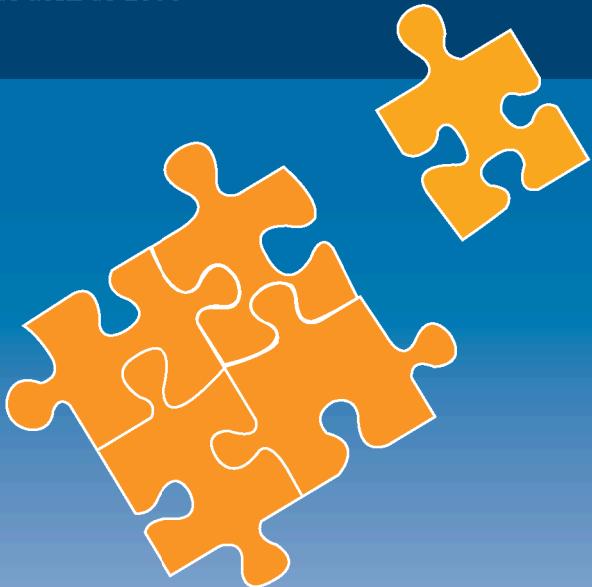


IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

La nueva generación de desafíos para la democracia
Ciudad de México, 24-27 de abril de 2006



Esta publicación es posible gracias al apