres y no por los espacios de poder, ya que en ese momento tenían una presidenta de la República, una presidenta de la Corte Suprema de Justicia y todas las jefas de bancada en la Asamblea Nacional eran mujeres. Obviamente no estamos hablando ni de las grandes excepciones personales ni coyunturales, pero su mera existencia nos impide aceptar que las mujeres en su conjunto sean una población vulnerable.

2. Avances hacia la igualdad de las mujeres con un arma maravillosa

Debemos ubicarnos ahora en una gran transformación que es un cambio reciente, que fue producto de las luchas de las mujeres, que hicieron todos los cambios con la palabra, como bien lo señaló hace ya muchos años Sonia Montaña. Distintos movimientos sociales han recurrido a diversos instrumentos y por supuesto, para todos es importante la palabra. Pero el movimiento obrero, que ha tenido como instrumento fundamental las huelgas y que llegaron a consagrar como derecho el movimiento campesino, también recurrió a cortes de ruta y a ocupaciones de tierra. En cambio las mujeres no han tenido sino la palabra. La palabra significa analizar y desnaturalizar la exclusión, la subordinación y la discriminación. La palabra significa hacer producir y hacer visibles conocimientos, revisar las ciencias críticamente, repensar la historia y la representación política, el poder político y los sistemas electorales. En una parte importante del mundo las mujeres han terminado por ganar la pelea de ser reconocidas como personas, a fuerza de tener razón. Pero ese proceso es lento, inestable y difícil. América Latina y el Caribe

han hecho cambios importantes hacia la igualdad de las mujeres pero no es así en todo el mundo.

Voy a exponer brevemente dos casos de exclusión de las mujeres de los derechos políticos que pude aprender como integrante del Comité CEDAW, lo que es un inmenso privilegio, incluso como testigo de la persistente exclusión de las mujeres. En un país de los más ricos del mundo, las mujeres no han ejercido nunca su derecho al voto y lo harán por primera vez en las próximas elecciones. En ese país las mujeres no tienen siquiera el derecho de conducir automóviles y eso no tiene que ver con despojo de derechos por razón de pobreza sino a la vigencia de graves estereotipos de género.

Comparativamente, nuestra región tiene una situación mucho mejor en lo referente a la igualdad sustantiva de las mujeres en sus derechos políticos. No quiero referirme hoy a la larga historia de exclusión y de luchas para el reconocimiento de ciudadanía. Pero sí quiero recordar que no han transcurrido sino 222 años desde que la Revolución Francesa consagró por primera vez la idea de que todos los hombres nacen libres e iguales. A esa potente, aunque abstracta idea se aferraron las mujeres y diversos colectivos sociales que quisieron ser reconocidos también como libres e iguales, aunque hasta hace muy poco tiempo se hayan mantenido discriminaciones por razón de nacimiento, clasificando a los seres humanos según el tipo de relación sostenida por su padre y su madre, con consecuencias sociales y económicas gravísimas.

Reconozco que no es fácil garantizar el acceso universal a los derechos por parte de nuestras Repúblicas que son herederas de Estados coloniales. Pero este es también el continente que busca un modelo de Estado democrático incluyente, cambiando constituciones, superponiendo sistemas de integración porque el Estado que tenemos no está funcionando para garantizar derechos a todos y a todas. Boaventura de Souza ha calificado a nuestro continente como un laboratorio de refundación del

Estado. Pero esto se produce con grandes tensiones no sólo por los reveses por parte de sectores autoritarios, como hemos visto en el caso de Honduras, sino porque no siempre los liderazgos tienen un rumbo seguro y hay una ciudadanía activa, con una multiplicidad de intereses, que se expresa y presiona exigiendo derechos.

Las sufragistas fueron las heroínas iniciales de la ciudadanía de las mujeres y desarrollaron un discurso convincente. Tuvieron capacidad de generar alianzas y de lograr país por país el reconocimiento de iure de los derechos políticos de las mujeres. Pero después del reconocimiento hubo un silencio de por lo menos dos décadas, entre inicios de los años 60 y mediados de los 80 del siglo XX. No es que en ese tiempo no hubiese mujeres participando políticamente, pero aunque fuesen muchas en la militancia partidaria, la participación en la representación y en los mandatos de alto nivel era mínima en todos los países y en todo el espectro político, tanto que una periodista paraguaya, María Lis Rodríguez, las llamó “mujeres muestra”.

Entre los años 80 y la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995 se gestó un cambio muy importante en la subjetividad femenina. Hubo una transformación en las mujeres de un mandato de género: trabajar para los demás e influir a través de hombres con poder, sin demandar investidura. En ese año, las mujeres aprendieron a decir que querían tener poder político y una vez que hubo ese reconocimiento, también hubo la posibilidad de buscar mecanismos adecuados para lograr el objetivo de investirse de poder legítimo.

En nuestra región se inventaron las cuotas por ley y Argentina fue el primer país en consagrarlas en el año 1991. Este fue un paso fundamental para comprometer al Estado como generador de igualdad que utilice su imperio para que los partidos políticos sean igualitarios en sus propuestas de candidaturas.

No está de más recordar que fue el gobierno Kennedy, en los EEUU, quien aplicó una medida de acción positiva, o lo que el artículo 4 de CEDAW llama medidas temporales para acelerar la igualdad de facto. Fue una medida “de preferencia”, pues para combatir el racismo, el gobierno norteamericano contrataría preferentemente empresas que pudiesen demostrar que contrataban a personas afrodescendientes y que éstas ocupaban diversos lugares en la jerarquía de la empresa. El partido socialdemócrata noruego fue el primero en aplicar una cuota mínima de participación de las mujeres y se fue extendiendo el debate. En nuestra región, incluso, muchos partidos afines a la socialdemocracia consagraron cuotas pero luego no cumplían con su propia ley. Este es un nudo de la cultura política que se debería tratar de desatar: en nuestra región se tiende a hacer grandes declaraciones, aprobar grandes pactos pero no a desarrollar los mecanismos y los protocolos, de manera de hacer que el derecho sea real y efectivo.

3. Cuotas mínimas de representación política y condiciones para su aplicación

A 20 años de la Ley del Cupo en Argentina, se aplicó la cuota en 11 países y en dos más hay situaciones especiales: Venezuela, que desde el año 2009 la aplica por decisión de su organismo electoral pero sin ley que consagre la medida, y Uruguay, que ese año adoptó una cuota muy restringida para la decisión de candidaturas en las primarias de los partidos políticos. En todo caso, lo que quiero presentar aquí son algunas condiciones que hemos encontrado para que las cuotas funcionen, en una investigación realizada con Isabel Torres sobre los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana¹. La principal información fue brindada por los organismos

1 Bareiro, Line e Isabel Torres, *Igualdad para una democracia incluyente*, IIDH, San José, 2009.

electorales de esos países respondiendo a preguntas realizadas por las investigadoras.

Condición I: Tiene que funcionar el Estado de Derecho. Es decir, que quienes tienen poder deben estar sometidos a las leyes y el Estado debe tener imperio para que sus leyes se cumplan. No hay mayor riesgo para los grupos vulnerables que la idea de que depende de la capacidad de presión de los actores para acceder a los derechos, pues de esa manera no se universalizarán.

Condición II: Debe haber una ciudadanía activa de las mujeres. En los dos casos en los que las cuotas tuvieron mayor éxito, Argentina y Costa Rica, las mujeres políticas demandaron judicialmente a sus partidos por incumplimiento de la ley. Los organismos electorales nos enviaron en archivos digitales todos los juicios realizados para dar cumplimiento a las cuotas. Imprimimos esos juicios y los papeles apilados medían más de un metro de alto. Rocío Villanueva analizó una cantidad inmensa de juicios que se habían establecido tanto en los sistemas judiciales de los países como ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, para lograr que se cumplan las leyes. Concretamente, no basta con la sanción y promulgación para que funcione y el mecanismo tenga los efectos deseados. En Argentina, recién con la reglamentación del año 2001, a diez años de promulgarse la Ley, se logró una representación femenina incluso mayor al porcentaje estipulado. Pero son muchos los aspectos a monitorear de los cuales hay que estar pendientes y accionar, si fuese necesario, y no me refiero solamente a lo judicial.

La condición III es una opinión pública favorable. Si la gente no quiere, no vota. No vota a mujeres y encuentra la forma de que no estén. En realidad las cuotas y otras medidas temporales para acelerar la igualdad de facto, existen justamente porque las culturas políticas patriarcales concentran el poder político en los varones. Esto puede verse sobre todo cuando las cuotas se cruzan con sistemas de preferencia como en Perú y República

Dominicana, países en los que la misma medida ha tenido efectos disímiles.

La condición IV es consagrar mecanismos adecuados en la ley y en su reglamento de aplicación. Durante muchos años yo había concentrado mi atención en los mecanismos. Que si para tener resultados necesitamos listas cerradas y bloqueadas, que la proporcionalidad es la que favorece, que se debe tener mandato de posición o alternancia, que se deben sancionar los incumplimientos, etc. Hoy, simbólicamente ubico en cuarto lugar a los mecanismos porque ciertamente todos los mecanismos pueden ser burlados por la cultura política y es la ciudadanía activa de las mujeres la que sale al frente de cada picardía, del travestimiento de los Robertos inscriptos en las listas como Robertas, o las titulares que acuerdan ya previamente dejar su lugar a sus suplentes varones una vez electas y muchos otros casos más. No quiero con esto minimizar el tema de los mecanismos pero lo que quiero decir es que el debate no se agota ahí, que no es un problema técnico, sino que se conjugan las cuatro condiciones para que efectivamente acere la igualdad de facto en la representación.

4. La paridad

En el proceso de investigación nos encontramos, Isabel Torres y yo, con lo que arriesgo hoy a llamar un cambio de paradigma propositivo. Estábamos estudiando un mecanismo compensatorio, una medida concebida como temporal a efecto de acelerar la igualdad real y efectiva, cuando nos dimos cuenta que el gran debate ahora sobre igualdad entre mujeres y hombres en la representación, en los mandatos y en las decisiones en realidad es la paridad. La paridad reconcibe la democracia misma y su propuesta implica una transformación permanente del sistema electoral. La paridad parte de la base que la legitimidad de un sistema democrático representativo debe incluir la diferencia

sexual, así como había incluido a la diferencia ideológica y a la diferencia territorial. Hay muchas diferencias en las sociedades pero pocas que interesan en el sistema electoral.

Por la posibilidad de competir entre distintas ideologías en base a un marco común, ha muerto mucha gente en América Latina y el Caribe. ¿Acaso no hemos pasado de dictaduras a gobiernos electos que concluían por nuevos golpes de Estado? Es demasiado importante que las diferentes alternativas de gobierno según las distintas ideas, o más humildemente, las agrupaciones políticas y liderazgos, puedan competir y que los resultados sean respetados. El caso de Honduras nos enseñó que todavía hay riesgos serios de interrupción y degradación de la democracia, de irrespeto a la voluntad popular. Esto es lo que decidimos por sistemas de mayoría o proporcionales y todo ese complejo mecanismo de traducción de la voluntad popular en conducción del Estado y en escaños parlamentarios.

Similar importancia tiene la representación territorial. Bien sabemos que si no se regula, si no se cuota de alguna manera, las capitales y grandes centros de poder acapararían la representación. Se han encontrado fórmulas como tantos representantes según número de habitantes y un número mínimo de representantes para cualquier territorio de determinadas características. Esta diferencia también está contemplada en los sistemas electorales.

Hay otras diferencias que por distintos motivos no se expresan en fórmulas electorales. Por ejemplo, los pueblos indígenas, a excepción de la reserva de escaños que existe en Colombia, han preferido disputar liderazgo político generando organizaciones propias pero no han recurrido a otros mecanismos. Y así podemos revisar otras diferencias que conforman al pluralismo.

Fueron mujeres europeas las que propusieron que haya democracia paritaria en su región, en la Declaración de Atenas, adoptada en la primera Cumbre Europea “Mujeres en el

Poder”, celebrada en Atenas el 3 de noviembre de 1992. Fue Francia el primero en declararse como democracia paritaria constitucionalmente, aunque no lo haya logrado efectivamente en la práctica. Pero en poco tiempo, a inicios del nuevo milenio adoptan la paridad (me refiero al 50%), Bolivia, Ecuador, Costa Rica, España, Senegal y Túnez. En algunos casos se incluye en las propias constituciones (Bolivia, Ecuador) y en otros casos por reforma de la ley electoral (Costa Rica).

Pero la paridad es más que el 50% en las candidaturas. Rodríguez Zapatero fue el primero en nombrar un gabinete paritario y luego Michelle Bachelet nombró en paridad a los tres primeros niveles de la administración pública. Es un proceso aceleradísimo de cambios.

Quiero dar un último dato sobre este punto. En algunos países de la región, como Bolivia, costaba entender la cuota. Nunca se acercó siquiera el porcentaje de representación femenina al establecido en la ley. Sin embargo, fue mucho más sencillo comprender la paridad que culturalmente se acercaba a la cosmovisión andina, que durante mucho tiempo fue utilizada para mantener la discriminación de las mujeres. Que debía haber un hombre y una mujer fue mejor comprendido que un 30% de mujeres como mínimo.

5. La mujer en singular y las mujeres en plural

Hasta ahora hemos hablado de las mujeres en plural pero en realidad estábamos hablando en singular. Cuando las sufragistas conquistaron los derechos políticos lo hicieron para todas las mujeres, a excepción de los países en los cuales continuó excluida la población analfabeta y en esos casos, la conquista sufragista fue primero para las mujeres letradas.

Cuando digo en singular me refiero a absolutamente todas las mujeres a quienes se reconocen los derechos políticos. Así están

pensadas las cuotas y también la paridad. En ambos casos no se contempla la calidad de las mujeres electas, sino solamente que sean mujeres.

Un debate relevante entre las mujeres políticas y en el movimiento feminista es a qué mujeres se elige. Desde mi punto de vista, esa es una cuestión de disputa política y al igual que con los hombres, una vez generados los acuerdos y mecanismos que permitan efectivamente la elección de mujeres, aquellas que quieren ocupar cargos electivos, los deben disputar.

Sin embargo, hay algo más que decir ante las situaciones de discriminación múltiple. En ese sentido, quisiera referirme a un artículo que Luis Antonio Sobrado, presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, publicó en un periódico y lleva por título “Desiguales entre desiguales”. Dice Sobrado textualmente:

Principio de paridad. Recientemente el Comité Mundial que monitorea el cumplimiento de la “Convención de las Naciones Unidas sobre Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” (CEDAW, por sus siglas en inglés) manifestó su complacencia por la inclusión que hizo el Estado costarricense, en el Código Electoral de 2009, del principio de paridad, que exige que las listas de candidatos presentadas por los partidos políticos estén integradas, en forma intercalada, por un 50% de mujeres y un 50% de hombres.

Este reconocimiento enorgullece a Costa Rica y reafirma el compromiso del TSE –que lo propuso en su proyecto de código en el año 2001–, con la inclusión política de la mujer, en condiciones de igualdad con el hombre. Acto seguido y sin perjuicio de esta satisfacción, el citado Comité manifiesta que también es necesario garantizar la igualdad política de las mujeres indígenas, afrodescendientes y en situación de discapacidad que, al pertenecer a grupos históricamente desfavorecidos, viven una exclusión particularmente intensa.

La democracia debe ser un producto político en constante proceso de profundización. Así, ineludiblemente, el reto de la igualdad política entre hombres y mujeres conlleva, a su vez, el desafío de fomentar la participación política de este grupo de mujeres vulnerabilizadas y doblemente discriminadas.

Promover una mayor participación política de las mujeres indígenas, afrodescendientes y en situación de discapacidad demanda una amplia discusión nacional sobre la adopción de los mecanismos necesarios que promuevan la inclusión política de estas mujeres, desiguales entre las desiguales².

Es un estupendo ejemplo de cómo un organismo electoral puede comprender que la igualdad se concretiza realmente al incluir las diferencias. Es por eso que a la par que se conquistan mecanismos para la igualdad de “la mujer” se debe pensar en fortalecer liderazgos para una efectiva participación de “las mujeres”.

2 <http://www.nacion.com/2011-11-29/Opinion/desiguales-entre-desiguales.aspx>.

Participación política de los pueblos indígenas

*Raúl Ilaquiche**

En los últimos años, los países de América Latina con mayor presencia indígena viven un proceso de emergencia notable y de visibilización permanente en cuanto a su participación política, pese a múltiples dificultades¹. Esto es una estrategia no sólo para reivindicar sus derechos o lograr la representación de los indígenas en las instancias del gobierno, sino para su realización como colectivos y pueblos con identidad, y sobre todo, como un cuestionamiento a la conformación de los estados nacionales. También representa la necesidad de reestructurar radicalmente a ese estado mono cultural para constituirse en estados interculturales y plurinacionales².

En consecuencia, para referirse a la participación política de los indígenas, es necesario contextualizar y realizar un análisis, desde la óptica colectiva, de su pasado histórico, la relación con los estados nacionales, sus luchas, las conformaciones en las organizaciones y movimientos indígenas desde lo local hasta el ámbito internacional, sus logros e incidencias en cada uno de los estados nacionales, con la consecución de cambios radicales que se han dado en países como Bolivia, Ecuador, Perú, Guatemala, México, Venezuela y Colombia.

Por ello, mediante la guía de tres preguntas, brevemente me refiero a este aspecto.

* Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República del Ecuador, Asesor Jurídico de varias comunidades y organizaciones indígenas de Cotopaxi y de otras zonas del Ecuador.

1 IIDH. Campaña Educativa sobre Derechos Humanos y Derechos Indígenas, 2007

2 Art. 1 de la Constitución de la República, 2008.

1. ¿Cuáles son las posibilidades brindadas a las poblaciones indígenas de entrar en la contienda política o electoral?

Los indígenas han sobrevivido a toda la época colonial y la vida como República de los Estados. En ese trayecto de luchas y de sublevaciones han logrado constituir y configurar su identidad étnica y de pertenencia a un colectivo-pueblo, y como tal, inicialmente, la lucha se ha dirigido hacia la restitución de las tierras ancestrales y de la propia identidad indígena³ hasta la participación política, para constituirse en protagonistas y gestores de su destino como colectivos con identidad y derechos. Este cambio en el panorama político de los países, obedece principalmente al fortalecimiento del movimiento indígena latinoamericano como actor social que reivindica los derechos colectivos de los pueblos indígenas, a fin de lograr en la actualidad su visibilización ante el Estado en los diferentes espacios de decisión.

Para ello, el pensamiento y el discurso político del movimiento indígena gira alrededor de términos como: interculturalidad, plurinacionalidad, unidad en la diversidad, democracia participativa, entre otros. Estos elementos parten del reconocimiento de la diversidad de culturas, de sociedades, de identidades; pero desde su constitución, los estados nacionales lo han hecho, obviamente, desde su visión uninacional, vertical y excluyente. En este sentido el movimiento indígena, con sus propuestas de reconocimiento de la diversidad, de la constitución de una sociedad multicultural y de la construcción de un estado plurinacional, ha dado un remesón a la sociedad, a los Estados nacionales y al poder en América Latina⁴. Como nuevo sujeto político cuestiona la democracia formal, el sistema político, la estructura del estado y el orden establecido desde la lógica

3 Expresado en un territorio determinado, el respeto a sus costumbres, el idioma, las fiestas, las tradiciones, sus propias formas organizativas, las autoridades tradicionales, a sus propios recursos naturales, etc.

4 Cfr. Macas, Luis. "Diversidad y plurinacionalidad". En Boletín ICCI ARY-RIMAY. Año 6, No.64, Julio del 2004, pp17-23.

del poder dominante; y junto a los sectores sociales, plantean la necesidad de repensar la democracia y de romper con las prácticas de exclusión lideradas por los grupos hegemónicos de poder.

Todo este proceso de participación política ha significado la toma del poder desde los gobiernos locales, lo que ha implicado democratizar las relaciones de poder desde las instancias locales de gobierno, así como el cuestionamiento al sistema político vigente y la construcción de un nuevo estado plurinacional desde abajo. Se evidencia una doble estrategia política que condensa la participación electoral (gestión de instancias públicas, centrales y locales) y movilización social, como crítica radical a la institucionalidad excluyente y participación ordenada dentro de las reglas de juego del régimen institucional⁵.

De esta forma, el movimiento y los pueblos indígenas han tenido el mérito histórico de apostar sus fichas a la acción directa, de contraponerse frontalmente al actual “estado de derecho” o “estado constitucional de derechos” y la institucionalidad burguesa, de detectar que el cambio social tiene que venir desde abajo, de la participación ciudadana, de la democracia directa, del ejercicio y respeto pleno de los derechos colectivos, individuales y derechos humanos fundamentales y que, por tanto, la clase política que ostenta el poder ha sido incapaz de revertir la lógica de la democracia representativa y de exclusión que hasta ahora vivimos.

En suma, la historia de los pueblos indígenas del Ecuador y de América dice claramente que esta posibilidad estaba totalmente vedada, pues la clase política ha sido conformada por un grupo minúsculo de personas que siempre ha ostentado el poder; por lo mismo, sólo por la iniciativa de los indígenas, su fuerza organizativa y la acción decidida de enfrentarse en el escenario político en absoluta desigualdad a los partidos y movimientos

5 Ospina, Pablo. 2002, 3.

políticos, ha sido posible la presencia de hombres y mujeres indígenas en los distintos espacios del poder local nacional.

Creo que las palabras de Luis Macas, ex presidente de la CONAIE, ejemplifican plenamente estas mínimas posibilidades que los pueblos indígenas hemos tenidos para entrar y participar en las contiendas electorales:

Hemos alterado las raíces mismas de las estructuras de poder y hemos hecho que en el Ecuador en este momento –no en todas las direcciones, ni totalmente– se den cambios profundos, quizá uno de ellos sea el reconocimiento a una identidad histórica, el reconocimiento de la existencia misma de los pueblos indígenas; la identificación del carácter plurinacional de nuestra sociedad y del Estado. Este es uno de los aportes significativos, la propuesta de construir un Estado Plurinacional, de considerar la diversidad étnico-nacional como un reconocimiento previo para construir la democracia⁶.

2. ¿Existen mecanismos para garantizar niveles mínimos de representación de las poblaciones indígenas durante la contienda?

Varias disposiciones constitucionales y legales del Ecuador y de América, posibilitan e impulsan la participación de los indígenas en la actividad política. Partiendo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, que establece la voluntad del pueblo como base de autoridad del poder político y que se expresa en elecciones auténticas con libertad de voto, el Pacto de Derechos Civiles Políticos establece el derecho del voto sin distinción ni restricciones (Art. 25). En el Sistema Interamericano, tanto en la Declaración sobre Derechos y Deberes del Hombre como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, hay consenso en torno al derecho a la participación y la representación política de todos por igual.

6 Macas, Luis, *Boletín ICCI*, 2004.

De manera particular el Art. 5.1 del Convenio 169 de la OIT, reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la participación política al disponer “que los gobiernos deberán estimular por todos los medios posibles la participación de las poblaciones indígenas en las instituciones electivas”; y en el Art. 6.1 del mismo convenio señala “participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas” y a “conservar sus instituciones propias” (Art. 8.2).

En el caso concreto del Ecuador, la Constitución y el Código Electoral establecen una serie de derechos a favor de los indígenas en términos de mecanismos mínimos que posibilitarían la participación y representación de los mismos en las contiendas electorales, al reconocer y garantizar las formas propias de organización, selección y participación, como a continuación detallo.

Art. 1. El Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional, en consecuencia reconoce y garantiza derechos a las comunidades, pueblos y nacionalidades.

Art. 57. Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos:

1. Mantener, desarrollar y fortalecer libremente su identidad, sentido de pertenencia, tradiciones ancestrales y formas de organización social.

(...)

9. Conservar y desarrollar sus propias formas de convivencia y organización social, y de generación y ejercicio de la autoridad, en sus territorios legalmente reconocidos.

10. Crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

(...)

15. Construir y mantener organizaciones que los representen, en el marco del respeto al pluralismo y a la diversidad cultural, política y organizativa. El Estado reconocerá y promoverá todas sus formas de expresión y organización.

16. Participar mediante sus representantes en los organismos oficiales que determine la Ley, en la definición de las políticas públicas que les conciernan, así como en el diseño y decisión de sus prioridades en los planes y programas del Estado.

Art. 61. Derechos de participación

(...)

7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, influyente, equitativa, pluralista y democrática, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidades y participación intergeneracional.

8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.

No obstante estos avances, en la práctica no existe ningún mecanismo directo, ni instituciones que avalen, garanticen y permitan la participación y la representación de los pueblos indígenas durante la contienda electoral. En tanto que no se cuenta con una normativa específica sobre la materia, hay una inequidad en la participación.

No hay una política electoral de interculturalidad que promueva una participación consciente y en igualdad de condiciones y oportunidades. No hay dotación de recursos económicos ni de espacios publicitarios, y peor aún, no contamos con la posibilidad de una representación directa como pueblos, como sí ocurre en Bolivia y Colombia, donde las comunidades y pueblos indígenas, según su número de habitantes, tienen un porcentaje de representación, mediante elecciones, en el congreso, senado o gobierno locales.

Aún se sigue forzando a que los indígenas participen en política a través de partidos políticos tradicionales, en franca contradicción con sus propias formas de organización, selección y elección de autoridades.

No existen mecanismos ni condiciones óptimos para que los derechos políticos sean ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y de no discriminación, estipulada en los instrumentos jurídicos señalados.

Aún no es acogida la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso YATAMA.

3. ¿Cuál es el papel de la sociedad civil para promover la equidad en la contienda, tomando en cuenta las poblaciones indígenas?

El proceso organizativo y la lucha constante de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas han sido el factor que ha promovido la participación indígena en los procesos electorales, pero en franca desventaja publicitaria y de gasto electoral.

También lo han sido el reconocimiento y los logros a nivel de la Constitución de la República y las leyes que impulsan y promueven la participación de las poblaciones indígenas, en

términos de paridad, de equidad y alternancia, así como la iniciativa propia de los pueblos indígenas, que se han organizado en movimientos y partidos políticos para participar en las contiendas electorales.

Algunos partidos políticos de izquierda que acogen a hombres y mujeres y promueven la participación electoral, constituyen aportes significativos en este proceso.

Participación de las personas con condición de discapacidad física: barreras políticas, legislativas y físicas

*Néstor J. Colón Berlingeri**

Conforme la temática del XV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia realizado del 5 al 7 de diciembre del 2011 en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) en Costa Rica, analizaremos las barreras versus los puntos de apoyo políticos y legislativos así como los adelantos de la tecnología que están disponibles para mejorar la participación de las personas con condiciones de discapacidad en el proceso electoral.

En el caso de Puerto Rico tenemos que reiterar y explicar la dualidad de jurisdicción legal que afecta la atención de esta temática. Con este fin, explicaremos brevemente las leyes fundamentales o más importantes que nos aplican en este asunto. Pero antes, revisemos algunos datos estadísticos del último Censo Federal efectuado en Puerto Rico referente a la población de personas con discapacidades físicas y algunas características de la misma.

* Ex vicepresidente de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico.

Tabla 1

Características de las Discapacidades (DISABILITY CHARACTERISTICS) 2008-2010 American Community Survey 3-Year Estimates				
	Total	Con discapacidad	Por ciento con discapacidad	
	Estimado	Estimado	Margen por Error	
Población 18 a 64 años	2,268,444	411,343	18.1%	+/-0.3
Con dificultad para oír	(x)	61,622	2.7%	+/-0.1
Con dificultad para ver	(x)	125,662	5.5%	+/-0.1
Con dificultad cognitiva	(x)	181,372	8.0%	+/-0.2
Con dificultad ambulatoria	(x)	196,129	8.6%	+/-0.2
Con dificultad de autoasistencia	(x)	61,778	2.7%	+/-0.1
Con una dificultad para la vida independiente	(x)	156,531	6.9%	+/-0.2
Población 65 años en adelante	525,394	284,273	54.1%	+/-0.5
Con dificultad para oír	(x)	82,101	15.6%	+/-0.4
Con dificultad para ver	(x)	103,610	19.7%	+/-0.4
Con dificultad cognitiva	(x)	107,680	20.5%	+/-0.4
Con dificultad ambulatoria	(x)	195,209	37.2%	+/-0.5
Con dificultad de autoasistencia	(x)	74,315	14.1%	+/-0.4
Con una dificultad para la vida independiente	(x)	169,292	32.2%	+/-0.5
SEXO				
MASCULINO	1,771,921	357,582	20.2%	+/-0.3
FEMENINO	1,942,047	406,152	20.9%	+/-0.3^B

Características demográficas de las personas con discapacidades

Al analizar la tabla 1 podemos ver la gran cantidad de ciudadanos en Puerto Rico que se ha identificado con algún tipo de discapacidad. Entre las edades de los 18 a los 64 años alcanza un 18.1% de la población. Entre las edades de 65 años o más se eleva a un 54.1%. En cuanto a la variable de género vemos cómo la distribución es casi equivalente entre ambos.

Las estadísticas siempre nos ayudan a fortalecer nuestros argumentos a favor de la protección de los derechos de este sector de la población, en especial con los políticos a quienes se les facilita visualizar el impacto que puede tener en sus aspiraciones la desatención de esta parte de la población.

Tabla 2

Características de Empleo-Puerto Rico

	Total de la población civil no institucionalizada		Con una discapacidad		Sin discapacidad	
	Estimado	Margen de Error	Estimado	Margen de Error	Estimado	Margen de Error
Población de 16 años y más	2,908,058	+/-1,541	705,410	+/-6,937	2,202,648	+/-7,232
ESTATUS DE EMPLEADOS						
Empleados	39.4%	+/-0.2	15.1%	+/-0.3	47.1%	+/-0.3
No en fuerza laboral	52.3%	+/-0.2	81.1%	+/-0.4	43.1%	+/-0.3
Población Empleados 16 años y más	1,144,400	+/-6,388	106,525	+/-2,705	1,037,875	+/-6,747

Fuente: "U.S. Census Bureau- America Fact Finder; S1811-Selected Economic Characteristics for the Civilian Noninstitutionalized Population by Disability Status, 2009-2010 American Community Survey 3-Years Estimates"

19

Empleo

En la tabla 2 podemos ver cómo se distribuye este sector poblacional dentro de una de las variables más importantes para la subsistencia: el factor empleo. Los datos de la tabla confirman que existe un gran problema de empleo en la población general, el cual se agudiza entre la población con algún tipo de discapacidad. Entre la población general de 16 años o más sólo un 39.4% de la población se encuentra empleada y un 52.3% no se encuentra dentro de la fuerza laboral. Mientras que la población de 16 años o más con una discapacidad representa sólo el 9.3% de los 1.440,400 que se encuentran empleados.

Marco legal

Veamos entonces cuáles son las protecciones legales que se han provisto en la jurisdicción de Puerto Rico a favor de este sector de la población.

El primer apoyo fundamental surge, como ocurre en prácticamente todas las jurisdicciones democráticas, dentro del marco de la Constitución del país. El Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, conocido como el ELA, en su Carta de Derechos, la Sección 2 establece lo siguiente: “Las leyes garantizarán la expresión de la voluntad del pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto, y protegerán al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de su prerrogativa electoral”.

La Sección 7 establece, entre otros derechos: “(..) que no se negará a persona alguna en Puerto Rico la igual protección de la leyes (...)”.

Por otro lado, en la jurisdicción federal aplicable, la XIV Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América (EEUU) en la Sección 1, dispone: “Toda persona nacida o naturalizada en los Estados Unidos y sujeta a su jurisdicción, será ciudadana de los Estados Unidos y del estado en que resida. Ningún estado aprobará o hará cumplir ninguna ley que restrinja los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; ni ningún estado privará a persona alguna de su vida, de su libertad o de su propiedad sin el debido procedimiento de ley, ni negará a nadie, dentro de su jurisdicción, la igual protección de las leyes”.

Cónsono con esto, tanto la anterior Ley Electoral de Puerto Rico (Artículo 2.001), como el nuevo Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI en su Artículo 6.001, Derechos y Prerrogativas de los Electores, reitera los principios básicos y fundamentales de la Carta de Derechos de la Constitución, dando

sustancia a los derechos relacionados con el proceso electoral y dispone, entre otros, lo siguiente:

Reconocemos como válidos y esenciales los siguientes derechos y prerrogativas a los efectos de garantizar el libre ejercicio de la franquicia electoral, así como lograr la más clara expresión de la voluntad del pueblo:

1. La administración de los organismos electorales de Puerto Rico dentro de un marco de estricta imparcialidad, pureza y justicia;

2. la garantía a cada persona del derecho al voto, igual, libre, directo y secreto;

3. el derecho del elector al voto íntegro, el voto mixto al voto por candidatura y a la nominación directa de personas a cargos públicos electivos bajo condiciones de igualdad en cada caso, conforme se define en esta ley;

(...)

10. el derecho a la libre emisión del voto y a que éste se cuente y se adjudique de la manera en que el elector lo emita, conforme se define en esta Ley;

11. la preeminencia de los derechos del ciudadano sobre los derechos y prerrogativas de todos los partidos y agrupaciones políticas;

En el nuevo Código Electoral se añade lo siguiente: “12. (...) todo proceso electoral (...) campañas de orientación, reglamentación y la impresión de papeletas oficiales y de muestra, entre otros, se utilicen ambos idiomas, español e inglés (...)”.

El Artículo 9.030 del nuevo Código Electoral, que proviene del anterior Artículo 5.030 de la Ley Electoral de Puerto Rico, establece el derecho del elector que no pueda marcar sus papeletas por razón de impedimento, a escoger una persona para

que, salvaguardando el ejercicio secreto del voto, le marque las papeleta según le instruya el elector.

El nuevo Código Electoral recoge ahora de forma clara la disposición que antes estaba sólo en la reglamentación de la Comisión Estatal de Elecciones (CEE), estableciendo que: “(..) la Comisión proveerá otras alternativas para que las personas con impedimentos (discapacidades) puedan ejercer su derecho al voto de forma independiente y secreta. No obstante, el elector tiene el derecho a utilizar la alternativa que prefiera”.

Otro apoyo legal para garantizar el derecho fundamental al sufragio universal son las disposiciones que establecen el derecho al Voto Ausente y sus distintas categorías. El Artículo 9.035 del Nuevo Código Electoral, (antes Artículo 5.035 de la Ley Electoral de Puerto Rico) establece y amplía las categorías de condiciones bajo las cuales los electores tienen derecho a esta modalidad para ejercer el voto.

Todos y cada uno de los grupos incluidos pueden considerarse grupos en estado de vulnerabilidad por razón de su condición temporera durante el período electoral. Entre estos se encuentran: personal militar destacados fuera de Puerto Rico; estudiantes en universidades acreditadas fuera de Puerto Rico; personas trabajando en el Programa de Empleos Agrícolas bajo contrato tramitado por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico; personal destacado en el servicio diplomático o de ayuda al exterior del Gobierno de los Estados Unidos de América o en programa de intercambio de personal entre el Gobierno de Puerto Rico y un gobierno extranjero; los cónyuges, hijas e hijos o parientes dependientes del elector que se encuentren en cualquiera de los grupos anteriores. Destacamos también el grupo indicado en el inciso (I): “ (..) Cualquier persona que para la fecha de una elección general esté recibiendo un tratamiento médico fuera de Puerto Rico por causa de una enfermedad catastrófica (..) o cualquier familiar o persona que esté haciendo compañía a la persona que recibe el tratamiento”.

Recomendamos la lectura del artículo para ver la gran amplitud de categorías que se incluyen en este artículo y subsiguientes relacionados con el mismo tema.

La Comisión queda autorizada a adoptar, por reglamento o resolución, aquellas medidas que estime necesarias para garantizar los derechos federales de los electores cubiertos por disposiciones de leyes de los EEUU sobre voto ausente y lo relativo a los procedimientos para ejercerlo.

El Artículo 9.039 del nuevo Código Electoral (antes también parte del Artículo 5.035 de la Ley Electoral de Puerto Rico) recoge las disposiciones de otra modalidad del voto encaminado a garantizar el disfrute universal de este derecho fundamental. Este es el derecho al Voto Adelantado. Mediante esta modalidad votan aquellos electores que aún estando dentro de la jurisdicción geográfica de Puerto Rico el día de la elección puedan estar o tener una condición que les impide su presencia en su centro de votación. Los electores cobijados pueden solicitar y ejercer el derecho al voto el día antes de la elección en un colegio electoral establecido en cada precinto electoral. Sus votos son depositados en un sobre y urna especial, manteniéndolos sellados bajo la custodia de la Comisión Local de Elecciones (CLE) de cada precinto hasta el día de la elección. Estos votos son contabilizados y adjudicados, salvaguardando el voto secreto, con los votos del colegio número 1 de la unidad electoral asignada el día de la elección.

No obstante, también destacamos los siguientes cambios introducidos con el nuevo Código Electoral. Se aumenta de mil a cinco mil la cantidad de policías estatales en funciones el día del evento, que pueden solicitar y ejercer el voto bajo esta modalidad. Se incluyen otras categorías que antes se habían otorgado bajo resolución o reglamentos de la CEE tales como: los oficiales de custodia de las instituciones penales de adultos y de instituciones juveniles; los bomberos; empleados de empresas privadas contratadas por la CEE; profesionales y empleados

relacionados con la salud; personas recluidas en hospitales o en casas de cuidado; personas que por razón de salud no pueden salir de su hogar y otros.

También se establece claramente por ley, la facultad de la CEE para establecer otras categorías del Voto Adelantado, siempre que sea con la participación y el voto unánime de todos los Comisionados Electorales Estatales de las CEE. Estas nuevas categorías podrán establecerse y reglamentarse su implementación no más tarde del término establecido por ley para la aprobación del reglamento para las elecciones generales y el escrutinio general de las mismas. Esto es, no más tarde de 180 días antes de las elecciones generales.

No podemos dejar de mencionar la existencia de la modalidad del voto conocida en Puerto Rico como los “Añadidos a Mano”. Esta modalidad se recoge ahora oficialmente en el Artículo 9.042 del nuevo Código Electoral.

Como explicamos en el curso anterior, esta modalidad surge por motivo de un pleito y decisión de los tribunales de 1988. Conforme lo anterior, se ordenó a la CEE establecer en cada centro de votación un colegio especial el día de una elección general donde puedan votar todos los electores que no aparezcan en las listas oficiales de votación, pero reclamen que su exclusión obedece a un error administrativo de la CEE. Los datos de estas personas se anotan en un formulario especial que se envía a cada colegio. También se completa una auto declaración jurada bajo las penalidades de perjurio de la Ley Penal, sobre la faz de un sobre especial individual. En este sobre se deposita la evidencia, si alguna, que presenta el elector para sustentar su reclamo y su tarjeta de identificación electoral (TIE). El elector deposita las papeletas votadas en un sobre separado donde se identifica sólo el precinto electoral correspondiente y una vez sellado, lo deposita dentro del otro sobre que contiene la declaración jurada y se sella el mismo. Estas papeletas no son adjudicadas el día del evento. Estas se envían la misma noche de la elección a las Oficinas

Centrales de la CEE. Estos sobres son objeto de investigación para determinar si se valida el derecho al voto del elector, durante el proceso del escrutinio general a nivel central que se efectúa por ley inmediatamente después de cada elección. En los casos que son validados, se obtienen los sobres conteniendo sólo las papeletas y se depositan en urnas especiales identificadas por precintos junto a los sobres de las papeletas del voto Añadido a Mano en las instituciones penales y del voto ausente del exterior que hayan llegado posterior a la fecha del evento, pero cuyo matasello de correo indique que se enviaron previa a la fecha de la elección. Todas estas papeletas son adjudicadas y agregadas a las estadísticas finales y oficiales de la elección.

Todo este procedimiento está encaminado a garantizar no sólo el derecho al voto de estos electores sino también su derecho al voto secreto. En las elecciones generales del 2008 votaron mediante esta modalidad unos 18,195 personas, de los cuales se validaron un total de 10,292 para un 56.6% de los mismos.

El Artículo 9.043 del Código Electoral de Puerto Rico establece las categorías de electores que tendrán derecho a votar con prioridad el día de la elección en su colegio de votación. Esta modalidad se conoce en otras jurisdicciones como el Voto Preferente. Además de la policía estatal y municipal, se incluyen en esta modalidad a los empleados de la CEE que estén en servicio durante el día de la elección, las personas con impedimentos o discapacidad, las mujeres embarazadas y/o electores mayores de 60 años.

Otra legislación federal aplicable

Como hemos explicado anteriormente, en Puerto Rico al igual que en las otras jurisdicciones estatales de los Estados Unidos (EEUU), en lo referente a procesos electorales, aunque cada jurisdicción tiene su propia legislación electoral, aplican también

una serie de leyes federales, en especial y específicamente en lo relativo a los procesos que tengan que ver con la elección de un funcionario para un cargo federal o en cualquier evento que sea promulgado por una ley federal. En el caso de Puerto Rico el cargo de Comisionado Residente en Washington que se elige cada cuatro años dentro del proceso y junto a la papeleta del gobernador, está clasificado por la ley federal como un cargo federal. Por lo anterior, aplican en la elección de este cargo las leyes federales sobre la administración de una elección federal.

En el 2002 el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó la Ley “*Help America Vote Act*”, conocida como Ley HAVA. Esta ley trata de uniformar en todo aquello posible la administración de los procesos electorales donde se eligen cargos federales. En lo que nos compete en estos momentos, nos referiremos sólo a las disposiciones que atienden los derechos de las personas con impedimentos o discapacidades.

La sección 301 del Título 3 de esta Ley HAVA establece unos requisitos generales que aplican a cambios en los sistemas de votación electrónicos que se adquieran a partir del 1 de enero del 2006. También establece unos criterios básicos que se deben cumplir para mejorar la accesibilidad del proceso de votación a las personas con discapacidad.

Como parte del proceso de implementación de esta ley, se requirió que cada jurisdicción electoral constituyera un Comité Asesor. Este comité debió contar con representación de la comunidad en general, además de organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales con interés en los derechos de las personas con vulnerabilidad y en especial de las personas con discapacidad.

A tenor con lo anterior, en la CEE de Puerto Rico se constituyó este comité en el 2003. El mismo se conoce como el Comité Asesor Amplio sobre la Ley HAVA. Con la ayuda de este comité se desarrolló un Plan de Acción requerido por la Ley HAVA para

atender el cumplimiento de los requisitos relacionados con la accesibilidad del proceso electoral a la población en condiciones de vulnerabilidad y en especial a las personas con discapacidad. En Puerto Rico, contrario a otras jurisdicciones de los EEUU, este Comité Asesor se ha mantenido de forma permanente como un instrumento de trabajo para la planificación de los procesos electorales en general. Este comité se reúne de forma periódica para revisar el progreso del desarrollo de los proyectos incluidos en el Plan de Acción. También ha sido piedra angular para hacer enmiendas al Plan y para el desarrollo de otras propuestas encaminadas a obtener fondos para proyectos nuevos para así mejorar la accesibilidad del proceso de votación de las personas con discapacidades.

Muchas de los proyectos e ideas desarrolladas por este Comité de Trabajo no sólo han fortalecido el proceso electoral de Puerto Rico sino que han sido promocionadas como grandes iniciativas en otras jurisdicciones. Algunos ejemplos de estos son: la preparación y uso de los libros de instrucciones en letra agrandada y en braille, así como las lupas especiales; la perforación en una esquina de las papeletas para que el elector ciego pueda orientar y colocar la papeleta con la plantilla de forma independiente y el voto por teléfono desde los centros de votación. También han hecho grandes aportaciones para mejorar otras modalidades de votación implementadas por la CEE, tales como el voto en las instituciones penales, en los hospitales y el voto en el domicilio de las personas con problemas de movilidad (encamados) por condiciones de salud.

Conforme a la Ley HAVA, los sistemas de votación tienen que proveer también accesibilidad mediante lenguajes alternos. Esto tomando en consideración los requerimientos de la Sección 203 del Acta de Derechos al Voto del 1965 (42USC, Seccc1973aa-Ie). Entre estos requisitos se establece que en toda jurisdicción donde una minoría o grupo de ciudadanos que constituya no menos de un 5% de la población de dicha jurisdicción tenga problemas para entender y leer el idioma inglés, se tiene que proveer en el

idioma del grupo minoritario toda la información de orientación electoral, así como las instrucciones de cómo votar y la contenida en la papeleta de votación en general.

Durante el proceso electoral del 2008 en Puerto Rico dos electores de habla inglesa instaron un caso ante el Tribunal Federal reclamando de forma inversa que las papeletas y las instrucciones deban estar también en el idioma inglés (*Sylvia Diffenderfer y otros vs. Ramón E. Gómez-Colón y otros*; 587 F. Supp. 2d 338 [D.P.R. 2008]).

Este caso se resolvió a favor de estos electores basado en el principio de que las papeletas sólo en idioma español violaban la XIV Enmienda de la Constitución de los EEUU (principio de igual protección de las leyes), por lo que se tuvieron que imprimir las papeletas en ambos idiomas. A fin de garantizar el voto secreto y de que no se pueda segregar e identificar el voto de las personas que sólo entiendan inglés, ambos idiomas aparecen en la misma papeleta. El nuevo Código Electoral en su Artículo 9.011 recoge esta determinación de la Corte Federal y establece que en cada papeleta se imprimirán en inglés y en español, respectivamente, instrucciones sobre las formas de votar. Insólitamente el propio artículo dispone el texto en inglés de las instrucciones que debe contener cada papeleta.

Otras leyes federales que atienden el derecho al voto de grupos especiales son la Ley para el Voto Ausente del Personal en Uniforme y en el Extranjero (“*Uniform and Overseas Citizens Absentee Voting Act, 1986*”), conocida por sus siglas en inglés como la Ley UOCAVA y su más reciente enmienda, la Ley para el Empoderamiento de los Electores Militares y en el Extranjero (“*Military and Overseas Voters Empowerment Act, 2009*”) conocida como el “MOVE Act”.

Como sus títulos indican, estas leyes cubren especialmente las categorías del personal militar y otros ciudadanos que se encuentren fuera de su jurisdicción electoral, esto es, fuera del territorio de los EEUU, con derecho a votar en una elección federal. Como señalamos anteriormente estas leyes aplican a Puerto Rico de forma específica en lo relacionado al proceso de elección del cargo a Comisionado Residente en Washington, en cualquier plebiscito o referéndum avalado por el Congreso de los EEUU y en las primarias de las agrupaciones en Puerto Rico afiliadas a los partidos Demócrata y Republicano de los EEUU, para seleccionar a los delegados a las convenciones de dichos partidos. En dichas convenciones se seleccionan oficialmente los candidatos a Presidente de los EEUU.

Entre las modalidades tecnológicas que propone el “MOVE Act” para el proceso de inscripción, solicitud del voto ausente y votación de estos electores durante las elecciones generales del 2012, se encuentra el uso de sistemas diseñados para el uso del internet. La CEE utilizó un sistema de inscripción y solicitud para voto ausente del exterior vía internet durante las elecciones generales del 2008. La CEE está considerando varios sistemas para implementar el voto vía internet para los militares y personas en el exterior durante las elecciones del 2012.

Modalidades para la accesibilidad del proceso electoral y al voto en Puerto Rico

A través de la aplicación de todas estas disposiciones legales, las iniciativas originadas por la administración de la CEE y las fomentadas por el Comité Amplio Asesor de HAVA en Puerto Rico, se han desarrollado las modalidades antes descritas y otras como las que describimos a continuación.

Proceso de inscripción

Para el proceso de inscripción se ha desarrollado lo siguiente: Se adquirieron y modificaron cinco vehículos tipo “Van” las que se denominaron Juntas de Inscripción Móviles (JIP Móvil). Estas unidades son utilizadas para llevar el proceso de inscripción a instituciones de personas con discapacidades, de personas de edad avanzada, lugares distantes con dificultades de transportación hasta las oficinas locales de las CEE (JIP).

Se prepararon carteles de orientación en lenguaje de señas. También se distribuyó en todas las JIP un libro auto instructivo del lenguaje de señas para uso de los oficiales de las JIP y se les proveyó de una serie de adiestramientos en las señales básicas del lenguaje de señas relacionadas con el proceso de entrevista a un elector para poder procesar una transacción electoral.

Recientemente se está estudiando la alternativa de proveer en cada JIP un sistema de intérprete de lenguaje de señas a través de internet.

Sistema de intérprete de lenguaje de señas vía internet

Este sistema permite que los oficiales de inscripción se comuniquen con el elector sordo mediante un sistema de intérprete del lenguaje de señas vía internet. A estos fines, se dispone de un cubículo especial con una PC dentro de la oficina para que el funcionario electoral y el elector se comuniquen con el servicio de intérprete. Una vez en comunicación, el funcionario realiza la entrevista al elector y le procesa la transacción que corresponda.

Proceso de votación

Entre las iniciativas y alternativas desarrolladas para facilitar la accesibilidad del voto se encuentran las siguientes:

Certificación de Colegios de Fácil Acceso

Se estableció un programa para la verificación y certificación de las estructuras físicas utilizadas para el Colegio de Fácil Acceso en cada centro de votación. A través de este proyecto se garantiza que estos colegios provean de forma real y segura la accesibilidad a las personas con discapacidad, en especial a las personas en sillas de ruedas, para llegar hasta su caseta de votación. También se determina e identifica la ruta de fácil acceso, se proveen rampas provisionales de metal el día de la votación.

Plantillas, libros con letras agrandadas y en braille y lupas especiales

Para facilitar el proceso de votación de forma independiente y secreta al elector se le provee de las siguientes alternativas: plantillas y libros de instrucciones en letra agrandada y en braille; lupas especiales (tamaño 8.5 x 11) y el voto por teléfono.

Voto por teléfono

Esta última alternativa o modalidad estuvo disponible durante las pasadas elecciones generales pero sólo en un centro de votación en cada uno de los 110 precintos electorales en que se divide la geografía electoral de Puerto Rico. Para las próximas elecciones generales en el 2012 en adelante, se tiene que proveer esta alternativa o cualquiera otra que cumpla con los requisitos establecidos en la Sección 301 de la Ley HAVA antes mencionada, en cada uno de los centros de votación. Esto es, que se tiene que proveer un sistema mecánico o electrónico

que permita a las personas con discapacidad y en especial a las personas ciegas a votar de forma independiente y secreta. El sistema tiene que proveer retroalimentación sobre si el elector está votando por más o menos de los candidatos a que tiene derecho antes de procesar su voto. También tiene que permitir el voto por nominación directa y cada una de las formas permitidas por la Ley. Se estima que en el 2012 se utilizaran no menos de 1.533 centros de votación.

El sistema utilizado puede realizar la adjudicación electrónica de la votación, sin embargo en Puerto Rico se optó por la alternativa de que el sistema imprimiera una papeleta similar a la que utilizan el resto de los electores sin que el sistema realizara ninguna adjudicación. Las papeletas impresas fueron adjudicadas posteriormente por los funcionarios a cargo del voto adelantado a nivel central.

El voto por teléfono es un sistema mediante el cual se provee un equipo similar al que se ilustra en la figura anterior para que el elector con impedimentos, en especial las personas ciegas que les interese, puedan votar de forma independiente y secreta. El equipo debe proveer la alternativa de conectar otros dispositivos de asistencia tecnológica que existen para que las personas con discapacidad puedan interactuar a través del teléfono. El sistema utilizado en las elecciones del 2008 en Puerto Rico, luego de un proceso de subasta, fue provisto por la compañía Intelligent Voting Services (IVS) de Kentucky, Illinois.

En el maletín de material electoral que se envió con este equipo al centro de votación, se incluyeron unos sobres individuales sellados dirigidos a los funcionarios que representaban a los distintos partidos políticos. Estos sobres contenían las instrucciones de instalación y la contraseña que correspondía a dicho funcionario para poder activar el sistema cada vez que un elector solicita utilizarlo.

Una vez instalado el sistema, cuando un elector solicita votar mediante esta modalidad, el Presidente del colegio marca el número de teléfono asignado y entra su contraseña de acceso. De inmediato tiene que pasar el auricular a otro funcionario de partido político distinto para que marque su contraseña. El sistema requiere y valida un mínimo de dos contraseñas de acceso de funcionarios de partidos políticos distintos. Dichas contraseñas están controladas vía programación y asociadas a las líneas telefónicas previamente asignadas a cada precinto electoral y centro de votación.

Activado el sistema se entrega el auricular o audífonos al elector y los funcionarios se retiran para que el elector, interactuando con las instrucciones que recibe de forma automatizada por el teléfono, pueda votar de forma independiente y secreta. El sistema le provee la alternativa de votar en cada papeleta con todas las alternativas que se ofrecen a todos los electores. Esto es, mediante el voto íntegro, el voto mixto, el voto por candidatura o mediante la modalidad de nominación directa (anotando el nombre de cualquier persona que no aparece en la papeleta para cualquiera de los cargos que se presentan en la misma). El sistema le deja saber al elector si ha dejado de votar por alguna candidatura y no le permite votar por más de los candidatos a que tiene derecho en una misma candidatura. De esta forma se evita la papeleta nula y que el elector pierda su voto. También le permite al elector escuchar y revisar sus selecciones antes de emitir su voto.

Cuando el elector completa su votación y marca el número que se le indica para emitir su voto, la papeleta es impresa a nivel central.

El área de impresión estaba custodiada por funcionarios de todos los partidos políticos que procedían a depositar las papeletas, sin verlas, en las mismas urnas especiales que contenían las papeletas del voto ausente y de los añadidos a mano de los confiados. A la hora de cierre de los colegios de

votación, se procedió a nivel central con la adjudicación de estas papeletas y sus resultados fueron agregados a las estadísticas que se recibían de los precintos correspondientes.

Previo a las elecciones, todos los electores tuvieron disponible para practicar desde sus teléfonos residenciales o celulares un módulo de práctica con ejemplos de todas las papeletas. Al comunicarse el elector e identificar su precinto, el sistema le presentaba las papeletas con los candidatos que le correspondían a su jurisdicción electoral.

Para los lectores de este escrito se ha provisto una alternativa de comunicación para que puedan escuchar, evaluar y practicar con una versión acortada del sistema de voto por teléfono que se utilizó en Puerto Rico en las elecciones del 2008. Esta versión solo presenta la papeleta estatal y la papeleta legislativa, no incluye la papeleta municipal.

Para practicar con el sistema, usted puede comunicarse a través del teléfono: 866-405-3770. Una vez conectado deben utilizar como claves de acceso genéricas las siguientes: Funcionario Núm. 1 la clave: 1111 y el Funcionario Núm. 2, la clave: 2222. Cuando le solicita el número del precinto marque: 101 y siga las instrucciones.

Estamos seguros que independientemente de su posición en cuanto a los sistemas de votación electrónicos, ésta será una gran experiencia de la cual podremos continuar discutiendo y compartiendo en el futuro.

Tenemos que recordar que no obstante la disponibilidad de estas alternativas, un elector con alguna discapacidad que le impida marcar su propia papeleta puede optar por una de ellas o por la alternativa del voto asistido por un funcionario o persona de su confianza, para que garantizando el voto secreto le marque la papeleta de la forma en que le indica el elector.

Referencias

- Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, <http://www.lexjuris.com/lexprcont.htm>.
- Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI, Ley Núm. 78 de 1 de junio de 2011, según enmendada; en Leyes de Puerto Rico: <http://www.estado.gobierno.pr/>.
- Ley Electoral de Puerto Rico, Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, según enmendada; en Leyes de Puerto Rico: <http://www.estado.gobierno.pr/>.
- XIV Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América, en: <http://www.lexjuris.com/lexuscon.htm>.
- Help America Vote Act* (HAVA), Public Law 107-52; 42 USC 15301, et seq (Oct. 29, 2002).
- Uniform and Overseas Citizens Absentee Voting Act*, 1986, (UOCAVA), (42 USC 1973 ff-1 et seq).
- Military and Overseas Voters Empowerment Act*, 2009, (MOVE Act), (Public Law 111-84) (Oct. 28, 2009).
- U.S. Census Bureau, America Fact Finder, Selected Economic Characteristics for the Civilian Non-institutionalized Population by Disabilities Status, 2008-2010 American Community Survey, 3Years Estimates, en: www.census.gov.
- Acta del Derecho al Voto de 1965 (42USC, Secc. 1973aa-1e).
- Diffenderfer vs. Gómez-Colon, 587 F Supp. 2d 338 (D.P.R. 2008).
- Plan de Acción de HAVA, 2003 en: www.ceepur.org.

Revisión al Plan de Acción de HAVA, en: www.ceepur.org.

Propuestas al HHS (2004 al 2010), en: www.ceepur.org.

IVS, Intelligent Voting Services, Kentucky, LLC, en: http://www.ivsll.com/about_ivs.htm.

El rol de las campañas electorales y los medios de comunicación en un proceso electoral equitativo

Alejandra Barrios Cabrera*

Fabián Hernández

Introducción

Esos grandes oradores que con *vibrato* en la voz enardecían multitudes improvisando discursos son parte de los recuerdos de los abuelos. Cada vez menos las campañas políticas caminan por las plazas y las calles de los pueblos y ciudades. Se han instalado en los medios de comunicación, especialmente en la televisión, y las calles fueron reemplazadas por las autopistas de información que la web nos brinda. Las tertulias hoy son foros donde los candidatos chatean con sus seguidores y los discursos caben en 140 caracteres o en los 30 segundos de la duración del “full” que se registra en la radio. Como lo señaló Sartori, el *homo Videns* llegó para quedarse y el video –líder por estrategia de marketing político–, es el mensaje en sí mismo, no el vehículo a través del cual se trasmite.

Los medios desempeñan un papel fundamental en el sistema democrático, y en particular en los procesos electorales. Sartori al desarrollar el concepto de telecracia pone de presente que “la televisión condiciona fuertemente el proceso electoral, ya sea en la elección de los candidatos, bien en su modo de plantear la batalla electoral o en la forma de ayudar a vencer al vencedor”¹.

* Directora Nacional y Coordinador de Comunicaciones, respectivamente, de la Misión de Observación Electoral, MOE.

¹ Sartori G., *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid 1999. Pág. 66.

Este lugar relevante que ocupan los medios de comunicación en estos procesos, y de manera definitiva a lo largo de la campaña electoral, ha generado la necesidad de avanzar de manera cada vez más específica en su regulación. Son esencialmente cuatro temas sobre los que normativamente se establecen límites con miras a garantizar la igualdad entre competidores electorales: restricciones en los espacios publicitarios; otorgamiento de espacios gratuitos en los medios de comunicación; definición de espacios en los medios de comunicación privados y restricciones en la publicación de encuestas.

Generalmente la adopción de estas medidas se dan en el marco del debate, aun no acabado, que genera la tensión entre la libertad de prensa y el derecho que tienen todos los ciudadanos de recibir información oportuna, fiable y veraz sobre el proceso electoral en sí mismo y de los actores que en él intervienen, que de igual manera da entrada a la discusión sobre el acceso equitativo de las campañas políticas o sus candidatos a los medios masivos de información, y la forma en que esa presencia se da (artículos de opinión, noticias, propaganda política, etc.).

Por campañas electorales se entiende “el conjunto el conjunto de actividades realizadas con el objetivo de convocar a los ciudadanos a votar en un determinado sentido o abstenerse de hacerlo”². Mientras que la equidad se entiende como la búsqueda de la justicia de igualdad ante toda la diversidad de personas, que en el contexto de una campaña electoral y la relación con los medios de comunicación, se traduciría en el acceso igualitario, o por lo menos equilibrado, de los diferentes candidatos o campañas a los medios de comunicación. El debate sobre el equilibrio informativo no es un tema menor. Al hacerse referencia al equilibrio no necesariamente se está señalando igualdad en tiempo y espacio para cada uno de los candidatos en contienda, sino de información equilibrada que hace referencia a la diversidad de fuentes y al contraste entre las mismas.

² Artículo 34 de la Ley 1475 de 2011.

La Constitución Política de Colombia señala frente a la libertad de expresión e información (Art. 20) que “se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, de *informar* y *recibir información veraz e imparcial*, y *la de fundar medios masivos de comunicación (...)*”. De manera mucho más específica el Estatuto de los Partidos Políticos (Ley 130 de 1994), indica que la información en los procesos electorales “los concesionarios de los noticieros y los espacios de opinión en televisión, durante la campaña electoral, deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad”, indicando más adelante que “los concesionarios de espacios distintos a los mencionados no podrán, en ningún caso, presentar³ a candidatos a cargos de elección popular durante la época de la campaña”.

Para las elecciones de autoridades locales que se llevaron a cabo en Colombia en octubre del 2011, se presentaron un total de 101.862 candidatos para competir por 18.571 cargos a proveer entre gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles. Este considerable número aspirantes hace prácticamente imposible determinar si se presenta o no un cubrimiento equitativo entre las diferentes campañas, y mucho menos entre los candidatos, bajo el entendido además de que en Colombia convive el sistema de listas cerradas y el de listas abiertas. Esta arquitectura abre por lo tanto la posibilidad de que cada candidato en sí mismo puede ser una campaña, que no solo compite por una curul frente a las otras organizaciones políticas, sino también frente a sus copartidarios.

Teniendo en cuenta la pluralidad de actores y el hecho de que el impacto de las campañas políticas era local y no nacional, monitorear la equidad en el cubrimiento de los medios de comunicación carecía de relevancia. Así las cosas, las universidades que hacen parte de la Plataforma de Monitoreo a Medios de Comunicación en el marco de la Misión

3 Nota de autor. Se debe entender “presentar” como exposición pública. Es decir, se prohíbe que candidatos a cargos de elección popular sean invitados a realities, novelas, programas de concurso, etc.

de Observación Electoral –MOE– de Colombia, tomaron la decisión de avanzar, en el conocimiento de cómo los medios de comunicación cubrían las campañas políticas, entendiendo el cubrimiento por la aparición de todos los actores que hacen parte del proceso (autoridades, candidatos, organizaciones políticas, organizaciones no gubernamentales), temas que eran tratados y ayudas audiovisuales que acompañaban a las notas periodísticas.

Para avanzar en este sentido, se plantearon las siguientes preguntas rectoras que guiaron el ejercicio del monitoreo a medios:

¿Existen diferencias entre la información que recibe la ciudadanía en relación con la que recibe cuando se informa por grandes cadenas y medios de comunicación? (caso noticieros en radio).

¿Hubo equilibrio informativo? ¿Existen sesgos de los periódicos frente a candidatos? (caso Alcaldía Bogotá en prensa).

¿Cómo los formatos en los que se presentan las elecciones influyen en la calidad de la información que recibe el ciudadano? (caso televisión).

¿Aparece la sociedad civil en los procesos electorales de Colombia? ¿Hay sesgo frente a este actor?

Solamente se planteó la pregunta de equidad en lo relacionado con el acceso de la mujer y de los temas de género en los medios de comunicación.

A continuación se presentan algunos resultados obtenidos del monitoreo a los medios de comunicación realizado. En la primera parte del artículo se presentarán algunos resultados obtenidos en la comparación entre la forma en que los medios nacionales y locales abordaron el cubrimiento de las elecciones locales. En la segunda, se presentan las otras voces que, diferentes a la de los actores de la contienda electoral, son cubiertas por los medios de

comunicación, haciéndose un énfasis especial en el cubrimiento con perspectiva de género en las elecciones.

1. Una mirada comparada entre el cubrimiento de los medios de comunicación nacionales y regionales

El monitoreo a los medios de comunicación fue realizado como proyecto de investigación por una plataforma conformada por 15 universidades⁴ que monitorearon entre el 17 de agosto y el 6 de noviembre del 2011, de manera ininterrumpida, 34 medios de comunicación desagregados de la siguiente manera: 21 impresos, 6 noticieros de televisión y 7 noticieros de radio. En este monitoreo participaron 101 observadores, todos ellos estudiantes, que fueron coordinados por el jefe de investigación designado por cada una de las universidades para estos efectos.

En total se registraron 1.639 notas de prensa, 101 de noticieros de televisión y 315 de radio a través de 18 variables. A todas ellas se les efectuó análisis de contenido, de actores, fuentes de información y conteo de tiempo o espacio publicado.

Cuadro 1 Medios monitoreados elecciones locales Colombia 2011

Medio de comunicación	REGIONAL/NACIONAL
ADN (Regional Valle del Cauca)	Valle del Cauca
Diario del Sur	Nariño
Diario Occidente	Valle del Cauca
El Diario del Otún	Risaralda

⁴ Las universidades que hicieron parte del monitoreo a medios de comunicación elecciones locales 2011 se encuentran en el Anexo 1.

El Diario la Tarde	Risaralda
El Espectador	Nacional
El Frente	Santander
El Heraldó	Atlántico
El Liberal	Cauca
El Nuevo Siglo	Nacional
El País	Valle del Cauca
El Tiempo	Nacional
Extra (Llanos)	Meta
Extra (Nariño)	Nariño
La Crónica del Quindío	Quindío
La Opinión	Norte de Santander
La Tarde	Risaralda
Llano Siete Días	Meta
Periódico de Occidente	Valle del Cauca
Semana	Nacional
Vanguardia Liberal	Santander

Medio de comunicación	REGIONAL/NACIONAL
Caucavisión	Cauca
Noticias Caracol	Nacional
Noticias RCN	Nacional
Noticias UNO	Nacional
Noticiero 90 minutos	Valle del Cauca
Noticiero CM&	Nacional

Medio de Comunicación	REGIONAL/NACIONAL
Caracol Radio (Cadena Básica)	Nacional
Caracol Radio (Cadena Básica) Norte de Santander	Norte de Santander
Cómo amaneció Cali... (Oxígeno - Caracol Radio)	Valle del Cauca

La W	Nacional
Radio 1040	Cauca
RCN Radio (Cadena Básica)	Nacional
RCN Radio (Cadena Básica) Norte de Santander	Norte de Santander

Fuente: Monitoreo Medios de Comunicación, MOE.

Diferencias entre el cubrimiento de los medios nacionales y regionales al proceso electoral

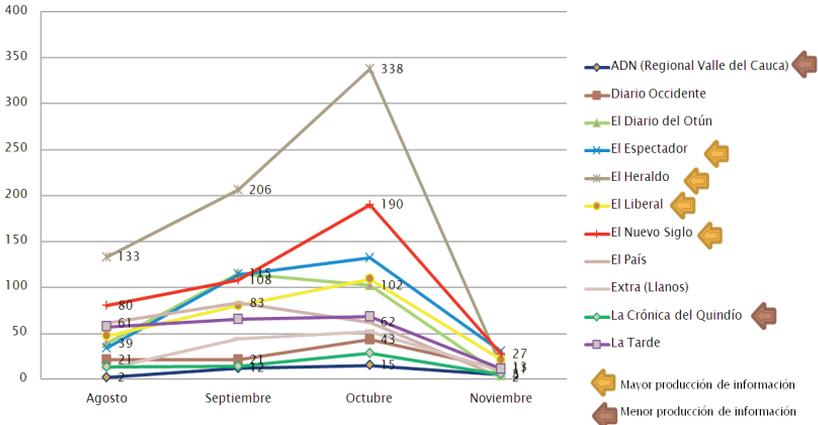
En Colombia, a diferencia de la tendencia mundial, cada día nacen nuevas propuestas de diarios impresos cuyo cubrimiento es local. Si bien se cuenta con dos diarios de amplia circulación nacional, *El Tiempo* y *El Espectador* (ambos de ideología liberal), 17 diarios fueron seleccionados para el monitoreo por el impacto que tienen a nivel departamental, siendo los referentes noticiosos de sus respectivas regiones. El *Nuevo Siglo* (de pensamiento conservador) no obstante ser de vocación nacional, su nicho de mercado es especialmente la capital de la República.

En cuanto a la producción de información sobre el proceso electoral, en las elecciones de autoridades locales, a diferencia de las presidenciales, se observó que la prensa escrita regional le dio igual o más importancia que los grandes medios nacionales al proceso electoral. Esto se explica por la cercanía que tienen los candidatos a los ciudadanos. No es una elección lejana, de otro que gobierna desde el centro “desde allá”; es un proceso cuyos resultados de manera efectiva impactan la vida política, económica y social de la respectiva región.

Gráfica 1: Número de notas por medio

1. Diferencias de cubrimiento local y de prensa nacional

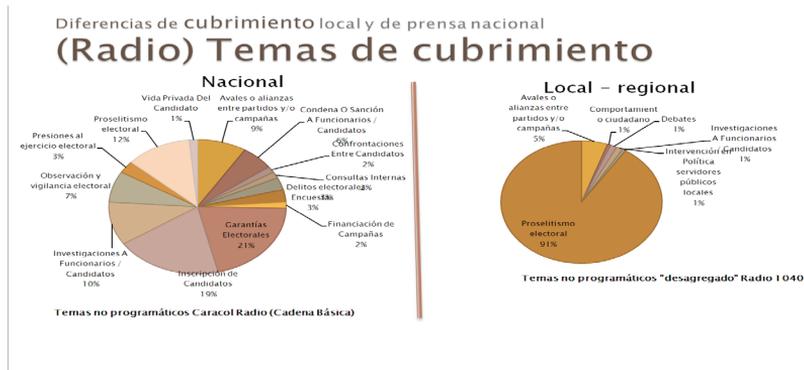
Producción de información electoral proceso electoral 2011



Fuente: Datos y cálculos MOE.

De acuerdo al resultado del monitoreo, el periódico *Heraldo* de Barranquilla (departamento del Atlántico), se destaca sobre los otros medios con 690 notas, de las cuales el 49% correspondieron al mes electoral. Le siguen en su orden el *Nuevo Siglo* 405 notas, *El Espectador* con 310 y *El Liberal* del Departamento del Cauca con 254 notas. El pico de información se da en el mes de octubre en concordancia con la finalización del debate electoral. Las elecciones se llevaron a cabo el 30 de octubre.

Gráfica 2: Diferencia de temas cubrimiento nacional y local



Fuente: Datos y cálculos MOE.

Frente al comportamiento de los temas que se cubren entre *la radio nacional y local*, se puede observar en el gráfico 2 que existe una marcada diferencia en la cantidad de temas que son de interés para los noticieros radiales nacionales frente a los de las regiones. Mientras que la radio nacional incorpora a su agenda noticiosa una multiplicidad de temas, concentrando solamente el 12% en la agenda relativa al proselitismo electoral, en la radio regional el 91% de su información concierne al proselitismo, es decir, el papel de los jefes de prensa y la cercanía de los candidatos a determinado medio es mucho más evidente en las regiones.

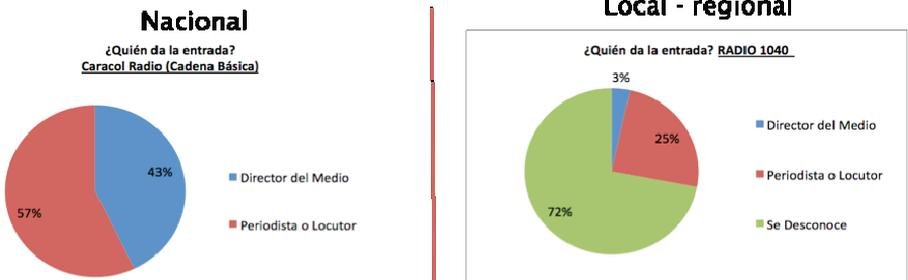
Al respecto es importante señalar que la información de proselitismo electoral no le da mayores herramientas a la ciudadanía para tomar la decisión sobre si un candidato representa o no sus intereses, tiene claras las propuestas de gobierno o conoce de forma suficiente las problemáticas sobre la región que va a gobernar.

Las radios nacionales posicionaron los temas de “transparencia electoral”, tan importantes en Colombia, como los relativos a las alianzas entre políticos y grupos armados al margen de la ley; entrega de avales e investigaciones a candidatos; las alianzas entre partidos y la vigilancia al proceso electoral, entre otros.

Que el ciudadano conozca quien da la noticia, quien la presenta y quien se responsabiliza de la misma, en especial cuando en la radio colombiana se acostumbra a comentarlas o “editorializarlas”, es importante tanto en términos de transparencia como de presentación equilibrada de la información. Conocer “quien da la información política y electoral” da pistas sobre la tendencia ideológica, experiencia y posturas públicas sobre determinados temas o personajes, de quien elabora la nota o en su defecto la hace pública. Por ello, además de ser relevante conocer la diferencia entre las noticias que se tratan en los noticieros radiales nacionales y locales, se efectuó un acercamiento a la identificación del actor que da las entradas o presentan las notas periodísticas.

Para ejemplificar la tendencia que se halló entre la diferencia que en esta materia se encontró entre medios nacionales y locales se presentan a continuación los resultados específicos para Caracol Radio (nacional) y Radio 1040 del Departamento del Cauca.

Gráfica 3: autoría de la información en radio



Fuente: Datos y cálculos MOE.

Saber quien habla, quien presenta la noticia, puede ayudar a identificar con mayor claridad los intereses implícitos o explícitos de un determinado medio de comunicación en una campaña política. Como se observa en la gráfica 2, en los medios nacionales se identifica con claridad quien da la noticia: en el 43% de los casos es el director del medio, y en el 57% es el periodista o locutor de la respectiva emisión.

No ocurre lo mismo en la radio regional. En el ejemplo señalado, en un 72% de los casos no se presenta la voz que da la información, en un 3% lo hace el director del medio y en un 25% lo hace el locutor o periodista. Este fenómeno de “ocultamiento de la identidad” se puede explicar debido a la dependencia de la pauta del gobierno local, a la presión más sentida en lo local que genera la violencia y/o a la autocensura.

2. Las otras voces en el cubrimiento electoral

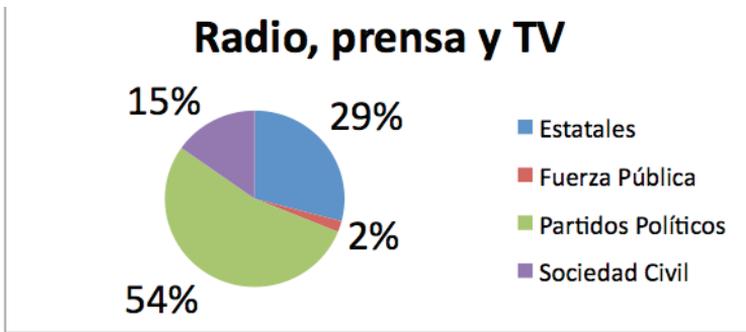
Por excelencia los actores de la información de un proceso electoral son las organizaciones políticas y sus candidatos, las autoridades responsables del proceso electoral y la sociedad civil. La comprensión y apertura de los medios de comunicación sobre fuentes distintas a los actores en contienda le brindan al ciudadano mayores elementos críticos para su proceso de selección de candidatos, le permite contrastar información y enriquece el debate público.

Esta diversidad de fuentes es fundamental en el contexto colombiano, donde los procesos electorales, especialmente los locales, se ven cruzados por el impacto que grupos armados al margen de ley tienen a lo largo de toda la campaña electoral; la injerencia de diferentes mafias en la financiación de las campañas políticas; el reciente proceso de desmovilización de los grupos paramilitares y el fortalecimiento de las BACRIN (Bandas Criminales Emergentes) en zonas estratégicas del país,

y la violencia política que se traduce en el asesinato, atentados y amenazas a candidatos.

Las principales fuentes de información en radio prensa y televisión (ver gráfico 4), como es de esperarse, siguen siendo los partidos políticos y sus candidatos, quienes fueron las principales con un 54% de la información monitoreada. Sin embargo, el 46% de la información corresponde a actores no partidistas, a saber 29% de fuentes estatales y 15% la sociedad civil.

Gráfico 4: Actores de la Información



Fuente: Datos y cálculos MOE.

Si se mira de manera específica la información de la prensa escrita, vemos que la tendencia se mantiene (ver gráfico 5).

Gráfico 5: Actores de la información en prensa escrita

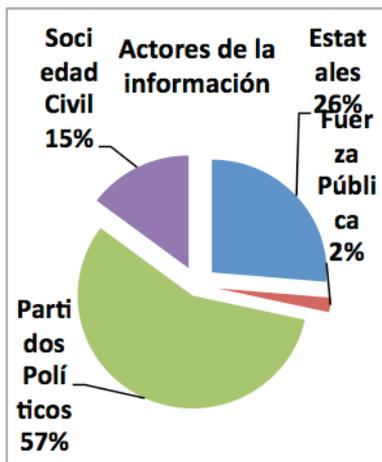
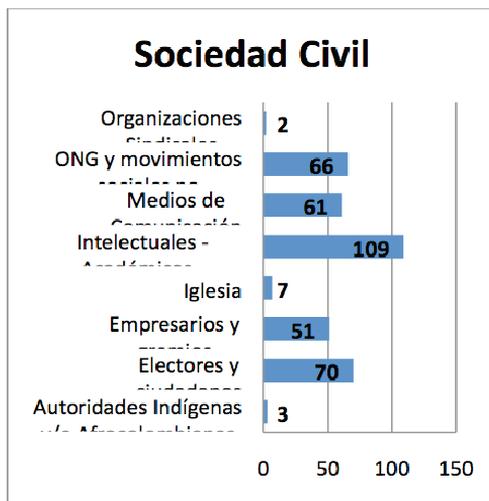


Gráfico 6: Actores de la sociedad civil en prensa escrita



Fuente: Datos y cálculos MOE.

Dentro del 15% de la información donde los actores fueron la sociedad civil, vale la pena destacar el protagonismo de los analistas políticos y académicos, que son particulares reseñados como expertos en los diferentes temas tratados, con un total de 109 menciones, seguidos de las voces de ciudadanos (70) y las ONG con 66 intervenciones.

Llama la atención la poca visibilidad mediática de las organizaciones sindicales, las autoridades indígenas y afrocolombianas y la iglesia, que en total sumaron 12 menciones a lo largo del periodo monitoreado. Un papel intermedio jugaron los empresarios y los gremios con 51 menciones como fuente de análisis o de noticia electoral. Este papel intermedio llama mucho la atención en especial si se tiene presente que es precisamente en las elecciones del nivel local donde comienzan a definirse los principales beneficiarios de los macroproyectos de alto impacto económico, así como las contrataciones e infraestructura con miras al TLC entre Colombia y Estados Unidos.

Medios de comunicación y género

La Ley Estatutaria 1475 del 2011 “por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones”, estableció en el Art. 28 una cuota de género de aplicación inmediata: “Las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta –exceptuando su resultado– deberán conformarse por mínimo con un 30% de uno de los géneros”.

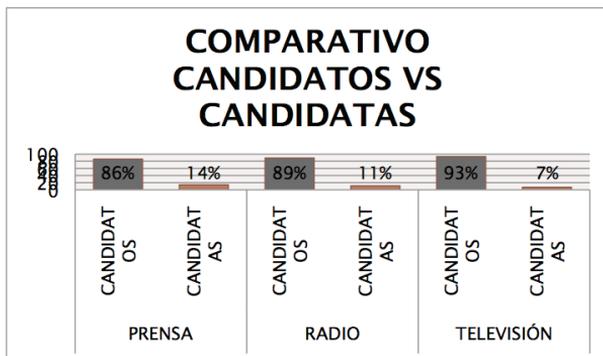
Teniendo en cuenta esta disposición, además de la importancia de conocer el impacto que en términos de número de candidatas había tenido la reforma, para la MOE también fue importante conocer el impacto de esta medida en el cubrimiento periodístico hacia las mujeres candidatas.

Del total de candidatos inscritos para las elecciones, el 36% fueron mujeres, es decir 36.206 mujeres se presentaron para los diversos cargos a proveer, 6 puntos por encima del mínimo establecido por ley. Con respecto a las últimas elecciones locales que fueron en el 2007, se presentó un incremento de 21.3% de candidatas. El total de candidatas inscritas en el 2007 fue de 16.972 candidatas, a las que se les adicionaron 19.234, lo que puede ser considerado el primer efecto positivo de la norma adoptada. Si en términos numéricos esto fue lo que pasó, ¿qué sucedió frente al cubrimiento dado por los medios a las mujeres?

Si bien por una parte se encuentra que para las elecciones del 30 de octubre del 2011 se presentó el mayor número de candidatas inscritas en todos los procesos electorales del país, el porcentaje de candidatas visibles fue muy inferior al 36% de las inscritas pues éste ni siquiera se acercó al 30% que podría considerarse el mínimo aceptable en términos de equilibrio de cubrimiento hombre/mujer.

Desde una perspectiva *de género*, es en la prensa escrita donde se encontró un mayor cubrimiento de las candidatas (14%). Por el contrario, en televisión fue donde se observó una menor aparición de candidatas (7%). Ver gráfico 7.

Gráfico 7: Comparativo apariciones candidatos vs. candidatas

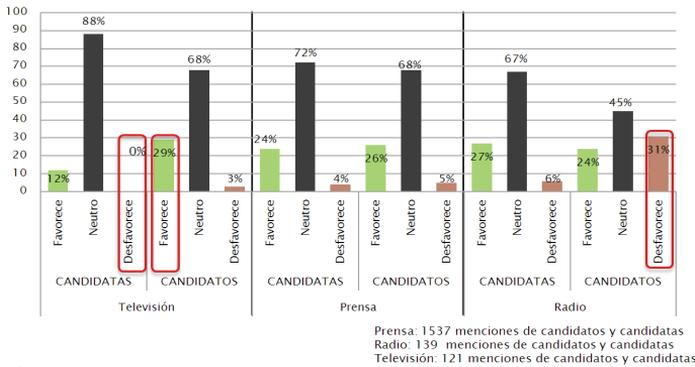


Prensa: 1.537 menciones de candidatos y candidatas
Radio: 139 menciones de candidatos y candidatas
Televisión: 121 menciones de candidatos y candidatas

Fuente: Datos y cálculos MOE.

El análisis de sesgo frente al cubrimiento de candidatos/candidatas se incorporó a la investigación desde un principio. En cada una de las noticias donde se mencionaba de manera particular el nombre de un candidato o candidata, se determinó si se presentaba algún tipo de sesgo favorable, desfavorable o neutro en la información que se presentaba. Como se observa en la gráfica 8, el contenido de las noticias presentadas fue especialmente neutro, con una tendencia a desfavorecer a los candidatos del sexo masculino. Esta tendencia es mucho más marcada en la radio (31%), que contrasta con la de televisión, donde solamente se observó en el 3% del total de notas. La prensa escrita es el medio en el cual menos se observa comportamientos diferenciados; el tono neutro fue del 72% para las candidatas y el 68 % para los candidatos.

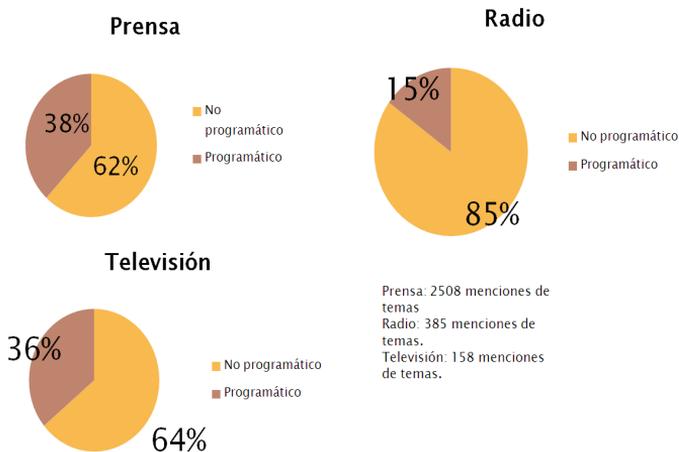
Grafico 8: Sesgo con el que se presenta la información



De igual manera se constató que tener como director o editor político a una mujer en un medio de comunicación no se traduce en un cubrimiento diferenciado de manera marcada por género, ni en mayor presencia de candidatas en los mismos. Durante los meses que se efectuó el monitoreo algunos de estos dos cargos estaba en cabeza de mujeres en los siguientes medios de

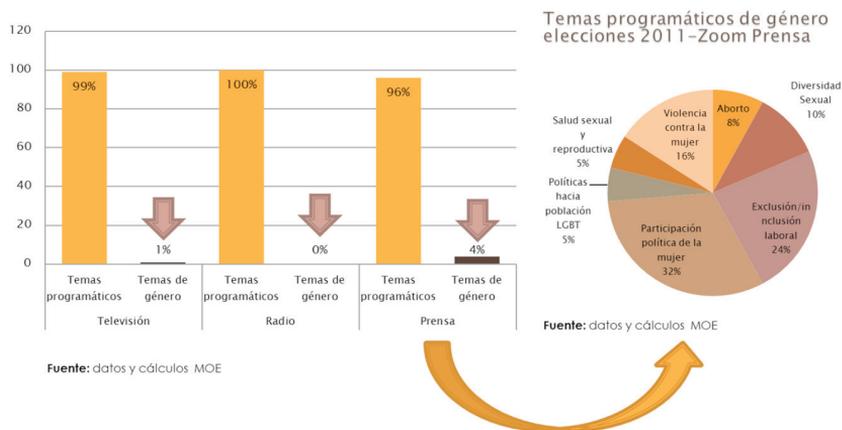
comunicación: Periódico *El Colombiano*; *Noticiero RCN TV*; *Informativo de RCN Radio*; *NTN24 noticiero*; *La FM*; *Noticias Uno*; *Noti 5 TV* y *Caracol Radio*.

Gráfico no 9: Cubrimiento por medio de comunicación de temas programáticos y no programáticos



Finalmente, se determinó cuánto de los temas programáticos correspondían a la agenda de género. En la gráfica 9 se puede observar la correlación de presencia de temas programáticos y no programáticos en cada uno de los medios de comunicación, procediéndose a identificar por medio periodístico los temas relacionados con violencia contra la mujer, participación política de la mujer, exclusión/inclusión laboral, aborto, salud sexual y reproductiva, diversidad sexual y políticas hacia la población LGTB.

Gráfico 10: Temas programáticos de género elecciones 2011



Lo primero a anotar es que estos temas están prácticamente desaparecidos de la agenda mediática. En radio no alcanzan el 1% que sí hace en televisión, mientras que es la prensa y solamente con un 4% de las notas, la que más lo cubre. De ese 4%, los temas sobre los que mayor cubrimiento hubo fueron los de participación política de la mujer y la exclusión laboral con un 32% y 24% respectivamente.

Conclusiones

Los medios de comunicación tienen la responsabilidad de presentar información veraz y objetiva que permita a la ciudadanía tomar mejores decisiones frente a los candidatos que se presentan en una campaña electoral. Por ello, es relevante examinar la calidad de la información electoral que ofrecen a la ciudadanía, en especial si se reconoce que la visibilidad que le da el medio de comunicación a determinados hechos y actores repercute en lo que piensan los diferentes públicos que

acceden a esta información, así como la más crítica que forma sobre los acontecimientos que encadenan un proceso electoral determinado.

Sin embargo, también es cierto que la calidad de información de un medio de comunicación puede variar según su infraestructura. A mayor músculo económico, soporte tecnológico, nivel de profesionalización de sus empleados, es de esperar que haya un mejor cubrimiento de la información, mayor nivel de análisis, al igual que de reacción frente a la inmediatez de la noticia. Como se pudo observar en el monitoreo, los medios nacionales mostraron mayor interés y capacidad para efectuar un mejor cubrimiento de los temas programáticos, pues esto implica una mayor investigación y la facilidad para acceder a fuentes especializadas diferentes a las de las campañas políticas.

Al respecto también es importante señalar que para los medios locales el periodo electoral es de suma importancia. Esto se observó frente a la mayor relevancia que le dieron a las elecciones locales sobre a las presidenciales. Sin embargo los temas y la forma en que se presentó la información obedeció, en algunos casos, más a criterios políticos y de pauta publicitaria que a un compromiso cierto con información veraz y oportuna.

En lo referente al cubrimiento local y nacional, al menos en la radio se encontró una gran diferencia entre las emisoras locales y las grandes cadenas nacionales. Como ya se señaló, la información de proselitismo electoral no le es útil al ciudadano para tomar una decisión racional sobre el menú de candidatos que se le presentan, como tampoco es positivo no conocer quién es el autor de la nota que brinda la información política.

Finalmente, si bien es cierto que los medios de comunicación juegan un papel relevante durante las campañas políticas, no son tampoco los grandes decisores o moldeadores del voto ciudadano por un determinado candidato; aspectos como las redes políticas, la tradición familiar, la ideología, el entorno social y la publicidad

continúan siendo factores que determinan la voluntad de un ciudadano cuando este se encuentra frente a la tarjeta electoral.

Bibliografía

Libros

Monitoreo de Medios y Proceso Electoral 2007. Año 1, Número 3, Bogotá, Octubre 23 de 2007. MOE, Misión de Observación Electoral –Monitoreo de Medios–.

Reforma a la Justicia. Claves del cubrimiento de un proceso político. Primer Informe, Bogotá, 5 de marzo de 2009. Boletín producido por MOE, Misión de Observación Electoral.

Reforma a la Justicia. Claves del cubrimiento de un proceso político. Segundo Informe, Bogotá, 15 de diciembre de 2009. Boletín producido por MOE, Misión de Observación Electoral.

Medios de Comunicación y Proceso Electoral 2010. Resumen ejecutivo. MOE. Colombia, Agosto 2011. ISBN: 978-958-99791-4-3.

Llano, Beatriz. *La publicación Ojos que no ven: Cobertura mediática y género en las elecciones Latinoamericanas*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y ONU Mujeres. Perú, 2011. ISBN 978-91-86565-20-6.

Llanos, Beatriz y Nina, Juana. *Mirando con lentes de género la cobertura electoral. Manual de monitoreo de medios*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y ONU Mujeres. Perú. 2011. ISBN 978-91-86565-08-4.

- Browne, Marcela y Fitz Patrick, Mariel (coordinadoras). *Manual de monitoreo de los medios de comunicación social en periódicos electorales*. Editorial La Crujía. Buenos Aires, 2004.
- Giménes, Pilar y Berganza, María Rosa, *Género y medios de comunicación. Un análisis desde la objetividad y la Teoría del Framing*. Editorial Fragua. Madrid, 2009.
- López, Irene, *Género y políticas de cohesión social. Conceptos y experiencias de transversalización*. Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIIAPP. Madrid, 2007.
- Norris, Robert y Merloe, Patrick, *Media monitoring to promote democratic elections: an NDI handbook for citizen organizations*. National Democratic Institute for International Affairs, NDI. Washington, 2002.
- Russi, Bernardo, *Problemas metodológicos en el estudio de la cobertura informativa de los medios en los procesos electorales. Hacia una validación de la muestra*. (ed.). *Anuario de Investigación de la Comunicación X. México D. F.* 2003.
- Aceves González, Francisco de Jesús. “Monitoreo de medios y democratización. La participación ciudadana en la vigilancia de la función informativa de los medios de comunicación de masas”. *Comunicación y Sociedad 1, Nueva época*. DECS/Universidad de Guadalajara. Guadalajara, enero-junio del 2004.

Vínculos

www.americalatinalgenera.or/main/documentos/genera_encuentros_final_200809.pdf.

http://www.ife.org.mx/documentos/CFD/anexos/pdf/monipp94_97.pdf. Sánchez Gutiérrez, Arturo. Monitoreo de las campañas electorales de los partidos políticos en noticieros de radio y televisión realizados por el Instituto Federal Electoral en 1994 y 1997, y la propuesta para el año 2000. Cuaderno de Trabajo IFE 1. 2000.

www.moe.org.co Informes de monitoreo a medios de comunicación en procesos electorales.

Monitoreo y mujeres

1. <http://womensmediawatch.org/>
2. Estudios sobre género y desarrollo en Colombia. PNUD Colombia.

Artículos

<http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=antidiscriminacion&publicacion=1089>. “Las mujeres en las elecciones”. Diana Esther Guzmán Rodríguez.

“El partido Liberal busca mujeres para las elecciones”. Colprensa, Bogotá. Publicado el 28 de marzo de 2011. Periódico El Colombiano. http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_partido_liberal_busca_mujeres_para_las_elecciones/el_partido_liberal_busca_mujeres_para_las_elecciones.asp.

Comunicación e información. 01.12.2011, UNESCO. Monitoreo de la igualdad de género en los medios de comunicación del Magreb.

“La investigación académica sobre el papel de los medios de comunicación en los procesos electorales en México”. Comunicación y Sociedad 37. DECS/Universidad de Guadalajara. Guadalajara, enero-junio del 2000.

Informe general sobre la implementación de la reforma electoral, durante el proceso 2008-2009. Tomo I. IFE, Secretaría Ejecutiva.

“Plan integral del proceso electoral federal 2008-2009”. Octavo informe, 1 de mayo-16 de junio del 2009. IFE.

Compañías de monitoreo en Colombia:

<http://www.infomediosco.com/>

<http://colombia.mmi-e.com/franquicia/>

<http://www.monitorcolombia.com.co/quienes.htm>

<http://latam.bm.com/default.aspx>

<http://www.multiarchivo.com.co/>

<http://www.orbedatos.com/>

Anexo 1

Universidades que hacen parte de la Plataforma de Monitoreo a los Medios de Comunicación, elecciones locales 2011, Colombia

1. Universidad del Cauca, Cauca
2. Universidad Mariana de Pasto, Nariño
3. Universidad de Pamplona, Cauca
4. Universidad del Quindío, Quindío
5. Universidad Autónoma del Caribe, Atlántico
6. Universidad de los Llanos (Observatorio del Territorio), Meta
7. Universidad Autónoma de Bucaramanga, UNAB, Santander
8. Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Valle de Cauca
9. Universidad Tecnológica de Pereira, UTP, Risaralda
10. Universidad del Rosario, Bogotá D.C.
11. Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá D.C
12. Universidad Central, Bogotá D.C.
13. Universidad del Sabana, Bogotá D.C.

Encuestas electorales, medios y su regulación

*Fernando Tuesta Soldevilla**

Se ha señalado que hacer una campaña electoral sin encuestas es como volar en avión de noche y sin instrumentos. No es casual entonces que los continuos procesos electorales hayan permitido que los sondeos de opinión se conviertan en instrumentos cada vez más destacados de las competencias políticas. Pese a las críticas que sobre ellos han recaído, ningún candidato o medio de difusión ha dejado de utilizarlos para conocer el curso de las opiniones del público y sus cambios. Además, a estas alturas de la comunicación política, está probado que no existe estudio serio de gran envergadura que abarque el interés sobre lo que la gente siente, quiere y espera, sin la utilización de los sondeos.

Las empresas e institutos de sondeos de opinión están presentes en el escenario latinoamericano desde la década del 60. Pero es sobre todo desde las transiciones democráticas que tienen particular y significativa presencia. Sin embargo, han sido las encuestas electorales las que han provocado discusión –cuando no polémica– tanto a nivel de la élite política, como de los medios. Sin embargo, las discusiones han estado impregnadas de un serio desconocimiento de los alcances y límites de las encuestas.

El presente trabajo pretende mostrar la relación estrecha y compleja entre los medios, los sondeos de opinión y las alternativas de su regulación. Para ello observaremos esa relación en el proceso electoral, espacio en donde la comunicación política

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

se intensifica, así como el consumo de sondeos de opinión se acrecienta por parte de medios y políticos, siendo más discutidos sus métodos e impactos, sobrevalorados y mal entendido, dando lugar así a una normatividad coercitiva sobre empresas e institutos de opinión. Compararemos dos elecciones con un espacio temporal de una década –la de 1995 y la del 2006– y evaluaremos, de manera sistemática, la publicación de encuestas, el consumo y uso de los medios y la reacción de los candidatos, así como el marco normativo en el que se desarrollan.

Partimos de la constatación que los partidos políticos hacen poco uso de los sondeos a no ser que sea con fines electorales. En otros períodos el interés se reduce significativamente. A los candidatos, por lo general, les interesan las encuestas de intención de voto, pero la mayoría de ellos carece de un conocimiento que les permita instrumentalizar de manera más efectiva la información que fluye de sus resultados. Así, los candidatos mantienen una relación ambigua ante la publicación de las encuestas. Por un lado, demandan conocer sus resultados, no realizando críticas cuando los mismos les favorecen. Por el contrario, si los resultados le son negativos, se vuelven críticos severos. Entre ambos –candidatos y encuestas–, se encuentran los medios de comunicación, que manejan con gran autonomía los resultados de los sondeos de opinión pública. Por último, cabe destacar que pese a que ha mejorado el conocimiento de este instrumento, la relación encuestas, medios y políticos no ha cambiado con el tiempo. En realidad, la comunicación ha cambiado, la política no.

1. La comunicación política moderna

La comunicación política moderna es el espacio en donde se muestra un permanente e intenso flujo de información entre la política, los medios y el público. En concreto, en épocas electorales, estamos haciendo referencia a candidatos, periodistas

y electores, y entre ellos se observan una serie de intentos de influir unos sobre otros. Esta dinámica sólo es posible y permitida en los marcos de la democracia representativa, que es, a final de cuentas, la democracia contemporánea. Siendo esta característica cuantitativa importante, la comunicación entre representantes y representados es en una alta proporción a través de los grandes medios de comunicación de masas. Por esta razón, se señala, correctamente, que para un buen sector de la ciudadanía la política es básicamente lo que los medios transmiten. Y lo que los medios transmiten es una permanente oferta de comunicación política de parte de gobernantes y políticos. Oferta, que a su vez, toma la forma discursiva y de eventos.

En este panorama, adquiere particular importancia la televisión, que conjuga la oferta del discurso y los actos a través de la imagen. Como bien lo ha denominado Swanson (1995), esta presencia construye lo que ha denominado con acierto la democracia centrada en los medios. Si los medios, particularmente privados, se encuentran en permanente competencia, su dinámica abre toda una gama de escenificaciones precisas: visualizar, personalizar, dramatizar, escandalizar, organizar pseudo eventos. Por lo que “sólo es noticia lo que según las reglas del sistema autoreferencial de los medios se define como tal: novedad, actualidad, relevancia, importancia, conflicto, violación de reglas establecidas” (Kaufmann, 1994). Este proceso particular de espectacularización de la política a través de los medios se ha denominado el proceso de *americanización* de la política, que presiona a un creciente proceso de personalización de la política. Sin embargo, este proceso desarrolla rasgos extremos e intensos cuando se trata de un proceso electoral.

Pero otro factor que ha cambiado la dinámica de las campañas electorales ha sido la aparición y generalización del uso de las encuestas o sondeos de opinión. Se han convertido en referentes obligados de gobiernos, candidatos y electores. Pero son aquellas que son publicadas por los medios, las que tienen características particulares. Los sondeos adquieren vida cuando son publicados

y, de esta manera, conocidos por el gran público. Esto hace que los grandes medios masivos de comunicación se vuelvan fundamentales para diseminar sus resultados. Pero, en el proceso de publicarlas, interpretan y convierten sus resultados en noticia.

Los sondeos de opinión se ven en la actualidad cada vez más comprometidos con la política. Esto hace que los límites entre política y medios ya no sean tan perceptibles, por lo que el proceso de la formación de opinión pública ya no es tan transparente. Como afirma Margarita Kaufmann (1994): “Ya no se sabe cuál es la acción y cuál la reacción, quién es actor y quién espectador. El proceso electoral como comunicación pública se convierte en una nueva especie de salón de los espejos”.

En este juego de espejos los sondeos construyen el imaginario de la competencia electoral. Este se cuantificará a lo largo del tiempo que ocupa la campaña electoral, con una meta precisa (el día de la elección), convirtiéndola, de esta manera, en una verdadera carrera. Es esta dinámica la que recogen los medios, que pasan a informar sobre las elecciones como si se tratara de una *carrera de caballos*, en donde interesan sólo las ubicaciones de los candidatos y, en menor medida, el tipo y la calidad de sus propuestas. Se espectaculariza el sondeo convirtiéndolo en noticia y se tiende a borrar los contenidos (ideas, programas, propuestas, etc.) para dar paso a una competencia de carrera de candidaturas.

2. Los efectos de sondeos

Es conocido que los medios de comunicación no sólo son vehículos de expresión sino también creadores de opinión pública. Por lo tanto, la publicación de las encuestas puede llegar a producir algún efecto, por lo que ha sido un tema permanentemente debatido.

En realidad, algunos investigadores señalan que la publicación del resultado de las encuestas favorece a los candidatos que las encabezan, pues el candidato que va primero en las encuestas ve en muchas ocasiones reforzada su posición cuando se publican los sondeos. Si se hace una predicción sobre algo que va a suceder, esta predicción pasa a formar parte del hecho mismo y afectará sus consecuencias finales.

El profesor Floyd Allport señala, por ejemplo, que el efecto *Panurgo*, es decir, el efecto de imitación o de grupo, hace que la publicación del resultado de una encuesta, que muestra la mayoría de un grupo es “uno de los métodos más poderosos para estimular esa tendencia y para acumular, deliberada o inconscientemente, bastas mayorías que se fundamentan más en la influencia social y en la sugestión que en una decisión racional” (Gómez, 1982:156). De esta manera, en épocas electorales puede producir la reducción del número de sufragantes, perjudicando a los perdedores pues disminuye su moral y son ganados por el desánimo, o fortaleciendo indebidamente a la mayoría.

Por su lado, Robert Merton alude a un doble efecto de profecía. La profecía auto cumplida que hace que “la publicación de un informe en el que se sostiene que un banco quebrará, precipita la quiebra. Profecía suicida: un análisis económico prevé la baja de los precios de un producto en un lapso determinado de seguir vigentes las condiciones actuales, la publicación del análisis permitirá un ajuste de diversos factores y se podrá evitar el cumplimiento del vaticinio” (Gómez, 1982: 157). De esta manera, la publicación puede afectar en uno u otro sentido. Las dos tendencias pueden resumirse en el efecto *Bandwagon* o de *Panurgo* (furgón de cola), es decir, acomodarse con la mayoría y el efecto *Underdog* o de *David*, que sostiene que la publicación de la encuesta favorece al más débil.

Por el contrario, Jaime Durán Barba, apoyándose en Joseph Napolitan, afirma que éste en su libro *Cómo ganar una elección* demuestra que “la publicación de encuestas no ejerce ninguna

influencia en los votantes” (Durán Barba, 1993: 44). Por ello, sostiene que son falsas o ideas a medias aquellas que sostienen que: a) Cuando un candidato aparece ganando una encuesta consigue más votos; b) Los electores, especialmente los menos politizados, son fáciles de engañar; c) Todos los ciudadanos, o al menos la gran mayoría de ellos, lee resultados de las encuestas; d) La gente vota por ganador; e) Las encuestas polarizan la elección entre partidos con más posibilidades; f) Los electores deben decidir cómo votar, serenamente, sin que su conciencia sea alterada por elementos externos, como las encuestas.

Sobre la base de estos argumentos y distanciándose de Napolitan, Jaime Durán sostiene que no es que la publicación de las encuestas no produzcan ningún efecto sino que “esos efectos son múltiples, contradictorios y que pueden ser favorables o desfavorables a una candidatura, según sean las circunstancias” (Durán, 1993: 60). Es decir, resultados contradictorios se anulan entre ellos.

Pero lo que es claro, es que una cosa es la encuesta y otra el modo en que ésta es difundida. Por eso, como bien lo recuerda Hugo Haime, “en muchos casos el impacto de la encuesta sobre la opinión pública radica en el modo en que es publicada y no en la encuesta misma” (Haime, 1997: 100).

En concreto, las encuestas ofrecen elementos informativos de las campañas electorales, aunque pueden ser persuasivos, particularmente en las que hacen referencias a la intención de voto. Si los elementos de la campaña electoral son el conjunto de actividades realizadas por las organizaciones políticas en competencia, los sondeos no son estrictamente parte de ellos. Sin embargo, es imposible no reconocer su capacidad persuasiva en la campaña electoral. El mismo José Ignacio Wert, señala que “la propia difusión del cuadro de preferencias electorales contribuye tendencialmente a modificarlas: las preferencias reflexivas incluyen el corrector que induce (en una parte de los electores) el conocimiento de las preferencias de los demás” (Alcubilla,

1995: 228). Es decir, se reconoce que los sondeos o, más bien, la publicación de los sondeos, introduce efectos persuasivos en una campaña en la que los sujetos reconocidos por el público sólo son los candidatos y partidos.

3. Naturaleza compleja de los sondeos de opinión

Partimos de la constatación que la relación políticos-medios, que por décadas creó el espacio de la comunicación política, se transformó en la triada políticos-medios-sondeos, relación particularmente conflictiva. Siendo la democracia un sistema fuertemente comunicacional, los medios y los sondeos constituyen un eje inseparable.

Los sondeos de opinión tienen un valor indicativo porque ofrecen información que difícilmente se podría conseguir por la simple observación. Sin embargo, la encuesta, al trabajar con muestras, no nos proporciona conocimientos ciertos sino aproximados en términos de probabilidad (Monzón, 1987: 164). A las encuestas, por lo tanto, no se les debe exigir precisión y certeza, que no tienen y nunca podrán ofrecer. Una encuesta rigurosamente desarrollada en cada una de sus etapas ofrece una información que debe estar muy próxima a la valores de la población. Nada más.

Pese a ello, para la gente la encuesta de opinión crea una ilusión de conocimiento, de dominio de verdad, de percepción cierta de los hechos. Esto ocurre porque la opinión guarda relación con la ubicación de la persona en su entorno, con sus experiencias vitales, con su conducta. Por lo tanto, lo que la gente piensa no debe ser tratado como una fantasía sino como una realidad tan válida como los hechos mismos, en la medida que las opiniones hacen ver las cosas de manera distinta. Siendo así, la opinión es un esfuerzo por conocer, aunque en muchos casos produzca una visión errónea de las cosas. Como bien dice Roger

Michuelli: “El que opina cree más a menudo expresar *la verdad que su verdad*”¹.

Normalmente las encuestas no despiertan polémicas mientras no se trate de las electorales, pues éstas son tomadas como predicciones. Por lo tanto, una comparación entre sondeos previos a la elección y resultado electoral, cuestiona, particularmente los medios de comunicación, la validez del instrumento. Sin embargo, la demoscopía —o sondeos de opinión— es un instrumento muy utilizado y en forma creciente en todos los países con sistemas políticos abiertos.

Por cierto, una aplicación extendida de los sondeos de opinión se da en las campañas electorales. Antigüamente —aunque suele ocurrir en algunos casos hasta ahora—, las campañas tradicionales solían realizarse sin estrategias de investigación seria, sino depositando la confianza en la astucia y olfato político de los miembros de la directiva de los partidos políticos, cuando no en familiares o amigos del candidato cuyo propósito eran actividades de campaña, sin un conocimiento sistemático de las características del electorado y de sus competidores. Los sondeos de opinión permiten observar diversos hechos que sobrepasan la buena voluntad de los tradicionales estrategias de campaña. Radunski (1995: 502-507) los sistematiza en: estados de ánimos y tendencias básicas del electorado; análisis temático; perfil de los candidatos y partidos; observación de la evolución de la campaña electoral; análisis de los resultados electorales; análisis posterior a las elecciones; análisis internos de los partidos; estudios sobre comunicación de masas; tests de soporte publicitarios; análisis semánticos y tests de discursos.

En síntesis, los sondeos de opinión sirven para desarrollar y mejorar la comunicación política. Sin embargo, se debe entender que éstos no son mejores ni peores que otras técnicas que permiten auscultar las actitudes de los ciudadanos. La ventaja sobre otras técnicas es que demanda menos trabajo y tiempo de

¹ Cita tomada de Gómez (1982: 63).

los ciudadanos, incluso que el propio proceso electoral. Esto se debe a que las otras técnicas requieren, en alguna medida, una participación más activa del público.

La encuesta tiene la gran ventaja de que se dirige al hogar, al centro de trabajo, al lugar donde se encuentre el encuestado y éste sólo tiene que contestar un cuestionario, en corto tiempo. De esta manera, en forma sencilla, el público se compromete a señalar lo que piensa sobre los asuntos públicos. No le faltaba razón a Bogart cuando acuñó el término de *Política Silenciosa*, para referirse a la información de las encuestas (Lemert, 1983: 205).

Pero, curiosamente son las encuestas electorales las que legitimaron a las encuestas en general, por su pretensión para predecir resultados. Efectivamente estos pueden ser acertados, pero en condiciones históricas *normales*, es decir cuando no se producen cambios no controlados, como sucedió, en 1990 en Perú, con el llamado *fenómeno* Fujimori.

En torno a los sondeos electorales se ha discutido mucho y gran parte de manera equivocada. Los sondeos no predicen el futuro. Sí permiten ubicar diversos escenarios probables, pero nada más. Es importante señalar, además, que en muchos países latinoamericanos, conformado por sociedades heterogéneas, existen zonas donde es muy dificultoso, cuando no imposible, encuestar a ciertos sectores de su población, por su lejanía y dispersión. A ello hay que agregarle el llamado *voto escondido*, fenómeno que ocurre cuando un sector de los encuestados no quiere o teme declarar su intención de voto. Por todo ello, las proyecciones deben hacerse con suma cautela y seriedad; caso contrario se engaña al público. En cualquier caso, cabe señalar que con el correr del tiempo existe un mayor cuidado de parte de los medios y un conocimiento, todavía limitado pero mayor que antes, de parte de los públicos atentos.

4. La relación entre sondeos de opinión y medios

Los medios han manejado los resultados de los sondeos desde que éstos se hicieron famosos. En 1936, la prensa elogió a Georges Gallup por haber acertado el ganador de las elecciones del aquel año. Gallup pronosticó que el demócrata Franklin D. Roosevelt ganaría las elecciones con un 55.7% de los votos, pero éste obtuvo el 62,2% de los votos, siendo el margen de error de 6,5%. Los medios, sin embargo, no se fijaron en esta diferencia. Doce años más tarde, en 1948, Gallup predijo que el presidente electo, Harry S. Truman, obtendría el 44.5% de los votos. El resultado final fue de 49.8%. Su error fue del 5,3%. Gallup y las encuestas fueron duramente criticadas. Sin embargo, había estado más cerca de los resultados que doce años antes. Es decir, que el éxito cubre y disminuye el margen de error mayor (1936). En cambio el fracaso en el pronóstico de los puestos (Truman ganó, en 1948), exagera y maximiza el margen de error menor. Sin embargo, la prensa actuó de manera inversa. Esto se explica por la lógica de los medios. El fracaso significó una noticia, ocultando ámbitos de la realidad más significativos. Este es el punto fundamental de la relación entre encuestas y medios.

No existe en los últimos tiempos sondeos de opinión que no sean publicadas por los medios. Son los medios los que ejercen sobre los resultados una libertad absoluta en su publicación. Salvo en pocas oportunidades, en casi todos los casos los editores de los medios no recurren a la asesoría de las propias compañías o expertos en el tema. En televisión se publican y leen los resultados, entrevistando seguidamente, en algunos casos, al director de la empresa. Esto es parte de la retribución de los medios, que en la mayoría de los casos no pagan por los trabajos. El pago es entendido como la publicidad para la empresa al resaltarse su nombre. Es decir, la empresa encuestadora cobra por medio de la exposición de su director². Bajo esta perspectiva, no es sorprendente que los medios decidan lo que se publica.

² El director de la empresa peruana Ipsos-Apoyo, Alfredo Torres, señala que las entrevistas en los programas dominicales de César Hildebradt –en las décadas del 80' y 90'- ayudaron mucho a la imagen de Apoyo. Augusto Alegre sostiene

Si bien los directores de las empresas encuestadoras reconocen la autonomía del trabajo de los medios, señalan que sus trabajos son muchas veces editados de forma tal que se acomoden a la línea del diario. Esto es, el diario escoge las tablas que ha de publicar. Esto implica un criterio subjetivo que dista de una total objetividad en el tratamiento de las encuestas que generalmente se invoca. Worcester, ex-presidente de Wapor, señala que “los encuestadores (...) deben hacer lo más que puedan para asegurarse que los resultados sean presentados de manera correcta, completa y sin sesgo por los medios de comunicación (...) Generalmente son los medios que contratan los servicios de una empresa los que publican los resultados de acuerdo a sus intereses. La empresa también puede tergiversarlos. En ambos casos la ética profesional está seriamente dañada” (Worcester, 1992: 67). El mismo autor señala que el medio “tiene tanta responsabilidad ante sus lectores y televidentes –como ante su propia misión periodística– y ante los investigadores que hacen las encuestas” (Worcester, 1992: 67). Sin embargo, al no existir protesta alguna en los casos de tergiversación, se incurre en una responsabilidad compartida.

En parte, esto tiene su explicación en que nuestro periodismo suele ser, en gran medida, de opinión. Pero este ejercicio delicado hace que muchas veces se cruce la frontera hacia un periodismo propagandístico, en donde el uso de las encuestas juega un papel político cada vez más destacado. Por eso no es de extrañar que existan ocasiones en que el medio propone preguntas sesgadas, por lo que el director de la encuestadora debe convencer de emplear para una redacción más neutral y de esta manera no influir en el entrevistado.

Los medios requieren de las encuestas para convertirlas en noticias, en algunos casos sin previo conocimiento de la calidad

que “gracias a la exposición en los medios, te salen otras cosas”. En otro pasaje de la entrevista reconoce que la televisión “me dio el 80% y nosotros el 20%”. Por su lado, “Imasen considera, en términos generales, que la relación con los medios de comunicación es positiva y conveniente para la empresa, pues la publicación de sus encuestas les confiere prestigio” (E1, GP).

y experiencia de la empresa que entrega los trabajos³. Más aun las que hacen referencia a las encuestas electorales. Para este caso, vale la comparación que hace Durán Barba, cuando señala que “con las encuestas ocurre, sin embargo, lo mismo que con los aviones: son noticias solamente cuando hay un accidente” (Barba, 1993: 19).

Pero, al lado de la noticia-encuesta se suele presentar a los hacedores de las encuestas que son invitados a declarar sobre sus resultados, interpretar los mismos e incluso vaticinar escenarios futuros. Existe una fuerte presión para que opinen. Es así que los medios los llaman regularmente para preguntarles su opinión sobre los más diversos acontecimientos. Es decir, se les exige que se pronuncien sobre los temas de interés general, como ellos inquietan a sus encuestados, sólo que con un grado de sofisticación mayor. En este contexto, los medios demandan la inmediatez en el resultado de los sondeos y sobre eso presionan.

5. La relación entre sondeos de opinión y políticos

Los partidos políticos hacen uso de los sondeos especialmente con fines electorales. En otros períodos, normalmente el interés se reduce a algunos congresistas interesados. A los políticos, en general, les interesa solamente la intención de voto, pero carecen en su mayoría de un conocimiento que les permita instrumentalizar una visión más global de un informe de investigación.

³ En las elecciones de 1995, se publicaron encuestas de las empresas Servim (Sociedad de Servicios Multidisciplinarios) por el diario *Expreso*, el 30 de enero de 1995, Eipim (Empresa de Investigación de Mercados), a través del diario *La República*, 29 de setiembre y 27 de octubre de 1995 y Clientin, por medio del diario *Expreso*, el 27 de octubre de 1995. Estas empresas antes y después de estas elecciones, no volvieron a realizar encuestas. En ambos diarios no se sabía nada de ellas. Sin embargo, motivaron sendos titulares que encabezaron los comentarios a los supuestos sondeos de opinión. Para las elecciones del 2006, la empresa IDECI, de clara tendencia aprista, emitía informes que durante gran parte de la campaña favorecían a Alan García, cuando el resto presentaba resultados que no le favorecían. Igual ocurrió en el 2011.

Con motivo de las elecciones de 1995 se publicaron una serie de declaraciones. Ricardo Belmont, candidato presidencial del Movimiento Obras y alcalde de Lima en funciones, señaló que “la principal encuesta para mí es el abrazo y cariño de la gente de la calle”. Si bien en anteriores procesos electorales las encuestas lo situaron en primer lugar “nunca creí en ellas”⁴. Una nota de *Expreso* dice: “Vocero político de la UPP (Javier González Olaechea) resta credibilidad a encuesta”⁵. El candidato presidencial de Unión por el Perú (UPP), Javier Pérez de Cuellar declaró que “las encuestas no me quitan el sueño”⁶. A propósito del 3% por ciento que señalaban las encuestas a favor de Ricardo Belmont, Máximo San Román, su acompañante en la fórmula presidencial, señaló que en realidad “la verdadera encuesta se producirá el 9 de abril, el día de las elecciones generales”⁷. Mario Saavedra Pinón, candidato parlamentario de Acción Popular (AP), escribió que las “encuestas son manejadas según convenga al gobierno. Y ello da pábulo para ir creciendo la falsa versión que Fujimori ganaría en primera vuelta (...) Me atrevo a pronosticar que su porcentaje no superará el 35%”⁸. Por su lado, Carlos Urrutia, vocero de la agrupación Convergencia Democrática-País Posible “denunció que el gobierno viene manipulando las encuestas electorales” en perjuicio de su candidato Alejandro Toledo, quien en una encuesta manejada por el mismo gobierno tiene 24% de intención de voto⁹. Finalmente, el resultado fue el siguiente: Alianza Cambio 90/Nueva Mayoría obtuvo el 64.4% de los votos, UPP el 22.8%, Code-País Posible, el 4.1%, Obras, el 2,6% y AP 1.6%.

Sin embargo, no se trata de un cierto nivel o experiencia sobre el alcance de los sondeos. Una década después, con motivo de las

⁴ *El Comercio*, 21 de noviembre de 1994.

⁵ *Expreso*, 29 de noviembre de 1994.

⁶ *La República*, 29 de noviembre de 1994.

⁷ *La República*, 18 de enero de 1995.

⁸ *La República*, 24 de marzo de 1995.

⁹ *La República*, 24 de marzo de 1995.

elecciones presidenciales del 2006, la percepción de los políticos no era muy distinta.

Lourdes Flores, candidata presidencial de Unidad Nacional (UN), señalaba que “Las encuestas pueden cambiar en uno u otro sentido. Pero la verdadera encuesta se verá el nueve de abril”¹⁰. De manera más clara Alan García, candidato presidencial del Partido Aprista Peruano, señalaba que “Me pongo cera en los oídos para no escuchar a las encuestadoras”¹¹. No muy distinta era la posición de Ollanta Humala, candidato presidencial de Unión por el Perú (UPP), quien afirmaba que “Respeto a las encuestadoras, pero si me ponen en primer o último lugar es totalmente irrelevante; no manejo mi campaña en función a estas cifras, además la única encuesta que manejo es la que me brinda la gente en la calle, con su apoyo. Es preocupante que la agenda semanal se maneje en función de los informes semanales de las encuestadoras”¹², para más tarde reafirmar que “Éstas (las encuestas y sus últimos resultados) recién se estaban poniendo las pilas al recoger la verdadera intención de voto de sus simpatizantes. Las respeto, pero si quieren pueden ponerme en el último lugar de los sondeos. La verdadera encuesta está en las calles”¹³. Igualmente incrédulo era Valentín Paniagua, candidato presidencial del Frente de Centro y ex presidente de la república, al afirmar: “saquen ustedes sus propias encuestas (la reacción del pueblo es muy distinta a la que muestran las cifras)”¹⁴. Algunos, como Jaime Salinas Torres, candidato presidencial de Justicia Nacional, llegaron a señalar incluso “Yo no creo en la mejor encuesta. Mienten porque están compradas por los grupos de poder y por los políticos tradicionales. ¡Basta ya de mentir! Esta es la mejor encuesta, el cariño de la gente”¹⁵.

¹⁰ *El Comercio*, 15 de enero del 2006.

¹¹ *El Comercio*, 20 de marzo del 2006.

¹² *Perú21*, 27 de enero del 2006.

¹³ *El Comercio*, 20 de marzo del 2006.

¹⁴ *El Comercio*, 13 de febrero del 2006.

¹⁵ *La República*, 29 de enero del 2006.

Pero, como ya se explicó, independientemente de a qué sector político favorezcan las encuestas, quienes deciden si se hacen públicas o no, no son las empresas encuestadoras, sino los medios de comunicación. Ellos sí deciden en función de criterios periodísticos y políticos. Un ejemplo lo ofrece la directora de una empresa encuestadora cuando recuerda que “en las elecciones municipales de 1989, apenas inscritos los candidatos, hicimos un estudio de opinión, en donde Belmont se erigía primero y último Inchaustegui. Le presentamos los resultados a Oiga y al Canal 5. Ninguno quiso hacer pública la encuesta. Incluso, Panamericana le dio cabida a otra empresa que sindicaba al candidato del Fredemo como primero. Dos semanas después, otras empresas dijeron lo mismo que nosotros”¹⁶.

En relación a las elecciones generales del 2006, Antenor Guerra-García del Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima señala que “Algunos medios serios pueden tener alguna tendencia, conservadora como por ejemplo *El Comercio*, pueden presentar los titulares con alguna intención, pero el tratamiento en general depende mucho del medio. Estos publican las cifras según sus intereses tanto políticos como comerciales. Hay medios serios y otros que no.”

Por eso no es sorprendente que, en algunos casos, se haya intentado persuadir a los directores para que cambien los resultados de los sondeos. Manuel Saavedra de la empresa encuestadora CPI señala que “a lo largo de mi vida profesional he sido presionado de diversas maneras. Desde manera sutil hasta de manera directa”. Giovanna Peñaflo de Imasen afirma que ha “recibido 3 veces pedidos para modificar resultados de las encuestas”. Por su lado, Alfredo Torres de Apoyo responde que “sólo una vez fui presionado para cambiar u ocultar resultados. Fue en 1990, cuando registramos el avance increíble de Fujimori en los días previos a la primera vuelta. Gente partidaria del Fredemo –no sus dirigentes– me insinuó con insistencia que ‘haría un daño al Perú’ divulgando esa situación. Como es sabido,

¹⁶ Entrevista: Giovanna Peñaflo.

ignoré sus consejos y envié un fax a toda la prensa informando el fenómeno Fujimori”.

De la misma empresa, Apoyo Opinión y Mercado, Guillermo Loli señala, en relación a las elecciones del 2006, que “No es nuestra política hacer encuestas para partidos políticos. No nos involucramos con partidos ni con políticos, porque habría un conflicto de intereses, ya que sería un cliente y nosotros tenemos una obligación con la opinión pública de ser una especie de faro, de transmitir una foto de una realidad que muchas veces podría estar en contra de un cliente, que en este caso puede ser un partido. Medios de comunicación es nuestro cliente natural para temas de opinión pública, para temas electorales, de cajón”.

Esta relación tensa no ha cambiado una década después. Es menos verosímil que se crea que las empresas encuestadoras vendan sus servicios, como algunos políticos aluden, en un contexto de competencia abierta y medios independientes. Si el caso de Idice17 fuera cierto –fabricó resultados para el Apra–, la consecuencia es que, al estar tan distante y distinto de los resultados de las otras empresas, perdió toda credibilidad, al punto que pasada las elecciones, no apareció más.

6. El manejo de los sondeos de parte de los medios

Hemos sostenido que los sondeos de opinión han pasado a ser elementos sustanciales de la comunicación política y que su difusión a través de los medios es cada vez más importante en el debate político. Para probar empíricamente esta observación, hemos tomado dos casos: las elecciones de 1995 y las del 2006.

¹⁷ <http://dia.pucp.edu.pe/proyectos/fernandotuesta/idice-que-es-favorecida-por-el-estado>.

Fujimori convocó las elecciones presidenciales de 1995, que tenían la particularidad de desarrollarse de forma posterior al golpe de Estado de abril de 1992 y después de dos elecciones (Congreso Constituyente y Referéndum). Era, además, la primera reelección presidencial luego de la modificación constitucional, pero bajo un régimen autoritario.

Nunca como en esa oportunidad los medios escritos ofrecieron una cobertura tan amplia y variada en relación a los sondeos de opinión, y sólo entre el 15 de enero y el 23 de abril de 1995, se publicaron 150 notas sobre el tema¹⁸. Del total de notas periodísticas, 97 fueron acompañadas de cuadros de resultados de los sondeos de opinión. Como se puede apreciar en la tabla 1 el diario *Expreso* fue el que mayor cobertura ofreció sobre las encuestas, resaltando de manera especial el rubro referido a las columnas de opinión permanente, en la que escribieron sus más destacados columnistas¹⁹. Por su lado, el desaparecido diario *El Mundo* ofreció una cobertura mayor centrándose en artículos y notas periodísticas; en cambio *La República* hizo un tratamiento mayor que el resto, a nivel de titulares de carátulas y entrevistas sobre el tema. El diario *El Comercio* fue el de menos cobertura, centrando su atención en el formato de artículos periodísticos. Pese a ser el medio más antiguo en la contratación de sondeos electorales, su uso fue metódico y desprovisto de grandes titulares y columnas de opinión.

18 Hay que anotar que sólo hasta el 24 de marzo estaba permitido publicar sondeos, de acuerdo a la ley electoral.

19 Manuel D'Ornellas, director, y Patricio Ricketts Rey de Castro, columnista del diario *Expreso*, escribieron en las dos campañas electorales, 22 y 12 artículos basados en sondeos de opinión.

Tabla No.1
Publicación de sondeos según tipo de formato periodístico
Campaña electoral presidencial 1995

Diario	Titular	Primera página	Artículo de opinión	Editorial	Columna	Opinión	Entrevista	Total
<i>Expreso</i>	4	2	17	3	19	0	0	45
<i>El Mundo</i>	2	1	26	1	0	6	1	37
<i>La República</i>	6	3	13	1	2	2	5	32
<i>Gestión</i>	3	2	15	3	3	1	1	28
<i>El Comercio</i>	0	1	6	0	0	1	0	8
Total	15	9	77	8	24	10	7	150

Fuente: Diarios *Expreso*, *El Mundo*, *La República*, *Gestión*, *El Comercio*.
 Elaboración: propia.

Lo interesante es que en los informes entregados a los medios, sólo un porcentaje reducido tratan sobre la intención de voto. Este hecho demuestra aquello que hemos comentado anteriormente. Los medios buscan en los sondeos la noticia o encontrarle el ángulo de la noticia.

Una década después, pero bajo un régimen democrático, en el período comprendido entre enero y abril del 2006, encontramos una situación igual en cuanto al uso de las encuestas para la cobertura de la campaña electoral, solo que multiplicada la frecuencia de su publicación. En total fueron publicadas 666 notas periodísticas de diverso formato, tal como lo muestra la tabla 2.

Tabla No. 2
Publicación de sondeos según tipo de formato periodístico
Campaña electoral presidencial 2006

Diario	Titulares	Primera Pagina	Artículos de opinión	Editorial	Cuadros	Entrevistas	Total
<i>La República</i>	53	25	49	2	32	10	203
<i>Peru21</i>	60	25	81	16	21	8	225
<i>El Comercio</i>	45	17	43	1	19	3	147
<i>Expreso</i>	56	12	8	1	14	0	91
Total	214	79	181	20	86	21	666

Fuente: Diarios Expreso, La República, Peru21, El Comercio.

Elaboración: propia.

La cobertura se desarrolla, sin embargo, bajo la perspectiva de una *carrera de caballos, en donde interesan más las ubicaciones de los candidatos y en menor medida el tipo y calidad de sus propuestas. Esto no ha cambiado en el tiempo.*

En 1995 los titulares fueron los siguientes:

“Andrade encabeza preferencias con 46.7%; Yoshiyama capta el 26.1% (*Expreso*, 28 agosto de 1995).

“Andrade continúa adelante con el 46.3%” (*La República*, 29 de septiembre de 1995).

“Se acorta distancia electoral entre Andrade y Yoshiyama” (*El Comercio*, 3 de octubre de 1995).

“Yoshiyama a cinco puntos de Andrade” (*La República*, 9 de octubre de 1995).

Y en 2006 vemos estos titulares²⁰:

“Lourdes se dispara con 28%” (*Expreso*, 14 de noviembre de 2005).

“Lourdes sigue puntera” (*Perú21*, 14 de noviembre de 2005).

”Humala empata a Alan García” (*Expreso*, 26 de noviembre de 2006).

”Flores cae 7 puntos y Humala es tercero” (*El Comercio*, 26 de noviembre de 2006).

Si, como señala Cayrol, “la comunicación política moderna refuerza el papel de las personalidades” (Colomé, 1994: 20), bajo esta dinámica tienden a borrarse los contenidos para dar paso a una competencia de carrera de candidaturas. Esto lo señala claramente Diana Seminario, del diario *El Comercio*, cuando sostiene que “La campaña electoral es una carrera, sin duda. En esta campaña por ejemplo, según un analista, Alan García era un fondista si usamos el ejemplo de una maratón, es aquel que trabaja a largo plazo y aprieta en el último tramo”.

7. La limitación legal de la difusión de las encuestas

En el ámbito del desarrollo de las encuestas se originan dos tipos de conflictos. Por un lado, la relación encuestadora y cliente y, por otro, la que se genera como consecuencia de la publicación de los resultados. Algunos consideran que estos problemas se pueden resolver en el marco de las normas vigentes del derecho; otros consideran que las innovaciones, metodología y técnicas de los sondeos no están contempladas en los actuales códigos del derecho.

²⁰ del año anterior, se publicaron encuestas.

En vista de las diversas repercusiones políticas de los sondeos de opinión es evidente que existen responsabilidades públicas, tanto de los institutos de sondeos como los clientes. Consecuentemente, debe existir una preocupación de parte de los institutos de sondeos en ofrecer la mayor cantidad de garantías en el desarrollo de su trabajo, así como la del periodista para que esto se cumpla.

En este contexto se ha librado una discusión que abarca dos puntos que pasamos a desarrollar: la validez y rigor científicos de los sondeos de opinión y la limitación de la difusión de encuestas.

En relación al primer punto, existen dos posturas contrapuestas: la *autorregulación* y la *reglamentación*. La autorregulación indica que los propios institutos y empresas revisen regularmente sus técnicas, métodos y prácticas de trabajo. Ejemplos de *autorregulación* se tienen en el caso de Gran Bretaña de la cadena *The Independent Broadcasting Authority*, que recomienda a sus emisoras a no presentar resultados 48 horas antes del día de la elección. Por su lado, la BBC cuida las garantías de la realización de los sondeos que difunde. En el caso de Japón las encuestas sólo se presentan en la prensa y no por radio y televisión. En Alemania, a su vez, hay un acuerdo tácito entre medios e institutos de sondeo para no publicar encuestas de opinión seis semanas previas al acto electoral (Dader, 1992: 555). Todos estos son ejemplos de *autorregulación*. En el Perú, un intento de autorregulación específico es el que se traduce en el Código de la Asociación Peruana de Investigación de Mercados (APEIM), que se aplicó en la llamada *crisis de los rehenes* (Tuesta, 1997)²¹.

21 Ante la autorregulación, Alejandro Rospigliosi, de la Gerencia Normativa Electoral y de Asuntos Legales del Jurado Nacional de Elecciones (JNE) (28 de marzo de 2007), sostiene que “Es una opinión muy respetable, el JNE tiene una relación muy cordial y respetuosa con APEIM. Pero hay encuestadoras que no están agremiadas, ¿Qué ocurre con éstas?, entonces ahí tenemos que regular. Creo que la autorregulación es importante pero el Estado no debe de dar una norma que regule a todas, las afiliadas y las no afiliadas”.

Por el contrario, la postura *reglamentarista propugna un marco de requisitos* al que deben sujetarse institutos y medios para la elaboración y difusión de los sondeos. Esta opción nace en los países europeos. La primera norma que se conoce de este estilo es la ley francesa de 1977²². La ley exige que la encuestadora declare el acatamiento a la ley, conformando una Comisión de Sondeos. Sobre la base de esta ley, el 16 de mayo de 1980, se promulgó un nuevo decreto que incorporaba nuevos detalles de exigencia. La ley francesa, a diferencia de las restantes, incorpora entre los sondeos que están bajo estas restricciones a todos aquellos relacionados directa o indirectamente con las elecciones. Es decir, se consideró a todos los sondeos de intención de voto con independencia de que estos se desarrollen en períodos no electorales. Esto bajo la consideración de que el voto se construye a lo largo del tiempo y de forma constante y no sólo en el restringido tiempo de la campaña.

Con relación a la publicación de sondeos en la campaña electoral, se presentan también dos posturas: la *liberalizadora* y la *tuitiva*. La primera argumenta que también la publicación de encuestas debe estar regida por la ley del mercado. Esto porque en la campaña electoral el conocimiento, en cualquier momento de las preferencias electorales, enriquece el debate. Por lo tanto, la protección del elector no se logra prohibiéndole información sino ofreciéndole la más completa y libre posible. De otra manera, se estaría considerando al elector como un ser adolescente, fácilmente manipulable o influenciado. Esta posición tiene también sus raíces en la tradición anglosajona, para quien la prohibición de encuestas coloca en la oscuridad al electorado.

En una posición distinta se coloca la *perspectiva tuitiva*, que considera que se debe proteger al elector de las presumibles influencias de la difusión de encuestas. No considera que el voto incontaminado exista. Considera que la campaña electoral no deba ser influenciada, en su tramo quizá más importante, por

²² La ley francesa es del 19 de julio de 1977 y completada por el decreto del 16 de mayo de 1980.

los sondeos de opinión, que participan de la campaña con una imagen de neutralidad en medio de candidatos competidores sí claramente reconocidos por el electorado. Por lo tanto, esta posición no busca prohibir los sondeos, salvo en el tramo final de la campaña electoral.

La mayoría de los países orientó la ley exclusivamente a la restricción de publicación de encuestas, dejando de lado otros temas que había establecido la ley francesa de 1977. Por otro lado, el tiempo de inicio de la prohibición es variado. Lo óptimo en esta postura es buscar un límite cercano al cierre de campaña.

8. Palabras finales

Como se ha podido observar, la tensión entre encuestas, política y medios no sólo se mantiene en el tiempo, sino que todo indica que es una dinámica propia de esta relación. A los candidatos, que buscan el poder les interesan las encuestas de intención de voto, pero mantienen una relación ambigua ante su publicación. Demandan conocer sus resultados y no realizan críticas cuando éstos les favorecen. Por el contrario, si son negativas se vuelven críticos severos. Entre ambos se encuentran los medios de comunicación, que manejan con gran autonomía los resultados de las empresas e institutos de opinión pública.

La relación encuestas, medios y políticos no ha cambiado con el tiempo, pese a que ha mejorado el conocimiento de este instrumento. Las empresas encuestadoras realizan un trabajo más profesional, en un contexto de mayor competencia, y los medios han experimentado un mayor conocimiento y rigor en el tratamiento de los resultados. Sin embargo, los políticos, por tratarse de datos –reales o ficticios– significativos en su camino al poder, no pueden aceptarlos. En consecuencia, la comunicación ha cambiado, la lucha política por el poder, no.

Bibliografía

- Alcubilla, Enrique Arnaldo. “Los sondeos electorales: ¿liberalización o reglamentación?”. En varios autores, *La Constitución de 1993. Análisis y comentarios II. Lecturas Constitucionales No. 11*. Comisión Andina de Juristas/ Fundación Konrad Adenauer. Lima, 1995.
- Asociación Peruana de Empresas de Investigación de Mercados (Apeim). *Código de Ética profesional*. Apeim. Lima, 1995.
- Castillo Castillo, José. “La era de los públicos: medios de comunicación y democracia”. En *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época 92 abril-junio. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1996.
- Chaparro, Hernán. “Si las elecciones fueran mañana, ¿por quién...?”. En *QueHacer* 65. Desco. Lima, 1990.
- Conaghan, Catherine M. “Vida pública en los tiempos de Alberto Fujimori”, en Fernando Tuesta Soldevilla (editor), *Los enigmas del poder (Fujimori 1990-1996)*, Friedrich Ebert Stiftung. Lima, 1996.
- Colomé, Gabriel. “Política y medios de comunicación: una aproximación teórica”. En *Working Papers* 91. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. Barcelona, 1994.
- Durán Barba, Jaime . “Las encuestas electorales y los medios de comunicación colectiva”. En *Cuadernos CAPEL* 36. IIDH/ Capel. San José de Costa Rica, 1993.
- Giménez-Valdés Román, Rafael. “Las encuestas en México durante el proceso electoral federal de 1994”. Ponencia presentado en la XIX reunión de Latin American Studies Association (LASA), Washington. 1995.

- Gómez, Luis Anibal. *Opinión pública y medios de difusión*. Ciespal/Fundación Friedrich Ebert. Quito, 1992.
- Graber, Doris A. (compiladora). *El poder de los medios en la política*. Grupo Editor Latinoamericano, Colección Temas. Buenos Aires, 1986.
- Haime, Hugo. *La imagen del poder (La consultoría política en acción)*, Ediciones Corregidor. Buenos Aires, 1997.
- Kaufmann, Margarita. “Políticos, comunicadores y democracia”. En *Comunicación política*. Fundación Konrad Adenauer. Lima, 1994.
- Korn, Francis. “Encuestas de opinión: ¿diagnósticos, pronósticos o pasatiempos?”. En *Desarrollo Económico* 136, Vol. 34, enero-marzo, Lima, 1994.
- Lemert, James B. “Las encuestas como opinión pública”. En *Después de todo... ¿puede la comunicación masiva cambiar la opinión pública? (un enfoque al análisis de efectos)*. Publigráficas S.A. México, 1983.
- Meyer, Philip. “¿Son las encuestas una ayuda o un estorbo?”. En *Facetas* No. 97, USAID. Washington, 1992.
- Monzón Arribas, Cándido. *La opinión pública (Teorías, conceptos y métodos)*. Tecnos. Madrid, 1987.
- Muñoz-Alonso, Cándido Monzón, Juan Ignacio Rospir y José Luis Dador. *Opinión pública y comunicación política*. Eudema. Madrid, 1992.
- Noelle-Neumann, Elisabeth. *Encuestas en la sociedad de masas*. Alianza Editorial, Libro de Bolsillo No. 234. Madrid, 1970.

- Ortíz García, Jorge. “Encuestas electorales: mediciones y predicciones”. En varios autores, *Análisis de los procesos electorales*. Tribunal Supremo Electoral. Quito, 1990.
- Ozouf, Jacques. “La opinión pública: apología de los sondeos”. En Jacques Le Goff y Pierre Nora (eds.), *Hacer la Historia*, Vol. III. Laia. Barcelona, 1980.
- Price, Vincent . *La opinión pública. Esfera pública y comunicación*. Paidós Comunicación, No. 62. Barcelona, 1994.
- Pries, Frank. “De maestros de brujos y de persuasión” (comunicación política en las campañas electorales de hoy”. En *Contribuciones No. 4/96*. Ciedla/Fundación Konrad Adenauer. Buenos Aires, 1996.
- Radunski, Meter. “La campaña electoral como forma de comunicación política”. En Josef Thesing y Wilhelm Hofmeister (editores), *Partidos políticos en la democracia*. Ciedla/Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires, 1995.
- Rivadeneira Prada, Raúl. *La opinión pública. Análisis, estructura y métodos para su estudio*. Trillas, cuarta edición. México, 1995.
- Sartori, Giovanni . “Opinión pública”, “Videopoder”. En *Elementos de Teoría Política*. Alianza Universida Textos, No. 142. Madrid, 1992.
- Sartori, Giovanni. “Democracia gobernada y la democracia gobernante”. En *Teoría de la Democracia, 1. El debate contemporáneo*. Alianza Universidad No. 566. Madrid, 1998.
- Sunkel, Guillermo. “Usos políticos de las encuestas de opinión pública”. Documento de Trabajo, serie Educación y Cultura No. 18. FLACSO. Santiago de Chile, 1992.

- Swanson, David L. “El campo de la comunicación política. La democracia centrada en los medios”. En Alejandro Muñoz-Alonso y Juan Ignacio Rospir, *Comunicación Política*. Editorial Universitas, S.A. Madrid, 1995.
- Tuesta Soldevilla, Fernando. *No sabe, No opina (Medios y encuestas políticas)*. Universidad de Lima/Fundación Honrad Adenauer. Lima, 1997.
- Wolton, Dominique. “Los medios, eslabón débil de la comunicación política”. En Ferry, Wolton y otros, *El nuevo espacio público*. Gedisa Editorial. Barcelona, (1995 a).
- Wolton, Dominique. “La comunicación política: construcción de un modelo”. En Ferry, Wolton y otros, *El nuevo espacio público*. Gedisa Editorial. Barcelona, (1995 b).
- Worcester, Robert M. “¿Para qué sirven las encuestas? Herramienta del progreso?”. En *Debate* No. 69. Apoyo. Lima, 1992.

Entrevistas

Augusto Alegre (POP), Jorge Aragón (Apoyo Opinión y Mercado), Dan Flores (Peru21), Antenor Guerra García (Universidad de Lima), Fernando Jara (POP), Guillermo Loli (Apoyo Opinión y Mercado), Sonia López (Analistas & Consultores), Mario Munive (La República), Giovanna Peñaflor (Imasen), Rufo Quispe (Datum), Manuel Saavedra (CPI), Diana Seminario (El Comercio), Manuel Torrado (Datum), Alfredo Torres (Apoyo Opinión y Mercado), Dante Torres Arias (Samimp), Bernardo Verjovsky (Analistas & Consultores).

Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política

*Delia M. Ferreira Rubio**

1. Sobre la Equidad¹

Celebramos la decisión de CAPEL de dedicar el *XV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia* al tema de la equidad. Esto nos permite pasar de la discusión sobre sistemas y mecanismos a una reflexión en torno a estándares y valores; una reflexión acerca de los principios generales que los diversos sistemas nacionales tratan de plasmar y concretar adaptándolos a las circunstancias particulares de cada momento histórico.

La referencia a la equidad como valor orientador requiere alguna precisión. Si repasamos lo escuchado hasta aquí en el Curso, caeremos en la cuenta de que el término equidad ha sido utilizado con distintos significados y contenidos. Se ha identificado a la equidad como “igualdad de condiciones”, “igualdad de oportunidades”, “competitividad”, “equilibrio”. José Thompson calificó un poco más el concepto al referirse a la igualdad de condiciones “real y mínima”.

El Diccionario de la Real Academia define la equidad como “igualdad de ánimo”; “bondadosa templanza habitual, propensión a dejarse guiar, o a fallar, por el sentimiento del deber o la conciencia, más bien que por las prescripciones rigurosas de la

* Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. www.deliaferreira.com.ar.

1 El concepto de equidad en el financiamiento de la política fue desarrollado en detalle en el *Manual para la Observación del Financiamiento de la Política en el marco de las Misiones de Observación Electoral*, preparado por la autora para la OEA (versión final - agosto 2011).

justicia o por el texto terminante de la ley”; “justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva”; “moderación en el precio de las cosas o en las condiciones de los contratos”; “disposición de ánimo que mueve a dar a cada uno lo suyo, dar a cada uno lo que merece”. La diferenciación entre Derecho y Moral informa estas definiciones y coloca a la equidad en un plano o área diferente al de la ley, al menos en el sentido de ley positiva.

Sin duda esas definiciones abrevan en la magistral y ya clásica descripción de Aristóteles en su “Moral a Nicómaco”. La equidad es una forma de lo justo, pero no lo justo legal. Es lo justo frente al caso particular, singular. La equidad corrige, así, la generalidad de la ley o su silencio. Lo equitativo “es una dichosa rectificación de la justicia rigurosamente legal”².

La equidad en materia electoral opera así como lo igual mínimo, pero equilibrado y justo. Y lograr esas condiciones supone atender a las circunstancias de cada proceso. Por eso no hay en estos temas, como hemos dicho tantas veces, recetas o modelos de validez universal. Los principios generales operan como orientaciones que no sólo admiten, sino que suponen, formas flexibles de realización acordes con la historia y el contexto.

2. Elecciones democráticas y financiamiento

En la búsqueda de una competencia electoral equitativa, el financiamiento de la política ocupa un lugar central. Elecciones limpias implica financiamiento transparente. Elecciones competitivas significa participación equitativa, no discriminada en función de la condición económica, el género o el hecho de ocupar una función pública. Elecciones imparciales implica el acceso de todos los candidatos a los electores y

² Aristóteles: “Moral a Nicómaco”, Libro V, Capítulo X, en *Obras Completas* (trad. Patricio de Azcárate), Ediciones Anaconda, Buenos Aires, 1947, Tomo I, pp. 158-159.

la no manipulación de los recursos por parte del gobierno. Así, la realización de elecciones que merezcan el nombre de democráticas requiere una regulación y control adecuado de la relación dinero-política, especialmente en tiempo de campaña.

En el continente americano, la preocupación por el tema del financiamiento de la política y su incidencia en el proceso democrático se ha visto reflejado en instrumentos internacionales como la *Carta Democrática Interamericana* (CDI) de 2001. La CDI es uno de los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que constituye la columna vertebral de la normativa de la Organización de Estados Americanos (OEA) en materia de derechos humanos y valores democráticos. El artículo 5 de la CDI establece que: “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”.

La equidad y la transparencia en el financiamiento de las campañas funcionan como valores o principios generales orientadores, que admiten diversas formas de realización, distintas herramientas de concreción y desarrollo, conjugando así la existencia de valores y principios con un margen de flexibilidad en la elaboración de modelos normativos adaptados a las circunstancias históricas concretas.

En función de las circunstancias particulares de cada país, en cada momento histórico, el legislador o quien diseña la política pública en la materia, prioriza los objetivos en función de las necesidades. La priorización de objetivos es una decisión política legítima cuya valoración excede el análisis técnico del perfil del sistema de financiamiento. Por ejemplo, en sociedades post-conflicto o que salen de modelos totalitarios, puede privilegiarse la competitividad electoral y sacrificarse la transparencia para un segundo momento. Cuando el *anciene régime* todavía controla

áreas importantes del Estado y puede presionar o amenazar a quienes financien a los partidos de la oposición, imponer reglas de transparencia como las que existen en las democracias consolidadas implicaría crear una barrera a la participación y afectaría las oportunidades de las opciones políticas alternativas.

Las normas son sólo una parte del rompecabezas, por ello hay que analizar también la implementación de las reglas y las prácticas en cada país. Es frecuente que un país cuente con una legislación muy desarrollada en materia de financiamiento público, con normas bien diseñadas y razonables en cuanto a distribución de los recursos, y sin embargo, en la práctica, los fondos llegan bien y a tiempo sólo al partido de gobierno y por extrañas circunstancias los que corresponden a la oposición se demoran, se depositan en cuentas equivocadas o sufren algunos otros inconvenientes.

3. Equidad en el financiamiento de campaña

Para garantizar la equidad en la competencia electoral, ampliar la participación de la ciudadanía, respetar el principio de igualdad y su derivado electoral –una persona/un voto– entre otros objetivos, se han diseñado normas y herramientas que tienen que ver con la forma en que se financian los partidos y los candidatos.

A continuación repasaremos algunos de esos mecanismos. Lo haremos con sentido crítico, revisando si es realmente cierto que esos sistemas y arreglos institucionales contribuyen a la equidad de la competencia electoral y qué condiciones deben darse para que efectivamente logren ese objetivo. Dejaremos de lado, así, algunos preconceptos que atribuyen efectos a esos sistemas, sin detenerse en analizar sus consecuencias reales.

a) Financiamiento público. El financiamiento público se ha presentado como la mejor fórmula para la nivelación del campo de competencia electoral. La idea que inspira esta solución es

la confianza en que si el Estado se hace cargo de una parte importante del total de gastos que el partido o candidato debe realizar para competir con chances, la necesidad de buscar fondos en otras fuentes disminuye, por lo tanto disminuye también la influencia de esos otros contribuyentes.

Al mismo tiempo, el financiamiento público amplía las oportunidades de participación ya que ayuda a solventar los costos a los partidos con menos recursos o menor capacidad recaudatoria y puede contribuir a ampliar la participación de sectores subrepresentados.

Pero como la realidad ha demostrado en muchos países, la asignación de recursos públicos para financiar a los partidos no garantiza por sí sola la nivelación del campo de competencia. El logro de los objetivos señalados dependerá de las condiciones y características que adopte el sistema.

En cuanto a los criterios de distribución, dos cuestiones serán centrales: quiénes tienen derecho a recibir los fondos y cómo se repartirán.

Si se establecen pisos de acceso al financiamiento, éstos deben ser tales que no se transformen en barreras encubiertas a la participación. Un piso muy alto en cantidad de votos, por ejemplo, puede dejar fuera de competencia a los partidos más pequeños. La exigencia de representación parlamentaria puede producir el mismo efecto restrictivo, coartando la renovación del sistema de partidos. Si el sistema de asignación de bancas no es proporcional a los votos y se toman las bancas como base para distribuir los fondos, la desproporcionalidad se trasladará a los recursos asignados.

Si –por otra parte– no se establece un piso o el piso es demasiado bajo, el acceso a los fondos públicos se transformará en un negocio para partidos o candidatos que carecen de apoyo

popular y simplemente se inscriben o presentan para recibir los subsidios estatales.

Una vez determinados los sujetos con derecho a recibir fondos, deberá establecerse si todos recibirán la misma cantidad de fondos o si se aplicará algún criterio de proporcionalidad. En este sentido, es importante destacar –una vez más–, que equidad no es sinónimo de igualdad absoluta, sino de igualdad de condiciones.

Otro factor que influye notablemente en el efecto producido por el financiamiento público es el relativo al momento del pago. La entrega de aportes antes de la elección favorece la competencia ya que allega fondos al partido o a los candidatos en el momento en que más los necesitan, reduciendo así –al menos en parte–, la dependencia de los candidatos y el poder de influencia de los aportantes.

El mecanismo de reembolso de gastos o entrega de aportes con posterioridad a la elección mejora el control y vincula la asignación de fondos al resultado de la elección, pero “llega tarde”. La campaña requiere fondos antes de la elección, por lo tanto los competidores se ven forzados a recurrir a prestamistas o contribuyentes que adelanten los fondos a cuenta de lo que los partidos recibirán. Este sistema no elimina la dependencia ni el poder de influencia del dinero privado y aumenta el papel relativo de la fortuna personal o capacidad recaudatoria en las posibilidades de éxito de los competidores.

Si los fondos públicos se entregan con posterioridad a la elección, por muy cuantiosos que sean, no se elimina la necesidad de obtener fondos de otras fuentes, de sacar créditos y asumir deudas que pueden traer aparejados compromisos. El financiamiento público *ex post* no elimina la diferencia entre candidatos en función de su capacidad de recaudación, su capacidad de crédito, su acceso a fondos. En este sentido, es interesante lo que relataba Fernando Tuesta Soldevilla sobre la utilización de las encuestas como criterio seguido por los bancos,

en la elección costarricense de 2010, a la hora de decidir si y por qué monto dar crédito a un candidato. ¿Es esto equitativo, aunque haya un sustancial financiamiento público?

b) Límites a los aportes privados. Las restricciones y límites a los aportes privados son otros de los instrumentos de política pública utilizados para limitar la influencia del dinero, generar igualdad de condiciones entre los competidores, prevenir conflictos de interés y propiciar la igual participación ciudadana.

Para que los límites contribuyan al logro de esos objetivos es indispensable que sean razonables, que se los controle y que se sancione efectivamente su violación. Estas tres condiciones son indispensables, porque el establecimiento de restricciones genera incentivos para ocultar o disimular aportes prohibidos bajo la apariencia de aportes autorizados.

Los límites a los aportes privados pueden estar vinculados con el monto de las donaciones; con las condiciones del donante (personas jurídicas, extranjeros); con la actividad del donante (concesionarios, contratistas, licenciarios del Estado; empresas que explotan casinos; bancos). Estos límites son, en muchas ocasiones, nada más que parte de un discurso políticamente correcto, pero ciertamente hipócrita.

Los legisladores establecen los límites muchas veces acompañados de salvedades y excepciones que desactivan la prohibición o bien no crean los mecanismos necesarios para garantizar su efectividad. Pensemos, por ejemplo, en el caso de los montos máximos, fácilmente violables a través de la división de la donación en tantas partes como sea necesario para evadir el límite o la prohibición. En el caso de las prohibiciones en función de la calidad del donante, se recurre a la tercerización del envío de fondos. Estos mecanismos de evasión legal no son desconocidos por los diseñadores de las leyes porque es lo que ha sucedido en muchos países. Pese a ello, se repite una y otra vez que las prohibiciones solucionan los problemas.

Esto se vincula, sin duda, con lo que Line Barreiro calificaba como el “Continente de las Apariencias”, una forma más de gatopardismo.

Para que los límites a los aportes privados sean efectivos es indispensable que se apliquen tanto a los partidos, como a los candidatos, como a cualquier tercero que recaude fondos para la campaña. Si se prohíbe que los partidos reciban X tipo de aportes, pero la prohibición no alcanza a los candidatos, o a los recaudadores u otras instituciones que gastan en la campaña, los límites se transforman en normas inoperantes.

Párrafo aparte merecen los intentos de prohibir en forma absoluta el financiamiento privado y sustituirlo por una financiación exclusivamente pública. La prohibición lisa y llana de los aportes privados tendrá dos consecuencias claras y negativas. En primer lugar, los aportes privados seguirán existiendo pero al ser ilegales, se canalizarán en forma oculta y fuera de cualquier posibilidad de control y transparencia. En efecto, siempre existirán grupos o personas interesadas en apoyar con recursos económicos a los partidos y ante la prohibición extremarán los recaudos para ocultar la ruta del dinero, a través de cuentas *off shore*, interpósitas personas o la triangulación de fondos. En segundo lugar, el Estado tendrá que ampliar el presupuesto público destinado a los partidos o los candidatos, por más bajos que sean los costos de las campañas. Este aumento de los fondos destinados a los partidos –como dijimos– no es fácilmente justificable en sociedades con economías débiles –cuando no en franca crisis– y con importantes demandas sociales insatisfechas.

c) Límites a la demanda de fondos. Otro mecanismo frecuentemente utilizado con el objetivo de lograr mayor equidad en la competencia electoral es la limitación de los gastos de campaña autorizados. Estas medidas que tienden a reducir los costos de las campañas están inspiradas en la confianza en que al disminuir la necesidad de fondos de los partidos y candidatos –sin afectar

por ello las chances de competir exitosamente—, los partidos no buscarán más fondos que los necesarios y los privados no ofrecerán esos fondos.

Sin embargo, la práctica no confirma esta presunción. En efecto, aún cuando existen límites a los gastos se sospecha que las rendiciones de cuentas respetan esos límites, pero los partidos o candidatos realizan otros gastos que quedan ocultos.

La estrategia de reducción de costos o gastos ha adoptado diversos modelos de regulación: a) limitación directa a los gastos de campaña admisibles; b) limitación indirecta, a través de la regulación de la duración de las campañas; c) limitación del período de autorización para ciertas actividades proselitistas especialmente costosas o prohibición directa de ciertas actividades; d) control de tarifas.

El mecanismo de limitación del tiempo de campaña parte de la idea de que si los partidos tienen que realizar menos actividades proselitistas, bajarán los costos de las campañas, disminuirá la necesidad de recaudar fondos y se atenuará la diferencia de capacidad de acción entre candidatos con más recursos frente a los que tienen menos recursos. Buenas intenciones que no se confirman en la práctica.

La forma de hacer política en la actualidad sumada al hecho de que en contextos presidencialistas los incentivos se alinean hacia un esquema de campaña permanente hacen que en muchos casos los estrictos tiempos de campaña fijados por las leyes no sean más que una referencia anecdótica. En otros casos, esos límites son un instrumento para complicar el control del flujo de fondos porque las normas sobre financiamiento de campaña, se aplican al período de “campaña” definido por la ley, dejando una ventana de oportunidad enorme para evadir los límites fuera de ese segmento de tiempo.

Pero hay otro aspecto a considerar. Aun suponiendo que el tiempo de campaña fijado en la ley se respete por todos los actores

políticos, puede suceder que el mecanismo perjudique la equidad en la competencia. En efecto, ese límite puede ser una desventaja para los candidatos menos conocidos, otorgando una ventaja desproporcionada a los incumbents o a los personajes conocidos que tienen una imagen ya instalada.

Finalmente, por muy bien diseñadas y efectivamente aplicadas que sean las medidas mencionadas, de poco servirán para generar equidad en la competencia electoral si a la hora de la campaña, el gobierno de turno se transforma en un financista encubierto de los candidatos oficiales. Cuando actúa como donante encubierto, el gobierno es uno de los actores políticos con mayor capacidad económica y de maniobra para desbalancear la competencia electoral. Por lo tanto será indispensable generar herramientas para evitar el abuso de los recursos públicos con fines proselitistas.

4. Equidad en el acceso a los medios

El acceso a los medios es central en las campañas modernas y, además, una de las áreas más sensibles del presupuesto de campaña. El desequilibrio en el acceso a los medios afecta la equidad en la competencia electoral, restringe la participación y priva a los electores de la información a la que tienen derecho. De allí la importancia que el tema ha adquirido y los múltiples intentos de equilibrar el acceso a los medios de comunicación.

La equidad en la competencia electoral es un principio básico de la democracia. Sin embargo, no se trata de un principio absoluto, sino que debe ser armonizado con el respeto al ejercicio de otros derechos igualmente importantes. El desafío consiste en encontrar un sistema que, al tiempo que garantice a todos los candidatos el acceso a los medios, no restrinja la libertad de expresión de dichos candidatos o de terceros interesados en el proceso electoral y su resultado.

Para garantizar el acceso a los medios se ha recurrido principalmente a dos tipos de estrategia. Una apunta a subsidiar directamente la propaganda en los medios y otra a regular la contratación privada.

Dentro de las políticas de subsidio, la más frecuente consiste en garantizar en forma gratuita espacios en radio y televisión. Para que la asignación de espacios gratuitos en los medios contribuya efectivamente a la equidad en el proceso electoral es necesario poner atención a cuestiones como los medios y horarios en que se asignan los espacios, los criterios para la distribución de los espacios disponibles, las normas sobre contratación privada y la regulación de la publicidad oficial durante el período de campaña.

La diversa combinación que el modelo de regulación establezca entre espacios gratuitos y espacios contratados puede influir significativamente en el equilibrio de la competencia electoral. El repertorio de soluciones adoptadas incluye una variedad de modelos regulatorios: a) prohibición absoluta de contratación; b) limitación del período en que se puede hacer publicidad en medios; c) limitación de los sujetos que pueden contratar publicidad política en medios de comunicación; d) limitación de la cantidad de tiempo/espacio que se puede contratar; e) reglamentación de temas vinculados con las tarifas: inscripción del medio y de las tarifas ante la autoridad de aplicación; obligatoriedad de cobrar la misma tarifa a todos los contrincantes; prohibición de aplicar descuentos en las tarifas ya registradas; registro de descuentos como aportes en especie a los efectos del cómputo del límite de gastos o del límite de aportes, entre otras medidas.

La prohibición de contratación privada además de apuntar a balancear el campo de juego, se presenta como un mecanismo de reducción de costos. En la reciente elección presidencial en Argentina, por ejemplo, se dio un caso interesante. La ley 26571 prohibió en forma absoluta la contratación de espacios de propaganda en los medios. Los partidos recibieron en forma gratuita espacios y ni los partidos, ni los candidatos, ni terceros

podían comprar más espacio. Siendo el gasto en publicidad en medios uno de los rubros más caros de una campaña, todo hubiera hecho pensar que los gastos de campaña se reducirían. Sin embargo, eso no sucedió. Si se compara el informe previo del Frente para la Victoria –FPV, el frente que llevaba a Cristina Kirchner como candidata– en las elecciones presidenciales de 2007, con el informe presentado en 2011, se observa un incremento en ese rubro. En 2007, el FPV había gastado 4 millones de pesos en propaganda y esperaba gastar en los últimos 8 días de campaña otros 5,6 millones de pesos. En 2011, el FPV informó a la Justicia Electoral que sólo en la última semana de campaña estimaba gastar 10,4 millones de pesos en el rubro publicidad y propaganda³.

Para lograr equidad en la competencia electoral, paralelamente a la regulación del acceso a los medios por parte de los partidos y los candidatos es indispensable regular también la publicidad institucional, la publicidad del oficialismo de turno, que puede ser utilizada como propaganda partidaria a favor de los candidatos del partido de gobierno. Si se prohíbe –como hace la legislación argentina– la contratación privada de espacios pero no se limita la publicidad oficial en tiempos de campaña, lo que se habrá consagrado es una clara discriminación a favor de los candidatos del oficialismo.

5. Transparencia y control como garantías de equidad

Verificar el cumplimiento y eficacia de las medidas adoptadas para generar equidad en la competencia electoral requiere de tres condiciones indispensables. En primer lugar, un nivel adecuado y oportuno de transparencia en torno al financiamiento; en segundo lugar, un mecanismo eficiente de control, y finalmente, un esquema de sanciones efectivas para los casos de violación a

3 Ferreira Rubio, D.: “El mito de la reducción de costos”, publicado en *Clarín*, Buenos Aires, 19 de Octubre de 2011. http://www.clarin.com/politica/elecciones/mito-reduccion-costos_0_575342521.html.

las reglas. Sin esos tres elementos, cualquier norma que busque garantizar equidad, se transforma en letra muerta; un discurso políticamente correcto pero sin correlato en la realidad.

La transparencia en materia de financiamiento es un valor en sí mismo en cuanto facilita información al elector; permite descubrir compromisos y detectar potenciales conflictos de interés; aumenta los costos y riesgos que enfrentan quienes se ven involucrados en actos de corrupción; brinda información para evaluar la gestión de los funcionarios y las decisiones de política pública. La transparencia en la relación dinero-política hace a la calidad misma del proceso democrático y al buen gobierno.

Además, la transparencia tiene un valor instrumental ya que proporciona los datos que permiten el control oficial y ciudadano del cumplimiento de las normas de financiamiento. ¿Cómo saber si el financiamiento público contribuye eficazmente a la equidad en la competencia electoral sin contar con información detallada sobre la forma de distribución de los fondos o el efectivo pago de los aportes? ¿Cómo controlar que se respeten las prohibiciones y límites a los aportes privados, sin información sobre quiénes son los donantes y cuál el monto de sus contribuciones? ¿Cómo saber si se cumplen las restricciones y garantías en el acceso a los medios de comunicación, sin contar con información sobre distribución de espacios, emisión de los spots y facturación?

La transparencia y el acceso a la información son indispensables tanto para la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil que realizan el control ciudadano, como para los propios organismos de control, si es que el control es serio y trasciende la mera verificación de que las cuentas “cuadren”.

Para que la transparencia contribuya al logro de una competencia electoral más equitativa, el acceso a la información debe reunir ciertos requisitos: a) oportunidad, es decir que debe ser previo y posterior a la elección; b) integridad, lo que significa que debe cubrir por completo el movimiento de fondos (ingresos

y egresos) detallando origen, destino, monto, naturaleza y cualquier otro elemento que facilite el control sobre la veracidad de la información; c) uniformidad, es decir que la información de todos los actores comprendidos en el proceso debe presentarse y hacerse disponible en formatos uniformes que faciliten el análisis comparado de los datos; d) accesibilidad, lo que implica que los datos deben estar disponibles de manera sencilla, amigable, sin formalismos procesales, preferentemente gratuita y siempre que sea posible, a través de internet.

La transparencia hace que la información esté disponible; es una condición necesaria, pero no suficiente de garantía de equidad si no va acompañada de un eficiente sistema de control.

Cualquiera sea el sistema de reglas, limitaciones y prohibiciones que se aplique al financiamiento de la política, la eficacia y efectividad del sistema dependen de la implementación de mecanismos de control que: a) sean independientes desde el punto de vista político; b) tengan capacidad técnica y presupuestaria para llevar adelante su labor y c) cuenten con competencia jurídica para poder realizar una efectiva auditoría de los informes y no se limiten a la registración acrítica de los mismos.

Un organismo de control del financiamiento de la política debería contar con competencia (y capacidad) para desarrollar un proceso de auditoría económico-financiera de acuerdo a los parámetros internacionales; para exigir información y documentación a todos los actores relevantes en el proceso de financiamiento político; para recolectar y producir información a través de estudios e investigaciones propios; para imponer sanciones y para verificar su cumplimiento; y finalmente, para ser una herramienta de transparencia democrática debería tener competencia y capacidad para divulgar eficientemente los resultados de sus estudios, auditorías, análisis e investigaciones.

En vista del desafío que presenta la posibilidad de ingreso a la política de fondos provenientes del crimen organizado, es aconsejable que la ley facilite el intercambio de información entre el órgano de control del financiamiento y otras agencias estatales como, por ejemplo, las superintendencia de bancos, el organismo de recaudación tributaria, las oficinas anti-corrupción y los entes encargados del control del lavado de dinero.

Un control efectivo del financiamiento de la política se enriquece y beneficia con la participación activa de la sociedad civil. En este sentido, el organismo de control puede aprovechar la capacidad de monitoreo que han desarrollado muchas organizaciones de la sociedad civil. Esto no implica la cesión o resignación de competencias, sino la potenciación de las propias capacidades y la superación –en algunos casos– de déficits de infraestructura y presupuesto.

Finalmente, resulta indispensable el establecimiento de un sistema de sanciones eficiente para que los límites y las restricciones sean realidad. Si la violación de las reglas sobre financiamiento no trae aparejada sanción alguna –bien porque no existen las sanciones, bien porque el organismo encargado de aplicarlas no lo hace–, desaparece uno de los incentivos más importantes para el cumplimiento de las reglas. Dos elementos son esenciales en materia de derecho sancionatorio: a) la razonabilidad de la pena, es decir el equilibrio entre la conducta disvaliosa y la sanción aplicable; y b) la existencia de escalas de penas que permitan al organismo de aplicación regular la sanción en función de las circunstancias particulares de cada caso.

Un sistema de sanciones eficaz debe apuntar a aquellos elementos que realmente afecten a los partidos políticos y eventualmente a los candidatos, en lugar de limitarse a las tradicionales multas. En este sentido una fórmula adoptada por varios países es la de vincular las penas con la suspensión o supresión de los aportes públicos tanto permanentes como de campaña, por períodos variables según la gravedad de la falta.

En otros países, la legislación prevé sanciones que afectan los derechos políticos de los candidatos o de los dirigentes de los partidos (inhabilitación para ser candidatos o ejercer cargos), la posible pérdida del cargo o banca obtenidos, la extinción del partido –o la pérdida del registro–. Este tipo de sanción que limita la participación política debería estar reservado sólo para las conductas más graves, ya que de lo contrario, podría ser mal utilizado con fines de discriminación política y eliminación de la oposición, con lo cual se afectaría la equidad en la competencia electoral.

6. A modo de cierre

La equidad es todo lo opuesto a la rigidez de las fórmulas generales. No repetamos dogmáticamente que la aplicación de ciertos mecanismos es garantía de equidad. Revisemos críticamente los diseños institucionales, sus condiciones, el contexto político, económico, cultural y social en que se implantan y estemos atentos a sus consecuencias reales y los efectos secundarios que producen. Sólo así nos aproximaremos a un sistema verdaderamente equitativo.

Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política

*Félix Ulloa**

1. Introducción

En la gran mayoría de nuestras naciones estamos celebrando, o por celebrar, el bicentenario de nuestra independencia de España. En estos dos siglos hemos transitado por diferentes modelos post coloniales en la búsqueda de una sociedad que no sólo proporcione una convivencia armónica y solidaria para nuestros pueblos, sino que aprovechando la inmensa riqueza natural de nuestros territorios, permita a nuestra América un lugar destacado en la comunidad de naciones del mundo entero.

Comenzamos la segunda década del siglo XXI con más déficits que logros en ese propósito. A pesar de las grandes promesas y oportunidades que nos brindó el siglo XX fueron caudillos mesiánicos, dictadores despóticos o ilustrados, castas corruptas e incapaces, las que gobernaron nuestras repúblicas durante todo ese período. Raros y excepcionales momentos fueron ocupados por estadistas, demócratas y visionarios.

Esta percepción que muchos latinoamericanos tenemos de nosotros mismos y que, parafraseando a Octavio Paz, se puede resumir así: “Inversionistas, intelectuales, estudiosos nos preguntan repetidamente por esos dos fantasmas, el del tiempo cíclico y el de la imperfección”, pudiera ser calificada de hipercrítica, si consideramos el debate europeo actual sobre nuestra región, justamente en esa Europa que se contorsiona

* Ex-Director del NDI en Nicaragua.

en medio de su peor crisis económica después de la II Guerra Mundial.

En el seminario “*Latinoamérica en transformación*”, celebrado en Berlín hace pocas semanas, el ministro alemán de Asuntos Exteriores, Guido Westerwelle, afirmaba: “Estoy convencido de que el latinoamericano es un continente más bien infravalorado políticamente en Alemania y me atrevo a decir incluso en Europa Central”; y más recientemente en Madrid, en ocasión de la presentación del libro *El momento político de América Latina*, Felipe González reconocía que “(...) Seguimos llamando emergentes a países que ya emergieron, mientras en Europa seguimos en pleno proceso de inmersión”.

Por ello, sin ser benevolentes gratuitos con nosotros mismos, debemos reconocer con el último informe de Latinobarómetro de Octubre 2011, que: “La primera etapa de construcción de la democracia ya está terminada. Esa fue la recuperación de las libertades civiles, que hoy están mayoritariamente garantizadas según evidencian nuestros datos. (...) América Latina ahora está demandando igualdad, las garantías sociales (...) Mientras en los primeros años la demanda era la consolidación de las libertades, hoy dominan las demandas de la igualdad de oportunidades (...) Las garantías políticas fueron el inicio, las garantías sociales vienen en segundo lugar y dominarán la agenda por las décadas venideras”.

Pero además de diagnosticar con precisión el estado actual y los desafíos inmediatos, nos advierte que: “Las élites estaban preparadas para asegurar, garantizar las libertades civiles, otra cosa es estar preparados para garantizar los derechos sociales. Ello requiere del desmantelamiento no de élites políticas, sino más bien de culturas de dominación centenarias, estructuras de poder y estilos de interacción. El proceso de transformación societal que se requiere para las garantías sociales es mucho más profundo que el que se requería para las garantías civiles. América Latina vive ahora esta etapa distinta”¹.

¹ Corporación Latinobarómetro. 28 de Octubre 2011, Santiago de Chile. Banco de datos en línea. www.latinobarometro.org.

Y ahí es donde encontramos las viejas resistencias de los sectores tradicionales y refractarios al cambio, combinados con los nuevos actores que se desplazan en la política y en los Estados, corrompiendo instituciones y sembrando el terror en la sociedad; es el crimen organizado que ha hecho acto de presencia, sorpresivamente, por la puerta trasera y sienta sus reales en la vida cotidiana.

Esta nueva variable hay que considerarla como una pandemia que azota la región con saldos trágicos superiores en algunos casos a los que sufrimos durante las guerras civiles de las décadas 70 y 80 del siglo pasado, según Peter Harkim, quien nos advierte que:

Alrededor del 27% de la población de la región identificó la delincuencia como el mayor problema que debió enfrentar su país en 2010, por sobre cualquier otro problema, incluyendo la economía y el desempleo, que por largo tiempo fueron las preocupaciones dominantes. La delincuencia y la seguridad pública fueron identificadas como el principal problema en 11 de los 18 países encuestados.

Este imaginario entre los ciudadanos comunes no sorprende, pues no hace más que reflejar la creciente violencia que existe en sus naciones y la penetración cada vez mayor del crimen organizado en América Latina y el Caribe. En comparación con otras regiones del mundo, en América Latina las tasas de homicidios han sido tradicionalmente altas; sin embargo han aumentado drásticamente en la última década y actualmente sólo son superadas por las tasas observadas en los Estados africanos devastados por la guerra. Cinco naciones de América Latina y el Caribe (El Salvador, Venezuela, Jamaica, Guatemala y Honduras) se encuentran entre los países más violentos del mundo, con tasas de homicidios superiores a 40 por cada 100.000 habitantes, en comparación con una incidencia inferior a 6 por cada 100.000 habitantes en Estados Unidos, 3 en Europa y 2 en China.

Además, la delincuencia y la violencia conllevan un alto costo en varios otros aspectos. La cuantificación de estos costos es difícil e imprecisa; sin embargo, las estimaciones apuntan a una cifra superior

al 12% del PIB anual para algunos países y superior al 5% para la mayor parte de la región².

Para agravar más esta situación, especialmente en la región mesoamericana, el factor Estados Unidos sigue siendo un detonador más que acelera el fenómeno. Por una parte la crisis económica que abatió el sistema financiero estadounidense y sacudió el capitalismo a nivel planetario, aunque en menor escala afectó nuestras débiles economías permitiendo que dineros de dudosa procedencia florecieran y se blanquearan sin mayores problemas. Pero ha sido su política de lucha contra el narcotráfico, la militarización de su frontera sur, el papel de contención asignado a México y la cruel batalla que actualmente se libra en la hermana república azteca, lo que ha disparado los índices de violencia e inseguridad, en nuestra subregión.

Vulnerable ante los desastres naturales como terremotos, ciclones, actividad volcánica y demás derivados del cambio climático, Centroamérica enfrenta hoy la seria amenaza de pasar de ser corredor de la droga, a convertirse en santuario de los más feroces carteles mafiosos. Pandillas, crimen organizado, debilidad institucional, corrupción y cooptación de importantes esferas del Estado, son los indicadores negativos que refleja la región. Como afirma Zovatto, al comentar los datos del último informe de Latinobarómetro, éstos: “(...) evidencian el momento delicado y de pesimismo que atraviesan la mayoría de los países centroamericanos, uno de los más difíciles de los últimos 20 años. A los tradicionales altos niveles de pobreza, exclusión y desigualdad, se le suma una situación de creciente debilidad institucional y el haberse convertido en la región más violenta de América Latina”³.

O como enfatiza Harkim: “La geografía juega un papel importante. La violencia y la delincuencia han golpeado con mayor intensidad a aquellos países que producen drogas ilícitas

² “Construyendo la Seguridad Ciudadana en las Américas”. *Paper* de Peter Hakim y Kim Covington. Inter American Dialogue. Washington DC. Septiembre 23, 2011.

³ Daniel Zovatto. “América Central: crece pesimismo por crisis económica e inseguridad”. *Revista Estrategia y Negocios* 20/11/17. www.estrategiaynegocios.net.

o que están situados en corredores que sirven a los principales mercados mundiales de la droga, ubicados en Estados Unidos y Europa. Actualmente, una de las áreas más amenazadas de América Latina es Centroamérica, que se ha convertido en un punto de tránsito para casi el 60% de toda la cocaína que ingresa a Estados Unidos⁴.

2. Proveniencia y manejo del financiamiento del partido

Habiendo optado los países de las Américas por el modelo de democracia representativa, comprometiéndose a su promoción y consolidación en la Carta Democrática Interamericana, suscrita por los 34 países en Lima el 11 septiembre de 2001, aceptaron implícitamente que serían las elecciones periódicas, libres y justas el mecanismo idóneo para la disputa por la representación en los cargos de elección popular.

Las reglas democráticas para las contiendas por esa representación, se han ido perfeccionando en el decurso de la historia y han logrado establecer parámetros más o menos universales, que constituyen el fundamento de la democracia representativa; entre ellos destacan el sufragio universal, la igualdad política, la regla de la voluntad de la mayoría con respeto a las minorías, entre otras. Estos referentes los encontramos como piezas claves en los sistemas electorales, que son el conjunto de instituciones y procedimientos mediante los cuales, de manera periódica, segura, transparente, equitativa y pacífica, los ciudadanos ejercen el derecho humano y fundamental a elegir y ser electos (Art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Los sistemas electorales se diferencian de país a país; actualmente existen más de 200 sistemas electorales en el mundo. La riqueza de esta diversidad, se explica por las diferentes pautas culturales con las que se diseñan. Sin embargo, todos tienen en común la regulación de los partidos políticos como actores

⁴ Harkim Peter. Op. Cit.

fundamentales en la articulación de la representación política además de otras funciones como la mediación, la educación cívica, el control y balance de la gestión pública, etc.

Y es precisamente en ese rol de articuladores de la representación política que pretendemos observar a los partidos políticos. Modernamente no se concibe ningún modelo democrático sin la presencia de los partidos políticos que son ya consustanciales de la democracia. En el decir de Burdeau, este tema lleva a caracterizar el estatus actual de los partidos políticos en cuatro grandes líneas matrices: “*la libertad de su creación, el derecho a un financiamiento público, la reglamentación estricta del financiamiento privado y la obligación de rendir cuentas*” (Burdeau 381, 1999)⁵.

Al hablar del financiamiento de los partidos políticos, nos referimos tanto al privado como al *público* y al mixto; a los gastos de campaña como a los de carácter permanente. En otras palabras a los ingresos y egresos que en cualquiera de esos conceptos efectúen los partidos políticos. Ello obliga a enfrentar un panorama inhóspito, en el cual vacíos como la financiación extranjera, la falta de transparencia y la ausencia de límites en las contribuciones, la no rendición de cuentas junto a la influencia de intereses corporativos, la narco financiación y la corrupción estatal, siguen ensombreciendo el ambiente político.

Para precisar las fuentes de financiamiento de los partidos, vamos a revisar los tres tipos mencionados: privado, público y mixto y sus características.

Las características del financiamiento

En cuanto al origen del financiamiento, existen dos corrientes de opinión, una que sostiene que deben de ser fuentes eminentemente privadas, con mínima participación del Estado y, su opuesta, que sostiene la necesidad de un financiamiento público. Sin embargo, el problema no termina en esa primera

⁵ Burdeau, Georges, Hamon, Francis y Troper, Michel. *Manuel Droit Constitutionnel*. L.G.D.J. (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence) 1999. 20ª. Édition. Paris Cadex 15 ISBN 2.275.01830.1.

división del financiamiento de los partidos; su complejidad la vemos cuando profundizamos en las características de cada uno de esos financiamientos, pues tanto el privado como el estatal pueden ser directos o indirectos, pueden aplicarse a las actividades permanentes de los partidos políticos u orientarse únicamente a los gastos efectuados durante las campañas electorales.

Por último, puede haber una forma mixta de financiamiento, que es el sistema más común y difundido en las legislaciones contemporáneas, que regulan el financiamiento de los partidos políticos.

El financiamiento privado

Cuando hablábamos de las características del financiamiento decíamos que este puede ser directo o indirecto. En el caso del financiamiento privado, el financiamiento indirecto está más orientado a apoyar a candidatos o partidos de manera tal, que es difícil encontrarlo registrado en la contabilidad de los partidos, por ejemplo las campañas negativas en contra de partidos o candidatos adversarios (*negative ads*) en los Estados Unidos y demás actividades soportadas con el *soft money*, también las donaciones en especie o *in kind*, (bienes y servicios).

Cuando se refiere al financiamiento privado, en general, Pilar del Castillo Vera sostiene que éste debería ser la fuente principal de los partidos políticos, limitándose el Estado a prestar apoyo subsidiario, de carácter indirecto o en especie. Ya que el financiamiento estatal, que constituye casi la única fuente de financiamiento para los partidos –en España–, no ha supuesto ningún blindaje contra la corrupción, ni ha impedido por sí misma que los partidos obtengan otros recursos por medio de subterfugios.

Por ello, “en un régimen de financiación esencialmente privada, los partidos estarían sometidos a un mayor control, pero por parte del electorado”, concluye la académica española⁶.

⁶ Del Castillo Vera, Pilar. “La Financiación de los Partidos Políticos: Propuestas para una Reforma”. *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos*

En el caso de Alemania la jurisprudencia ha venido a sellar el carácter de los partidos políticos, de grupos libremente fundados y enraizados en el ámbito político-social, destacando su independencia frente al Estado, mediante la difundida sentencia del 9 de Abril de 1992, del Tribunal Constitucional, que reconoció la facultad constitucional del Estado de otorgar recursos a los partidos, pero estableciendo límites estrictos de una manera detallada, a fin de evitar que tales recursos anulen el esfuerzo por lograr el apoyo financiero de sus miembros y ciudadanos seguidores.

En esa línea promovió los privilegios fiscales para las donaciones y cuotas a partidos –aunque limitados, especialmente cuando provienen de entidades anónimas– y señalando el límite de veinte mil marcos alemanes, como la cantidad desde la cual es obligatorio hacer públicas las donaciones.

Para varios académicos esta jurisprudencia influyó en los Estados Unidos, donde se tomó en cuenta su espíritu al momento de crear el *tax credit system*, que consiste en que al contribuyente se le devuelve, de los impuestos que pagó al Estado, una determinada cantidad según la suma de la donación política que hubiere efectuado.

Particularmente no estoy muy convencido de que este sistema califique dentro del financiamiento privado, pues aunque la fuente originaria es la voluntad ciudadana de hacer el donativo, al entrar en el aparato administrativo del Estado, adquiere una dimensión pública. Es más, si vemos el concepto del “*The \$3 Tax Checkoff*”, la Comisión Federal Electoral (FEC), denomina este fondo como fondos públicos o fondos federales.

En una caracterización más detallada de las fuentes privadas de financiamiento, Antonio Torres del Moral las enumera así:

1. Las cuotas y aportaciones de sus afiliados.
2. Los productos de las actividades propias del partido y los rendimientos de su patrimonio.

políticos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, IJ. Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Serie B: Estudios Comparativos b) Estudios Especiales, Núm. 26. México, 1993.

3. Las aportaciones de personas físicas o jurídicas, nacionales o extranjeras (que no sean anónimas ni excedan los límites permitidos por la ley española)⁷. Dichas aportaciones no pueden proceder de Gobiernos u organismos públicos extranjeros, salvo las subvenciones del Parlamento Europeo (para el caso de España). 4. Los créditos que concierten los partidos. 5. Las herencias, legados, etc.

También suelen engrosar las siempre exangües arcas de los partidos, parte de los sueldos de los parlamentarios, concejales, etc. Se trata, en este caso, de una relación privada, fáctica, en la que el Derecho no puede entrar, salvo para aclarar que el diputado y el concejal no están obligados a ello. (Torres del Moral 365, 1998)⁸.

En rigor, habría que considerar de la tesis que las contribuciones de los afiliados y miembros de los partidos políticos, son la única fuente éticamente válida, para asegurar que el financiamiento privado o no estatal, no lleva implícito el germen de la corrupción, el tráfico de influencias, el lavado de dineros sucios, etc.

En los Estados Unidos, pese a que los llamados de Ted Roosevelt a principios de siglo XX, pretendían precisamente contener el poder económico de las corporaciones y su capacidad para influenciar los resultados electorales, fue hasta que surgió el caso Watergate, cuando se dio el gran salto en las regulaciones electorales, entre las cuales estaban las que apuntaban a controlar y disminuir la influencia de los llamados *fat cats* o grandes contribuyentes.

Sin embargo, hay que considerar que esta forma ideal, del aporte individual de la membresía, que corresponde a una etapa clásica y moralizante, ha sido ampliamente superada, al menos como garantía para participar exitosamente en las contiendas electorales modernas.

Se requieren verdaderas empresas especializadas que trabajen legalmente en la captación de fondos multimillonarios, que

⁷ Los destacados entre paréntesis son míos.

⁸ Torres del Moral, Antonio. *Principios de Derecho Constitucional Español*. Servicio Publicaciones Facultad de Derecho Universidad Complutense. Cuarta Edición, Págs. 78-79. ISBN: 84-9239490-0-0. Madrid, España, 1998.

sepan administrarlos en las campañas electorales, que aseguren una buena gerencia de los complejos procesos de mercado, que requieren tanto estudios de opinión (encuestas) como las más acertadas pre-compras de espacios y tiempos en los medios de comunicación social, sobretodo en la televisión, que es el gran disparador del gasto electoral, hasta la producción y distribución masiva de la propaganda electoral, así como la capacitación y dotación de recursos a todas las estructuras partidarias, etc. Ello no es posible con el aporte individual o cuota partidaria, de sus afiliados y simpatizantes.

Se plantea entonces el dilema a los partidos políticos, a sus dirigentes y particularmente a los candidatos con posibilidades reales de ganar, de aceptar donativos y contribuciones que resuelvan las carencias que generalmente presentan las arcas partidarias, sin reparar mucho en la procedencia o perder la posibilidad de ser electos. Es entonces cuando el inminente riesgo de caer en manos de intereses bastardos está omnipresente.

Por otra parte y como un mal menor, están los casos de los autofinanciamientos de los candidatos ricos, quienes mediante las fortunas familiares pueden llegar a imponer a amplios sectores sociales, agendas particulares. En la conocida y muy comentada sentencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos en el caso presentado por James Buckley contra Francis R. Valeo, en su calidad de Secretario del Senado (Nos.75-436 y 75-437), la Corte además de dictaminar que no podían imponerse límites a los llamados “gastos independientes”, es decir aquellos que las personas o grupos pueden hacer sin consentimiento del candidato o sus comités de campaña, agregó que tampoco podían limitarse los aportes personales y familiares a la propia campaña, salvo en el caso de las campañas presidenciales, cuando se hubieren aceptado fondos públicos.

Esta jurisprudencia ha generado numerosas discusiones, ya que conduce a una competencia desequilibrada, en favor de los candidatos con fortunas personales, la cual afecta el principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos.

Por lo tanto, la solución a los cuestionamientos éticos, políticos e ideológicos, surgidos por las experiencias negativas en todos los sistemas políticos, –con las pocas excepciones de los países nórdicos– así como las demandas por una igualdad de oportunidades para todos los participantes en la contienda, se ha enfocado por la vía del financiamiento público y permanente.

El financiamiento público

En el financiamiento público, también se encuentran formas indirectas de subsidiar a los partidos políticos (y a los candidatos). Michael Pinto-Duschinsky lo llama financiamiento público furtivo y afirma que en Gran Bretaña es muy significativo, por ejemplo dice que:

“Desde 1989 los miembros de la Cámara de los Comunes han recibido facilidades financieras como emplear asistentes administrativos y de investigación, que aunque su función sea ‘ayudar formalmente a los miembros del Parlamento a cumplir sus deberes para con todos los electores’, el sistema de prestaciones les ha permitido usar en la práctica una considerable porción de esas prestaciones en funciones políticas de partido”. Y agrega: “El Parlamento Europeo, así como las recientemente creadas asambleas regionales en Escocia, Irlanda del Norte y Gales recurren a asistentes políticos y grupos partidistas para realizar todos sus trabajos” (Pinto-Duschinsky 13, 2001)⁹.

Pero también existen formas de financiamiento público indirecto, al que no necesariamente se le puede denominar furtivo, tal es el caso de las exenciones aduaneras e impositivas que se otorgan a los partidos políticos para la importación de sus bienes o en el uso de servicios postales y telegráficos. Igual sería cuando se les permite el uso de los medios de comunicación del Estado (radio y televisión fundamentalmente), el subsidio para

⁹ Pinto-Duschinsky, Michael. Seminario Internacional sobre “Dinero y contienda político-electoral: Retos para la Democracia”. IFES-IDEA-Elections Canada-Ministerio del Interior de España-Órganos Electorales Federales de México-Naciones Unidas. México junio 2001.

algunas actividades como el transporte de sus votantes el día de las elecciones o el pago de sus delegados ante los organismos electorales.

Sin embargo, la discusión que más espacio ocupa actualmente entre académicos, políticos y administradores electorales en lo referente al gasto público es si éste se debe orientar a financiar exclusivamente los gastos de los partidos políticos durante las campañas electorales o, si por el contrario, coherente con la naturaleza de instituciones constitutivas de la democracia representativa, se deben financiar también sus actividades permanentes.

El financiamiento mixto

Considerando el párrafo anterior y quizás por la influencia del pensamiento político aristotélico que siempre recomendó buscar el medio, cuando se refería a los regímenes políticos, “buscando la mezcla entre dos de ellos para producir un tercero mejor que ambos” (Bobbio 41, 1994)¹⁰, cuando nos referimos al sistema de financiamiento de los partidos políticos, nos encontramos que es tan útil para el fortalecimiento de la democracia el financiar sus actividades ordinarias, en tanto instituciones permanentes de la sociedad, como sus campañas electorales, de manera que se puedan acceder a los medios idóneos que la misma sociedad contemporánea demanda, para hacer llegar el mensaje y movilizar al cuerpo electoral.

Igual beneficio reporta a esa sanidad democrática el hecho de asegurar un financiamiento público adecuado y que corresponda a los niveles de desarrollo económico, político y social de los países, que aceptar el financiamiento privado como una fuente legítima de recursos a los partidos, bajo el imperativo de su estricta regulación, a efecto de no permitir que los grandes intereses corporativos y privados sean los que distorsionen, en su favor, los resultados de una contienda electoral.

¹⁰ Bobbio, Norberto. *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Fondo de Cultura Económica. Cuarta reimpresión. México, 1994.

En ese sentido, el financiamiento mixto se presenta como el sistema más adecuado para resolver esa dicotomía, más aparente que real. En América Latina: “En relación con el tipo de sistema de financiamiento, predomina del sistema de financiamiento mixto, es decir, en el que los partidos políticos reciben fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales, y/o para sufragar los gastos de funcionamiento ordinario de dichas fuerzas. Diecisiete de los dieciocho países latinoamericanos cuentan hoy con un sistema mixto, si bien con modalidades muy diferentes entre sí...” (Zovatto 3, 2001)¹¹. Lo mismo podrá afirmarse de Estados Unidos y Canadá. La única excepción en el continente la constituyen Venezuela¹² y Bolivia desde 2004, donde, mediante una reciente reforma política, se abolió todo tipo de financiamiento público.

3. Prioridad y aceptación general de procesos electorales internos

La perspectiva de este trabajo es buscar las formas de garantizar la equidad en la contienda electoral desde el control del financiamiento político. En ese sentido la importancia de los procesos electorales internos, los entendemos como la nivelación de la cancha en los eventos partidarios donde se eligen los candidatos que el partido presentará en las elecciones nacionales (o locales) para los cargos de elección popular.

Las formas de (s)elección de los candidatos varía según la naturaleza más o menos democrática de los partidos, de su apertura hacia la sociedad y los mecanismos de democracia

¹¹ Zovatto, Daniel. “Dinero y Política en América Latina. Una visión comparada”. Seminario Internacional sobre “Dinero y contienda político-electoral: Retos para la Democracia”. IFES-IDEA-Elections Canadá-Ministerio del Interior de España-Órganos Electorales Federales de México-Naciones Unidas. México. Junio 2001.

¹² En el caso de Venezuela, la sentencia del 8 de Mayo de 2008, de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia resolvió que los partidos políticos podrían recibir fondos públicos para las campañas electorales, “pero que en todo caso, requiere *ex profeso, de regulación normativa por parte de la Asamblea Nacional, porque en esto descansa el ejercicio de la reserva legal*”.

interna que permiten a la militancia mayor o menor participación en ese tipo de procesos.

Como en otros aspectos de esta materia electoral, no existen fórmulas únicas, ni son unas mejores que otras. Por ejemplo, el ejercicio de elecciones primarias puede servir para consolidar un candidato ganador que energice al partido a su alrededor o también puede generar una competencia fratricida que culmina en rupturas y divisiones internas, debilitando al partido.

Pretender ser muy democráticos permitiendo que en elecciones primarias voten personas que no pertenecen al partido (primarias abiertas) podría generar apoyos de amplios sectores que se consideren incluidos en la consulta y adopten por tanto las plataformas partidarias. Pero también abre la posibilidad que partidos adversarios, contaminen la elección haciendo ganar a un candidato que en las elecciones nacionales no tenga aceptación, provocando de esa manera, la derrota electoral del partido.

Lo que pretendo decir es que las condiciones para la competencia interna, si bien deben ser reguladas en la normativa partidaria, sean los estatutos u otro tipo de reglamentación especial, deberán normarse bajo el principio de la equidad.

Los cinco modelos más frecuentes en la selección de candidatos son los siguientes:

- Modelo Uno: Selección mediante la dirección del partido nacional sin ninguna participación de las estructuras regionales o locales del partido (partidos verticalistas y autoritarios).
- Modelo Dos: Selección por parte de la organización local del partido y que depende de la aprobación de la dirección nacional (partidos semi abiertos).
- Modelo Tres: Selección por parte de la organización local del partido con plenas facultades y no se requiere la aprobación por parte de la dirección nacional del Partido (partidos horizontales y democráticos).

- Modelo Cuatro: Selección por parte de la totalidad de los miembros del partido (primarias cerradas).
- Modelo Cinco: Selección mediante la totalidad del electorado (primarias abiertas).

Como generalmente la contienda se realiza entre candidatos masculinos, la equidad ha estado más orientada a garantizar condiciones en las que la igualdad de oportunidades sea el parámetro a seguir. Sin embargo, existen otros sectores que por su especificidad demandan de medidas correctivas, que basadas en ese principio de equidad, compensen el desbalance histórico o institucional, que por tradición ha dejado a estos sectores en franca desventaja con los candidatos masculinos tradicionales.

Las mujeres son uno de estos sectores. Pueden agregarse los jóvenes o aquellas minorías como los afrodescendientes, los de capacidades disminuidas, etc. Todos ellos tienen un denominador común de desventaja frente a los candidatos tradicionales: la carencia de fondos para sus campañas.

De acuerdo con Julie Ballington de IDEA Internacional, existen dos etapas dentro del proceso electoral en las que el dinero afecta la participación femenina: el proceso de reclutamiento y nominación dentro del partido, y desarrollo en sí de las campañas electorales.

Desde luego que la tenaz y ancestral lucha de las mujeres por sus derechos e igualdad con los hombres, ha dado buenos resultados. Mujeres en posiciones de liderazgo se ven ahora en todas las actividades de la vida pública, en comunidades y espacios donde la dominación masculina era incuestionable.

Uno de los mecanismos que vale la pena subrayar en este apartado, como un ejemplo de éxito para las mujeres que deciden probar armas en la política, es la lista EMILY¹³ (por sus siglas en inglés) y que no es otra cosa que una brillante iniciativa de una mujer de los Estados Unidos que decidió recoger fondos

¹³ *Early Money Is Like Yeast* o sea el dinero temprano es como la levadura, que hace crecer la masa para el pan.

para apoyar candidatas progresistas. Inició con 300 donantes voluntarios y hoy sobrepasa las 75.000 mujeres miembros.

También los otros sectores han procurado corregir la inequidad de las normas que regulan su participación electoral de manera general. Como se conoce desde Aristóteles, la equidad es una forma de hacer justicia, corrigiendo injusticias que por el carácter general de la ley, no considera los casos excepcionales o particulares. Por ello existen los asientos reservados para ciertos grupos sean étnicos, como los representantes de los pueblos indígenas, los afrodescendientes o de cierta condición particular como nacionales residentes en el exterior, etc.

Por lo general, estas formas de Acciones Afirmativas se diseñan para que tengan efecto en los cargos electivos en las legislaturas o los gobiernos municipales. Esperemos que los partidos políticos comprendan los enormes beneficios que para la democracia aportan estas medidas. Ya la mayoría de partidos políticos incorpora en sus estatutos espacios designados para estos sectores tradicionalmente excluidos, como las famosas cuotas de género, mediante las cuales muchas mujeres han logrado consolidar liderazgos al interior del partido, que a su vez las han proyectado hacia posiciones de liderazgo en la sociedad.

La idea es que se interiorice en los partidos políticos y forme parte de la nueva cultura democrática, esta nueva conciencia de la necesidad de generar condiciones de equidad en la contienda electoral, sea en las competencias al interior de los partidos o en el seno de la sociedad.

4. Existencia y funcionalidad de mecanismos y órganos de control y sanción

Dentro de los partidos políticos es normal encontrar Tribunales de Honor, Comisiones de Ética, Comisiones de Finanzas, etc., que buscan garantizar el comportamiento adecuado de los miembros y dirigentes de los partidos políticos. La mayor parte de las irregularidades que se observan dentro de los partidos políticos, tiene que ver generalmente con fondos de la organización y como la experiencia lo ha demostrado, los partidos además de consignar esos órganos de control, estipulan un catálogo de sanciones, dependiendo de la gravedad de la infracción.

Por otra parte y siendo los partidos políticos instituciones de derecho público, acreedores en casi la totalidad de países del continente, de financiamiento estatal, sus actividades financieras también están reguladas dentro del marco institucional del Estado. En el siguiente cuadro podemos apreciar cómo la autoridad electoral principalmente, auxiliada por otras agencias y entidades estatales, se encargan del control de las actividades financieras de los partidos políticos.

Naturaleza de los órganos encargados del control y aplicación de las normas

PAÍS	ÓRGANO DE CONTROL
Argentina	24 Jueces Federales con Jurisdicción Electoral (1 por cada provincia), la Cámara Nacional Electoral (en apelación) ¹⁴ . El Ministerio del Interior está autorizado mediante una previsión (Art. 7 inciso a, Ley 26.215), a otorgar a los partidos “aportes extraordinarios para atender gastos no electorales” (margen de discrecionalidad poco aconsejable).

14 Ministerio del Interior en ciertos casos.

PAÍS	ÓRGANO DE CONTROL
Bolivia	Corte Nacional Electoral (Órgano Electoral) con el auxilio de 9 Cortes Electorales (1 por cada departamento). Hay intervención de la Contraloría General de la República.
Brasil	El Tribunal Superior Electoral (Justicia Electoral u Órgano Electoral). Coadyuva el Ministerio Público Electoral quien actúa por denuncia o de oficio.
Colombia	Consejo Nacional Electoral (Órgano Electoral).
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones (Órgano Electoral) con la participación de la Contraloría General de la República.
Chile	Servicio Electoral de Chile (Órgano Electoral).
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral) con los 22 Tribunales Provinciales Electorales.
El Salvador	Corte de Cuentas de la República (Contraloría General) para el financiamiento público ¹⁵ . Tribunal Supremo Electoral TSE para los candidatos no partidarios o independientes en las elecciones legislativas.
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral).
Honduras	Tribunal Supremo de Elecciones (Órgano Electoral).
México	Instituto Federal Electoral (Órgano Electoral) conoce en 1ª instancia. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Jueces con jurisdicción electoral) conoce en apelación ¹⁶ .
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República y la Fiscalía Específica Electoral ¹⁷ , que se organiza 6 meses antes de las elecciones y cesa en sus funciones una vez declarados firmes los resultados.

15 Aunque en la práctica –y hasta la fecha– nunca ha realizado dicho control.

16 También interviene por la vía penal la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

17 Organismo temporal.

PAÍS	ÓRGANO DE CONTROL
Panamá	Tribunal Electoral (Órgano Electoral) apoyado en la Dirección de Finanzas, Dirección de Auditoría Interna y Secretaría General, junto con la Contraloría General de la República que interviene en el financiamiento público postelectoral una vez que se declara cerrado el proceso electoral por parte del TE, y se suma a los controles que lleva a cabo el organismo electoral.
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral (Órgano Electoral) a través de sus órganos respectivos, entre ellos la Auditoría General Interna, la Dirección de Administración y Finanzas y la Fiscalía Electoral. Interviene la Contraloría General de la República.
Perú	Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la Oficina Nacional de Procesos Electorales ONPE.
República Dominicana	Junta Central Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República.
Uruguay	Corte Electoral (Órgano Electoral) ¹⁸ .
Venezuela	Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales (oficina del Órgano Electoral).

En el caso de los controles internos de los propios partidos, sería imposible relacionar las normas estatutarias de cada partido político que regulan el control financiero al interior de cada uno de ellos. Por esa razón, en el cuadro siguiente, hacemos referencia a un marco más general que refleja por país, la forma regulatoria con que se trata este tema.

18 A pesar que algunos autores consideran que no hay regulación en la materia ni organismo que la aplique, tomamos la palabra a Carlos Urruty: “La Corte Electoral es creada en una Sección de la Constitución cuyo título es ‘De la Justicia Electoral’ y que su principal atribución es la de decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum (...) Es indudable que el constituyente optó por atribuir la facultad de juzgar la materia electoral a un órgano de justicia independiente y especializado (...) Existe (...) una justicia electoral reservada a la Corte Electoral”. Carlos Alberto Urruty, exposición en el Seminario Internacional sobre la Reforma Política en Argentina, Universidad de Buenos Aires, 18 de junio de 2002.

Control partidario por país

PAÍS	TIPO DE CONTROL
Argentina	Formales. Los partidos políticos, a través del órgano que determine la carta orgánica, deberán llevar la contabilidad detallada de todo ingreso y egreso de fondos, con indicación del origen y destino de los fondos y de la fecha de la operación y del nombre y domicilio de las personas intervinientes. La documentación respaldatoria deberá conservarse durante diez ejercicios.
Bolivia	Sí. Existe obligación de ley de establecer en los partidos órganos y procedimientos de fiscalización interna del patrimonio del partido. Artículo 15, XV.
Brasil	<p>La Ley núm. 9.096 del 19 de septiembre de 1995, conocida como la Ley de los Partidos Políticos, regula en el Título III, las Finanzas y la Contabilidad de los Partidos.</p> <p>Los partidos pueden también fiscalizarse los unos a los otros. 15 días después de publicar la Justicia Electoral las prestaciones de cuentas mensuales o anuales de un partido, los demás tienen cinco días para impugnarlas mediante relato de hechos, indicación de pruebas o pedido de investigación fundado en violación de ley o estatuto partidario (LPP, artículo 35, párrafo único).</p>
Colombia	Consejos de Control Ético, gerentes, auditores y tesoreros para las campañas así como los designados por los grupos ciudadanos en caso de candidatos no partidarios.
Chile	Todo candidato a elección popular, esto es, a Presidente de la República, senador, diputado, alcalde, o a concejal, designe un mandatario denominado administrador electoral, quien deberá efectuar las funciones de control de los ingresos y gastos electorales y habrá también un administrador electoral general. Ambos tienen por finalidad radicar en ellos a la persona responsable de rendir las cuentas de las campañas electorales ante el director del Servicio Electoral.

Costa Rica	<p>1. Comité Ejecutivo Nacional o Provincial: máximo órgano decisorio del partido político y cuyos acuerdos deben ser comunicados al TSE.</p> <p>2. Auditoría Interna: Según el artículo 47 del Reglamento sobre el Pago de los Gastos de los Partidos Políticos, de la Contraloría General de la República, indica que cada agrupación política que en la última elección, hubiese recibido al menos cien millones de colones (aproximadamente US\$250,000) como contribución del Estado, debe tener una Unidad de Auditoría Interna, que tenga como superior jerárquico un Contador Público Autorizado, y que dependa del Comité Ejecutivo del partido.</p>
Ecuador	<p>Es obligación del Tesorero del Partido llevar contabilidad que deberá ir firmada por un contador federado y un libro de inventario pormenorizado de todos los bienes. Los documentos y comprobantes deberán estar debidamente organizados, fechados y foliados y se conservarán por lo menos durante cinco años contados a partir del último asiento (artículo 64 [62] “Anualmente rendirá informe de su empleo al Tribunal Supremo Electoral” (artículo 64 [62]). Ley de Partidos). Incluidos en la nueva ley aprobada en febrero de 2009 denominada Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia.</p>
El Salvador	<p>Los estatutos de los partidos suelen incluir un apartado que regula lo relacionado con su patrimonio.</p>
Guatemala	<p>La ley obliga a contener dentro de los estatutos de los partidos políticos, un órgano colegiado de fiscalización y un tribunal de disciplina.</p>
Honduras	<p>N/A.</p>

México	Por mandato del COFIPE, cada partido político debe tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes anuales y de campaña. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido libremente determine (COFIPE, Art. 49.5).
Nicaragua	Formalmente todos tienen sus regulaciones al respecto en sus estatutos, y en las Juntas Directivas está la figura del Fiscal.
Panamá	Todos los partidos tienen un contador público autorizado y han designado a una persona para que actúe como enlace ante el Tribunal en todo lo concerniente al subsidio.
Paraguay	El control de los gastos en que incurrieren los candidatos y movimientos internos en sus campañas electorales, así como el origen de los fondos corresponde a los Tribunales Electorales Partidarios. A tal efecto, deberán éstos presentar un balance de los mismos dentro de los treinta días posteriores a los comicios respectivos. Sin embargo, el Tribunal de Justicia Electoral se encuentra facultado a exigir en cualquier momento a los administradores de campaña, la presentación de todas las informaciones referentes al manejo de los fondos electorales.
Perú	La Ley de Partidos Políticos dispone que todos los partidos cuenten con un órgano encargado de la contabilidad y finanzas partidarias llamado Tesorería. Además este órgano es responsable de las obligaciones que en materia contable establece dicha norma.

República Dominicana	<p>En un anteproyecto de ley se consignan las siguientes obligaciones para los partidos políticos:</p> <p>Crear un sistema contable de acuerdo con los principios legalmente aceptados, en el que se reflejen los movimientos de ingresos y egresos.</p> <p>Llevar un registro de contribuyentes, el cual contendrá los nombres y apellidos de los contribuyentes, así como la cédula de identidad y electoral, la dirección y el monto de la contribución.</p> <p>Designar un tesorero o secretario de finanzas, encargado de administrar los fondos públicos y privados que reciben.</p> <p>Presentar cada seis meses un informe de ingresos y gastos ante la Junta Central Electoral.</p> <p>Es responsabilidad de la Junta Central Electoral realizar auditorías externas a los partidos y agrupaciones políticas que a su juicio deban ser auditados.</p>
Uruguay	NO
Venezuela	<p>Cada candidato u organización con fines políticos designará a la persona responsable de los recursos financieros, notificando su designación al Consejo Nacional Electoral por órgano de la Oficina Nacional de Financiamiento de Partidos Políticos y Campañas Electorales, con quince (15) días de antelación al inicio de la campaña electoral.</p>

Régimen de sanciones

Decíamos inicialmente que las sanciones y las penas deberán estar debidamente establecidas, como lo exige el principio de legalidad, en todo Estado de Derecho. El punto a discutir no sería el de las sanciones derivadas de la comisión de ilícitos penales, cuyo juzgamiento por regla general es competencia de la justicia común. Hablamos entonces de la responsabilidad civil y administrativa que corresponde establecer a la autoridad (electoral) encargada de aplicar las normas de esta materia.

En otro sentido, y de conformidad con el mismo principio, su preexistencia, especificación y determinación legal, asegura que la conducta del juzgador se contraerá a su letra y espíritu, eliminando en la mayor medida posible la discrecionalidad de la autoridad encargada de imponerlas, sobre todo en sistemas en los que esta autoridad, debido a la forma en que está integrada, es al mismo tiempo juez y parte (El Salvador, por ejemplo).

Entre las sanciones aplicables en los sistemas electorales de la región podemos enumerar las siguientes categorías: sanciones pecuniarias, sanciones administrativas y sanciones penales.

Entre las sanciones pecuniarias encontramos:

- a) Suspensión de financiamientos futuros: Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay.
- b) Retención de financiamiento futuro: México, Panamá, Costa Rica (5% del monto a que tuvieren derecho).
- c) Multas: Venezuela, Perú, Paraguay, Panamá, Nicaragua, Honduras, Ecuador, Colombia¹⁹, Argentina y México.
- d) Multa agravada: México (en casos de reincidencia).

Entre las sanciones administrativas encontramos:

- a) Suspensión y pérdida de derechos políticos: Argentina, Ecuador, Honduras y Nicaragua.
- b) Pérdida del cargo electivo: Ecuador, Nicaragua y Colombia.
- c) Suspensión de registro y/o interdicción a participar en elecciones a los partidos políticos: Bolivia y Brasil.
- d) Cancelación del registro del partido político: México, Nicaragua, Paraguay y Colombia.

19 Además de la multa se pierde el financiamiento de la correspondiente elección. Ley 130 del 94, Art. 8.

Entre las sanciones penales observamos:

- a) La prisión, como la más común, con sus variantes de tiempo según la gravedad del ilícito, el cual por regla general se encuentra regulado en la legislación penal: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela, con la excepción de Paraguay que la contempla dentro de la legislación electoral (artículo 321 del C.E)
- b) La prisión agravada para el delito electoral según el Art. 258 Ley Orgánica del Sufragio en Venezuela; las penas de prisión no excarcelables en virtud del artículo 314 del Código Electoral de Paraguay; y México, que regula en el Título XXIV del Código Penal la prisión de 1 a 9 años, sin el beneficio de la libertad provisional, para los delitos de ciertos funcionarios.

El panorama anterior nos muestra que el sistema punitivo en nuestras legislaciones, transita por los pasillos del derecho tradicional, cuando establece las sanciones a las *faltas* cometidas por los partidos, los candidatos y/o los donantes. Es más, cuando se trata de *delitos*, los refiere al derecho común con toda la connotación que ello significa.

Para confirmar lo anterior, basta observar que las sanciones de carácter pecuniario o económico, son las más frecuentes y se derivan de errores, faltas e incumplimientos de los partidos en el manejo de sus fondos, en la justificación de algunos gastos o ingresos, por la demora en la presentación de sus informes, etc. Las hay leves como la imposición de multas que en Panamá se consigna así: “Las sanciones por razón del incumplimiento de la obligación de los partidos de registrar el origen de los fondos, son de una multa de entre cien a mil balboas, y para los candidatos la multa oscila entre cincuenta y quinientos balboas”. Esta sanción es prácticamente simbólica.

También las hay graves, que pueden llevar al partido a perder todo o un buen porcentaje del financiamiento del siguiente ejercicio. En Argentina, si los partidos o candidatos en conjunto traspasan las prohibiciones y los límites en términos de gastos de campaña o recibieran donaciones prohibidas, serán sancionados con la pérdida del derecho a recibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual por un plazo de *uno a cuatro años y los fondos para financiamiento público de las campañas electorales por una a dos elecciones*. Y la más grave de todas las que se le puede aplicar a una organización política, es la extinción de su personería jurídica, como lo consigna la legislación paraguaya: “Son causas de extinción de los partidos y movimientos políticos: h) la comprobada recepción de auxilio económico, directivas o instrucciones de organizaciones o gobiernos extranjeros”, artículo 78 del Código Electoral.

En cuanto a las sanciones penales ya vimos que se refieren a la pérdida de la libertad para los infractores, variando los períodos del castigo según la gravedad del delito.

Argentina, entre otras naciones, también contempla un tipo de pena bastante *sui generis*, como es la pérdida de los derechos para elegir y ser electo, durante períodos que van de los seis meses a los diez años, para las personas físicas (o naturales) que hayan efectuado contribuciones violando la ley, así como los propietarios, directores y gerentes o representantes de personas jurídicas que incurran en tal conducta ilegal; la misma sanción es aplicable el tesorero y el presidente de un partido, si se hubieren depositado fondos en cuentas diferentes a las registradas durante la campaña.

Finalmente, existe una sanción no muy extendida y sumamente drástica. Se trata de la pérdida del cargo de elección popular al que se accedió, al violentar una prohibición en materia de financiamiento. En muy pocos sistemas se prevé el impedimento para asumir el cargo público a aquellos candidatos

electos a quienes se les compruebe haber transgredido las disposiciones sobre esta materia. Aún menos frecuente es el caso de sanciones tales como la remoción de los funcionarios electos una vez que hayan asumido el poder, tal es el caso de Colombia.

Como hemos visto, la casuística anterior nos revela los atavismos legales con los cuales se ha legislado en nuestra materia. Quizás habría que buscar en las reformas por venir, una concepción más acorde con lo que dice De Cabo de la Vega: “No cabe duda, por tanto, de que el sentido de estas sanciones es distinto del de las sanciones administrativas o penales habituales, cuya función es hacer tan gravoso en sus consecuencias el acto que se pretende evitar que se logre su realización. De nuevo se manifiesta aquí la estrecha vinculación de todo derecho electoral con la política. El sentido de las sanciones electorales es, fundamentalmente, político”,²⁰ puesto que, finalmente, un incumplimiento flagrante y sistemático de las normas que regulan los ilícitos electorales, llevaría más allá de la simple sanción al infractor, a un castigo para el sistema mediante una conducta abstencionista de parte del electorado.

5. Organización de actividades de rendición de cuentas

Todos estos mecanismos de control, fiscalización y supervisión, así como los organismos encargados de aplicarlos, tienen a la base el cumplimiento de un principio fundamental en toda democracia, *la rendición de cuentas* por parte de quienes ejercen la representación y la soberanía del pueblo, en y desde, los órganos e instituciones del estado.

20 De Cabo de la Vega, Antonio. *El Derecho Electoral en el Marco Teórico y Jurídico de la Representación*. Universidad Nacional Autónoma de México UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie Estudios Doctrinales Num.152, México 1994.

Hacer valer este principio en sociedades donde el poder se ha ejercido de manera autoritaria, dictatorial y sin ningún respeto a los pueblos soberanos, no es tarea fácil. Es un patrón cultural enraizado en la sociedad en su conjunto, donde el respeto hacia el otro casi no existe.

De ahí que los partidos políticos consideren en algunos países, El Salvador entre ellos, que la política es su negocio exclusivo y por tanto la autoridad electoral y demás entes fiscalizadores, tienen un papel único de revisores y legitimadores de sus actividades, sin ninguna posibilidad, legal hasta el momento, de modificar sus conductas o de sancionar sus malas prácticas.

Ese concepto de *accountability*, que tanta connotación tiene en las culturas anglosajonas, y que se traduce como una aspiración democrática por medio de la cual los funcionarios electos (o nombrados) deberán rendir cuentas a sus electores o usuarios de los servicios públicos que administran, es poco conocido y por ende impracticable en nuestros países.

En Norteamérica como en el resto de democracias representativas desarrolladas, este principio es sagrado. Todas las legislaciones hacen énfasis en el mismo. Según Jacques Girard, de Elecciones Canadá, el sistema electoral se caracteriza por:

los requisitos en la rendición de cuentas van desde exigirle al candidato a abrir una cuenta bancaria separada y exclusiva para los gastos de campaña, hasta efectuar un depósito al momento de inscribirse como candidato, del cual recupera el cincuenta por ciento al momento de presentar el informe de gastos electorales. Esta rendición de cuentas permite a la autoridad electoral examinar tanto el origen de los fondos como el respeto a los límites de los gastos de campaña. Si no se presenta el informe en tiempo, se debe acudir a la vía judicial para justificar cualquier atraso, además del riesgo de no volver a ser candidato (Girard 152, 1996)²¹.

21 Memoria de la Tercera Conferencia Trilateral Anual sobre Sistemas Electorales. Canadá, Estados Unidos y México. Organizada por IFES. Washington D.C. 8-10 de Mayo 1996. Pág.152.

Con una orientación mayormente hacia el financiamiento privado, pero también estrictamente regulado en el ámbito federal y estatal, en los Estados Unidos se mantiene un permanente control sobre el régimen financiero de los partidos. A nivel federal todos los comités de campaña y quienes les aportan, incluidos los partidos, y los comités de acción política (PACS), tienen que presentar sus reportes de ingresos y egresos a la Comisión Federal Electoral (FEC), trimestralmente. Dicha información queda a disposición pública por cuarenta y ocho horas²².

Todos los partidos tienen la obligación de entregar sus informes en forma electrónica e impresa; la FEC emplea investigadores y auditores para revisarlos y darle seguimiento a cualquier irregularidad señalada por cualquier ciudadano. En realidad la mayoría de impugnaciones e irregularidades son formuladas por competidores políticos.

En el nivel estatal, examinando el sistema de un estado modelo como es Minnesota, observamos en el Capítulo 211-A, de las Leyes Electorales de Minnesota, las normas que obligan a los comités y a los candidatos a presentar sus reportes provisionales dentro de los 14 días después de recibidas contribuciones mayores a \$750 en un año calendario y el envío de su reporte final después de cancelar todas las deudas y cuando el resto de los bienes de la campaña excedan de \$100.

La ausencia de estos reportes conlleva a la comisión de faltas por parte del candidato o el tesorero del comité, las cuales se hacen del conocimiento del Fiscal del Condado respectivo, quien promoverá las acciones pertinentes.

Como se puede observar en los dos sistemas de Norteamérica, los anglosajones con orientación hacia el financiamiento privado, son enfáticos en garantizar la transparencia en el

22 Ulloa, Félix. *El Dinero y la Democracia*. Un caso de estudio. Libros en Red, Colección Insumisos Latinoamericanos. Primera Edición en español. Marca registrada de Amertown International S.A 2004. www.librosenred.com.

origen de los fondos, en el principio de rendición de cuentas por parte de los candidatos, comités y partidos.

Este principio es acompañado generalmente por otro de igual categoría y valor como es el *principio de publicidad*, que consiste en poner a disposición del público la información financiera (ingresos y egresos) reportada periódicamente por los partidos y los candidatos. Se le conoce en inglés como *disclosure* y en nuestros sistemas lo encontramos más asociado al tema de la transparencia.

Más allá de las experiencias angloamericanas y de las aspiraciones democráticas de nuestros pueblos, se deben organizar de mejor manera las medidas orientadas para mejorar la rendición de cuentas de los partidos políticos y de los candidatos. Porque como dicen en su introducción los coordinadores del reciente libro *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*: “La problemática del tema gira entonces alrededor de una interrogante central: ¿cómo evitar el dinero proveniente de fuentes espurias en la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, y a la vez, cómo garantizar una adecuada distribución de recursos entre partidos políticos? Sin duda una adecuada legislación sería el recurso institucional por excelencia, si fuera acompañada de una cultura de cumplimiento de la ley. Así los reportes periódicos que se exigen a los partidos y candidatos nos darían un reflejo permanente de buenas prácticas. Pero ni existe esa cultura, pues como vimos en la parte de las sanciones, la mayor parte de ellas recaen sobre el incumplimiento de estos requisitos mínimos, ni tenemos la legislación apropiada, puesto que como reportan los coordinadores del mencionado libro, existen enormes vacíos legales, imprecisión legislativa y falta de claridad en muchos casos.

Pero también se impone un cambio de rumbo en este desafío. No se trata sólo de pensar en soluciones punitivas que en todo caso tendrían efectos correctivos e inmediatos, si dieran buenos

resultados. Se requiere además atacar el problema desde la raíz, y la raíz está en nuestra cultura misma. Por ello, una política de educación cívica orientada a promover los valores y prácticas democráticas y la creación una nueva cultura de respeto y cumplimiento de la ley, sería una solución a largo plazo. Y si se acompaña de incentivos morales y materiales, para quienes voluntariamente cumplen con sus obligaciones y son respetuosos de la ley, no habrá que esperar mucho tiempo para ver resultados positivos.

6. Transformaciones o reformas para impulsar el mejoramiento de la transparencia

Como decíamos anteriormente, la rendición de cuentas va acompañada de la transparencia. Si estamos mal en el tema de la rendición de cuentas, no podemos esperar un mejor escenario en este terreno. Cuales serían entonces las transformaciones o reformas a impulsar para mejorarla.

En el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales conocido por sus siglas en inglés como NDI, se ha trabajado bastante en este sentido. Producto de ello son varios instrumentos y herramientas elaboradas a partir de profundas reflexiones sobre el tema, pero más que todo valorando las prácticas y conductas de los principales actores. Así, con Transparencia Colombia y la autoría de Delia Ferreira Rubio, se elaboró un documento llamado “Nueve claves de transparencia y apertura informativa para partidos políticos”²³.

También con Transparencia Colombia, el NDI trabajó una herramienta bastante práctica denominada *Cuentas Claras*; este aplicativo se ha implementado con bastante éxito y las

23 Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, Núm. 594. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de los Estados Americanos, Universidad Nacional Autónoma de México. México, primera edición: 20 de junio de 2011. ISBN 978-607-02-2355-6.

autoridades electorales reportan que hasta el 30 de noviembre de este año, 65.864 candidatos, enviaron su informe. Sin dudas el éxito de este programa se debe a que: “La Resolución 1044 (del 25 de Agosto de este año) emitida por el CNE, obligaba a los candidatos, a las gobernaciones, a las alcaldías de ciudades capitales y a los promotores del voto en blanco, a presentar sus cuentas. La sanción contempla multas cuyo valor no será inferior a nueve millones ni superior a 98, de conformidad con la gravedad, eximente y atenuante de la infracción cometida”, explicó Joaquín José Vives, presidente del CNE. Uno de los atractivos de la herramienta es que permite al público ser parte de esa auditoría ciudadana inmediatamente: “La aplicación ha sido excelente, porque permitió que los ciudadanos vieran en tiempo real la rendición de los informes a través de la web por parte de las propias campañas”, explica Alberto Martínez Blanco, director del Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas del CNE”²⁴.

Ya con anterioridad Erica Breth y Julian Quibell habían creado “*El triángulo de las mejores prácticas de los partidos eficaces*”, cuya masiva difusión se ha realizado con éxito en más de sesenta países alrededor del mundo.

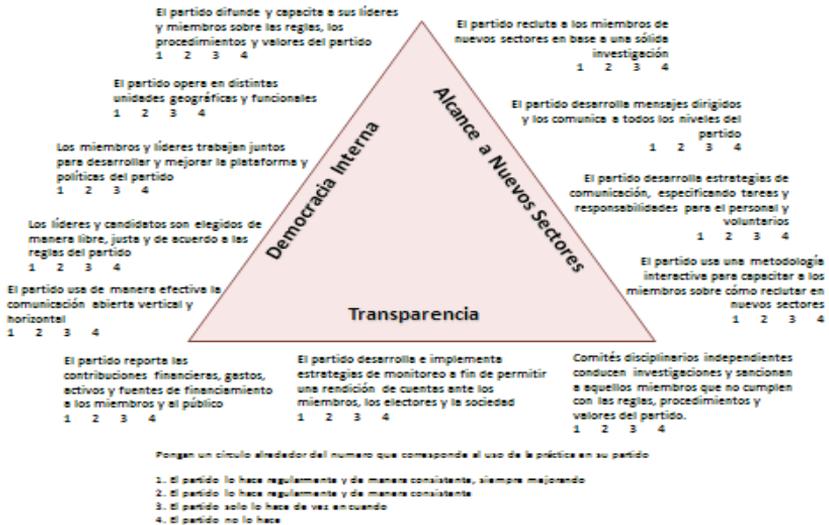
En ambos documentos se destaca la necesidad de fortalecer la muy debilitada confianza de los ciudadanos hacia los partidos políticos, enfatizando en los beneficios que trae a los partidos el ejercicio de una política de transparencia constante y consistente.

En las “Nueve claves” decimos: “Los partidos pueden dar el primer paso en ese camino sin esperar más reclamos ni cuestionamientos desde la ciudadanía. Pero la restauración de los puentes de la representación sólo podrá consolidarse en un trabajo con la sociedad, que permita reconstruir los acuerdos éticos fundamentales que hacen a una cultura política

24 Semana.com. Domingo, 04 de diciembre de 2011. <http://www.semana.com/politica/elecciones-quienes-tienen-cuentas-claras/168404-3.aspx>

democrática, plural y participativa. Sólo cuando se haya reconstruido ese clima social, la transparencia será un activo diferenciador, una ventaja competitiva para los partidos y un imperativo de la forma de hacer política”²⁵.

Insistiendo en los beneficios desde el Triángulo se afirma: “La transparencia permite a los partidos actuar según sus valores, mejorando la calidad de los líderes y miembros del partido que creen y actúan de conformidad con dichos valores y misiones. La transparencia ayuda a combatir la corrupción, aclarando las reglas y ofreciendo mecanismos disciplinarios para sancionar el comportamiento no ético o corrupto. La transparencia mejora la confianza pública y la percepción de los partidos. Al aumentar la transparencia, los partidos pueden recibir más votos y dirigir sus fondos hacia actividades partidarias, y no para pagar multas ni para enriquecimiento personal”²⁶.



25 “Nueve claves. Por la recuperación de su papel en la construcción de la democracia del siglo XXI”. NDI, Calle 69 A # 4-88 Oficina 401 Teléfono: (57) 1 2490093. Fax: (57) 1 3254025. Bogotá D.C. ndicolombia@ndi.org.

26 “Triángulo de las Buenas Prácticas”. NDI, Semáforos Enitel Villa Fontana, 1 c. al Este, 1 c. al Norte, Edificio OPUS II Primer piso. Tel: (505) 2278-0448, Managua, Nicaragua. www.ndi-nicaragua.org.

En cuanto a las “Nueve claves” considero que es oportuno al menos enunciarlas por la visión integral que dan sobre la transparencia.

- 1. Implemente mecanismos que garanticen apertura informativa e integridad.** Un partido político que tome la decisión de trabajar en un marco de transparencia debe tener en cuenta que apertura informativa e integridad son el eje de la transparencia en los partidos políticos y dos caras de una misma moneda.
- 2. Rinda cuentas: quien ejerce el poder y toma decisiones en representación de otros está obligado a hacerlo.** La rendición de cuentas es uno de los pilares que sostiene cualquier relación de representación, sea ésta privada o pública.
- 3. Trascienda la normatividad jurídica y trabaje con la ciudadanía por una nueva cultura política.** Es menester, además, un verdadero compromiso de los actores políticos y de la ciudadanía toda en la construcción de nuevos consensos básicos y nuevos modos de hacer política. Sin ese compromiso podremos seguir adelante con los experimentos de ingeniería legal y constitucional, pero no lograremos un verdadero cambio del perfil de las prácticas políticas.
- 4. Instale en el partido –autoridades, funcionarios y candidatos– una cultura de transparencia, apertura y control.** La construcción de una verdadera cultura de transparencia en la vida interna partidaria exige una actitud constante de ejemplo por parte de la cúpula dirigente que muestre coherencia entre el discurso y la acción. En ocasiones, las organizaciones instrumentan reglas y estándares de transparencia pero los relegan a los espacios burocráticos, dejando espacio para las viejas prácticas de ocultamiento y secreto, generándose así señales contradictorias que terminan minando la posibilidad de “normalizar” una cultura de transparencia.

- 5. Aplique principios y buenas prácticas de orden, racionalidad y transparencia en el manejo de los recursos económicos.** La transparencia en cuanto al origen y destino de los fondos facilita el control y genera incentivos para el correcto manejo de los fondos. Esto es importante porque, en ocasiones, las posibilidades de los partidos de ejercer control sobre las finanzas propias y de las campañas de sus candidatos son limitadas.
- 6. Implemente principios de circulación de información y transparencia en todos los mecanismos de decisión partidaria.** Es importante también que los procesos de gestión y toma de decisión del partido sean transparentes, faciliten la participación y deliberación de las autoridades correspondientes y se divulguen adecuadamente entre los miembros. Para conseguir esta circulación de información es menester superar algunas costumbres o tradiciones en la acción partidaria que fomentan el secreto y la opacidad como condición de acumulación de poder interno y control de las estructuras partidarias.
- 7. Cree sus propios órganos y mecanismos de control, fiscalización y sanción.** El control de los partidos se desarrolla en dos ámbitos: el externo, correspondiente a los órganos estatales encargados de la aplicación de las leyes de partidos y de las que regulan los procesos electorales; el interno, a cargo de órganos que forman parte de la propia estructura partidaria. Los principales hallazgos de dichos órganos deben ser conocidos por la ciudadanía.
- 8. Disponga en medios modernos información pública veraz, completa, oportuna, accesible y relevante.** Hoy, las nuevas tecnologías han permitido superar aquellos procesos burocráticos o por lo menos los deja para el acceso a información muy específica. Apertura informativa significa hoy la utilización de internet, que permite un acceso gratuito o muy barato, generalizado –aún en contextos de brecha

digital-, sencillo y permanente. Internet ha permitido saltar las barreras procesales en materia de acceso a la información y ha favorecido la accesibilidad de la información.

- 9. Comprométase de manera real y efectiva con la coherencia entre el discurso de transparencia y la acción.** La consolidación de una cultura de la transparencia es consustancial con la idea de democratización de los partidos. La democracia interna partidaria es impensable en un contexto de secreto y opacidad en la gestión, de falta de circulación de la información, de ausencia de respeto por las reglas establecidas, etc. La democracia interna no se limita a la realización de elecciones periódicas de autoridades, implica deliberación, debate y control de agenda y la única forma de hacer efectivas estas actividades es a través de la circulación de la información.

7. Conclusiones

Como sabemos, la equidad es una forma correctiva de la justicia (justicia distributiva según John Rawls), porque al tener la ley carácter general se hace necesario adaptar el mandato normativo a las circunstancias concretas del caso específico. Así lo justo y lo equitativo son lo mismo, sostiene Aristóteles, quien además afirma: “La naturaleza misma de la equidad es la rectificación de la ley cuando se muestra insuficiente por su carácter universal”.

Uno de los preceptos de este XV Curso, sostiene que: “El concepto de equidad no corresponde necesariamente a lo que es equitativo...”, con lo cual estamos de acuerdo, porque donde todos los contendientes tienen que ser iguales o se deben asegurar iguales resultados, se anula la esencia misma de la competencia.

- 1) De tal suerte que una primera y gran conclusión, es que *las garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política* constituyen un conjunto de esfuerzos orientados a crear condiciones de competitividad en base a la igualdad de oportunidades, con reglas claras y estándares iguales para los contendientes, sin que la posibilidad de un financiamiento público, privado o mixto inequitativo o sin regulaciones, permita ventajas de un contendiente sobre otro.

En ese línea de pensamiento, la limitación de los aportes privados, la asignación de fondos públicos según el grado de representatividad de las fuerzas políticas, la prohibición de políticas estatales con fines clientelares, entre otras, sean las garantías del blindaje de un sistema electoral democrático y transparente. Y a la vez de que garantizan la equidad en la contienda, evitan los riesgos de caer en una plutocracia, cada vez más inminentes.

- 2) Observamos una tendencia dominante de otorgarle a los Organismos y Autoridades Electorales la función de control y aplicación de las normas relativas al financiamiento político. También se observa una marcada orientación a involucrar a las entidades contralores y fiscalías electorales, como coadyuvantes de los órganos electorales. Ignorando en varios casos a las organizaciones de la sociedad civil (incluyendo a los medios de comunicación) no obstante la destacada y profesional función que la mayoría de ellas ha desempeñado de los procesos electorales, tanto en la observación como en la auditoría de los mismos.

Una mayor y sistemática incorporación de las ONG que forman el *Acuerdo de Lima* sería una forma adecuada de corregir este vacío. El ejemplo de Colombia donde ONG nacionales con asistencia técnica internacional y el apoyo institucional de las autoridades electorales, lograron la sinergia suficiente para que una herramienta que en otros

países no solo habría sido ignorada sino también atacada por partidos y políticos opacos, demuestra palmariamente que cuando los actores principales y secundarios del proceso electoral, deciden trabajar por darle a sus electores un sistema justo, libre y transparente, es posible encontrar los mecanismos apropiados y los consensos necesarios para hacerlos funcionar.

- 3) En un listado no taxativo de las deficiencias identificadas en esta materia en los países examinados, podríamos enumerar las siguientes:
 - a) Hay dispersión de los cuerpos normativos y/o ausencia de regulación.
 - b) Carencia de atribuciones y recursos para los organismos de control.
 - c) Falta de independencia de varios de los organismos electorales que ejercen el control, dada su naturaleza partidista.
 - d) La activación de los mecanismos de control se realiza básicamente por medio de la denuncia.
 - e) El régimen de sanciones aunque gradualizado, es de carácter correccionalista.
 - f) No existen estímulos que promuevan el cumplimiento voluntario de las normas.
 - g) Falta darles mayor responsabilidad a los organismos de control interno de los partidos políticos y regular la participación de las ONG especializadas.
- 4) En cuanto al Istmo centroamericano, comprobamos que se encuentra en un estadio relativamente avanzado de integración, que sin alcanzar aun los niveles deseados

después de la firma del Protocolo de Tegucigalpa de 1991, sí contiene una infraestructura institucional suficientemente capaz de formular y aplicar políticas públicas que conllevan a la implementación de medidas supranacionales. Lo hemos visto en materia de migración, seguridad pública, aranceles, medioambiente y últimamente en materia de lucha contra la corrupción.

La Declaración de Guatemala firmada en el marco de la 12ava. Conferencia Internacional Anticorrupción que se celebró en Guatemala el 15 de noviembre de 2006, contempla compromisos para mostrar resultados reales en la lucha contra la corrupción para el 2010 (plazo vencido) en la región centroamericana. Fue suscrita por los Jefes de Estado de los países miembros del SICA.

Este importante instrumento consigna en su numeral 12: *“Promover la adopción de las normativas que establezcan sistemas de control para el financiamiento electoral y político”*. Y demanda de “las instancias de transparencia y anticorrupción de los Estados, en coordinación con la SG-SICA, que monitoreen la implementación de los compromisos asumidos en esta Declaración”.

Es decir, más allá de las legislaciones nacionales, se ha creado un marco jurídico-político institucional que abre nuevas avenidas para el fortalecimiento de los órganos de control encargados de aplicar las normas en aquellos casos en los cuales se transgredan reglas y principios que regulan el régimen de financiamiento político.

Este avance sustantivo, deberá acompañarse de mecanismos procesales que le impongan acción a la idea. He ahí una tarea propia de las organizaciones de la sociedad civil y los partidos políticos que abogan por la equidad y transparencia financiera en los procesos electorales.

La lucha por la vigencia en el derecho interno de cada Estado, es el desafío inmediato a fin de construir los mecanismos de funcionamiento efectivo, para que esta declaración no quede, como muchas otras, entre la colección de piezas de literatura política y de buenas intenciones.

- 5) El sistema interamericano en la Carta Democrática establece en su Artículo 5: “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”. Y en la resolución AG/RES. 2195, aprobada en la cuarta sesión plenaria de la OEA celebrada el 6 de junio de 2006, consigna: “Resolución 3. Alentar la transparencia en el manejo de los recursos de los partidos políticos, la lucha contra la corrupción y el tráfico de influencias, y la promoción de igualdad de oportunidades entre los militantes de los partidos políticos”.

Es decir que no hay ninguna duda del derecho congénito de los partidos al financiamiento en cualquiera o en todas sus formas, pero bajo una normativa regulatoria que garantice la equidad en la contienda electoral para que todos los actores gocen de igualdad de oportunidades al momento de competir.

- 6) Una de las formas más inequitativas que se presenta generalmente en todos los torneos electorales, es el uso de los programas, recursos y bienes del Estado por parte de los candidatos a la reelección o de los partidos gobernantes. Esta inequidad que sin duda otorga ventajas enormes a los candidatos y partidos gobernantes, se puede corregir y de hecho hay un buen ejemplo en México que vale la pena relatar.

De cara a las elecciones de julio de 2006, en México se integró el 23 de noviembre de 2005, con 12 académicos

y expertos en temas electorales y de política social, un organismo llamado Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales. Esta iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, buscaba evitar el uso electoral de los programas sociales. El Alto Consejo presentó 10 recomendaciones para evitar que los programas sociales fueran utilizados con fines proselitistas en el proceso electoral federal 2006 en beneficio de cualquier partido político.

También exhortó al Gobierno Federal a cumplir con: (i) Las reglas de neutralidad emitidas por el IFE para que todos los servidores públicos de este país, empezando por el Presidente de la República, se abstuvieran de realizar campañas publicitarias o promoción de programas de obra pública o de desarrollo social a cambio de la promesa del voto; ii) Leyes, Acuerdos y Decretos del gobierno federal que blindan y transparentan los recursos de los programas sociales; (iii) Los procedimientos de procuración de justicia penal electoral de manera expedita, contribuyendo con esto a una efectiva cultura de la legalidad y de la denuncia

Sobre la vulnerabilidad político-electoral de los programas sociales federales el Alto Consejo se concentró en 8 programas seleccionados con base en un conjunto de criterios objetivos. Así, se seleccionaron los siguientes programas federales: Oportunidades, Tu Casa, Hábitat, IMSS-Oportunidades, Seguro Popular, Procampo, Apoyos Directos a la Comercialización y el Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas.

Estos programas fueron analizados a partir de seis ejes temáticos: (i) Selección de beneficiarios y criterios de elegibilidad; (ii) Cumplimiento de compromisos y corresponsabilidad, (iii) Coordinación interinstitucional, (iv) Entrega de beneficios, (v) Mecanismos de control y participación social, y (vi) Transparencia y acceso a la información pública.

El éxito de la iniciativa se debió en buena parte al compromiso gubernamental a través de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL, de participar en dicho programa aceptando con carácter vinculante las recomendaciones del Alto Consejo. Esta buena experiencia está por repetirse de cara a las elecciones del próximo año 2012, con la buena noticia que en esta ocasión además del PNUD también participará Transparencia Mexicana.

- 7) Para terminar quiero concluir coincidiendo con el postulado de los organizadores del Curso cuando afirman que: “es evidente que la equidad, refiriéndose a un contexto en el cual deben de existir iguales oportunidades para todos, no busca la maximización de los derechos para las categorías vulnerabilizadas sino la garantía de estándares mínimos para que todos los contendientes participen siguiendo las mismas reglas en un contexto que, retomando una expresión anglosajona definimos ‘*leveled playing field*’” la cual podemos traducir libremente como una *cancha de juego nivelada*.

8. Epílogo

Hace más de una década América Latina decidió romper con una filosofía política y económica que llevaba el sello del Consenso de Washington y comenzó a elegir gobernantes alejados de dicha doctrina. Por haberse realizado mediante las formas democráticas, dentro de la institucionalidad de los Estados y siguiendo los causes electorales, a esta transición se comenzó a llamar la primavera democrática de América Latina.

Los resultados son mesurables y nos los relata el último informe de Latinobarómetro así: “En esta primera década del siglo, América Latina experimenta por primera vez en su historia, un crecimiento económico sostenido por seis años

consecutivos con todos los países en democracia. Seis años no es un período largo de tiempo, pero es mucho más de lo que nadie tiene recuerdo. Por primera vez se acumula, se sostiene, se prevé, se planifica, se estabiliza el empleo, en otras palabras se ve un horizonte más allá del ‘mañana’”.

Pero las buenas noticias en la economía no corresponden a la frustración con la política, con los políticos, con los partidos políticos. Una ciudadanía más educada, mejor alimentada y con expectativas mayores está atenta y participe de los grandes eventos políticos y electorales. Y no está satisfecha. El mismo informe recoge ese sentimiento: “Al no sentirse los ciudadanos representados por el sistema de partidos se produce una dispersión en muchos casos mucho más allá de lo razonable, de los grupos que intentan representar, que lejos de ser un síntoma de anarquía, es un síntoma de demanda democrática y de cambios por la vía de las reformas y no de la revolución”.

Por tanto, la pelota está en la cancha de los políticos, ellos tienen los medios, los recursos para cambiar de rumbo. Los pueblos tienen la paciencia y la sabiduría para saber cuándo actuar. Parafraseando a Mario Soares²⁷, para terminar, digo que no podemos saludar la primavera árabe si la nuestra se puede marchitar porque los políticos no actuaron correctamente y en el momento oportuno... *que es hoy*.

Managua, 5 de Diciembre 2011

27 Mario Soares. Manifiesto CAMBIO DE RUMBO. Diario El PAIS, España 25 de Noviembre de 2011.

Democratización interna de los partidos políticos y equidad

*Rotsay Rosales**

Muchas gracias Fernando y muy buenos días amigas y amigos. Gracias particularmente a CAPEL por invitarme a este XV Curso de Elecciones y Democracia.

En las últimas décadas los procesos de cambio han afectado a todas las instituciones de la democracia representativa y, en particular, a los partidos políticos que han sido emblemáticos de este tipo de gobierno.

Los cambios más importantes se refieren fundamentalmente a su funcionalidad, legitimidad y representatividad. Los partidos siguen siendo aún indispensables, a mi juicio, para la formación de gobiernos en democracia, pero esto no significa que sean las exclusivas, únicas o monopólicas instancias de mediación, movilización, socialización política y representación de intereses en las sociedades contemporáneas. Diversos enfoques teóricos, como los llamamos en Ciencias Sociales, o doctrinales, como lo llaman en Derecho, coinciden en vincular estrechamente a la democracia y a los partidos políticos. Lo cierto es que los regímenes democráticos no existen en ausencia de elecciones y las elecciones son tradicional, legal y formalmente, así como de manera práctica, activadas por esas organizaciones de representación llamadas partidos. He aquí, quizás, la primera razón de la importancia de su vigencia. Hasta la fecha no conocemos ninguna experiencia histórica, empírica,

* Transcripción de la ponencia de Rotsay Rosales en el XV Curso de Elecciones y Democracia de CAPEL.

relativamente exitosa, que prescinda de los partidos políticos en los procesos electorarios y mucho menos si estamos hablando en democracia. Esta valoración también está arraigada en el imaginario colectivo latinoamericano. Por ejemplo, los estudios de opinión pública continúan mostrando que a pesar de la erosión en el apoyo, la ciudadanía acepta, quien sabe si a regañadientes, la existencia de los partidos políticos para la supervivencia democrática.

Podemos ver en estas filmas, por ejemplo, y lastimosamente no están muy claras, el último Latinobarómetro que hace un recorrido de la tendencia de la legitimidad de los partidos políticos desde 1997 a la fecha, al año 2011. Notamos que en la gran mayoría de los países de América Latina, el 58% sigue considerando que no puede haber democracia sin partidos políticos y la gran mayoría de los países de América Central (cuando hablo de Centro América incluyo también a República Dominicana), se encuentran por encima del promedio, o cercano al promedio latinoamericano.

En la siguiente filmas también notamos que hay una aceptación mayoritaria en América Latina, a pesar de esto que estamos hablando, de que sin Congresos tampoco puede haber democracia y los Congresos están básica o mayoritariamente conformados por los partidos políticos.

Sin embargo, la situación actual de los partidos es calificada como crítica o decisiva. A pesar de estos indicadores o datos, podemos decir que los partidos están en esa situación. Se advierte que los partidos deben adaptarse, evolucionar y superar la crisis o seguir en la peligrosa ruta de la deslegitimación, disfunción y virtual desaparición.

Coincido en general con estos enfoques, estas apreciaciones, no sólo con el diagnóstico sino también con la terapia, que indica que los cambios conllevan retos que deber ser asumidos y solventados por los partidos políticos.

Veamos al respecto también este otro gráfico en donde se nota la erosión. A pesar de la aceptación y el reconocimiento de que sin partidos y sin Congreso no hay democracia, también se nota, simultáneamente, que hay una erosión en la confianza y en la legitimidad en los partidos políticos. De hecho es interesante el reto que representan estos datos para todas las instancias de representación política, formal e institucional, o sea, los poderes legales. Nótese cómo en la mayoría de los países de América Latina, los partidos políticos y los Congresos y Parlamentos mantienen promedios y porcentajes de aceptación bastante bajos.

Y quizás, más peligroso que esto, anotación aparte, es que hay una gran cantidad de instituciones (entre comillas), que representan en realidad poderes fácticos dentro de la democracia. Acordémonos que los poderes fácticos pueden ser legales o ilegales. En este caso se están visibilizando los poderes legales, pero también hay poderes fácticos, sin duda.

Considerando este marco general de la situación de los partidos políticos, voy a exponer a continuación, y brevemente, algunas reflexiones de la relación entre el desafío del fortalecimiento o mejoramiento partidario y la constitución de condiciones de equidad en los procesos electorales, ilustrando esta relación básicamente en tres dimensiones de la vida alterna partidaria, en la transparencia, petición y rendición de cuentas y democracia interna y esperando, por supuesto, que estas reflexiones sean útiles para los efectos del curso.

Quizás lo primero que habría que exponer y preguntarse es precisar qué, cómo, y sobre todo cuánto deberían cambiar los partidos políticos. Estas preguntas han hecho reverdecer los estudios de la vida y de la estructura interna de los partidos y su análisis como organizaciones. Si hoy se reconoce que parte de los principales problemas de las instituciones de participación y representación política es que son menos representativas e inclusivas, estos enfoques propugnan por los valores democráticos de mayor pluralismo e inclusión y rendición de cuentas, de modo que sean asumidos como retos ineludibles que deben afrontar e

incorporar los partidos políticos. Nos preguntamos al respecto por dónde comenzar.

La política y el derecho comparado parecen iniciar por donde indica el ideario democrático (entre comillas), o sea, por los procedimientos y las reglas del juego. Esto significa apostar a una visión igualmente minimalista de ciudadanía. Dos áreas típicas donde se pretende concretar estos lineamientos en los partidos políticos y en el régimen electoral son:

En primer lugar, la inclusión de grupos poblacionales tradicionalmente excluidos o marginales de los procesos de toma de decisiones a lo interno de las estructuras de dirección partidaria y en los cargos de elección popular. Ese es un primer ámbito tradicional. Este primer ámbito es popularmente conocido como las cuotas de representación política fundamentalmente, tanto en las autoridades partidarias como en los cargos de elección popular.

Y la segunda es la intervención directa del sistema electoral, en términos amplios, para generar condiciones en que la competencia entre partidos sea menos desigual.

Podemos verlo en esta filmina. Nótese que el mismo término de equidad, y es algo que hemos venido reflexionando desde la convocatoria de este curso, la equidad supone el reconocimiento de la desigualdad, pero lo que la soslaya, a mi juicio, es la renuncia o, al menos, la postergación de la igualdad y eso hay que decirlo con toda claridad.

Tal y como se ha definido en este curso, y lo digo textualmente: “Lo que interesa es crear las condiciones para tener una oportunidad igualitaria de participar en la contienda, más que compensar condiciones de desigualdad”. Esa es la definición operativa que tenemos de equidad para el curso. Por eso, repito, en síntesis de lo que se trata es, pareciera, de la búsqueda de igualdad de oportunidades vía derecho, una versión muy rousiana, dicho sea de paso, y de esta forma avanzar gradualmente hacia la utopía

de una competencia electoral y política menos discriminatoria donde ya no hagan falta la imposición de normas jurídicas, pues la praxis nos irá haciendo más igualitarios. Como decíamos en Costa Rica, “más igualíticos”, de algún modo. Esa es la visión de equidad que subyace a esta definición.

¿Cuál es mi punto de vista al respecto? Ante esa perspectiva o posibilidad me confieso cauteloso, ansioso y hasta escéptico. Pero ese escepticismo no se deriva de la nada, o de un pesimismo existencial, sino que se sustenta fundamentalmente en los avances tan incipientes y débiles todavía, que los partidos políticos centroamericanos han logrado efectivamente hasta la fecha para que la equidad se constituya en un valor operando a lo interno de estas organizaciones partidarias.

Veamos rápidamente algunos hallazgos y conclusiones que pueden reforzar este escepticismo mío y lo voy a repasar, derivadas estas reflexiones, de los propios estudios de investigación aplicada de IIDH-CAPEL que hemos desarrollado en el marco del proyecto “Fortalecimiento de partidos en América Latina”.

Voy a ordenar esta exposición de hallazgos en dos grupos: primero, lo que podríamos llamar las buenas noticias, cinco buenas noticias; y posteriormente y en contraste vamos a hablar de seis malas noticias.

Primero las cinco noticias que podríamos considerar positivas.

Primero, las reformas organizativas o institucionales y las disposiciones internas, estatutarias, orientadas a ampliar la democracia y transparencia interna de los partidos políticos en Centroamérica están condicionadas. Cuando hablamos de “condicionadas” decimos influidas, inducidas, compelidas de algún modo, promovidas por normas y disposiciones jurídicas derivadas de ordenamientos supra partidarios, o sea, por normas nacionales, constituciones y leyes. Esto significa que las reglas del juego sí, efectivamente, impactan e inciden en lo que en la

práctica ha sucedido, acontece actualmente y pueda suceder en el futuro en estas tres dimensiones de la organización partidaria. A pesar de la relativa autonomía organizacional de los partidos políticos en Centroamérica, estos son afectados de algún modo por y con las reglas del juego. Aunque nos mostremos escépticos con el Estado de Derecho, lo cierto es que las reglas del juego de algún modo sí inducen a la democratización y a la equidad en la competencia electoral.

La segunda buena noticia. En la actualidad las ciudadanas y los ciudadanos centroamericanos muestran un interés mayor y demandan de los partidos políticos avanzar en inclusión, pluralismo y rendición de cuentas. Cuando hablamos de la presión ciudadana, estamos hablando del pueblo, de las organizaciones sociales, de la sociedad civil, cualquier categoría que queramos utilizar. La presión ciudadana ha contribuido a posicionar estos temas recientemente en las agendas partidarias y hay que reconocerlo así. Así mismo, con frecuencia, las propias dirigencias de los partidos mencionan el papel de la presión externa que tienen los medios de comunicación colectiva. Sin embargo, para las dirigencias, los partidos políticos no sólo han actuado reactivamente, sino que han tomado algunas decisiones y han ejecutado algunas acciones para democratizarse y para mejorar en la transparencia interna también como otro producto de la vía de la voluntad política o de la voluntad por auto transformarse internamente. Así es que no sólo el pueblo (comillas), o la sociedad civil y los medios de comunicación, sino que las dirigencias partidarias reconocen que también hay mucha voluntad interna para cambiar y adaptarse.

Tercera buena noticia. Podríamos verla así. Un tema donde podríamos sentirnos un poco más optimistas es en los leves avances, y quién sabe si firmes, perdón otra vez por mi escepticismo, en la representación y participación política de las mujeres, pero se trata de un avance inducido, forzado y no necesariamente tomado con buen gusto, especialmente por nosotros los hombres. Resultado de los efectos de la legislación, fundamentalmente, y de las normas jurídicas nacionales y

partidarias. Sin embargo, a pesar de que es una buena noticia, a mí me interesa ver estos datos que son del año 2009, todavía no han pasado las elecciones del 2010 y podemos encontrar aquí algunos datos interesantes de la participación política o de la representación política en los Congresos latinoamericanos. Aquí los países que son bicamerales están sumando la representación en las dos cámaras y los que son unicamerales pues obviamente sólo en esa cámara. Nótese que es interesante ver en estos cuadros de Mark Rice que países como Argentina o Costa Rica, y los países que han tenido mayor avance en la representación, están fundamentalmente asociados a la aprobación en la legislación nacional de una ley de cuotas, o sea, volvemos a la tesis dicha en el punto uno: finalmente las reglas del juego compelen de algún modo a la participación política de las mujeres. Tengo entendido que también hay aprobación de este tipo de leyes, o marcos existentes así, en Bolivia y en Ecuador. La Comisión de Reformas Electorales recientemente en Panamá ha recomendado la paridad también. En Costa Rica existe la paridad desde el año 2009. Aquí podemos notar también como se ha incrementado la participación política de las mujeres en los países centroamericanos, incluida República Dominicana, y aumenta fundamentalmente en los países que tienen marcos jurídicos que los promueven.

En la mayoría de los países latinoamericanos, ésta sería la cuarta buena noticia. Se brinda a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatal o privados (ya no estoy sólo hablando de Centroamérica, estoy hablando de toda América Latina), aunque hay un claro predominio de otorgar esta facilidad a los medios de comunicación del Estado como es el caso panameño, si mal no recuerdo, del SERTV. Algunos países como Brasil, Chile y más recientemente México, han legislado para prohibir la compra privada de espacios públicos. El argumento a favor de esta medida consiste en la necesidad de equilibrar la balanza de la competencia electoral, o sea, la búsqueda de mayor equidad y evitar el poder excesivo de los medios de comunicación. Eso es lo que se argumenta. Sobre

todo en la época actual en que la mayoría de las campañas se desarrollan mediante el uso masivo de la televisión.

La quinta y quizás última buena noticia es que la mayoría de los países latinoamericanos ya establecen restricciones al origen de las contribuciones privadas y al monto máximo permitido, o lo que llamamos comúnmente al tope. Ya se establecen regulaciones al respecto. Con respecto al origen, digamos que la tendencia predominante es a prohibir las fuentes extranjeras, anónimas y de contratistas del Estado, como se puede ver en la filmina anterior. La mayoría prohíben las donaciones anónimas y extranjeras. Pero quiero aquí llamar la atención de casos como Costa Rica en la reforma del año 2009, por ejemplo, y tengo entendido que Panamá también recientemente, se separan de esta tendencia regional, porque han quitado las restricciones o el tope máximo a las contribuciones privadas. Ahora veamos seis noticias no tan buenas o malas.

Primero. En los países centroamericanos y en sus partidos políticos todavía subsiste una enorme dependencia hacia los liderazgos personales y eso todavía se acentúa más en el ámbito local o sub nacional.

Segunda. Los partidos políticos, esto no es ninguna novedad, actúan básicamente como maquinarias electorales. La gran mayoría de nuestros países de Centroamérica tienen escasa, paupérrima diría yo, actividad extra electoral y carecen de actividades como capacitación política permanente.

Tercera. También hay problemas graves en los programas sistemáticos de reclutamiento y de renovación de cuadros. En la mayoría de nuestros países, además, no hay fiables registros de membresía, de simpatizantes o de militancia. En el mejor de los escenarios estos registros están desactualizados, sub o sobre dimensionados incluso en países de larga tradición de organización electoral como en el caso de Costa Rica.

La cuarta mala noticia tiene que ver con que más allá del tema de la representación política de las mujeres, en la dimensión de la democracia interna se notan leves y dispares avances en toda la sub región. Por ejemplo hay mínimos avances en la representación de grupos étnicos, de jóvenes y aún menos representación política de las personas con discapacidad salvo casos aislados como el del PASE en Costa Rica o el de la gestión que llevó adelante la legisladora Dayana Martínez en Honduras, pero son, repito, más bien excepciones que confirman esta regla.

Quinta mala noticia. Hay enormes vacíos en general en la promoción de una cultura de petición y rendición de cuentas. Yo creo que eso no va a cambiar si no cambiamos en todos nuestros ámbitos vitales y en la forma en cómo nos involucramos en la cosa pública, no sólo en lo interno de los partidos políticos sino como una actitud y conducta cotidiana de nosotros como ciudadanos y ciudadanas en regímenes democráticos. ¿Qué tanto exigimos cuentas al interior de los partidos políticos y qué tanto lo hacemos primero como ciudadanos? Sobre este punto me confieso particularmente escéptico.

Y sexto. Es evidente que una intervención del Estado de Derecho para procurar mayor equidad alimenta la polémica sobre el principio de la auto regulación partidaria. Hasta dónde, se preguntan los partidos y nos preguntamos todos, hasta dónde intervenir en la vida interna, auto organización y auto determinación de la voluntad de los partidos políticos. Es previsible que la mayoría de los integrantes de los partidos defiendan la posición de la mínima imposición externa, al menos hasta que se sientan afectados y pidan ayuda.

Entonces, ¿qué hacer? y con esto voy concluyendo. Vinculado a lo dicho en las malas noticias es notorio que el análisis de la cultura política intrapartidaria es indispensable y lo estamos sub estimando en los procesos de reingeniería electoral en Centroamérica. En los partidos políticos en nuestra sub región prevalecen normas, prácticas y actitudes que provocan retrasos u obstáculos para los avances en institucionalización, democracia

y transparencia interna. Los objetivos que se logren alcanzar en estos tres temas dependen en gran medida del trabajo que se haga en la formación, educación, capacitación política y partidaria. Se estima como necesario y urgente, más allá de instrumentos, mecanismos y normas jurídicas, la conformación de una nueva cultura que supere situaciones y conductas contraproducentes para mejorar la democracia y la transparencia, pero que no obstante, están muy arraigadas como costumbres. A mi juicio, aún prevalecen conductas y mecanismos informales internos que tienen una influencia decisiva en el cambio y orden político y que actúan como dispositivos de una relativa autonomía organizativa y de adaptación partidaria.

Me parece que, lamentablemente, Centroamérica hoy por hoy es un ejemplo contrario al evolucionismo lineal que dicen, en el que hemos llegado a la etapa de la consolidación democrática. Más bien deberíamos pensar si acaso hemos pasado de la segunda etapa del proceso de democratización. Acaso tenemos que revisar otra vez el concepto de instauración democrática antes de pensar de manera ilusa en la profundización y el mejoramiento de nuestras democracias. Los hechos recientes, y estoy hablando puntualmente del golpe de Estado en Honduras en el año 2009 o de los últimos procesos electorarios en Nicaragua quizás; hechos como éstos lamentablemente siguen revelando en la actualidad que en la mayoría de nuestros países la instauración se sostiene sobre pies muy frágiles. Nótese que nuestra subregión, Centroamérica, siendo la más pequeña del continente, es la más explosiva históricamente. Creo que eso es absolutamente indispensable para entender qué pueden hacer los partidos políticos hoy en nuestros países. Si partimos de una hipótesis o premisa de trabajo alejada de la realidad, como que la democracia está instaurada en nuestros países, yo creo que vamos por el camino equivocado.

En términos generales, Manuel Rojas Bolaños, por ejemplo, y yo, hemos coincidido con autores como Terry Linn y Carothers al entender a los regímenes en Centroamérica como regímenes híbridos, o sea, tenemos democracias formales,

reglas de juego instauradas, pero sustentadas en bases absoluta o mayoritariamente autoritarias y eso hace insostenible en sí la democracia como régimen político y a la equidad como posible vehículo aspiracional.

Es una suerte de mito urbano decir que los regímenes democráticos deben operar con partidos políticos democráticos. Lamentablemente nos damos cuenta de que esto no es necesariamente una premisa que se sostiene en la realidad. Debo decir aquí mi posición con base también en muchos de los estudios que hemos hecho. Para muchos casos, y no es la excepción Centroamérica y la región del Caribe, coexisten democracias formales con partidos políticos muy poco democráticos internamente.

Para finalizar, una pregunta de puro realismo político, pues en su respuesta quizás podríamos encontrar una estrategia de penetración para la equidad:

¿Qué importancia puede tener para los partidos políticos promover que el proceso de competencia electoral sea transparente, democrático y equitativo?

Ha de ser importante para los partidos en la medida en que sus esfuerzos de reforma interna para captar partidarios y votantes se potencien con un entorno nacional de competencia confluyente y no de obstáculo. Además es importante en la medida en que los resultados sean tanto favorables en términos electorales, como legítimos, claros y aceptados por toda la ciudadanía. De este modo es posible facilitar también el ejercicio del gobierno, la formulación y ejecución de políticas públicas, las funciones de control político y oposición y el cumplimiento de objetivos y promesas de campaña mediante acuerdos negociados con la oposición. Los avances que logren alcanzar los partidos políticos en democratización, equidad y transparencia internas no son perceptibles aún como valores en sí mismos, pero pueden contribuir a mejorar la representatividad, la percepción de

amplitud y pluralismo en la articulación de intereses, la claridad y la legalidad en la toma de decisiones y en la gestión pública.

En fin, es previsible que los partidos políticos apoyen reformas internas en tanto vean resultados positivos para la gobernanza y, consecuentemente, logren verse beneficiados en su legitimidad social que es justamente, y como dijimos desde el principio, uno de los principales elementos de la crisis actual.

El reto de los partidos políticos de Centroamérica, y probablemente más allá, tiene que ver con que se conviertan nuevamente, o logren recuperar, o se transformen en instituciones de representación que sean relevantes para la ciudadanía. ¿Qué significa ser relevantes? Que produzcan efectos en las expectativas que con respecto a ellos se tienen.

El hallazgo del proyecto del PNUD, el que se llamó en el año 2004 “Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas”, es que nunca hubo en la región latinoamericana más democracia que ahora, pero nunca ha habido más inequidad y más desigualdad, oh paradoja. Esto es una amenaza absoluta para la estabilidad democrática en nuestro continente y los partidos políticos, como instituciones emblema de esa democracia, necesariamente tienen que convertirse entonces en instituciones relevantes en donde la inclusión, el pluralismo y la transparencia deberían ser sin duda requisitos indispensables. Esa es la conclusión a la que llega, justamente, el mismo proyecto en su última actualización del año 2010 lanzando esta advertencia: “Si el ciudadano percibe que sus representantes políticos no promueven sus intereses y demandas, la democracia se debilita, pierde defensores y adeptos”. Así se entiende que una región que luchó arduamente por reconquistar su libertad hoy cuestione o desconfíe de las instituciones políticas como vemos en las filminas del Latinobarómetro. La crisis de representación afecta directamente la sostenibilidad democrática.

Muchas gracias.

Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales

*José Ángel Aquino R.**

La evolución de los procesos electorales en América Latina ha apuntado en los últimos años a la consolidación de una democracia electoral que tiene un apoyo casi unánime en todos los países de la región. Los diferentes estudios de investigación indican que los pueblos de la región prefieren el sistema democrático, aún cuando guarden diversas reservas y cuestionamiento a los rezagos históricos que éste presenta en nuestras sociedades.

Uno de los temas pendientes de la democracia latinoamericana es la construcción de procesos electorales que garanticen a los partidos y candidatos contendientes un escenario equitativo de oportunidades para acceder al poder. En ese orden resulta imperativo tocar un fenómeno que ha retornado a una parte considerable de los sistemas políticos latinoamericanos, que es el de la reelección presidencial. En qué medida esta circunstancia afecta la equidad en las campañas electorales y cuáles son las iniciativas que se han ido adoptando para minimizar su impacto negativo, son los temas fundamentales del presente ensayo. Partimos de la definición de reelección presidencial dada por Nohlen como el “derecho de un ciudadano/a (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica, de postular y de ser elegido una segunda vez (y punto) o indefinidamente, de manera inmediata o alterna,

* Es Magistrado Titular de la Junta Central Electoral de República Dominicana.

para el cargo de Presidente de la República” (Nohlen-Zovatto-Orozco-Thompson, 2007).

Democracia y equidad

El término democracia liberal designa a un sistema político que básicamente se sustenta en dos pilares: por una parte, la constitución del poder sobre la base de la participación de la población, y por otro lado la sujeción de ese poder a un estado de derecho que garantice las libertades individuales fundamentales. La participación del pueblo para la formación de la voluntad política, se hace en el marco de un “conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder” y que se denomina sistema electoral (Vallès-Bosch, 1997).

A la exigencia de un voto libre, secreto y directo; al presupuesto de que cada persona tiene derecho a un voto y que ese voto tiene un igual valor (*one person, one vote, one value*), se suma la exigencia de que los procesos electorales deben desarrollarse en un marco de equidad, o dicho de otro modo, que la equidad es un valor consustancial a la democracia liberal.

El término equidad viene del latín “*aequitas*”, de “*aequus*”, igual; del griego “*επιχειρία*”, que significa virtud de la justicia del caso en concreto. Es precisamente un griego, Aristóteles, uno de los primeros pensadores que reflexiona sobre el significado de la equidad en su conocida obra *Ética a Nicómano*, cuando después de definir la justicia según el principio de “dar a cada cual lo que le corresponde” (*suum cuique tribuere*), concluye que “lo equitativo es justo y mejor que una clase de justicia”, en la medida en que sustituye los valores absolutos de la ley por las necesidades del caso concreto.

Cuando hablamos de equidad en la democracia electoral, nos referimos al establecimiento de parámetros y mecanismos para generar mínimos de igualdad de oportunidades en el desarrollo de la competencia política. Para Norberto Bobbio, el principio de igualdad de oportunidades es uno de los fundamentos del Estado de democracia social. Este principio, de chances o punto de partida, implica “la aplicación de las reglas de justicia a una situación en la cual haya personas en competición entre sí para la consecución de un objetivo único, es decir, de un objetivo que no puede ser alcanzado más que por uno de los concurrentes” y “apunta a situar a todos los miembros de una determinada sociedad en las condiciones de participación en la competición de la vida, o en la conquista de lo que es vitalmente más significativo, partiendo de posiciones iguales” (Bobbio, 2009).

Para Giovanni Sartori, el principio de igualdad de oportunidades tiene dos rostros: la igualdad de acceso y la igualdad de punto de partida. Mientras la igualdad de acceso “quiere decir igual reconocimiento e igual capacidad lo que promueve una meritocracia”, la igualdad en el punto de partida quiere decir que “los participantes deben estar en iguales condiciones”. Es en esta última faceta que Sartori plantea que hay que crear condiciones para que exista una efectiva igualdad de hecho para hacer equitativa la competencia política: “la mano visible debe intervenir en materia de igualdad de punto de partida” (Sartori, 2000).

El planteamiento del tema resulta de crucial importancia, pues es precisamente la desigualdad y no la igualdad de oportunidades, lo que ha caracterizado históricamente a la lucha por el poder político, incluso en sociedades donde prevalece el sistema democrático.

El poder y la Teoría de las Élite

Las diferencias de clases en las distintas sociedades, han provocado estructuraciones sociales que se expresan de manera dramática al momento de producirse una contienda política. Al analizar este fenómeno, Gaetano Mosca acuñó el término de “clase política” a finales del siglo XIX, para referirse a las élites económicas, estatales, religiosas, militares o de otra naturaleza, que alcanzan el poder y tienden a perpetuarse en él sobre la base de sus condiciones privilegiadas. Mosca afirma que “en todas las sociedades existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La clase de los gobernantes (...) desempeña todas las funciones políticas, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él (...) En todos los países del mundo, los ricos siempre adquirirían más fácilmente que los pobres otros medios de influencia social como serían la notoriedad, la gran cultura, los conocimientos especializados, los grados elevados en la jerarquía eclesiástica, administrativa y militar” (Mosca, 1992).

La teoría de las élites continuó siendo objeto de análisis en el contexto de una sociedad democrática, llegando Michels a plantear su “ley de hierro de la oligarquía”, según la cual en la medida en que una organización, incluyendo el Estado, deviene más organizada, es cada vez menos democrática; es decir, la democracia se desnaturaliza en oligarquía. Otras tesis interesantes son las de Pareto, que habla de la “circulación de las élites” clasificando las clases gobernantes en zorros y leones; o las de Wright Mills, cuando plantea su crítica a la élite de poder (The Power Elite), configurándola en Estados Unidos como el complejo militar-industrial que con su visión unificada del mundo sojuzga al ciudadano estadounidense común.

Como contrapartida a estas afirmaciones, otros autores plantean que la característica de un gobierno democrático no es la ausencia de élites sino la presencia de muchas élites que compiten entre ellas por la conquista del voto popular

(Schumpeter); o como lo diría Robert Dahl, que la democracia tiende a una poliarquía (gobierno de muchos) en la cual múltiples élites compiten en el marco de un conjunto de reglas en la etapa electoral y la interelectoral (Dahl, 1992).

Mientras Sartori ratifica que la democracia es una poliarquía electiva, Bobbio califica como “falsa promesa de la democracia”, una sociedad donde se haya derrotado el poder de las élites, y donde el “poder invisible” haya sido sustituido por el “poder sin máscaras” (Bobbio, 1999).

Efectivamente, en las diferentes sociedades democráticas, aún en las que tienen mayores niveles de igualdad social, prevalecen grupos corporativos de gran poder económico e influencia social, que son determinantes al momento de producirse la competencia electoral. Más aún, la omnipresencia de los medios de comunicación que caracteriza la época actual, otorga ventajas naturales en la lucha electoral a los empresarios de estos medios, celebridades y “estrellas” de los programas de televisión, radio, o incluso a los nuevos líderes de las denominadas redes sociales, que utilizan estos instrumentos de opinión pública como pivotes de acceso al poder de ellos mismos o sus patrocinados.

Durante las últimas décadas las regulaciones al financiamiento político, a las campañas electorales y al acceso de los medios de comunicación, han tenido como propósito el promover niveles mínimos de equidad que impidan que el uso abusivo del dinero, la propaganda o los medios, provoquen procesos electorales inequitativos que resten legitimidad al sistema democrático.

En ese contexto se inscribe la preocupación por la conformación en muchas sociedades democráticas de una élite reeleccionista, es decir, de un segmento de las élites políticas nucleadas en torno a un candidato/a que pretende reelegirse en la posición que ostenta o ha ostentado, a través de la participación en un proceso electoral, sea este presidencial, parlamentario o municipal. Si bien cada país establece de manera soberana

cuáles funcionarios electivos tienen o no derecho a postularse para ser reelectos, se ha planteado la conveniencia de que cuando se admita la reelección se adopten una serie de provisiones en torno al ejercicio gubernamental y los funcionarios que detentan el poder, de manera que se evite que el uso abusivo de los recursos del Estado cree condiciones que afecten la equidad en la competencia electoral.

Algunos países de América Latina establecen limitaciones a la reelección fuera del ámbito presidencial. Así, Costa Rica y México mantienen la prohibición de reelección consecutiva a sus legisladores, debiendo éstos esperar al menos un período para repostularse; mientras Bolivia, Brasil, Colombia y México prohíben la de los alcaldes; y Colombia la de los gobernadores. En el caso de Bolivia se ha hecho extensiva la prohibición a funcionarios no electivos como los miembros del organismo electoral y los del Directorio del Banco Central.

En el desarrollo del presente trabajo nos concentraremos en el análisis de la equidad en el marco de la reelección presidencial, en razón de que el régimen presidencial es el predominante en América Latina y es la función presidencial la que concentra más poder y competencias.

El presidencialismo en América Latina

Desde la constitución de los Estados-Nación en América Latina, el sistema de gobierno predominante ha sido el presidencialismo. Aunque diversas corrientes han abogado por la instauración en la región del sistema parlamentario, o incluso, de una monarquía; estas tendencias han tenido poca acogida. Es cierto que algunos países tuvieron breves experiencias con el sistema monárquico (Brasil, Haití, México) y que también se habla de la República Parlamentaria chilena de 1891 a 1924; pero en definitiva al día de hoy, en casi todos los países de América

Latina rige un sistema presidencialista, con la excepción de la República de Haití que tiene el sistema semipresidencial francés. Los países del Caribe anglófono, que son todos de reciente constitución, por su estrecha vinculación con la metrópolis inglesa, se han mantenido fieles a la tradición de gobierno parlamentario.

Aunque fue el sistema presidencial estadounidense, basado en la Constitución de Filadelfia de 1787, el que se tomó como modelo en América Latina, podemos afirmar que los sistemas presidenciales vigentes en América Latina no reproducen exactamente las características de su paradigma original, guardando importantes diferencias entre sí. En ese orden, es oportuno tomar como referencia la clasificación que de los regímenes presidenciales ha hecho Dieter Nohlen y que refleja más exactamente la diversidad que en nuestra región ha asumido este tipo de gobierno.

Nohlen diferencia cinco (5) tipos de presidencialismo: dominante, reforzado o racionalizado, puro o equilibrado, atenuado y parlamentizado (Nohlen, 2011).

Tabla No. 1

Tipos De Presidencialismo	
Dominante	Concentración del poder. Supresión controles horizontales. Personalismo. Jerárquico/decisional.
Reforzado o racionalizado	Fuerte Ejecutivo en cuanto a competencias. Racionalización proceso político. Estilo de decisión mayoritaria.

Puro o equilibrado	Poderes equilibrados entre Ejecutivo y Legislativo. Influencia sistema de partidos. Estilo de decisión mayoritaria.
Atenuado	Poderes equilibrados pero influye más el sistema de partidos. Estilo de decisión mayoritaria.
Parlamentizado	Gobiernos de coalición. Estilo de decisión negociada y de compromiso

Fuente: Dieter Nohlen, 2011.

Al analizar las características de cada uno de los tipos clasificados por Nohlen, podemos concluir que, aunque históricamente nuestros países han experimentado la mayoría de estas variantes, las más frecuentes en la región son las de tipo dominante y reforzado, en las cuales la figura del presidente acumula importantes competencias y no tiene un contrapeso relevante de las demás funciones del Estado. Aún en los países que tienen un Estado federal (Argentina, Brasil y México), el poder de los gobiernos estatales implica una desconcentración de competencias que no lesiona sensiblemente el decisivo predominio político de la figura presidencial.

Analizando a profundidad el tema, Juan Rial ha afirmado que “la falta de partidos políticos fuertes y el poco prestigio de los parlamentos y los políticos han favorecido el incremento de la personalización de la política y del presidencialismo” cuya representatividad popular “se ha reforzado al instaurar los mecanismos de segunda vuelta electoral para lograr que el presidente electo tenga el 50% más uno de los votos”. Plantea que el presidente “es percibido como un quasi monarca que puede imponerse a todos los demás políticos”. En ese sentido, analiza el

grado de personalización que han tenido los procesos electorales en América Latina señalando que “en trece casos el principal referente para lograr la presidencia fue la persona del presidente y no el partido” (Juan Rial en Ellis-Orozco-Zovatto, 2009).

Concluye identificando el caudillismo y el presidencialismo en América Latina, afirmando que “ante un Poder Legislativo y partidos políticos débiles, ante una burocracia poco eficaz y mal considerada por la ciudadanía, y una justicia que se considera que no haga su labor, es lógico que el ciudadano (...) deposite su fe (...) en nuevos caudillos (...)”.

Podríamos agregar además, que en América Latina el grueso del presupuesto público es manejado por el Presidente o sus Secretarios, que responden exclusivamente al Presidente, siendo éste el único que puede removerlos.

Es en estas particulares circunstancias que en las últimas décadas se ha producido el retorno de la reelección presidencial a la normativa constitucional de América Latina. La reelección, que en la región era excepcional, pasó a ser la regla para la mayoría de nuestros países.

El retorno a la reelección en América Latina

Por muchos años, en América Latina predominó el denominado principio de no reelección. Para Nohlen, en circunstancias de “un presidencialismo fuerte y centralizado, requisito necesario para la formación del Estado-Nación en el siglo XIX, y de prácticas electorales fraudulentas que facilitaron el mantenimiento en la presidencia de los propios detentadores del poder, el principio de la no reelección apareció como símbolo político e instrumento imprescindible del constitucionalismo democrático” (Nohlen-Zovatto-Orozco-Thompson, 2007).

Este principio se consolidó de manera permanente en muchos países latinoamericanos hasta el punto que a finales de la década del 90, apenas cinco países preveían la reelección presidencial. El rechazo a la reelección era un sentimiento muy popular en los líderes políticos de la región y en la propia ciudadanía. Por ejemplo, en el año 1998, Panamá sometió a referéndum la inclusión de la reelección presidencial en su sistema político. El 63.72% de los ciudadanos votó rechazando esta propuesta y la Constitución panameña permaneció preservando el principio de la no reelección presidencial. Antes, en la reforma constitucional de 1994, República Dominicana, que había sido uno de los pocos países donde la reelección no tenía límites legales, terminó con esta tradición prohibiendo la reelección presidencial consecutiva.

A partir de 1999, sin embargo, la reforma constitucional en América Latina tomaría otros derroteros. En Brasil, el presidente Fernando Henrique Cardoso, electo para el período 1995-1999, promovió la reforma a la Constitución Política para poder postularse a un nuevo mandato, logrando producir este cambio y alcanzando un nuevo triunfo electoral que le mantendría en el poder hasta el 2003. En el 2002, el presidente dominicano Hipólito Mejía, promovió una reforma constitucional con el propósito principal de restablecer la reelección presidencial consecutiva, alcanzando este propósito, con el apoyo de legisladores disidentes de la oposición, que fueron acusados de ser sobornados. El presidente Mejía, sin embargo, a pesar de que fue postulado para la reelección no lograría ser electo para un nuevo mandato, siendo vencido por otro ex presidente, Leonel Fernández.

Dos de los procesos de reelección más controversiales que se han conocido en el presente siglo en América Latina, fueron los que tuvieron lugar en Colombia y Venezuela. En Colombia, el presidente Álvaro Uribe, electo en el año 2002, propició una reforma constitucional autorizando la reelección presidencial inmediata. La reelección presidencial en Colombia había sido abolida en la Constitución de 1991, antes de la cual únicamente

existía la reelección no consecutiva. Luego de ocho debates en comisiones y sesiones plenarios, el Congreso aprobó la reforma constitucional el 30 de noviembre del 2004, siendo ratificada por la Corte Constitucional en el mes de octubre del 2005, luego de recibir dieciocho demandas de ilegalidad o inconstitucionalidad. La Corte consideró que el Congreso no había excedido los límites de su poder de reformar la constitución, al establecer la reelección presidencial inmediata. Como contrapeso a esta nueva disposición constitucional, el Congreso colombiano aprobó una ley de garantías electorales, que estableció interesantes disposiciones que más adelante analizaremos.

El presidente Uribe logró la reelección en el año 2006, pero dos años más tarde, en abril del 2008, surge el escándalo denominado “Yidispolítica”, a raíz de la declaración de la diputada en la Cámara de Representantes Yidis Medina, que admitió haber recibido dádivas de funcionarios estatales junto a otros legisladores para votar a favor de la reforma constitucional. La diputada Medina sería encontrada culpable por la Suprema Corte de Justicia colombiana, que estableció que “la aprobación de la reforma constitucional fue expresión de una clara desviación de poder” y pidió a la Corte Constitucional revisar esa reforma. A pesar de estas circunstancias, los sectores políticos afines al presidente Uribe impulsaron un nuevo proyecto para aprobar una segunda reelección presidencial, sancionando en el 2009 la ley 1354 mediante la cual se convoca a un referendo constitucional al pueblo colombiano sobre la reelección. Esta ley, sin embargo, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-141/10 que alegó la ocurrencia de diversos vicios en el trámite de la iniciativa legislativa ciudadana y en el procedimiento legislativo. Dentro de esos vicios se cita, entre otros, que:

Una organización ajena a la iniciativa –la Asociación Primero Colombia– adelantó gestiones propias de un Comité de Promotores desconociendo los mandatos del legislador estatutario y (...) principios constitucionales (...) durante la campaña de la iniciativa legislativa

ciudadana que dio origen a la Ley 1354 de 2009, el Comité de Promotores gastó una suma global que supera más de seis (6) veces lo autorizado por el Consejo Nacional Electoral (...) a eso se añade que recibió aportes individuales superiores hasta casi treinta (30) veces lo permitido (...) la modificación del texto original del proyecto de ley respaldado por la iniciativa ciudadana.

Concluye la Corte Constitucional de Colombia afirmando que:

No proceden reformas constitucionales que desconozcan los principios estructurantes o elementos definitorios de la Carta Política de 1991, pudiendo realizarse el control incluso sobre la ley misma que las convoquen. Respecto de la ley 1354 de 2009, encontró la Corte que desconoce algunos ejes estructurales de la Constitución Política como el principio de separación de los poderes y el sistema de frenos y contrapesos, la regla de alternación y períodos preestablecidos, el derecho de igualdad y el carácter general y abstracto de las leyes.

En el caso de Venezuela, la Constitución Bolivariana del 2009 permitía una reelección consecutiva en virtud de la cual el presidente Hugo Chávez fue reelecto en diciembre del año 2006. Para diciembre del 2007 se organizó una consulta popular sobre la aprobación o no de la reelección sin límite para cualquier cargo de elección popular. Esta consulta confrontó a los chavistas con la oposición, en medio de un proceso electoral cargado de tensiones. Finalmente, el resultado fue que un 50.7 por ciento de los sufragantes votaron contra la reelección, en un proceso que registró una alta abstención de un 44%. El momento político obró en perjuicio de la reforma de Chávez, que contenía además numerosos puntos controversiales, como la extensión del mandato presidencial de seis a siete años o el otorgamiento de poderes especiales al presidente.

Aunque Chávez reconoció la derrota en el referéndum, advirtió esa misma noche que era un “por ahora”, es decir, que mantenía su intención de reformar la Constitución para establecer la reelección presidencial sin limitación. Esta voluntad se

materializaría en enero del 2009, cuando la Asamblea Nacional de mayoría chavista, aprueba esa reforma constitucional, iniciando el proceso que culminaría con el Referéndum Aprobatorio de la Enmienda Constitucional del 15 de febrero de ese año. En esta ocasión, la consulta se limitó únicamente a la reelección para todos los cargos electivos, siendo favorecida con el 54.36% de los votos, con una participación de un 70% de los electores convocados.

Los casos de Costa Rica y Nicaragua tienen en común que la decisión final que favoreció la reelección provino del ámbito judicial. En Costa Rica no existía la reelección presidencial desde el año 1969, cuando la reforma constitucional de entonces la eliminó. Durante varios años, el ex presidente Oscar Arias había impulsado sin éxito la aprobación de la reelección presidencial, hasta que en el año 2003 logra que mediante una sentencia, la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, derogue la reforma constitucional de 1969. Este fallo se obtiene después de haber intentado una reforma constitucional por vía de la Asamblea Legislativa, la cual contó con el rechazo hasta del propio partido de Arias, e incluso, luego de un primer intento a través de la Sala Constitucional, que fue derrotado 4 votos por 3.

La Sala Constitucional, o Sala Cuarta como se le conoce popularmente, concluyó “que la acción resulta procedente por haberse efectuado mediante una reforma parcial, por un lado la restricción y por el otro, la eliminación de un derecho fundamental. El derecho de reelección había sido consagrado por el Constituyente y es una garantía constitucional de los derechos políticos de los costarricenses en el ejercicio del derecho de elección, consagrado además, en el Artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos”. El Ex presidente de Costa Rica, Luis Alberto Monge, también miembro del Partido de Liberación Nacional (PLN), el partido de Arias, calificó esa reforma constitucional como un Golpe de Estado Técnico, un acto totalmente ilegal, resultado del tráfico de influencias del ex presidente Arias ante la Sala Constitucional y violatorio de

la atribución exclusiva que tiene el Congreso para reformar la Constitución. A pesar de estas y otras críticas, que incluían el voto disidente de varios miembros de la Sala Constitucional, se derogó la disposición constitucional que prohibía la reelección, repostulándose Oscar Arias a la presidencia de la República y resultando electo para el período 2006-2010.

En Nicaragua, por su parte, si bien la reelección presidencial no estuvo prohibida durante la década de los 80, la reforma constitucional de 1995 modificó el Artículo 147 que se interpretaba como una prohibición expresa de la reelección presidencial consecutiva. Daniel Ortega, que había sido electo presidente para el período 2006-2011, pero que no tenía mayoría parlamentaria para realizar una reforma constitucional, inicia todo un movimiento tendente a procurar una interpretación distinta del Artículo 147, que le permitiera postularse a un segundo período consecutivo. En primer término, se intentaron inscribir las candidaturas a la presidencia ante el Consejo Supremo Electoral, reclamando la aplicación del Principio de Igualdad Incondicional de todos los ciudadanos ante la ley. El Consejo Supremo Electoral, en su decisión del 16 de octubre del 2009, rechaza dicha solicitud y se declara prácticamente incompetente para conocer de la alegada contradicción entre ese principio y el “Principio de Interdicción Electoral Constitucional para Presidente y Vicepresidente de la República, Alcaldes y Vicealcaldes”.

Esta decisión es atacada por el presidente Ortega junto a 109 alcaldes sandinistas, mediante un recurso de amparo ante la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. El resultado fue que este organismo dictó la sentencia número 504, ratificada luego por la Sala Plena del mismo organismo, el 6 de septiembre del 2010. Al admitir el recurso de los sandinistas se alegó que la enmienda constitucional de 1995 crea “discriminación” y “lesiona” los derechos políticos de estos funcionarios en ejercicio: “(...) las disposiciones constitucionales que contienen esa Interdicción Electoral solo para el Presidente, Vicepresidente,

Alcalde y Vicealcalde, representa un trato desigual, cuando queda claro que hay igualdad de condiciones, contraviniendo el Principio de Igualdad y el Principio de Proporcionalidad, que reconoce como única limitación señalada en la Parte Dogmática por el Constituyente Originario, por razones de edad y por motivo de condena penal o interdicción civil”. También se alegó que la disposición constitucional que prohíbe la reelección violenta el Principio de Soberanía, en la medida en que limita el derecho de elegir y ser elegido.

En la parte dispositiva, la Sala Constitucional estableció que esta disposición se fundamenta en el Artículo 48 de la Constitución que consagra como “(...) obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad de los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país”. Como resultado de esta decisión, el presidente Ortega pudo presentar su candidatura y ser reelecto en los comicios del 6 de noviembre del año 2011.

En Guatemala, además de la prohibición de reelección presidencial, la Constitución prohíbe igualmente que sean candidatos una serie de personas relacionadas con el presidente, incluyendo su esposa. En ese sentido el Artículo 186 inciso c) de la Constitución guatemalteca establece que “(...) No podrán optar al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República: (...) c) Los parientes dentro de cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República, cuando este último se encuentre ejerciendo la Presidencia, y los de las personas a que se refiere el inciso primero de este artículo (...)”. Frente a estas circunstancias, el entonces presidente Álvaro Colón optó por divorciarse de su esposa, Sandra Torres, el 8 de abril del 2011 y proponerla como presidenta de la República, buscando así lo que algunos han calificado una especie de reelección conyugal. La candidatura de Sandra Torres no pudo prosperar ya que se rechazó su inscripción y los sucesivos recursos de amparo que ella elevó ante distintas instancias administrativas y judiciales,

incluyendo el Tribunal Superior Electoral, la Suprema Corte de Justicia y la Corte de Constitucionalidad.

En la sentencia que intervino de la Corte de Constitucionalidad este organismo se refiere al Artículo 4 de la Ley de Organismo Judicial que establece que “los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere intentado eludir”. La Corte confirma el criterio de la Dirección General de Registro Ciudadano que consideró que la candidata Sandra Julieta Torres Casanova había incurrido en fraude de ley pues había “ejecutado (¡sic!) el divorcio con el señor presidente de la República para evitar incurrir en la prohibición contenida en el artículo 186 inciso c) de la Constitución”.

En la República Dominicana, luego de reformarse nuevamente la Constitución y establecerse la prohibición de la reelección presidencial consecutiva, un sector del partido oficial promovió la candidatura de la esposa del presidente Leonel Fernández, Margarita Cedeño Lizardo. Aunque finalmente ella no fue preseleccionada para participar en la contienda interna, el candidato que resultó electo, Danilo Medina, la escogió como candidata a la vicepresidencia completando la fórmula que resultó ganadora en los pasados comicios del 20 de mayo del 2012.

El estado actual de la reelección presidencial en América Latina

Al concluir la primera década del siglo XXI la situación de la reelección presidencial en América Latina es muy distinta a la que tenía hace apenas una década. Mientras, como señalamos, antes sólo cinco países contemplaban la reelección, ahora son sólo cuatro los que la prohíben.

Actualmente, esta figura presenta diversas modalidades. Tenemos desde la reelección presidencial consecutiva y sin ningún tipo de limitación en cuanto a la cantidad de veces que un presidente puede repostularse, hasta la reelección consecutiva por una sola vez, conforme al modelo estadounidense, así como la reelección no consecutiva, en la cual el aspirante debe esperar uno o más períodos gubernamentales para presentar su candidatura. Como vemos en la tabla número 2, la reelección no consecutiva es la que se encuentra vigente en la mayor cantidad de países de América Latina, mientras la reelección sin límites sólo se aplica en Nicaragua y Venezuela. La reelección presidencial se encuentra proscrita en Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

Tabla No. 2
La reelección en América Latina

País	Prohibida	Sin límites	No consecutiva	Inmediata Una sola vez
Argentina				X
Bolivia				X
Brasil				X
Colombia				X
Costa Rica			X	
Chile			X	
Ecuador				X
El Salvador			X	
Guatemala	X			
Honduras	X			
México	X			

Nicaragua		X		
Panamá			X	
Paraguay	X			
Perú			X	
República Dominicana			X	
Uruguay			X	
Venezuela		X		
Totales	4	2	7	5

Al revisar los resultados electorales en los países donde esta figura se ha establecido, comprobamos que en nueve (9) ocasiones ha triunfado la reelección y ha sido rechazada en cinco (5). De los nueve presidentes reelectos, seis (6) lo han hecho siendo presidentes de su país, es decir, de manera consecutiva, mientras en sólo un caso, un presidente en el ejercicio del poder ha sido derrotado, que fue el ya citado caso de Hipólito Mejía en República Dominicana (tabla No. 3).

Tabla No. 3
Aprobación o rechazo de la reelección
en las elecciones 2001-2011

País	Rechazada	Aprobada	% aprobación
Argentina		2011	54.11%
Brazil		2006	60.82%
Chile	2009-2010		
Colombia		2006	62.35%
Costa Rica		2006	42.26%
Nicaragua		2011	62.46%
Panamá	2004		
Perú	2011	2006	52.62%
República Dominicana	2004	2004, 2008	57.11% - 53.83%
Uruguay	2010		
Venezuela		2007	62.84%

El triunfo de candidatos reeleccionistas en muchos países del área, ha fortalecido la preocupación por incorporar una serie de mecanismos que garanticen que durante la campaña electoral estos candidatos y sus partidos no hagan un uso abusivo de los recursos del Estado y se garantice la equidad en la lucha por el poder.

Reelección presidencial vs. equidad

Para analizar cómo impacta la reelección presidencial en la equidad que debe caracterizar un proceso electoral, hemos considerado el análisis de cuatro variables: los presupuestos de ciclo político, el uso de los recursos públicos para fines electorales, las influencias ilegítimas en las elecciones y el ambiente social e institucional.

El término *budget political cycle* (presupuestos de ciclo político) ha sido acuñado por los profesores Min Shi y Jakob Svensson (2002, 2006), a partir de los estudios que realizaran de las ejecuciones presupuestarias en los períodos electorales en 91 países por 21 años, incluyendo 25 países latinoamericanos y del Caribe y 352 procesos electorales. Shi-Svensson estudiaron el comportamiento del gasto presupuestario y el balance fiscal en estos períodos, comparándolo con lo que sucedía en los años no electorales. Contrastaron la información de los diferentes países estudiados, haciendo una distinción entre sociedades desarrolladas y en vías de desarrollo.

El estudio demuestra que en todos los países aumenta el gasto durante los procesos electorales. La media calculada por los autores alcanza el 3.5%, mientras el balance fiscal empeora un 1.4%. Sin embargo, también concluyen los autores en que este aumento es mucho mayor y de un impacto más profundo en las sociedades en vías de desarrollo que en las sociedades en desarrollo. No sólo es que en las sociedades en vías de desarrollo aumenta más el gasto en el período electoral y se alcanza un mayor déficit fiscal, sino que también este fenómeno tiene un mayor efecto sobre los resultados electorales. Las razones de esta circunstancia son atribuidas a tres factores: la mayor capacidad de manipular la política fiscal en estos países como consecuencia de su débil desarrollo institucional; la rentabilidad política de permanencia en el poder que actúa como incentivo en los gobernantes y la poca información o educación de los ciudadanos/as.

Los autores comprobaron que son precisamente los países que acusan mayor grado de corrupción o riesgo institucional (según Transparencia Internacional y The International Country Risk Guide, ICRG), los países que tienen un más alto gasto presupuestario y déficit fiscal en el período electoral. Así, la ausencia de mecanismos institucionales que regulen y limiten el gasto se convierte en un aliado de una política presupuestaria utilizada para favorecer la candidatura gubernamental.

El aumento del gasto público implica una mayor circulación de bienes y servicios en el mercado lo cual genera mayores posibilidades de acceso a estos bienes por parte de la población. Si bien esta circunstancia es momentánea, tiene un complemento natural con la falta de información de un segmento de la ciudadanía que no alcanza a ver más allá del beneficio inmediato que está recibiendo. En los casos de los segmentos poblacionales más pobres de América Latina, la solución de una necesidad comunitaria (la construcción de un puente, carretera, hospital, etc.), aún cuando sea realizada con fondos estatales y como resultado de un presupuesto aprobado por el parlamento, los identifica con el gobierno y el partido oficial, que presenta estos hechos como credenciales de su buena administración pública.

Si bien es cierto que la gestión económica y presupuestaria se encuentra dentro de las atribuciones gubernamentales, cuando ésta se desarrolla fuera de las normas institucionales previstas, o cuando las normas no son lo suficientemente previsoras para evitar su manipulación, el uso del presupuesto se convierte en un arma política y factor de desequilibrio en la lucha electoral.

Lo mismo sucede cuando los recursos del Estado se utilizan para fines electorales, constituyéndose en instrumentos para la promoción de una candidatura electoral. Sin que estos casos sean limitativos, hemos clasificado una serie de conductas típicas registradas en diferentes procesos electorales en América Latina que constituyen, directa o indirectamente, un uso de los recursos públicos. Aunque en la mayoría de los países de la región estas

acciones son objeto de sanción penal, suelen ser muy pocos los casos sometidos ante las jurisdicciones competentes y menos aún los que resultan efectivamente conocidos y sancionados. Muchas veces, los propios partidos opositores prefieren utilizar la denuncia pública ante los medios de comunicación que las vías institucionalmente previstas para enfrentar este tipo de comportamiento.

Tabla No. 4
Uso de recursos públicos en campañas electorales

Directos	Indirectos
<ul style="list-style-type: none"> • Uso de vehículos, oficinas, bienes y materiales del Estado. • Presupuesto público para pagar activistas, militantes, votantes. • Uso de medios de comunicación públicos o espacios privados pagados por el Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de actos oficiales para promoción política. • Promoción propagandística estatal subliminal. • Vinculación a candidatos con obras públicas ejecutadas o en ejecución. • Empleos públicos. • Uso de Programas Sociales.

Si bien durante una época lo más frecuente era encontrarnos con el uso directo de los recursos públicos, a medida que los Estados van implementando mayores políticas de control de bienes y presupuesto, se van diversificando las formas en que los partidos políticos intentan sacar ventaja electoral del ejercicio del poder. En varios países de América Latina se ha utilizado la propaganda estatal ordinaria para enviar mensajes subliminales que benefician al candidato oficial; también se busca asociar las

obras públicas y programas sociales a la figura del candidato o al partido de turno; o nombrar a personas en empleos públicos bajo la premisa de que asumirán un compromiso electoral. Se ha denunciado con frecuencia que los programas de asistencia social, en particular los subsidios dirigidos, son utilizados para comprometer la población beneficiaria con el partido de gobierno.

En una tercera categoría se encuadran aquellas conductas orientadas a influir ilegítimamente en diferentes sectores, con el propósito de incorporarlos en la campaña reeleccionista. Se trata de utilizar el poder del aparato estatal para lograr que funcionarios públicos, empresas privadas, medios de comunicación, o cualquier otro sector de la sociedad participe en contra de su voluntad a favor de un candidato a la reelección presidencial. En el caso de los empleados públicos, sobre todo en países que no tienen implementado un sistema de carrera administrativa, se ha denunciado con frecuencia que se les amenaza con ser despedidos si no se incorporan a las actividades proselitistas del partido en el poder.

En el caso de las empresas privadas, la motivación suele ser diferente, pues sobre todo lo que se busca es apoyo económico para los gastos de campaña; mientras que de los medios de comunicación se espera una línea editorial favorable al candidato oficial o por lo menos una cobertura informativa que no destaque los aspectos negativos de la administración gubernamental.

El uso de los recursos del Estado encuentra como aliciente un ambiente social e institucional afectado por el estado de pobreza y la desigualdad en que viven una parte significativa de los ciudadanos de América Latina. A pesar de haber tenido más de una década de crecimiento económico continuo, la región permanece como la más desigual del planeta, perdurando graves inequidades sociales y bajos niveles educativos. Estas circunstancias son un caldo de cultivo para fenómenos como el clientelismo político que se hace omnipresente en la mayoría de las campañas electorales latinoamericanas.

A esto se le suma la debilidad en los controles entre los diferentes poderes del Estado, en particular de los poderes legislativo y judicial respecto del ejecutivo. El presidencialismo vigente en la región no encuentra un contrapeso adecuado en los parlamentos, que en general no han sido capaces de crear efectivos sistemas de monitoreo de la gestión pública. Por otra parte, la influencia excesiva del ejecutivo en el sistema judicial es un factor que limita la efectiva independencia en la administración de justicia.

Puede afirmarse que hasta hace poco no existían suficientes regulaciones sobre campañas electorales, financiamiento político y acceso a los medios de comunicación; y donde existían, los órganos electorales no estaban dotados de las fortalezas, competencias e instrumentos necesarios para hacerlas cumplir efectivamente. Vamos a revisar las iniciativas implementadas en los últimos años en América Latina, que apuntan a crear un contexto favorable a la equidad, en presencia de un sistema político tolerante a la reelección presidencial.

Construyendo la equidad en las campañas electorales

La construcción de la equidad en las campañas electorales en América Latina ha tocado tres aspectos: el marco normativo, el fortalecimiento institucional y la vigilancia social y ciudadana. Aunque la experiencia demuestra que el trabajo en estos campos no genera por sí solo un entorno de igualdad de oportunidades para la competencia política, cuando estos elementos confluyen conjuntamente con un desarrollo económico y social significativo, se pueden percibir importantes avances.

La tendencia en materia normativa en la región ha estado orientada en dos sentidos: por una parte, se han establecido regulaciones generales sobre las condiciones de las campañas

electorales y por otro lado se han aprobado disposiciones especiales sobre los candidatos a la reelección.

Comenzando por este último punto, la referencia obligada es la ya referida ley 996 de garantías electorales, emitida en Colombia en el año 2005 con el propósito de reglamentar “la reelección presidencial, la participación de los servidores públicos y las garantías a la oposición”. Otras leyes dictadas en la región, como la Ley Municipal del Perú o la de Prefectos de Brasil, por no referirse específicamente a la figura del Presidente de la República, no son objetos de mención especial en este trabajo.

La Ley 996 establece disposiciones específicas sobre elecciones internas de los partidos, procedimientos de inscripción de candidaturas, plazos de campaña electoral, financiamiento político y acceso a los medios de comunicación. Es en su Artículo 30 donde establece que:

Durante los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de votación en primera vuelta y hasta la realización de la segunda vuelta si fuere el caso, el candidato que ejerza la Presidencia o Vicepresidencia de la República no podrá: 1) Asistir a actos de inauguración de obras públicas; 2) Entregar personalmente recursos o bienes estatales, o cualquier otra suma de dinero proveniente del erario público o producto de donaciones de terceros al gobierno nacional; 3) Referirse a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones o presentaciones públicas, como Jefe de Estado o de Gobierno; 4) Utilizar o incluir, símbolos o consigna de su campaña presidencial en la publicidad del Gobierno; 5) Utilizar bienes del Estado, diferentes a aquellos destinados a su seguridad personal, en actividades de su campaña presidencial.

Además de estas prohibiciones la Ley 996 dispone que no se pueda aumentar el monto de la publicidad estatal durante el período electoral y suspende desde cuatro (4) meses antes de la

primera vuelta electoral y hasta después de la segunda vuelta si fuere necesaria, tanto la nómina como las contrataciones públicas, salvo caso de emergencia debidamente comprobado.

Aparte de esta disposición muy especial, nos encontramos con regulaciones que tienen un carácter más general. En materia de regulación de campañas se ha aprobado la creación de una franja electoral, la reducción del período de campaña, el control del órgano electoral de la propaganda política y el equilibrio en el acceso a los medios de comunicación y en la difusión de las actividades políticas (Cfr. Nohlen-Zovatto-Orozco-Thompson, 2008).

Un énfasis particular ha tenido el tema de los gastos de la campaña electoral. En ese sentido, además del establecimiento de topes en los gastos, la tendencia regional es a dar un mayor énfasis al financiamiento estatal de las campañas y poner topes a los aportes privados al mismo tiempo que se someten a una rigurosa transparencia. Un complemento de estas medidas es la creación de instrumentos efectivos que permitan la ejecución de las mismas tales como el establecimiento de sistemas de contabilidad supervisados, el acceso de los órganos de control a las cuentas bancarias partidarias y la designación de responsables o tesoreros de campaña

En cuanto al fortalecimiento institucional, el papel de los órganos electorales y de control, es un eslabón clave en esta cadena hacia la equidad electoral. En ese orden se hace un particular esfuerzo en fortalecer la independencia de estos órganos, sometiendo sus procesos de designación a evaluaciones de mérito público y mayorías calificadas. La tendencia es también a otorgarles mayores competencias, no solamente en la supervisión y control de las cuentas de campaña electoral, sino en la propia propaganda política.

En los últimos años se han registrado avances en el tema de la rendición de cuentas y transparencia, sobre todo en el nivel normativo. En la mayoría de los países de América Latina se han aprobado leyes de acceso a la información pública y se ha fortalecido la autonomía y competencias de las denominadas Entidades Fiscalizadoras Superiores de recursos públicos, es decir, contralorías y tribunales o cámaras de cuentas. Un desarrollo importante han tenido las defensorías del pueblo o procuradurías de derechos humanos, que se han creado por la Constitución o las leyes de casi todos los países del área, aunque en algunos de éstos no han funcionado efectivamente, o incluso, no se han designado sus titulares principales (Cfr. Zovatto-Orozco, 2008). Por otra parte, se observa un papel más activo de los órganos electorales en la adopción de medidas cautelares y sanciones administrativas, en presencia de un uso indebido de los recursos públicos, tal como ha sucedido en Brasil, donde fue sancionado con multa el entonces presidente Lula da Silva; en México, donde varios partidos políticos fueron sancionados por propaganda ilegal; y en República Dominicana, donde fueron suspendidas nóminas públicas paralelas y planes sociales estatales durante las campañas electorales de los años 2008 y 2010.

En lo que respecta a los partidos políticos, se verifican importantes signos de reforma y modernización, que han tenido un primer impulso en el campo normativo. En ese sentido diversos países de la región han adoptado leyes de partidos políticos que incluyen regulaciones para la competencia interna, disposiciones sobre el financiamiento partidario, órganos de arbitraje y control y mecanismos de transparencia externa e interna. De manera principal se consolida la idea de que las autoridades electorales tengan un rol activo en la supervisión de los procesos internos de los partidos políticos, lo cual resulta particularmente importante, pues regularmente los procesos de reelección presidencial tienen una primera prueba de equidad en la lucha interna del partido al que pertenece el presidente-candidato.

En cuanto a la consolidación institucional del principal órgano de contrapeso y fiscalización del Ejecutivo, el Poder Legislativo, aunque “sólo dos países latinoamericanos, Perú y Uruguay, contemplan la moción de confianza por parte del legislativo como paso previo a la conformación de su Consejo de Ministros” (ibídem), se han fortalecido sus capacidades para dar seguimiento a la ejecución presupuestaria así como las facultades para requerir información y comparecencia de funcionarios públicos. Si bien doce países latinoamericanos contemplan la moción de censura, en el caso de que se produjere, es el Poder Ejecutivo el que tienen la decisión final respecto del funcionario cuestionado. La otra función pública clave, el Poder Judicial, ha avanzado en la región en materia de independencia y profesionalización, mediante el establecimiento de mecanismos de designación con participación de diversos sectores y sobre todo, a través de la carrera judicial, la inamovilidad y los sistemas autónomos de capacitación y promoción.

Otras áreas de reforma complementaria que contribuyen a fomentar la equidad en presencia de un proceso de reelección presidencial, tienen que ver con el establecimiento de un adecuado régimen de función pública que evite que los funcionarios y empleados del Estado sean susceptibles de presión política por parte del partido oficial y sus dirigentes. En ese sentido se inscriben la implementación efectiva de un régimen de carrera fundado en la meritocracia, la regulación de la participación política de los funcionarios públicos, la prohibición de medidas de coacción o de retenciones de cuotas y aportes, entre otras. De manera paralela, en muchos países se ha optado por prohibir las contribuciones a los partidos políticos que provengan de empresas o personas que sean contratistas del Estado.

En lo atinente al régimen de sanciones en los casos de uso de recursos del Estado, se han experimentado en la región varios casos de Fiscal Electoral independiente o especializado en la persecución de delitos electorales. Esta experiencia ha sido positiva en El Salvador, Panamá y México. Sin embargo, en la

mayoría de los países latinoamericanos sigue siendo el ministerio público ordinario el responsable de la acción pública en estos casos. También se han creado jurisdicciones especiales para conocer de estos delitos, como el Tribunal Superior Electoral en República Dominicana, y se hacen esfuerzos por realizar una tipificación más precisa de los delitos electorales así como una sanción más drástica cuando éstos se asocien al uso de recursos estatales.

El tercer aspecto que contribuye a la construcción de un ambiente de equidad en procesos de reelección presidencial, tiene que ver con el papel que jueguen la sociedad civil y los medios de comunicación. Ha sido de particular importancia la labor de observación electoral que han estado realizando durante los últimos lustros, un sinnúmero de organizaciones especializadas de la sociedad civil. Esta observación incluye un monitoreo de las campañas electorales, del gasto de los partidos políticos y sus candidatos y una atenta vigilancia del uso de los recursos del Estado en la promoción de los candidatos oficiales. También estas instituciones han promovido la implementación de distintos mecanismos de transparencia por parte de las entidades públicas y han medido los avances en materia de aplicación de las leyes de acceso a la información pública.

Finalmente, el rol de los medios de comunicación, esencial en toda sociedad democrática, cobra aún mayor importancia en un proceso de reelección presidencial, dadas las capacidades que tiene el Estado para condicionar la opinión pública. La cobertura objetiva de las campañas electorales, de la actividad que realizan los partidos y los candidatos; la atención especial que la prensa dedique a los gastos del presidente candidato; y el balance apropiado que los empresarios de los medios hagan en su programación de las noticias y anuncios de los diversos candidatos, será determinante para poder lograr un ambiente de competencia electoral apropiado. El tema puede resultar en ocasiones muy controversial pues están de por medio los intereses corporativos de las empresas de comunicación, que

muchas veces suelen entrar en contradicción con lo que sería un manejo equitativo de la propaganda electoral. Se exige aquí una verdadera responsabilidad social empresarial, para que la opinión pública siga siendo un soporte efectivo de la democracia y no un elemento que distorsione y confunda la voluntad popular.

Epílogo

La reincorporación de la reelección presidencial en la mayoría de los países de América Latina ha ocasionado un desequilibrio en la competencia partidaria que ha provocado la adopción de distintas medidas que permitan construir un escenario de equidad electoral. La estructuración de ese punto de partida único choca de frente con la realidad económica y social de la región, que continúa siendo la más desigual del planeta, lo cual crea un caldo de cultivo a las prácticas clientelares y populistas.

Un escenario equitativo en la lucha política necesita estar rodeado de un mayor desarrollo humano, del significativo incremento de los niveles de educación ciudadana y del cese de la impunidad política. La democracia en América Latina ha avanzado ampliamente en términos de la realización de procesos electorales que reflejan la voluntad popular, pero ese avance no ha sido similar cuando se habla de equidad entre los ciudadanos, capacidad de respuesta a las demandas sociales, rendición de cuentas y transparencia, elementos que según algunos autores, contribuyen de manera decisiva a incrementar la calidad de la democracia.

Aunque son positivas las medidas adoptadas en materia de normativa y fortalecimiento institucional, así como las experiencias de control social ejercidas por los ciudadanos y los medios de comunicación, estas acciones parecen insuficientes mientras no se logre reducir el nivel de vulnerabilidad social de una parte importante de los ciudadanos/as de la región,

afectados por serios niveles de pobreza y desigualdad. Estas circunstancias no sólo posibilitan que un proceso de reelección presidencial torne inequitativa la contienda electoral, sino que también sigan teniendo una influencia excesiva en la elección de los gobernantes, diferentes grupos corporativos y sociales que preservan la capacidad económica para comprar la voluntad de los electores.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto. Igualdad y libertad. Ediciones Paidós, México, 2009.
- Bobbio, Norberto. El futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica. México, 1999.
- Dahl, Robert. La Poliarquía en diez textos básicos de Ciencia Política, Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1992.
- Ellis, Andrew, Orozco, J. Jesús y Zovatto, Daniel. Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. IDEA, México, 2009.
- Levine, Daniel y José Molina. The Quality of Democracy in Latin America. Lynne Rienner Publishers, Colorado, 2011.
- Mosca, Gaetano. La clase política en diez textos básicos de Ciencia Política, Ariel, Ciencia Política, Barcelona, 1992.
- Nohlen, Dieter. El Presidencialismo: Análisis y diseños institucionales en su contexto. Revista Temas de Democracia, Santo Domingo, 2011.
- Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús; Thompson, José. Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. Fondo de Cultura Económica. México, 2007.

- Sartori, Giovanni. *Homo Videns, la sociedad teledirigida*. Taurus, Madrid, 1998.
- Sartori, Giovanni. *Democrazia: Cosa E. Superbur Saggi*, Milano, 2000.
- Shi, Min y Svensson Jakob. *Political Budget Cycles in Developed and Developing Countries*. *Journal of Public Economics*, 2002.
- Shi, Min y Svensson Jakob. *Political Budget Cycles: Do they differ across countries and why?* *Journal of Public Economics*, 2006.
- Vallès, Josep y Bosch, Agustí. *Sistemas Electorales y Gobierno Representativo*. Ariel Ciencia Política. Barcelona, 2007.
- Zovatto, Daniel. *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. IDEA. México, 2008.
- Zovatto, Daniel y Orozco, J. Jesús. *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. IDEA. México, 2008.

La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral

José Thompson*

En el marco de los temas y los dilemas que actualmente se presentan como prioritarios en la agenda electoral, la cuestión de cómo asegurar condiciones de equidad en la contienda ocupa un lugar privilegiado. Interpretando los datos del Latinobarómetro¹, la ciudadanía de esta parte del mundo tiene confianza en las autoridades electorales y sus capacidades para organizar y conducir un proceso determinado, pero no la tiene, de la misma manera, respecto de las condiciones previas a los comicios, lo que representa un interesante desplazamiento de los valores inmersos y los criterios utilizados para evaluar los procesos electorales.

Lo anterior es tanto más interesante cuanto que las preocupaciones en torno a la necesidad de una cierta “igualdad de oportunidades” entre los contendientes en una campaña electoral es sumamente reciente.

La propia Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido al tema en los (relativamente) pocos casos en que directamente ha tratado posibles violaciones a los derechos políticos, como quedan establecidos en el Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos² y también en

* Director de CAPEL.

- 1 Datos de Latinobarómetro y conversación con su Directora, Marta Lagos, julio 2012.
- 2 Los casos *Yátama vs. Nicaragua*, *Castañeda vs. México* y *López vs. Venezuela*, que pueden consultarse en la sección de Jurisprudencia de www.corteidh.or.cr. En el mismo sentido, ver Dalla Via, A. “Los derechos de participación política en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos” en *El Derecho*, No. 13034, Buenos Aires, 2012, pp. 1-7. Dalla Via expresamente señala que: “Se ha sostenido que uno de los aspectos fundamentales en la realización de ‘elecciones libres y democráticas’ es que se verifique una serie de prácticas que permitan asegurar igualdad de oportunidades y equidad electoral. Lo que ocurre en una campaña mostrará efectivamente si una elección es libre y justa”, *Ibíd.*, p. 1.

algunos fallos en que ha hecho referencia al papel de la libertad de expresión en una democracia auténtica³. En otras palabras, que en lo que tiene que ver con la participación política no sólo se trata de derechos, sino también de oportunidades.

Hace apenas una década, en América Latina, existían los debates en lo relativo al financiamiento de la Política o el derecho de las mujeres a ser elegidas, pero mucho menos era lo que se hablaba en lo que tiene que ver con el papel de los medios de comunicación, la cobertura periodística de una campaña y los candidatos, o con el desequilibrio que puede introducir el uso de los recursos públicos. El asunto de la reelección no era, entonces, determinante. Y, sin embargo, en la actualidad todos ellos hallan un lugar preferente en los debates sobre la democracia y la Política en la región.

Pero, en realidad, en América Latina, hay un el relativismo histórico del tema de la reelección: nos hemos movido de escenarios de prohibición de reelección a situaciones de variantes de reelección. Tenemos todavía países en que, como postula la Constitución hondureña, el promover la reelección equivale a una traición a la patria y hallamos, en cambio, países que tienen reelección indefinida de sus autoridades máximas a nivel presidencial, como Venezuela en la actualidad.

Y hay factores emocionales involucrados en algunas de las posiciones al respecto: el lema mexicano de “sufragio efectivo, no reelección” indica algo muy poderoso en el tema de la reelección, al punto de funcionar como pivote y puntal de una lucha tan significativa como la de la Revolución de ese país.

3 Así, la Corte se refirió a la libertad de expresión como “piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre”, en la Opinión Consultiva oc-5/85; del 13 de noviembre de 1985, consultable también en el sitio ya citado.

Hay grandes diferencias en el tratamiento del tema, con sólo gobiernos al otro lado del Río Grande. A pesar de ser los Estados Unidos de América un régimen presidencialista, al igual que los latinoamericanos y haber influido fuertemente el constitucionalismo latinoamericano, por lo menos en una primera etapa, lo cierto es que, con excepción de Roosevelt, nadie se reeligió por más de un término (adicional al original) en ese país y aun así, se introdujo una enmienda constitucional para limitar a dos (consecutivos) los periodos presidenciales⁴.

Entonces, es válido preguntarse por qué en nuestras tierras, este tema, en la actualidad por lo menos, genera tanta controversia. Si nos ponemos a ver otras latitudes, por ejemplo Europa, recordaremos que Helmut Kohl estuvo unos quince años en el poder como canciller alemán gracias a consecutivas reelecciones, pero dentro de un sistema parlamentario. Y no se dio un debate nacional acerca de los “peligros” que esta continuidad pudiera representar para la democracia francesa, a diferencia de la intensidad de la controversia en buena parte de América Latina.

Conviene preguntarse, ¿qué es lo diferente en nuestros países que hace que el tema de la reelección nos produzca tanta controversia, tanta polémica, tanta discusión? Parece que, en primer lugar, el tipo de presidencialismo que hemos desarrollado. Nuestro presidencialismo se traduce en un Ejecutivo sumamente fuerte y cuando hablamos de la reelección presidencial tenemos el temor de que conduciendo progresivamente a reforzar el poder de la presidencia nos quedemos virtualmente sin oposición y causemos el debilitamiento de los otros Poderes, dañando la funcionalidad de la democracia: ese fantasma efectivamente recorre América Latina.

Enfoquemos además, la cuestión de los valores predominantes en nuestra parte del mundo. En la Política ha prevalecido,

4 Ulloa, F. “La reelección presidencial en los Estados Unidos de América”, en *Mundo Electoral*, Año 4, No. 11, Tribunal Electoral de Panamá, 2011.

históricamente, el personalismo. Venimos de una tradición que acuñó, y todavía usa, la expresión “caudillismo”. De hecho, el español ha heredado a otros idiomas la palabra “caudillo”. Pero justamente así como “führer” viene del alemán, o “líder” del inglés, con connotaciones muy distintas, caudillo viene del español porque hemos tenido una tradición personalista, no solamente en América Latina sino que también en la Península Ibérica en su momento. Luego hubo una transición en donde algunos países se colocaron francamente en contra de ese personalismo tratando de reforzar el sistema de partidos.

Cometemos un error, sin embargo, si simplificamos el tema de la reelección. La reelección no es solamente la reelección presidencial; estamos hablando de posible continuidad a diferentes niveles y algunos de los problemas que se suelen presentar con la reelección a nivel presidencial se presentan también en las elecciones locales con la reelección de alcaldes o autoridades máximas locales. Se constata en países como Guatemala, Perú, Colombia o Ecuador, en donde han visto un alto nivel de conflictividad en las elecciones locales que no se ha dado cuando se trata de las autoridades nacionales. Peor aún cuando este tema de la reelección o no de autoridades locales va de la mano del tema de resultados ajustados, o del tema del posible trasiego o trashumancia de votantes⁵.

En las reflexiones que hacemos, estamos enfatizando el tema de la reelección presidencial por una cuestión de impacto en la opinión pública. Lo cierto es que habría que analizarlo a diferentes niveles, en elecciones locales, en elecciones legislativas y a nivel presidencial. Por supuesto en cada plano tiene diferentes consecuencias.

Este personalismo de la política, ha dominado en América Latina y en algunos países llega a la figura tan particular del político local que arrastra a sus votantes, no importa cuál sea su

5 Fenómeno que ha adquirido denominaciones curiosas en algunos países, tal como la de “voto golondrino” en Perú. Ver, como ejemplo, <http://www.eleccionesenperu.com/tag-voto%20golondrino.html>

filiación partidaria⁶; esos hechos demuestran que en América Latina, a pesar de todo lo que hemos avanzado en esa democracia electoral, tenemos todavía el predominio de valores que no son de la misma profundidad en el tema democrático y aunque también tenemos (y no siempre) sistemas de partidos, carecen a menudo de la fuerza para contrarrestar el liderazgo personalista.

La discusión acerca de la reelección en Latinoamérica no empieza en la última década ni en los últimos doce años. Tenemos la polémica en torno a la postulación de Cardoso en Brasil (1998), pero también, y por otras razones, un caso mucho más polémico e incendiario fue el caso de Fujimori en Perú en el año 2000, en contra del texto constitucional pero amparado en una interpretación legal, aun si esta fue declarada inconstitucional⁷. En realidad el volver a poner sobre el tapete el tema de la reelección y tratar de pasarla con base en una interpretación, primero congresual y después judicial, lo diseñó Fujimori hace ya bastantes años con resultados que en su momento, aún discutibles, lo instalaron y lo mantuvieron en el poder aun si más adelante terminara cayendo por otras razones que tienen que ver más bien con el manejo abusivo del poder.

¿Por qué nos preocupa la reelección y por qué nos debe preocupar? Porque la reelección, si no está rodeada de garantías, mecanismos que permitan que efectivamente la oposición pueda organizarse, que la oposición tenga una oportunidad real de triunfar, que haya una equidad que permita que el resultado sea impredecible, por lo menos en teoría, estamos atentando contra el carácter auténtico de las elecciones.

6 Will Salgado, Alcalde de San Miguel en El Salvador, es un caso emblemático, pues ha cambiado cuatro veces de partido, pero es reelecto inexorablemente porque su fuerza personal es tan grande que en realidad arrastra a los votantes independientemente de cuál sea la bandera con la que se cobija en ese momento. Ver: <http://elecciones.elsalvador.com/index.php/actualidad/9-salgado-qyo-soy-un-caballo-chucaroq>.

7 Estos hechos configuran la base del caso del “Tribunal Constitucional vs. Perú” ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que puede consultarse también en el sitio web indicado.

Entonces, no es que la reelección en sí misma sea negativa. Ha habido autoridades que han estado mucho tiempo en el poder. Roosevelt seguramente habría completado sus cuatro períodos de no haber sido porque la inexorabilidad de la muerte se lo impidió, pero lo cierto del caso es que la reelección en sí misma debe ser y darse en la forma de una decisión política de una sociedad en un contexto histórico determinado.

Para los distintos sectores lo importante es analizar qué implicaciones tiene la reelección. Así, para los organismos electorales: de qué forma el ente rector de los comicios, sin impedir que la reelección que haya sido aprobada constitucional, o legal, o judicialmente tenga efecto, trata de garantizar condiciones mínimas de equidad. Si bien esto es cierto, cabe aquí también una advertencia: solemos en América Latina trasladarle todas las responsabilidades al organismo electoral cuando se trata de equidad en la contienda y eso no solamente es una evasión de la cuota de responsabilidad que toca a otros, sino que puede colocar al organismo electoral en una situación de cumplimiento imposible, si no acompañamos esas competencias con las atribuciones legales y los mecanismos de garantía necesarios.

Así, a menudo cuando hablamos del financiamiento de la política, en vez de criticar a los políticos que recibieron fondos por encima de los topes, o que los recibieron de fuentes que no estaban autorizadas legalmente, solemos ensañarnos con el organismo electoral, diciendo que ha sido incapaz de frenar la mala influencia del dinero en la política. Claro ejemplo reciente de esto es Guatemala, en donde el Tribunal Supremo Electoral, que cuenta únicamente con la posibilidad de aplicar como sanción una irrisoria multa que no es superior a ciento veinticinco dólares, ha sido acusado ya en dos campañas electorales de no hacer lo suficiente por frenar el ingreso de fondos de fuentes prohibidas legalmente en la campaña⁸.

8 Ver, en este sentido, la nota aparecida en <http://miradorelectoralguatemala.org/wordpress/?p=201>

Veamos igualmente el tipo de funciones que terminan encomendadas a un organismo electoral, siempre en aras de salvaguardar la equidad en la contienda electoral, pero ahora en lo que respecta a los medios de comunicación. En México, se ha trasladado al Instituto Federal Electoral la responsabilidad de garantizar la equidad en la cobertura de los medios, así como la distribución de los tiempos para propaganda en medios; se le está colocando en una situación límite, porque se trata de una competencia del todo inédita, carece de antecedentes y debe administrarse, además, con el cuidado de no llegar a incurrir en una infracción a la libertad de expresión.

A menudo por vía de estar trasladando atribuciones a los organismos electorales, la sociedad política se limpia, se lava las manos y sin embargo no siempre acompaña estas competencias con los recursos, las sanciones o las condiciones para que realmente esa atribución pueda ser ejercida con eficacia. Algo similar puede pasar en el tema de la reelección.

Esa “trampa mental” se repite cada vez que la oposición traslada toda la responsabilidad en el tema de la reelección al organismo electoral y entonces no asume su cuota. No es la debilidad de propuestas, no es un problema de su falta de estructura para llegarle a todas las poblaciones, no es su incapacidad de generar liderazgos que puedan compensar la fuerza de quien está presentándose a la reelección, sino que es el órgano electoral el que no cumple sus funciones adecuadamente, no permite que haya un juego limpio y se pierde, supuestamente, el carácter auténtico del proceso electoral.

Lo mismo en el caso de los medios de comunicación, que está al centro de los debates actuales en materia de equidad de la contienda. ¿Cómo garantizar que se guarda el equilibrio que deben mantener los medios en la cobertura periodística de una campaña dominada por el tema de reelección? Porque ya sabemos que en algunos países, por ejemplo Perú y Ecuador, los diarios asumen claramente posiciones políticas y transforman su línea,

no la editorial, sino la de información, en mensajes políticos a favor o en contra de alguien por razones distintas. Pero cuando hay reelección suele suceder que los medios, o algunos de ellos, tengan la tentación de suplantar a una oposición débil y por lo tanto convertirse en un actor político determinante, excediendo con mucho su papel de informadores y de formadores de opinión para transformarse en un actor político no tradicional, no sujetos, sin embargo, a las responsabilidades que los actores políticos tradicionales sí tienen.

En materia de equidad en la contienda y cómo garantizarla en un proceso en que existe y domina la figura de la reelección, estamos lejos de contar con certezas. Por ello tenemos que seguir abundando en debates, en enfoques, en foros de discusión. Parece seguro que el tema de la reelección va a seguir gravitando fuertemente en la agenda electoral de América Latina. Hemos visto cómo Colombia ha hecho reformas electorales parciales e insuficientes, fundamentalmente en función de la reelección. Desde la Constitución de 1991, Colombia pasó por todas las posibilidades: prohibición de reelección, posibilidad de reelección inmediata, posibilidad de reelección pero no inmediata, reelección acordada por referéndum y por último, un intento más de reelección que fue finalmente frenado por la Corte de Constitucionalidad.

De modo que lo preocupante es cuando el resto de las reformas electorales va en función de la reelección, lo cual ha sucedido en buena parte de las reformas electorales que hemos tenido en América Latina en los últimos diez años: han sido prácticamente el vagón final que se le cuelga al tema de la reelección y a veces, la necesidad de replantear institutos. Colombia es un buen caso. Ha necesitado crear un estatuto de garantías para la oposición, a raíz de la ola reeleccionista, lo cual es sin duda un ejemplo interesante, pero que parece insuficiente para que el campo de batalla electoral quede nivelado de la misma manera.

Y de esto es que se trata la inquietud por la equidad en la contienda: que todos los participantes tengan una mínima igualdad de oportunidades. No perdamos de vista que, no importa el contexto o la medida específica de que estemos hablando: este es el fin y el objetivo.

Bibliografía

Hurtado Sánchez, Yara Patricia. “Implicaciones de la figura de la reelección presidencial de Álvaro Uribe Vélez sobre el equilibrio de poderes, en el período presidencial 2006-2010”, Bogotá, Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2012, 62 p., [citado 11/9/2012], formato pdf. Disponible en internet: <http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/paper%20Ilka%20seminario%202011.pdf>

Quiñones Tinoco, Carlos Sergio. “La equidad en la contienda electoral: ensayo de interpretación de disposiciones relacionadas con la equidad, contenidas en el Código Electoral para el Estado de Durango”, México, D.F., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002, [citado 11/9/2012], formato pdf. Disponible en internet: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=380>.

Rolando de Lassé. “Equidad en la contienda Electoral. Casos sobre topes de campaña. Comentarios a la sentencia SUP-JRC-402/2003”, México, D.F., Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, 72 p., [citado 11/9/2012], formato pdf. Disponible en internet: http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/11_equidad.pdf.

Serrafero, Mario D. “Reelección presidencial en América Latina: evolución y situación actual”. Comunicación del académico Mario D. Serrafero en sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas, el 25 de agosto

de 2010, Buenos Aires, ANCMP, 2010, 30 p., [citado 11/9/2012], formato pdf. Disponible en internet: <http://www.ancmyp.org.ar/user/files/05%20Serrafero.pdf>.

Treminio Sánchez, Ilka. *Segundas partes nunca fueron... La reelección presidencial en las constituciones políticas de América Latina.*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2011, 22 p.

Ulloa, F. “La reelección presidencial en los Estados Unidos de América”, en *Mundo Electoral*, Año 4, No. 11, Tribunal Electoral de Panamá, 2011.

La búsqueda de la equidad: breve guía sobre las reformas políticas y electorales latinoamericanas a principios del siglo XXI

Salvador Romero Ballivián*

La búsqueda de la equidad: el nuevo horizonte de las reformas políticas y electorales en América Latina

Desde el retorno a la democracia a finales de la década de los setenta, América Latina ha conocido una sucesión constante de cambios constitucionales, reformas políticas y electorales, aprobación de leyes de partidos, reglamentación del financiamiento de la política y regulación del papel de los medios en campañas¹. Pocas legislaciones han conocido tantas modificaciones como la electoral, entendida en el sentido amplio, no únicamente como las reglas para convertir votos en escaños, sino como el conjunto de las características de los organismos electorales, las garantías para el respeto del voto, las características de la jornada electoral, la creación de nuevos cargos de elección popular, la introducción de los mecanismos de democracia directa, etc. El balance de esa primera ola de reformas es satisfactorio. Un indicador es suficiente para mostrar el impacto positivo de esos cambios: el índice de democracia electoral elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha progresado de 0.28 en 1977 a 0.86 en 1990 y 0.96 en 2008, siendo 1 la máxima calificación².

* Es director del NDI en Honduras.

- 1 Para una visión de conjunto, cf. Daniel Zovatto, Jesús Orozco (coordinadores), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. IDEA-UNAM. México, 2008.
- 2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Organización de los Estados Americanos, *Nuestra democracia*. PNUD-OEA. México, 2011, p. 65.

Pasado el primer grupo de reformas, concentrado en cuestiones organizativas y procedimentales, llega una nueva serie, que aborda asuntos más complejos y sofisticados, de resultados menos visibles³. Esa agenda incluye la búsqueda de la equidad en la participación y la competencia política, persiguiendo mejores oportunidades de inclusión para los sectores vulnerables; condiciones más equilibradas en las campañas electorales y en el acceso de los partidos a los recursos; la regulación del papel de los medios en las campañas; la instauración de mecanismos más participativos y transparentes para seleccionar candidatos y elegir dirigentes de los partidos. Algunos de estos temas se vinculan con la calidad de la democracia, un campo en el cual América Latina avanza a pasos más modestos que en la calidad electoral: de hecho, en promedio, la situación en 2011 lució menos halagüeña que una década previa. De acuerdo a los datos de Polilat-Fundación Konrad Adenauer, el índice medido sobre 10 se deterioró de 5.1 a 4.6 entre 2002 y 2011⁴.

Los cambios no se escriben sobre hojas en blanco sino en contextos específicos. En otras palabras, el contexto de cada país cuenta y la aplicación de cualquier reforma constitucional, política o electoral debiera partir de un conocimiento preciso de las características de cada caso: los rasgos de la situación inicial, el establecimiento de las metas, la definición de los medios apropiados para esos fines. Si las premisas resultan obvias, aunque a veces no consideradas con suficiente ponderación por los responsables de asumir decisiones, también es útil recordar que los cambios en un área provocan una cadena de transformaciones que terminan repercutiendo en campos ajenos al núcleo de la reforma. Asimismo, no se debe subestimar el impacto de los efectos no anticipados o perversos de las reformas. Por último, rara vez el traslado completo de unas disposiciones de un contexto a otro genera resultados idénticos en ambos

3 Manuel Carrillo, "La nueva reforma electoral en México 2007-2008" en CAPEL, *Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina*, 2008, p. 148.

4 Polilat-Fundación Adenauer, *Índice de desarrollo democrático de América Latina 2011*. Polilat-Fundación Adenauer, 2011, p. 12.

escenarios. Existen numerosos ejemplos de cada una de estas consecuencias imprevistas, que por supuesto no son exclusivas de los asuntos políticos.

En efecto, los sistemas políticos y de partidos se encuentran moldeados por la historia y la cultura política de cada nación. Estos factores, sin ser invariables, evolucionan lentamente, al punto que algunos autores rastrean las huellas de comportamientos contemporáneos latinoamericanos, como el caudillismo, en elementos provenientes de las culturas precolombinas o de la hispánica de los tiempos coloniales⁵, o constatan las tensiones y divergencias entre arraigadas pautas culturales y recientes evoluciones sociopolíticas⁶.

Esos sistemas también se encuentran tallados por el impacto de las leyes, más fluctuantes y fáciles de cambiar. Los marcos constitucionales varían de país a país, y rara vez esos cuadros permanecen estáticos; por el contrario, evolucionan de manera marcada⁷. En los años recientes, Constituciones enteras han sido aprobadas, como en países andinos, y otras tuvieron reformas de mayor o menor calado. En ambos casos se requieren reformas legislativas que traduzcan las nuevas disposiciones constitucionales en un nivel más operativo, una labor que requiere años o incluso décadas. Pese a la gran cantidad de reformas electorales y políticas, la región se ha mantenido próxima al núcleo duro de su patrón institucional que combina fuertes regímenes presidenciales, con una elección por definición mayoritaria, con elecciones legislativas proporcionales. Empero, bajo este paraguas común, se han introducido numerosas variantes, la mayoría de ellas guiadas por la voluntad de ofrecerle al elector una mayor libertad para seleccionar a los congresistas

5 Cf. H. C. F. Mansilla, *Tradición autoritaria y modernización imitativa*. Caraspas-Plural. La Paz, 1997, p. 137- 150.

6 Jorge Castañeda, *Mañana o pasado: el misterio de los mexicanos*. Aguilar. México, 2011.

7 Para una visión de conjunto, cf. Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Daniel Zovatto (coordinadores), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. IDEA-UNAM. México, 2010.

de listas que ya rara vez se encuentran cerradas y bloqueadas, elaboradas exclusivamente por las direcciones partidarias. Estas normas menores y específicas tienen impactos decisivos sobre las prácticas políticas, las estructuras partidarias, los comportamientos de los votantes.

La originalidad de los casos nacionales no impide distinguir las grandes líneas de evolución política compartidas por América Latina en las últimas décadas. Hay progresos y problemas compartidos. Como se apuntó, las elecciones libres e imparciales son hoy la característica general de la región, aunque con valores declinantes de participación: de 75% en el período 1988-1991 a 60% en el ciclo 2005-2006, de acuerdo a los datos recopilados por el Centro de Asesoramiento y Promoción Electoral (CAPEL)⁸. El declive afecta incluso la elección presidencial, tradicionalmente la que mejor moviliza al electorado.

Aunque todavía queda mucho por avanzar, el respeto a los derechos humanos ha mejorado con el cese de los conflictos internos y la toma de consciencia por parte de la sociedad y el Estado de la necesidad de garantizar estos derechos. Algo similar puede señalarse del respeto a las Constituciones, que progresivamente se convierten en los marcos regidores de la vida pública; adicionalmente, las Cartas Magnas incorporan derechos cada vez más extensos y, de manera cada vez más afirmada, enfoques garantistas de los derechos ciudadanos, como ha sucedido, entre otros ejemplos, en México. Asimismo, de manera progresiva, se afirma el papel de organismos, convenios, tratados internacionales en la protección y la extensión de los derechos políticos. Como recordó Alberto Dalla Vía, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) desarrolla una doctrina relevante en la materia a partir de principios como la proporcionalidad o la razonabilidad⁹. Esa labor jurisprudencial puede parecer subterránea, lenta, de escasas consecuencias

8 Centro de Asesoramiento y Promoción Electoral, *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas*. IIDH-CAPEL. San José, 2007, p. 33.

9 Alberto Dalla Vía, “Derechos Políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

directas, su impacto no es por eso menos profundo. Más que imponer un modelo único de democracia, ella busca asegurar que la legislación nacional no vulnere derechos fundamentales y ha servido en varias oportunidades de inspiración para la promulgación de nuevas leyes o para que los actores locales encuentren un soporte de legitimidad para reivindicar el cumplimiento de sus derechos.

Junto a los progresos y los avances, permanecen problemas comunes, surgen complicaciones nuevas o se agravan antiguas dificultades. Por un lado, América Latina no ha resuelto el problema de la desigualdad. Sigue siendo una de las regiones más inequitativas del mundo, lo que, como han demostrado los estudios, “inhibe el traslado de los frutos del crecimiento a los sectores más pobres”¹⁰, genera incentivos perversos para la corrupción, fragiliza las bases de la democracia pues aviva las tensiones sociopolíticas, cuestiona el desempeño de las autoridades, alimenta viejos o nuevos clientelismos, socava el imaginario de una comunidad de ciudadanos iguales. Por otro lado, la región enfrenta las amenazas crecientes de la inseguridad: muchas sociedades y Estados se encuentran atezados por las distintas manifestaciones de la delincuencia ordinaria y del crimen organizado, en especial alrededor del narcotráfico. El promedio latinoamericano de homicidios es uno de los más altos del mundo y particularmente alarmante en algunas zonas, como en el triángulo norte centroamericano, con tasas casi diez veces mayores que la media mundial y un pico en Honduras (encima de 85 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2011). En el campo específicamente político, pocos países pueden considerar que asentaron partidos vigorosos, institucionalizados, con firmes raíces en la sociedad y lazos estructurados con sectores organizados de la sociedad, y aún menos, sistemas de partidos sólidos¹¹.

10 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. CEPAL. Santiago, 2010, p. 185-186.

11 Cf. Scott Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford U. P. Stanford, 1999.

Hasta las líneas de cambio se acomodan a tendencias regionales. Una de las más importantes, estudiada por José Ángel Aquino, es la conflictiva ruptura del tabú latinoamericano de la reelección para permitir que los presidentes en ejercicio busquen un nuevo mandato¹², cuando no surge la práctica de las reelecciones “conyugales”¹³. El problema no es de índole teórico sino práctico. En varios lugares de América Latina, la tentación reeleccionista genera escenarios menos propicios para la consolidación de elecciones pulcras¹⁴, agrava los desafíos para lograr la equidad en las contiendas, fragiliza la institucionalización de los sistemas de partidos y amenaza la calidad misma de la democracia, como ilustraron las reflexiones de Joseph Thompson¹⁵. Si, encima, ella se combina con el recurso a mecanismos de democracia directa utilizados para quebrar los equilibrios entre poderes y se produce en contextos institucionales débiles, se incrementan los riesgos para las democracias latinoamericanas, como apuntó Dieter Nohlen, inspirado en las reflexiones de Max Weber¹⁶.

Tendencias de las reformas electorales: el estilo y la forma

En América Latina, las reformas políticas, de las cuales las electorales son apenas una de las dimensiones, comparten rasgos en el estilo y la forma. Se distinguen por el ritmo continuo, incluso febril, con la cual se producen¹⁷. Ni siquiera las Constituciones quedan al margen de ese frenesí, como prueba Ecuador que

12 José Ángel Aquino, “Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

13 Daniel Zovatto, “Fiebre reeleccionista en América Latina” en *La Causa*, 16 de junio de 2011.

14 Jonathan Hartlyn, Jennifer McCoy, Thomas Mustillo, “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea” en *América Latina hoy*, 51, abril de 2009, p. 34.

15 Joseph Thompson, “La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

16 Dieter Nohlen, *Presidencialismo versus parlamentarismo: mitos y realidades*. Konrad Adenauer Stiftung, México, 2010, p. 26-28.

17 Sin ser un caso extremo, puede observarse el caso boliviano, cuya legislación electoral, después de ser aprobada en 1991, fue modificada cinco veces hasta

en un poco más de treinta años de democracia aprobó tres Constituciones, sin contar las reformas que introdujo en cada una de ellas. Por supuesto, esto implica que resulta difícil evaluar los efectos de las reformas, que necesitan un mínimo de tiempo para que sus efectos y resultados sean calibrados, tanto por la ciudadanía como por los actores políticos¹⁸. Al mismo tiempo, la volatilidad de las normas lleva a muchos actores a refugiarse en las prácticas y los códigos informales, paradójicamente dotados de más estabilidad y previsibilidad¹⁹.

A menudo, el proceso de cambio toma la siguiente dinámica: se aprueba una reforma, electoral, política o constitucional, al cabo de unos pocos años, se hace un primer y rápido, cuando no sumario, balance de las ventajas y complicaciones más evidentes y se lanza un nuevo proceso de modificaciones, destinado a corregir las dificultades más visibles. El gradualismo costarricense para los cambios en materia electoral, constituye la excepción más que la norma²⁰. De hecho, se podría añadir, sin generalizar, que muchas veces las reformas no proceden por ajustes menores sino por cambios drásticos y pendulares: antes de procurar encontrar una vía intermedia desde 2003, en la última década del siglo XX, Colombia consiguió pasar de su centenario bipartidismo a un escenario de extrema fragmentación, con decenas de organizaciones (evolución a la cual no fue ajena el diseño del financiamiento público²¹).

1997. Cf. Corte Nacional Electoral, *Ley electoral 1997*. Corte Nacional Electoral. La Paz, 1997, p. 7-8.

18 Salvador Romero Ballivián, “Procesos constituyentes andinos: de Colombia a Bolivia 1990 - 2009” en *Diálogo Político*, 2010, p. 85-108

19 Simón Pachano, *La trama de Penélope (procesos políticos e instituciones en el Ecuador)*. FLACSO-IDEA-Ágora democrática. Quito, 2007, p. 90.

20 Conferencia de Luís Antonio Sobrado, “Lecciones aprendidas a propósito de la reforma electoral en Costa Rica: fortalecimiento del organismo electoral, financiamiento de partidos políticos, participación política de la mujer, voto en el extranjero”, en el seminario “Reformas electorales en el contexto latinoamericano”, Santo Domingo, 29 de julio de 2011.

21 Cf. Humberto de la Calle, “Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia” en Pilar del Castillo, Daniel Zovatto, *La financiación de la política en Iberoamérica*. CAPEL. San José, 1998, p. 106-111.

El dinamismo de reformas ha generado un acervo de casos importante, amplio y rico, disponible para el examen de cualquier país. De hecho, no se trata de un simple enunciado hipotético: es frecuente que en los procesos de reforma, los organismos electorales, los Congresos, las Asambleas Constituyentes o cualquier instancia que promueve cambios o tiene la facultad de decidirlos, recurra a actores o especialistas latinoamericanos para conocer los resultados en otros lugares de las medidas que desean implantar. En este intercambio de experiencias, juegan un papel importante las instituciones y los organismos internacionales. Sin ser limitativos de sus acciones respectivas, unos promueven el intercambio horizontal de experiencias y especialistas entre organismos electorales, como CAPEL; otros sistematizan el conocimiento de las experiencias de reformas y llevan la memoria analítica y estudiosa, como el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) a través de lo que ya constituye una auténtica enciclopedia política y electoral latinoamericana; los últimos, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), sistematizan y crean modelos estándares de las experiencias exitosas del cambio electoral o político. Con recursos más acotados y cubriendo menos países, las fundaciones políticas, alemanas, norteamericanas, holandesas, constituyen igualmente vectores de la difusión de “buenas prácticas democráticas”.

Tendencias de las reformas políticas y electorales: siete cuestiones de fondo

Ninguna de las reformas políticas y electorales de América Latina se comprende sin referencia a las concepciones dominantes en una sociedad, en un determinado momento, sobre la democracia, el papel de las instituciones, de los actores, en especial de los partidos, de la ciudadanía. Para comprender el sentido y la orientación de las reformas, es imprescindible conocer las concepciones que sobre esos asuntos, tienen los

responsables de llevar adelante un cambio de legislación o un cambio constitucional. Algunos de los dilemas de finales del siglo XX y principios del XXI –presentados en una versión muy esquemática– a los cuales se enfrentan los actores políticos giran alrededor del afianzar una democracia de corte representativo o abrirla a un modelo participativo, fortalecer los partidos o restarles poder, apuntalar los existentes o extender las oportunidades para los nuevos, otorgar amplias facultades a los organismos electorales para que intervengan en la vida partidaria o darles un poder limitado para preservar la autonomía del juego partidario, extender los derechos bajo una lógica universal o de discriminaciones positivas, arbitrar entre una participación exigida en el molde republicano o dejada más bien como un derecho en una concepción más liberal, dilucidar si las dificultades de la democracia provienen de la falta de representatividad o de la falta de gobernabilidad, generar accesos irrestrictos a la propaganda en los medios durante la campaña bajo el principio de libertad o establecer ajustadas regulaciones bajo el principio de equidad, dejar que los recursos económicos fluyan con pocos límites durante una campaña o poner topes, aunque el principio de la obligación de rendir cuentas del origen y el manejo de los recursos parece ya dado por descontado. El estudio de las reformas electorales de los últimos tres lustros en América Latina podría hacerse a la luz de esos dilemas y debates.

Esos dilemas, presentes de manera explícita o implícita en los debates de numerosos países latinoamericanos, muestran que las reformas electorales poco conciernen la jornada electoral, que se cumple de manera correcta y con parámetros mínimos considerados indispensables, más allá de signos inquietantes de retroceso en uno que otro caso, en los cuales se desdibuja la perspectiva misma de la alternancia en el poder. Hoy, las reformas se dirigen a asuntos cada vez más complejos, de soluciones menos sencillas, con resultados menos inmediatos.

La carpeta de reformas electorales y políticas refleja las nuevas prioridades: a menudo, los retos se encontraban presentes desde hacía tiempo, pero recién ahora se colocan en el debate público, justamente porque las inquietudes sobre el domingo electoral pertenecen más al pasado que al presente de las democracias latinoamericanas.

Al menos, ocho grandes temas pueden distinguirse en la nueva agenda de reformas políticas y electorales latinoamericanas que puede definirse como la agenda de la búsqueda de la equidad.

El primero concierne la búsqueda de una participación política ampliada e inclusiva, que incorpore a los sectores y grupos tradicionalmente marginados de los espacios de decisión, independientemente de su peso demográfico. Uno tras otro, los países de la región han reducido la edad mínima para votar a los 18 años; inclusive, algunos como Brasil o Nicaragua contemplan el voto facultativo desde los 16. Asimismo, es general, aunque desigual en sus resultados concretos, los esfuerzos para que los ciudadanos discapacitados sufraguen con comodidad o con el secreto debidamente preservado, si bien en pocos Estados se aplican tantas y tan sistemática políticas favorables como en Puerto Rico, además en un trabajo compartido entre el organismo electoral y los grupos vulnerables²². Un sostenido y convergente esfuerzo de una multiplicidad de actores ha conseguido que, casi sin excepción, en los padrones electorales latinoamericanos, las mujeres sean mayoritarias²³, conforme a la realidad demográfica, y que además, tiendan a participar más que los varones, invirtiendo la situación precedente. Empero y a pesar de los correctivos de las cuotas, las mujeres están aún muy lejos de tener una presencia vigorosa en las instancias de decisión si bien la mirada de largo plazo permite medir con relativo optimismo

22 Cf. Néstor Colón, “La inclusión desde la labor de los organismos electorales: medidas positivas para enfrentar y combatir la exclusión” en CAPEL, *Participación política e inclusión*. CAPEL. San José, 2010, p. 23-50.

23 Beatriz Llanos, Kristen Sample, *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola? (participación política de la mujer en América Latina)*. IDEA. Lima, 2008, pág. 15.

el camino recorrido desde el retorno a la democracia. En efecto, los congresos elegidos en los primeros años del siglo XXI son los que mayor participación femenina tienen de la historia latinoamericana, aunque el promedio sólo rebase 20%²⁴. El impulso de las cuotas, cuando se acompaña de mecanismos claros y obligatorios, respaldados por acciones firmes de parte de las instituciones, como en Costa Rica²⁵, ha asegurado una presencia más extensa de mujeres en los parlamentos. Como apuntó Line Barreiro²⁶, hoy se plantean nuevos retos, en particular la necesidad de estudiar mecanismos efectivos contra el acoso político y la burla de las disposiciones: ¡el lente debe también considerar no sólo cuántas mujeres fueron elegidas sino cuántas concluyeron el mandato! Como describió Javier Cabreja, la presencia electoral y política de los afrodescendientes, a pesar de numerosas barreras de hecho, continúa extendiéndose pero flota en muchos sistemas políticos la duda sobre la pertinencia de una cuota específicamente reservada para este grupo²⁷. Un escenario similar se aplica a la participación política de los indígenas, cuyo ingreso a las primeras líneas del juego político es una realidad en numerosos países, en especial en los Andes. Se han reconocido en muchos países derechos colectivos, mecanismos de participación directa (para elecciones de autoridades locales con procedimientos distintos al voto o con consultas para dar curso a proyectos económicos en territorios indígenas) así como el carácter multicultural de la sociedad, atendiendo importantes reivindicaciones de los movimientos indígenas, como apuntó Raúl Ilaquiche²⁸. Por último, la mayoría de las legislaciones ha

24 Jutta Marx, Jutta Borner, *Parlamentos sensibles al género*. IDEA-UIP. Lima, 2011, pág. 18.

25 Isabel Torres García, *El sistema electoral de Costa Rica en la participación y representación política de las mujeres*. UNIFEM-INAMU. San José, 2010, pág. 87-89.

26 Line Barreiro, “Avances importantes y persistentes discriminaciones: Los Derechos Políticos de las mujeres”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

27 Javier Cabreja, “Acceso a los Derechos Políticos: Papel de la sociedad civil para la inclusión de poblaciones afrodescendientes”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

28 Raúl Ilaquiche, “Participación política de los pueblos indígenas”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

reconocido el derecho de votación a los residentes en el exterior pero los resultados prácticos suelen estar distantes de las visiones entusiastas o apocalípticas que presidieron ese cambio electoral.

El segundo componente de las reformas electorales concierne la multiplicación de los tipos de procesos electorales y de los mecanismos de participación directa, como la iniciativa legislativa ciudadana, entre otras. En el retorno a la democracia, frecuentemente, los países de América Latina sólo contaban con una jornada electoral, destinada a elegir al presidente y los parlamentarios. De forma progresiva, con el propósito de afianzar la democracia, aumentar el poder de los ciudadanos, estrechar los vínculos de las autoridades y la ciudadanía, mejorar la representatividad, y facilitar la rendición de cuentas, se incorporaron nuevas elecciones. Que sea de manera simultánea con las presidenciales o en una fecha distinta, hoy, a menudo, los votantes eligen directamente a sus concejales, alcaldes, gobernadores, diputados, senadores, congresista de Parlamentos regionales e incluso, como establece la Constitución boliviana de 2009, las máximas autoridades del Poder Judicial. De manera paralela, la democracia directa, en particular el referéndum, ha sido incluido en la mayoría de las Constituciones latinoamericanas. Inclusive algunas legislaciones incorporan la peculiar figura del referéndum revocatorio presidencial, ya aplicada en Venezuela y Bolivia. La práctica de la democracia directa se extendió más allá de su cuna uruguaya, ganando una fuerte popularidad en la zona andina, y alrededor de cincuenta referendos nacionales han tenido lugar desde el retorno a la democracia en América Latina²⁹.

El tercer componente de las reformas apunta al fortalecimiento de organismos electorales autónomos y especializados, a veces dotados de los atributos de un auténtico Poder del Estado, que otorgan un sello institucional propio a América Latina. A veces, estos Tribunales o Cortes ya han sido reconocidos

29 Para una perspectiva de conjunto, Alicia Lissidini, Yanina Welp, Daniel Zovatto (coordinadores), *Democracia directa en Latinoamérica*. IDEA, UNSAM, Prometeo. Buenos Aires, 2008.

en las Constituciones como el cuarto Poder del Estado. Independientemente del rango constitucional que ostenten, la tendencia general es a otorgarles nuevas y más amplias responsabilidades, funciones, misiones, atribuciones, para ocuparse de todas las fases de un proceso electoral, intervenir en la vida partidaria, monitorear las campañas, encargarse del Registro Civil, definir en última instancia los asuntos electorales, etc.³⁰. El conjunto de estas evoluciones pretende erigir árbitros imparciales, capaces de garantizar la idoneidad y la equidad de las competencias. Asimismo, el modelo de composición partidario de esos tribunales cede el paso a una integración menos dependiente de las organizaciones políticas³¹. Igualmente perceptible es la difusión del modelo dividido, que asigna a una entidad el manejo administrativo del proceso electoral y a otra la aplicación de la justicia electoral. En sus últimas reformas constitucionales, República Dominicana y Ecuador se sumaron a esta modalidad. Pero unificados o divididos, los organismos electorales consagran cada vez más reflexión a resolver asuntos jurisdiccionales o, dicho de otra manera, a atender la justicia electoral que se encuentra íntimamente vinculada con la equidad política y electoral. Igualmente común es el reto de la apropiación de las nuevas tecnologías, lo que implica primero conocerlas, con sus ventajas y limitaciones, reflexionar sobre los usos potenciales en la vida institucional y en los procesos electorales, para decidir las modalidades, los tiempos, las áreas en los cuales puede ser incorporada. Los organismos electorales tienen, en el aparato público, ventajas importantes para adueñarse de la tecnología y darle contenidos prácticos pues la sucesión periódica de comicios suele permitirles acceder a significativos fondos estatales así como a la atención de la cooperación internacional. Esa oportunidad conlleva una responsabilidad y requiere de los organismos electorales madurez y perspicacia para distinguir

30 Juan Jaramillo, “Los órganos electorales supremos” en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, Joseph Thompson, *Tratado de derecho electoral comparado*. Fondo de Cultura Económica. México, 2007, p. 372-373.

31 Jesús Orozco, “El contencioso electoral, la calificación electoral” en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, Joseph Thompson, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, op. cit., p. 1202.

entre las verdaderas innovaciones, aquellas que implican saltos cualitativos para los procesos electorales, y los caros juegos pirotécnicos de la tecnología³².

El cuarto campo de las reformas concierne la equidad durante las campañas, campo que se vincula estrechamente con el papel de los medios de comunicación. Numerosas innovaciones legales intentan controlar y regular dos grandes áreas: las campañas de propaganda en los medios, principal escenario de la política contemporánea, la cobertura de las campañas por parte de los medios. La prensa es reconocida como un actor clave de la democracia, uno de los puntos neurálgicos donde la libertad de expresión se concreta, pero al mismo tiempo es percibida como uno de los poderes fácticos decisivos en las sociedades contemporáneas. Este doble rostro de los medios constituye uno de los principales desafíos para el establecimiento de la legislación y las dificultades se acentúan en los países en los cuales unos cuantos medios se encuentran en posiciones de oligopolio. Quizá por esta razón, la meticulosa vigilancia de asociaciones de la sociedad civil adquiere importancia: la labor de la Misión de Observación electoral (MOE) en Colombia, explicada por Alejandra Barrios, ofrece un ejemplo convincente de este trabajo ciudadano³³. Empero, a contracorriente, en algunos países resurge el fantasma de la presión gubernamental sobre la prensa, excediendo los marcos acostumbrados de la conflictiva relación entre poder político y medios de comunicación. Inclusive, las encuestas, una de las áreas donde la legislación latinoamericana va cargando las restricciones siguiendo la línea francesa, convencida del poder de influencia o de manipulación del electorado, no son un asunto relevante *per se*, sino exclusivamente en la medida que aparecen en los

32 Salvador Romero Ballivián, “Apuntes sobre la participación política y los organismos electorales en América Latina en tiempos de nuevas tecnologías” en PNUD, IEPC, *Tecnología y participación ciudadana*. PNUD, IEPC. México, 2011.

33 Alejandra Barrios, “El rol de las campañas electorales y los medios de comunicación en un proceso electoral equitativo”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

medios de comunicación, como lo apuntó Fernando Tuesta³⁴. Una mención especial requiere el internet, que plantea novedosos retos para la regulación de las campañas, pues no se aplican las mismas reglas que en el caso de los medios de comunicación, genera nuevas desigualdades pero al mismo tiempo ofrece sorprendentes oportunidades para organizaciones e individuos con muy pocos recursos para campañas clásicas.

La quinta línea de las reformas políticas y electorales se concentra en el uso de los recursos estatales en las campañas electorales. Al menos, dos inquietudes afloran y además de colocar en situaciones complejas a los organismos electorales, tensan los ejes de la democracia, como se observó en la exposición de Fausto Camacho. Por un lado, en el contexto de bonanza económica de los primeros años del siglo XXI, el auge de los programas sociales, manejados por los Poderes Ejecutivos (nacionales o regionales), abre un frente de inquietud. En algunos países, las leyes colocan candados para evitar la instrumentalización electoral de esos proyectos dirigidos a los sectores más vulnerables pero muchas campañas se empañan con denuncias sobre el uso de esos fondos para presionar al electorado o generar nuevas formas de clientelismo. Por otro lado, la regulación de las campañas electorales tropieza con la dificultad de enmarcar la presencia de la propaganda gubernamental, que sin ser partidaria sirve directamente al oficialismo y más todavía en los ambientes donde se autoriza la reelección del titular del Poder Ejecutivo.

El sexto eje de las reformas políticas y electorales se concentra en los partidos. Como puntualizó Rotsay Rosales, todos los países han adoptado leyes de partidos, con propósitos próximos y a partir de las mismas premisas: si los partidos son actores fundamentales de la democracia, su funcionamiento debe ceñirse a parámetros democráticos, con al menos elecciones para designar autoridades, cuando no candidatos, transparentes en su acción, inclusivos con

34 Fernando Tuesta, "Encuestas electorales, medios y su regulación", *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

sectores a menudo descuidados, institucionalizados y sometidos a un árbitro externo, tarea que muchas veces recae en el organismo electoral. Además de las nuevas normas, fundaciones políticas europeas y norteamericanas alientan ese impulso, promoviendo las “buenas prácticas”³⁵. Los dirigentes políticos aceptan que siendo los partidos entidades de derecho público, beneficiarios de recursos estatales directos o indirectos, es legítimo que sus actuaciones sean revisadas por el Estado y sus militantes recurran a los tribunales electorales para limitar uno de los males que primero identificaron quiénes estudiaron a los partidos: la tendencia a la oligarquía, es decir al control de la estructura por un pequeño y cerrado círculo de dirigentes³⁶. Sin embargo, la cultura política partidista puede ser aún autoritaria y caudillista, y con tanta más facilidad que los líderes “saben que ello no condiciona el resultado electoral”³⁷. Los dirigentes aún miran al partido como el espacio de política pura, en el cual priman las correlaciones de fuerza y la competencia debiera someterse a unas cuantas reglas básicas, informales o implícitas, que incluso tolerarían irregularidades si ellas hacen parte de prácticas aceptadas por los distintos actores. En ese universo de acuerdos tácitos sobre lo permitido y prohibido, las normas internas del partido tienen un papel secundario. Sin embargo, cuando los organismos electorales deben pronunciarse sobre un asunto, los textos se vuelven el principal elemento de juicio y de pronto los políticos descubren –con desagrado–, que los tribunales electorales les aplica normas existentes pero que parecieran desconocer lo que ellos consideran la dinámica misma de la vida política. Por esa razón, los organismos electorales tienen el

35 Cf. entre otros ejemplos, Instituto Nacional Demócrata (NDI), *Mejores prácticas de partidos efectivos: manual participativo para partidos políticos*. NDI. Washington, 2003; NDI-PNUD, *Empoderando a las mujeres para el fortalecimiento de los partidos políticos: una guía de buenas prácticas*. NDI-PNUD. Washington, 2011.

36 Cf. las obras clásicas de Robert Michels, *Partidos políticos*; Maurice Duverger, *Partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 2004.

37 Flavia Freidenberg, “Las elecciones primarias en Panamá: claves para el diagnóstico, buenas prácticas y estrategias de reforma” en PNUD, *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*. PNUD. Panamá, 2010, p. 125.

desafío de actuar con habilidad en los “casos límite”, aquellos en los cuales se cruzan derechos o intervienen en las zonas grises de la legislación. A veces, pueden ser casos de escaso impacto en sí mismos, pero que algunos actores utilizan para poner a prueba al organismo electoral o para provocar el cuestionamiento del conjunto de la ley.

El financiamiento a los partidos se ha convertido en uno de los campos de mayor innovación legislativa en América Latina, procurando afianzar la democracia, el sistema de partidos y generar un piso mínimo de equidad para los competidores políticos³⁸. Entre sus efectos deseados estaría lograr una vida política más saludable, capaz de renovarse, en la cual las posiciones favorecidas no se conviertan en inmutables por la acumulación de privilegios; institucionalizar los partidos para que se no conviertan exclusivamente en maquinarias activas sólo en tiempos electorales; evitar que los partidos sean capturados por intereses de grupos privados que por aportar los fondos principales de una campaña luego se encuentran en posición de acreedores frente a las autoridades públicas; por último, en una dimensión diferente y sin ser la panacea, el financiamiento estatal contribuye a limitar el ingreso de fondos ilegales o, peor aún, criminales en el circuito de las campañas.

La continua modificación de la legislación prueba la insatisfacción con el balance de las regulaciones. A menudo, ellas parecen rebasadas por escándalos, manejos oscuros en las contabilidades partidarias, engaños a los toques, vulneración de los principios por los resquicios y zonas grises de las normas. Enfrentan la grave complicación de transformar ideas sensatas y *a priori* razonables en efectivas prácticas que garanticen la equidad en el acceso a los recursos durante las campañas, como subrayó con pertinencia Delia Ferreira³⁹. Como se

38 Para el estado actual de los distintos aspectos del financiamiento a los partidos, cf. Pablo Gutiérrez, Daniel Zovatto (coordinadores), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. IDEA-OEA-UNAM. México, 2011.

39 Delia Ferreira, “Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

desprendió de la exposición de Félix Ulloa⁴⁰, el mayor o menor éxito de las reformas depende en buena medida de definir con precisión los asuntos prácticos y cuidar los detalles. Esto supone que los enfoques sean realistas y fijen metas cumplibles. El establecimiento de propósitos muy ambiciosos pero de difícil realización sólo descredita la norma, genera frustración colectiva, alienta la anomia y sin duda favorece la pervivencia de los modos informales de actuar. Implica igualmente que las normas sean claras para dar certezas a los actores y reducir los márgenes de arbitrariedad en su aplicación. Por último, las instituciones encargadas del cumplimiento de las normas deben tener el personal, la tecnología, el tiempo, las condiciones técnicas y logísticas para ejecutar las acciones previstas; este requisito se vuelve crucial en el caso de las entidades responsables de aplicar sanciones. Un organismo electoral prohibiendo la difusión de propaganda porque se rebasaron los topes máximos sin que los candidatos acaten la restricción, como sucedió en Guatemala durante la primera vuelta de la presidencial de 2011, se debilita. La incapacidad para castigar infracciones visibles por toda la sociedad tiene un alto costo para las instituciones, los procesos electorales y, en última instancia, para la democracia. El establecimiento de las sanciones es igualmente una de las piezas claves pues hay que esquivar dos riesgos contrapuestos: el del ridículo y el del abuso, que generan efectos contraproducentes. Por un lado, cuando la sanción es muy baja, en una cínica contabilidad de costos y beneficios, la violación de la norma recibe incentivos. Por otro lado, si la sanción es desmedida, por ejemplo, la cancelación de la personalidad jurídica de la organización, los organismos pueden dudar antes de aplicarla, encontrando desproporcionada la relación entre faltas y castigos. Por sus graves y dramáticas implicaciones para la democracia, como lo indicó Delia Ferreira, el reto de la presencia del crimen organizado no puede ser abordado con las armas clásicas de

40 Félix Ulloa, “Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

la legislación del financiamiento. Exige una nueva y profunda reflexión.

Por último, es distinguible una octava línea, distinta de las anteriores. Las precedentes tienen en la mira asuntos sustantivos de la democracia. Ciertamente, plantean retos técnicos considerables, como en el caso del financiamiento de la política, pero su preocupación central es la ampliación de las fronteras de la participación, el mejor funcionamiento de los actores de la democracia, la equidad política. El octavo eje se vincula con el creciente recurso a opciones informáticas a lo largo de las distintas etapas del período electoral. En general, las reformas han tendido a aceptar la utilización de la tecnología, entendida como una herramienta que facilita, acelera y asegura la realización de procesos, aunque la urna electrónica permanece como un objeto controvertido. La paradoja de que algunos de los países con mayores niveles de confianza ciudadana en sus instituciones electorales y en la limpieza de sus datos se encuentran a la zaga en el uso de la tecnología en América Latina, recuerda que la tecnología por sí misma no genera confianza ciudadana y que la innovación se facilita si los organismos electorales poseen el crédito público gracias a su probado comportamiento político, social e institucional. El uso de tecnología sofisticada por parte de órganos electorales cuestionados puede, en lugar de apaciguar las dudas y tensiones, elevarlas y agudizar los potenciales conflictos. Más allá de esa consideración, la expansión tecnológica planteará, sin duda, algunos de los elementos centrales de las agendas futuras de la reforma política y electoral de América Latina.

Palabras de cierre

La tendencia de organización del orden político y social no apunta espontáneamente a la equidad. Al contrario, tiende al desequilibrio en beneficio de los más favorecidos, de los que acumulan el poder en la situación inicial. Al inicio, el

ejercicio de los derechos políticos estuvieron monopolizados por hombres con riqueza y educación antes que los combates y los esfuerzos lograsen incluir a hombres de escasos recursos, mujeres, miembros de grupos tradicionalmente excluidos. Al inicio, los cargos de responsabilidad en la esfera política, social y económica quedaron acaparados por hombres antes que la suma de numerosas luchas permitiese ampliar el papel y la presencia femenina en los ámbitos de decisión, en particular del Estado. Al inicio, los medios de comunicación desarrollaban su labor sin otra preocupación que responder a la ética que se fijaban o los intereses que los guiaban antes que varias iniciativas monitoreasen su desempeño o restringiesen la cantidad de propaganda política que pudiese difundirse a través de ellos. Al inicio, predominaba la ausencia casi completa de normas en el financiamiento político, que era casi exclusivamente privado, sin restricciones para los gastos, hasta que después de numerosas reformas, hoy se han fijado normas, definido modalidades muy variadas de subvenciones públicas para la competencia política y colocado límites para los recursos que se pueden invertir en una campaña. Al inicio, en los partidos, las relaciones de poder eran descarnadas, jerárquicas, incluso brutales hasta que después de numerosos intentos, los partidos se sujetan progresivamente a normas que institucionalizan y democratizan su juego interno.

Este recuento esquemático demuestra que las condiciones de equidad en el juego político y en los procesos electorales que no se encuentran de manera espontánea en el orden político y social se alcanzan o, al menos se vuelven menos distantes, mediante la acción voluntarista. La mirada de conjunto no puede únicamente apuntar al camino que falta por recorrer, necesita observar el trayecto ya avanzado que en el caso de América Latina no ha sido ni poco ni lento.

Estas afirmaciones contienen varias implicaciones. En primer lugar, supone que la acción voluntarista genera reacción y resistencias de sectores que consideran que el cambio representa un perjuicio a sus intereses o golpea sus creencias. Por lo

tanto, la búsqueda de medidas para promover la equidad tiene tantas más posibilidades de tener éxito cuando reúne a actores dinámicos de la sociedad civil, franjas activas de los partidos políticos, responsables estatales sensibles con los valores y principios de equidad. También, comprendiendo esta lógica del juego político y social, implica que los avances y progresos de la equidad no necesitan concebirse como juegos de suma cero o de oportunidades únicas, pueden mirarse como negociaciones largas en un trayecto extenso. Lograr forjar el consenso más amplio posible protege mejor las normas cuando se producen cambios de mayoría o coyuntura, genera sensación de horizontes temporales amplios y refuerza la legitimidad ante la sociedad. Esta legitimidad parece tanto más necesaria cuando está en juego el financiamiento estatal a los partidos, una medida que rara vez goza de popularidad social. La equidad se encarna en un conjunto de valores y esos valores no siempre se enfrentan a contravalores sino a otros valores, igualmente legítimos, fundamentales e indispensables para la vida en común. Se trata de uno de los desgarradores dilemas de la democracia y de la vida colectiva apuntados por la obra de Isaiah Berlin⁴¹.

Asimismo, hay que resignarse a que la equidad es como el horizonte: a medida que uno camina en su dirección, siempre se recorre. Sin duda, a la equidad se aplica lo que señalaba Tocqueville para la igualdad: el amor por ella es insaciable y cuanto más presente está en la sociedad, más se acentúa la voluntad de extenderla⁴². Las grandes metas que hoy se fijan serán mañana apenas puntos intermedios en una carrera más larga. La búsqueda de la equidad debe verse como un proceso gradual, de reformas sucesivas. Más que como un fracaso, esos ajustes requieren ser considerados como la reacción de una sociedad que progresivamente aumenta su nivel de exigencia y ya no tolera lo que ayer era normal y aceptado. De hecho, así evolucionó el derecho electoral en otras latitudes, por

41 Isaiah Berlin, *El fuste torcido de la humanidad*. Península, Madrid, 2002.

42 Cf. Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. México, 1957.

cierto, ¡generando la impresión se degradaba la calidad de la democracia!⁴³

En este campo, a cada país le corresponde encontrar su propia vía de reforma electoral y política para construir las condiciones de equidad en los procesos políticos y electorales. Tendrá tanto más éxito en esa labor, cuando defina los cambios, conociendo a cabalidad su historia, sopesando los retos y desafíos del presente, imaginando los puertos a los cuales desea llegar mañana. Sólo se puede desear que ese trabajo se caracterice por la amplitud, la paciencia y el pluralismo en el debate, la prudencia, el equilibrio y la justicia en las decisiones, el consenso en las conclusiones, el éxito en los resultados.

43 Cf. Alain Garrigou, *Histoire sociale du suffrage universel en France (1848-2000)*. Seuil. París, 2002, p. 176-77.

La equidad en los procesos electorales

*Fernando Giraldo G.**

Introducción

El objetivo fundamental de este trabajo se dirige a analizar las condiciones de aplicación de la participación funcional en el sistema electoral que se basa en transparencia e inclusión.

El trabajo se estructura en tres puntos principales: el primero, la introducción; el segundo, contexto y condiciones electorales; y el tercero, legalidad, condiciones de equidad y garantías.

Este debate se asume desde la perspectiva de Dieter Nolhen cuando él considera para el estudio y análisis electoral la teoría institucional y la relevancia del contexto. Según Caisa Consulting “el poder político está en los hechos”. No obstante lo anterior, esta entidad de consultoría europea señala que “en general las elecciones competitivas se hacen de acuerdo a las leyes (...) Cada vez tenemos menos gobiernos y transformaciones sustentadas no en el sufragio universal sino en levantamientos, en alteraciones institucionales por sectores o argumentadas en los sentimientos ocasionales de la opinión pública” (Caisa Consulting, 1998).

Podría pensarse que la dispersión de normas, la disfuncionalidad y la divergencia entre ellas son algunas de las principales causas de la crisis y debilidad del sistema electoral. En ese sentido, el propósito del presente trabajo es establecer

* Politólogo, con Maestría y Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de París. Actualmente es investigador y docente de la Maestría Internacional de Ciencia Política de las universidades Católica de Colombia y De Salerno de Italia.

las prioridades de las reformas y desarrollo institucionales que permita avanzar gradualmente para mejorar el desarrollo de los procesos electorales. La voluntad política debe conducir a reformas orientadas y coherentes, pues los procesos políticos pueden inducir compromisos y arreglos que se alejen del diseño inicial (Caisa Consulting, 1998).

Según Nolhen debemos entender por sistema electoral “el modo cómo los electores expresan sus preferencias políticas en votos en el acto eleccionario y cómo se traducen esos votos en escaños, cuando se trata de elegir un parlamento o un poder gubernativo” (Nolhen, 2002, p. 32).

En el sistema político la importancia del factor sistema electoral es de tal grado que, a través de él, se puede medir el desarrollo de la democracia política en un país o en una región. Sin embargo, no es por el diseño en abstracto del sistema electoral que se puede valorar la madurez y pertinencia del sistema electoral para un país o para la región. Nuevamente Nolhen nos relativiza la teoría institucional cuando nos dice que “las instituciones cuentan, son importantes, pero solamente de forma relativa. Es necesario contemplar el hecho empírico de que las instituciones no operan aisladamente sino junto a otros factores que también pueden tener incidencia, me refiero a factores causales que ejercen influencia por sí mismos, directamente, y a otros factores interrelacionados con el sistema electoral que, de forma indirecta, ejercen influencia interactuando con éste” (2002, p. 32).

1. Contexto y condiciones electorales

1.1 Papel de las elecciones

El papel de las elecciones se relaciona con “los efectos que tienen los sistemas electorales en sí mismos y a los efectos que resultan de la confrontación de los sistemas electorales con la

realidad (...) En este sentido es imperioso conocer la realidad social y política del país” (Nolhen, 2002, 37).

De acuerdo a los especialistas las funciones principales de las elecciones son la legitimidad, representación, participación, transparencia, concentración y efectividad y su rendimiento (Nolhen, 2002, pp. 40-43). Por lo cual el sistema electoral debe ser evaluado no sólo considerando su funcionamiento en sí mismo, sino teniendo en cuenta sus efectos e interrelación con la sociedad y el sistema político en general.

Como en todos los países democráticos las elecciones tienen entre otras funciones además de la participación, la representación y la transparencia, la legitimación. Sin embargo, según Dieter Nolhen dichas funciones varían con cada sistema político (Jost, 2010, p. 51).

“El sistema electoral tiene que cumplir con varias funciones dentro del contexto específico del caso, factor decisivo para el cumplimiento de las funciones. Así, el mejor sistema electoral es el que se adapte mejor” (Nolhen, 2002, 38).

2. Legalidad, condiciones de equidad y garantías

Varios son los temas relacionados con la equidad y las garantías que se quieran tener en el sistema electoral. Algunos de ellos son las circunscripciones especiales étnicas, las cuotas de género en las listas o en los órganos de gobierno de los partidos, el voto preferente y hasta el voto en blanco.

En el caso de las circunscripciones electorales étnicas, en realidad responden más a medidas de protección que a un expreso reconocimiento de una autonomía o de garantizar una auténtica, razonable o justa y proporcional representación de esos grupos objeto de esa positiva discriminación.

Sobre las cuotas de género, para las mujeres, la preocupación y la acción subsiguiente bastante extendida en los círculos políticos, sociales, de cooperación, de expertos y asesores electorales y de algunos círculos académicos e institucionales, se ha atendido el tema a partir de ubicar el problema en los partidos y listas de representación, cuando no pocas veces la dificultad se encuentra en ámbitos más sociológicos y culturales. Esta situación no sólo ha creado inconsistencias sino que empieza a suscitar dificultades políticas en los partidos y el proceso electoral.

Las cuotas de participación política han conducido a una gran confusión y ambigüedad cuando se habla de cuotas de representación de mujeres en una región o sector y lo que ocurre al interior de los partidos. Entonces encontramos que hay cuota de mujeres al tiempo que las hay para sectores sociales, académicos, de jóvenes, étnicas, minorías sexuales, etc.

Y a propósito de la pertinencia y necesidad de hacer un análisis específico, Nolhen señala la importancia de precisar que:

[L]a diferenciación se refiere también al diagnóstico de la realidad nacional. Por ejemplo, si se habla de una crisis de representación, es muy importante indagar el concepto de representación. Si todos hablan de una crisis de representación y algunos piensan en una representación sociológica, o de la mujer, o de las regiones, o de las tribus en cualquier lugar del país, por un lado y otros piensan en una versión política del concepto, en términos ideológicos y partidísticos, se produce una gran confusión. No sólo existe un sinnúmero de posibilidades para llenar el concepto de representación, sino que la incidencia que pueda tener el sistema electoral en la reforma de los aspectos de representación que se quiere cambiar es, según lo que se entiende por representación, muy distinta. Entonces, el diagnóstico tiene que hacerse con la misma precisión conceptual, la cual les animo a ejercer en el campo del sistema electoral propiamente dicho. (Nolhen, 2002, 38).

En esta parte establecemos un enfoque general sobre la equidad como un elemento integral y obligatorio para hablar de garantías. Para ello es importante conceptualizar algunos elementos y ofrecer unas conclusiones con insumos que sirvan para el que hacer inmediato y mediano en los procesos electorales. Asumimos que uno de los objetivos es fortalecer la democracia electoral y superar las dificultades y limitaciones existentes en la competencia por el poder. Esto no se reduce a un tema cuantitativo, operativo, logístico, sino a un contexto complejo y político de participación, corrupción, inclusión e instituciones y reformas.

Iniciemos por reiterar algunos conceptos que se encuentran en la base de esta reflexión.

2.1 Conceptualización

Por participación podemos entender la intervención voluntaria e individual de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes y en la toma de decisiones sobre asuntos públicos.

Para asumir la participación política electoral debemos considerar igualmente las diversas necesidades por atender: la inclusión más real y amplia y el combate de la corrupción que limita la equidad e incrementa la participación.

Sabemos que para facilitar la participación y la inclusión debemos preocuparnos menos por los controles sobre la corrupción. Si queremos potenciar la participación debemos reglar lo menos posible el proceso electoral. Por el contrario si la búsqueda principal e inicial de la equidad implica el combate a la corrupción, debemos establecer muchos controles, que sin la seguridad del éxito de su aplicación nos puede terminar restringiendo la participación, aunque no necesariamente la inclusión.

Por otra parte es pertinente preguntarnos sobre el impacto, las ventajas y alcances que tiene la institucionalización y la estatización de la participación. Así mismo sobre si debemos condicionar los derechos de los ciudadanos a si ellos participación, especialmente allí en donde no está vigente el voto obligatorio (en el caso de Colombia) o porque se impide o restringe la participación.

2.2 Democracia: igualdad y equidad

Democracia no es sinónimo puro de igualdad, ni siquiera es un sistema equitativo. Por ello también tiene mucha importancia la construcción permanente de la equidad. La democracia es perfectible; está en desarrollo y quizás no ha alcanzado su máxima expresión. Si no fuese así sería la fatalidad. Equidad implica decisiones e intervenciones oportunas. Se trata de un proceso constante. Es una en evolución.

La democracia implica un método de equidad en la competencia por el poder. Y la equidad implica el respeto a la diversidad y la inclusión.

La equidad no es necesariamente pedir neutralidad (un sistema electoral no es inocente). Se deben limitar al máximo los efectos distorsionadores del sistema electoral, o secundarios negativos, garantizando la expresión libre de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos. Para esto se reclama la inclusión de todos los sectores sociales a través de la participación.

2.3 Legislación electoral

Legislación electoral supone una ley sobre elecciones. Y esta ley la consideramos fundamental en un estado democrático, pues sólo podemos afirmarnos en democracia cuando los ciudadanos

pueden libremente constituir la decisión mayoritaria de los asuntos públicos y de gobierno.

“La legislación electoral coadyuva a crear las bases de legitimidad del sistema. Se busca no sólo la eficiencia sino reforzar la legitimidad del sistema”. Los expertos al hablar del sistema electoral “señalan que no existe un sistema electoral óptimo. Sólo existen soluciones técnicas y políticamente más aceptables que otras para países diferentes en épocas distintas, es decir en relación a espacio y tiempo”.

Si retomamos a Nolhen, él insiste en su enfoque sobre la teoría institucional y la relevancia de contexto. Este es un punto de partida. Nos señala que el institucionalismo recalca la incidencia de las instituciones por sobre la cultura en el desarrollo político. Dice que la valoración de la reformas se mide entre otras cosas por sus objetivos y el carácter y la naturaleza de los mismos. Indica que la opción por un sistema electoral se expresa en cuáles son las exigencias que se valoran como cruciales y cuáles como marginales. Y reitera que los criterios de evaluación pasan por las exigencias acerca de su funcionamiento, sin reducirla solamente al papel de las elecciones sobre la función de la representación. Aunque esta función es el centro de toda la atención de los partidos. Pero la de la participación es de la sociedad civil y de la opinión pública en general.

Por su parte, José Colomer (2004) nos dice que las instituciones electorales tienen ramificaciones que se extienden más allá de lo electoral inmediato. Señala igualmente que los efectos de las reglas electorales están mediados por otros aspectos de las instituciones políticas y la cultura política, así como por la historia pasada y la forma de los sistemas de partidos.

Nuestra idea principal consiste en que los sistemas electorales ayudan a un gobierno estable y eficiente. Los resultados del sistema electoral contribuyen a la estabilidad. Existen muchas

preguntas en la ciudadanía, en voz baja, sin debate público, sobre la equidad de dicho sistema y el grado en que el sistema discrimina a partidos y a sectores sociales o grupo de interés.

2.4 Proceso electoral

Todos los sistemas electorales son complejos, con una gran cantidad de elementos técnico-políticos que se combinan de acuerdo a las necesidades, a los actores y a los objetivos deseados, de tal manera que muchas veces terminan organizados de cualquier manera.

Cuando hablamos de procesos nos referimos a una serie de actos en secuencia, pero no como simples procedimientos, sino como evolución. La equidad se manifiesta de forma distinta dependiendo de la fase del proceso.

La equidad en los procesos electorales va más allá de las elecciones, de la campaña y de la simple declaración de resultados. Busca no sólo la eficiencia sino reforzar la legitimidad del sistema político.

Existen unos criterios de evaluación para ver la eficacia, eficiencia y efectividad de los sistemas electorales. Y pueden servir para medir su equidad, además de su rendimiento: representación, participación, efectividad, legitimidad y transparencia

Para fortalecer la democracia, el proceso y sus resultados deben legitimar el sistema político. Por ello todos los actores, sobre todo los más importantes, deben legitimar el proceso.

En el proceso aparecen unas reglas legales que establecen los mínimos. Y los máximos políticos lo definen los actores políticos, los ciudadanos. Condición *sine qua non en un proceso electoral legítimo* es la necesidad de reglas claras y procedimientos predecibles. Es imperativa una normatividad completa, precisa y coherente sobre el régimen electoral.

El sistema electoral siempre estará en debate continuo en todos los países. Quiere decir ello que siempre se tendrán oportunidades para construir equidad. El sistema político se puede debilitar si se hace inmóvil el sistema electoral; por ello el debate de renovación de vez en cuando puede resultar positivo.

Recordemos que el mejor sistema, nos dice Nolhen, es el que mejor se adapte a las condiciones y al contexto de cada país o región o sociedad (socio cultural y político, sistema de partidos y el sistema de gobierno). Y si bien puede parecer que el mejor sistema es el más creíble, el problema es que con frecuencia el más creíble puede ser el resultado del más legítimo a partir de las formas y oportunidades que se tuvieron para presentar un resultado como válido y bueno. Al fin y al cabo un proceso electoral fraudulento o con inconsistencias puede presentarse de tal manera que sea legítimo, lo cual no quiere decir el mejor. Y al contrario un proceso transparente y competido mal presentado, o cuyos resultados son inoportunamente presentados, puede quedar sin legitimidad. Al fin y al cabo la presentación y declaración pública de los resultados, por la autoridad correspondiente, termina legitimando el fraude electoral, cuando es el caso.

En la actualidad es pertinente insistir en que cualquier revisión sobre los sistemas electorales, cuando se vayan a impulsar ajustes, debe considerar un análisis de todos los elementos del sistema electoral, el contexto y las variables sociales y políticas.

A continuación se tratan varios componentes y elementos técnico-políticos del sistema electoral que representa las prioridades de ajuste o cambios en el sistema. Estos elementos son tareas políticas urgentes.

2.4.1 Financiamiento

Debe promoverse públicamente, no en círculos cerrados, el debate sobre el acceso al financiamiento político: monto,

origen y destino; así como sobre su control. Se busca que dicho financiamiento sea transparente, igual y legal. Delia Ferreira nos dice: “oportuno, integral, con uniformidad y accesible” (Ferreira, 2009).

Sobre este componente se debe garantizar independencia y eficacia de los órganos de control y el cumplimiento de sanciones drásticas cuando se violan las normas sobre financiamiento político. Así mismo de cómo resolver la corrupción política y la compraventa de votos. Oportuno sería elaborar una guía sobre este tema.

Igualmente la pretensión de controlar el financiamiento privado, no debe afectar la militancia y el derecho de los particulares a apoyar a sus partidos y candidatos. De la misma manera se debe controlar el financiamiento en el desarrollo de las campañas. Para ello puede ser positivamente útil **vincular la ciudadanía y las organizaciones sociales e instituciones educativas para el seguimiento del financiamiento de las campañas y su control.**

2.4.2 Impulsar el debate sobre la diversidad y la inclusión

Se debe impulsar permanentemente y de manera masiva el debate sobre la aceptación de la diversidad y por la inclusión. Y ello incluye el castigo a las diferentes expresiones de corrupción política (entre otras sobre la compraventa del voto).

2.4.3 Sectores vulnerables o poco incluidos

Combatir las formas de abuso a la población vulnerable por la pobreza y la miseria cuando se utiliza la compraventa de votos. Por ello las circunscripciones para sectores vulnerables o étnicos en desventaja no se deben definir de manera absoluta para siempre. En ese sentido la inclusión decisiva de la población afrodescendiente debe ser impulsada a partir de cuotas por

circunscripción, teniendo en cuenta que no en todas partes son minorías. Este tema está muy relacionado con el de los partidos.

2.4.4 Papel de los medios de comunicación en la competencia electoral

Para evitar que los medios de comunicación se conviertan en instrumentos para informar, opinar, juzgar y condenar (Caputo, 2004), ellos deben ser observados; sobre todo los medios locales y comunitarios.

Por lo anterior la recomendación principal es profundizar en dichas reflexiones, para hacer recomendaciones sobre como:

- Garantizar el acceso a los medios.
- Monitorear de manera total, y no en casos aislados, la publicidad de las campañas y el papel de los medios de comunicación.
- Aplicar sanciones drásticas para garantizar imparcialidad, equidad y la vigencia de principios democráticos.
- Asegurar una prensa objetiva, no mediatizada.

2.4.5 Democratización interna

El pleno ejercicio de la democracia partidista debe ser obligatoria so pena de perder la personería jurídica.

2.4.6 Educación democrática

Hay gente que no hace uso de sus derechos al reclamar la equidad para participar, pues no conoce o no sabe como asumirse como un actor empoderado, sin que necesariamente requiera cambios legales o constitucionales.

2.4.7 Reelección presidencial

En este caso existen buenas normas. Pero no es así para otras reelecciones, sobre todo cuando se trata de utilizar recursos públicos a través de ayudas sociales y humanitarias con candidaturas independientes que minan los partidos, lo cual se ha convertido en inequidad con estos partidos.

2.4.8 Partidos iguales a movimientos

Todos los partidos y movimientos se someten a obligaciones y deberes con garantías y derechos, pero sin prerrogativas.

Una iniciativa pertinente podría ser el diseñar un manual guía para la selección e inscripción de candidatos, diferenciado por sectores según las normas legales y la diversidad cultural, social, organizativa y territorial.

2.4.9 Fortalecimiento institucional

Esto se puede lograr a través de reformas para fortalecer la capacidad de la justicia electoral, de la organización y administración del proceso electoral, la educación democrática, fortalecimiento de los partidos y organizaciones políticas a través de la democratización interna y la lucha contra la corrupción política.

Para ello se debe impulsar un proyecto sobre una visión conceptual y de evaluación de los procesos de gestión, administración y capacidad electoral, poniendo énfasis en los principios y en la regulación.

Bibliografía

Caisa Consulting, *Índice de partidos y candidatos*, Madrid, 1998.

Tuesta, Fernando. “Introducción”, en Simposio sobre Reforma Electoral. Memoria. Ifes-USAID, Lima, 1996.

Manual para el diseño de sistemas electorales de Idea Internacional, Idea-Ife, México, 2000.

Colomer M. Josep. *Cómo votamos, los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Gedisa, Madrid, 2004.

Fernández Sesgado, Francisco. *La representatividad de los sistemas electorales*, IIDH-Capel, Cuadernos Capel No. 37, San José de Costa Rica, 1994.

Jordan, Fernando. “Gestión de las reformas y desarrollo institucional electoral”, en *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano*, Tomo I, DAE-ONU, Editora Guadalupe, Bogotá, 2005.

Giraldo, Fernando. “Reflexiones sobre las nuevas reglas electorales en Colombia. Elecciones 2006-2007”, *Debate político* No. 7, FKA, Bogotá, 2005.

Mininterior. *Sobre la reforma política en Colombia*, Informe de la consultoría internacional, Universidad de Georgetown, Bogotá, 1999.

Berensztein, Sergio. “Hacia un nuevo diseño institucional: gobernabilidad democrática y reformas políticas en Argentina”. En: *Reformas políticas en América Latina*, Konrad Adenauer, Brasil, 2004.

- Jost, Stefan. “Elecciones y democracia en América Latina: un inventario”. En: *Reformas electorales, Dialogo Político*, 21, Buenos Aires, 2010, pp. 49.
- Laborda, Fernando. “La reforma electoral en la Argentina”. En: *Reformas electorales, Diálogo Político*, 21, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2010, pp.124
- Nolhen, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales*, edición Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, Venezuela, 1995.
- Nolhen, Dieter. “Criterios básicos para emprender una reforma electoral”, en Seminario sobre la reforma del sistema electoral, Transparencia, Lima, 2002.
- Ferreira, Delia. *Nueve claves de transparencia y apertura informativa para partidos políticos. Instituto Nacional Democrática-Transparencia por Colombia, Bogotá, 2009.*
- Caputo, Dante, *El estado de la democracia, PNUD, 2004.*

Reseñas curriculares

Sonia Picado S.

“Costarricense. Doctora en derecho. Doctora Honoris causa Saint Edwards University, Houston Texas, Doctora Honoris causa Colby College. Doctora Honoris Causa, Universidad de Miami, Doctora Honoris Causa, Elmhurst College. Actual Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos del que fue también Directora Ejecutiva y fundadora del Centro de Asistencia y Promoción Electoral (CAPEL). Juez y Vicepresidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Presidenta del Consejo de Seguridad Humana de Naciones Unidas. Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Embajadora de Costa Rica ante los Estados de Unidos de América. Ex Presidenta del Partido Liberación Nacional (Social Demócrata) y Diputada de la Asamblea Legislativa. Profesora de Filosofía del Derecho y Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Ex presidenta del Fondo Voluntario de Naciones Unidas para Víctimas de la Tortura. Miembro de Diálogo Interamericano y del Consejo Internacional del Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otras muchas otras membresías y organizaciones internacionales. Profesora invitada de distintas universidades en Europa y América; Tinker Professor en la Universidad de Columbia, New York. Fue Presidenta de la Comisión Internacional de los Derechos Humanos de la ONU en Timor Oriental. Autora de distintas publicaciones. Ha recibido diversos reconocimientos por su trayectoria, incluyendo el Premio Naciones Unidas para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.

Roberto Cuéllar M.

Salvadoreño. Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Fue Director de la oficina de ayuda legal del Arzobispado de San Salvador, en la administración del Arzobispo D. Oscar Arnulfo Romero. Hizo estudios de

Psicología y de Derecho en las universidades Nacional y Católica de El Salvador y de especialización en México. Investigador visitante en la Escuela de Derecho de la Universidad de Harvard. Cofundador del Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P. y miembro fundador del Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador. Fue asesor especial del Consejo Mundial de Iglesias y de la Secretaria General de la ONU, para los procesos de paz en Centroamérica. Ex Presidente de la Conferencia Interamericana de Amnesty International “Defensores de Derechos Humanos” (Bogotá, 1996). Con más de veinte años de experiencia profesional en diversos programas del sistema interamericano y en IIDH, en cuya organización dirigió las áreas de Sociedad Civil e Investigación y Desarrollo y los programas especiales del IIDH en Cuba y Guatemala.

Dalla Vía, Alberto Ricardo

Argentino. Abogado por la Universidad de Buenos Aires, con dos doctorados: uno en Derecho Constitucional (Facultad de Derecho) y otro en Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales). Diplomado en Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid; en Derechos Humanos en la Universidad Complutense y en la Sociedad de Estudios Internacionales de España. Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y Director de la Maestría en Magistratura de esa Facultad. Académico de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y Miembro correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España. Además es Juez de la Cámara Nacional Electoral. Premio “Konex” 2008, en la categoría “Jueces” de la última década; Accésit al premio Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires 2002 y Premio Anual Universidad de Belgrano 2003. Director Honorario del Instituto de Ciencia Política y Constitucional de la Sociedad

Científica Argentina. Consejero Titular del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Autor de más de veinte libros y de más de doscientos artículos publicados en temas de Derecho Constitucional y Ciencia Política.

Cabreja Polanco, Javier

Dominicano. Licenciado en Ciencias Económicas con especialidad en formulación y evaluación de proyectos sociales y económicos y Maestría en Ciencia Política para el Desarrollo. En la actualidad es Director Ejecutivo del movimiento cívico no partidista Participación Ciudadana. Docente en los temas de “Democracia y Participación en la Gestión Pública” de la Maestría en Alta Gerencia Pública de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM). Docente en el área de Economía, en el Instituto Filosófico Pedro Francisco Bonó. Desde el 2007 es docente en el Diplomado en Gerencia y Políticas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-RD) y ha participado en diversas investigaciones llevadas a cabo por esta institución. Actualmente es vicepresidente del Consejo de Directores de la institución Casa Abierta. Es autor de varias publicaciones en temas sobre Democracia y Participación Política. Ha participado como consultor nacional e internacional en los temas de democracia y participación ciudadana, sistemas electorales y observación doméstica de elecciones.

Bareiro, Line

Paraguaya. Abogada y politóloga. Fue asistente de Dieter Nohlen en el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg y fue profesora en posgrados de universidades de Bolivia, Costa Rica, España, Nicaragua, Chile y Ecuador. Es experta del Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW-ONU), investigadora

del Centro de Documentación y Estudios (Paraguay) y profesora del seminario sobre Estado, democracia y ciudadanía de la maestría de PRIGEPP/FLACSO, Argentina. Es presidenta de Sakä, iniciativa para la transparencia electoral, integrante del Comité Asesor de la Comisión Nacional del Bicentenario del Paraguay, de la Asamblea General del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y del Consejo Asesor del proyecto “Desarrollo y promoción del concepto de seguridad humana en América Latina” (PNUD/IIDH). Sus libros y artículos, con perspectiva de género y de derechos se centran en temas de democracia, derechos humanos, participación política, partidos políticos y políticas públicas. Su libro más reciente, realizado en el IIDH y publicado por esta institución, *Igualdad para una democracia incluyente (2009)*, fue coordinado y editado conjuntamente con Isabel Torres.

Ilaquiche Licta, Raúl Clemente

Ecuatoriano. Es Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República, Licenciado de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Central de Ecuador, Máster en Ciencias Sociales, con mención en Asuntos Indígenas de FLACSO, Ecuador. Además es experto en derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas, gobernabilidad y cooperación internacional por la Universidad Carlos III de Madrid-España, 2008. Se ha desempeñado como profesor del área de Ciencias Sociales y Kichwa, Colegio Jatari Unancha Centro Tigua, dirigente de organización y promoción del Movimiento Indígena y Campesino de Cotopaxi (MICC), director ejecutivo de la Fundación Defensoría Kichwa de Cotopaxi (FUDEKI). Además ha sido asesor jurídico de varias comunidades y organizaciones indígenas de Cotopaxi y de su país. Actualmente es Presidente de la Circunscripción Territorial Indígena y Gobierno Autónomo de Tigua (CITIGAT). Ha sido autor de varias publicaciones, la más reciente sobre Jurisdicción Indígena en la Constitución Política del Estado del 2009, Fundación Hans Seidel 2009.

Colón Berlinger, Néstor J.

Puertorriqueño. Realizó estudios en la Escuela de Derecho, Universidad de Puerto Rico (1985), y de Maestría en Psicología Industrial-Organizacional (1972). Posee 37 años de experiencia en el servicio público de Puerto Rico. Actualmente es el Segundo Vicepresidente de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico (CEE) donde mantiene 28 años de experiencia profesional en el área de gerencia y administración de procesos electorales. Se desempeña como Presidente, Copresidente y miembro de comités de trabajo especiales en el campo electoral y otras actividades profesionales, algunos de los cuales son: Comité para la Reingeniería del Sistema Electoral de Puerto Rico, Comité de Ética de la CEE y Comité para la Redacción y revisión de Reglamentos y Manuales Electorales de la CEE. Desde el 2003, copreside el Comité Asesor Amplio para la implantación de la Ley Federal *Help América Vote Act 2002* (HAVA) en la CEE y representa a la Comisión ante el Comité de Normas para Sistemas de Votación de la *US Election Assistance Commission* (EAC). *Ha participado como observador de los procesos electorales* en conferencias, seminarios y adiestramientos en más de veinte países y estados miembros de las organizaciones UNIORE, Protocolo de Tikal y USA-NASED. Ha brindado asesoría técnica en Ecuador a través del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) sobre iniciativas del CNE para la accesibilidad del proceso electoral para las personas discapacitadas y al Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, a través del organismo *Center for Democracy*, en la *evaluación de un nuevo sistema de registro y cedulaación de electores*.

Barrios Cabrera, Alejandra

Colombiana. Directora de la MOE, es miembro fundadora y se desempeña como Directora Nacional de la Misión de Observación Electoral (MOE), desde su creación en el 2006,

año en el que coordinó la primera observación electoral desde la sociedad civil a las elecciones legislativas, presidenciales y de consultas abiertas de los partidos en el país. Actualmente también se desempeña como Secretaria General del Acuerdo de Lima. Es profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia con especialización en Régimen Contractual Internacional de la Universidad de los Andes y Resolución de Conflictos de la Universidad Externado de Colombia.

Tuesta Soldevilla, Fernando

Peruano. Doctor en Ciencias Sociales con mención en Sociología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), Magister en Sociología, Licenciado en Sociología y Bachiller en Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Estudios concluidos de doctorado en Ciencia Política, en la Ruprecht-Karl-Universität Heidelberg (Institut für Politische Wissenschaft). Entre diciembre de 2000 y diciembre del 2004, fue Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), organismo constitucional autónomo, encargado de la planificación, organización y ejecución de los procesos electorales en el Perú. Tuvo el encargo de dirigir ocho procesos electorales. Especialista en tema de elecciones, partidos políticos, opinión pública y comunicación política, ha realizado consultorías en calidad de experto para el Centro Carter, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), la Unidad de Promoción a la Democracia (UPD) de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Parlamento Andino, IDEA Internacional, la Friedrich Ebert Stiftung (FES), la Konrad Adenauer Stiftung (KAS) y para varias instituciones y empresas peruanas. Profesor de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ha sido profesor de la Universidad de Lima, de la Universidad del Pacífico y de la

Academia Diplomática del Perú. Fue fundador y primer director del Instituto de Opinión Pública de la PUCP y Coordinador del Diploma de Estudios Parlamentarios de la Maestría en Ciencia Política de la PUCP.

Ferreira Rubio, Delia

Argentina. Es Doctora en Derecho, grado otorgado por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro del Board de Transparency International –Berlín– y preside el Comité de Ética de la institución. Es miembro del ANSA Global Partnership Fund Panel (GPF), órgano de gobierno de ANSA-Affiliated Networks of Social Accountability-, programa del Banco Mundial. Es consultora en temas institucionales, colaborando con IFES, OEA, PNUD, IDEA, BID, CAPEL, USAID, NEEDS, CIM, IFE y otros organismos internacionales y no gubernamentales. Fue asesora del Senado y de la Cámara de Diputados de la Nación, así como de la Auditoría General de la Nación. Fue Presidenta de la ONG Poder Ciudadano, Capítulo de Transparency International en Argentina. Es autora de varios libros y numerosas publicaciones sobre financiamiento de la política y sistemas electorales, cultura democrática e instituciones políticas, sistemas de gobierno, gobierno por decreto, ética pública y ética parlamentaria, entre otros temas.

Ulloa, Félix

Salvadoreño. Doctor en Derecho, grado otorgado por la Universidad Complutense de Madrid, España. Ha realizado otros estudios de post grado en Políticas Públicas y Administración Pública en el Institut International d'Administration Publique de Paris, Francia y en el Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos. Fue

Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, miembro de la Junta de Vigilancia de los Partidos Políticos y de la Comisión Especial redactora del Código Electoral vigente; también fue miembro de la Comisión Política del Movimiento Nacional Revolucionario afiliado a la Internacional Socialista. Actualmente es Director del NDI en Nicaragua, donde conduce un Diplomado en Liderazgo y Gerencia Política, dirigido a jóvenes provenientes de los partidos políticos y organizaciones sociales, así como un proyecto de asistencia técnica a los partidos políticos y otro a la observación electoral. Entre sus publicaciones están *El dinero y la democracia; Política, Estado y Sociedad; Pensamiento democrático; El rol de los partidos políticos en la institucionalidad centroamericana; El sistema electoral y los partidos políticos en El Salvador; La utopía continua, Debate sobre la Sociedad Civil con Waldemar Urquiza; Haiti 200 Years of Elections and Constitutions*. Ha publicado en los Estados Unidos, México, España, Chile, Haití, República Dominicana y Centro América.

Rosales, Rotsay

Costarricense. Politólogo, Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Profesor de la Universidad de Costa Rica desde 1994 en la Escuela de Ciencias Políticas y desde 1997 en el Posgrado Centroamericano de Ciencia Política. Actualmente es investigador y miembro del Consejo Científico del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP). Conferencista y profesor invitado en las universidades de Salamanca, Santiago de Compostela y Pública de Navarra. Asesor de la Presidencia de la República de Costa Rica (1996-1998), asesor parlamentario (1998-2004) y capacitador en la Contraloría General de la República. Consultor de IIDH/CAPEL en diversos proyectos y actividades desde 1998. Ha sido consultor y Gerente Académico del Programa Observatorio de la Democracia coordinado por

“Estudios para el Futuro” y auspiciado por la Organización de Estados Americanos (OEA). También ha sido investigador del Proyecto Estado de la Región en Desarrollo Humano, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y consultor de organismos internacionales como la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, Costa Rica y Panamá. Es coautor de tres libros y autor de diversos artículos académicos.

Aquino Rodríguez, José Ángel

Dominicano. Magistrado de la Junta Central Electoral para el período 2010-2016, organismo en el que agotó un primer período como Magistrado de su Cámara Administrativa (2006-2010). Ha trabajado como consultor político para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES), el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), entre otras entidades. Coordinó el Proyecto Congreso Nacional y Ciudadanía de monitoreo a la labor parlamentaria así como las Mesas de Participación. Es profesor e investigador en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD) y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC), especializándose en sistemas electorales y partidos políticos. Trabajó como consultor en la redacción de propuestas de la Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas, la Ley General de Participación, el Reglamento Interno del Senado de la República y el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados de la República Dominicana. Ha sido autor de varias publicaciones en temas de participación política de las mujeres, Sistema Electoral y Sistema Político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana y la Reforma del Sistema Electoral Dominicano, entre otros.

Camacho Zambrano, Fausto

Ecuatoriano. Egresado de la Maestría en Gobernabilidad y Procesos Electorales de la Escuela Electoral y Gobernabilidad del Jurado Nacional de Elecciones, Lima-Perú, Instituto Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid. Entre los principales cargos que desempeñó están el de Consejero Electoral del Consejo Nacional Electoral (CNE) de Ecuador 2008-2011, Secretario Relator de la mesa constituyente No. 2 de organización social, participación ciudadana y sistemas de representación. En el entonces Tribunal Supremo Electoral fue director de planificación y coordinación electoral, asesor electoral, director de partidos políticos, director de planificación y coordinador general de la transmisión rápida de resultados electorales. Además colaboró con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) en el programa especializado del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), como miembro del equipo técnico internacional para la auditoría del registro electoral de la República Bolivariana de Venezuela.

Thompson, José

Costarricense. Abogado y profesor universitario, especializado en Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica, Università degli Studi, Perugia, Italia), es actualmente y desde el año 2000 el Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), programa especializado para la promoción de la democracia, los derechos políticos y las elecciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), instituto con el cual se ha vinculado en diversas formas a lo largo de veinticuatro años. Cuenta, también, con experiencia en el servicio exterior de su país en el período 1994-1998, como Ministro Consejero y Cónsul General en la Embajada de Costa Rica ante los Estados Unidos de América culminando como Encargado de Negocios a.i. de esa sede diplomática

(1997-1998). Tiene consolidada trayectoria como docente universitario en temas de Derecho Internacional, al servir como profesor titular de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica desde 1984 y hasta la fecha, con rango actualmente de Catedrático Mayor. Es autor de artículos, libros e investigaciones especializadas en temas de justicia, democracia, sistemas electorales, Derechos Humanos y Derecho Internacional.

Romero Ballivián, Salvador

Boliviano. Obtuvo la Licenciatura, la Maestría y el Doctorado en Sociología Política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Entre los principales cargos que desempeñó están la vicepresidencia y la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia; la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz y la coordinación nacional de la Fundación Boliviana para la Capacitación Democrática. Dicta clases en diferentes grados en las principales universidades de Bolivia. Ha realizado investigaciones para numerosas organizaciones internacionales (OEA, IDEA, PNUD, etc.). Actualmente es director del NDI en Honduras.

Entre sus principales libros figuran: *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979-2009* (2009), *Atlas electoral latinoamericano* (2007, compilador); *Geografía electoral de Bolivia* (2003, tres ediciones), *Participación y abstención electoral en Bolivia* (2003, coautor), *Reformas, conflictos y consensos* (1999). *Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de una quincena de países de América Latina y Europa*; ha dictado conferencias en casi veinte países y participado como observador o asesor de misiones internacionales de observación electoral en más de una docena de procesos electorales en América Latina.

Giraldo, Fernando

Colombiano. Politólogo, con Maestría y Doctorado en Ciencias Políticas. Investigador, consultor y asesor sobre temas de reformas políticas, procesos electorales y partidos políticos. Profesor de las universidades Javeriana, Del Norte y Sergio Arboleda de Colombia. Actualmente es investigador y docente de las universidades Católica de Colombia y Salerno de Italia. Autor de varios textos y artículos sobre temas electorales.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2010-2014)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

Margaret E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
José Antonio Aylwin Oyarzún

Line Bareiro

Lloyd G. Barnett

César Barros Leal

Allan Brewer-Carías

Marco Tulio Bruni-Celli

Antônio A. Cançado Trindade

Douglass Cassel

Gisèle Côté-Harper

Mariano Fiallos Oyanguren

Héctor Fix-Zamudio

Robert K. Goldman

Claudio Grossman

María Elena Martínez

Juan E. Méndez

Elizabeth Odio Benito

Nina Pacari

Máximo Pacheco

Mónica Pinto

Hernán Salgado Pesantes

Mitchell A. Seligson

Wendy Singh

Mark Ungar

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Dinah Shelton

José de Jesús Orozco Henríquez

Rodrigo Escobar Gil

Felipe González

Rose-Marie Bella Antoine

Rosa María Ortiz

Tracy Robinson

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Diego García Sayán

Manuel E. Ventura Robles

Leonardo A. Franco

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Alberto Pérez Pérez

Eduardo Vio Grossi

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.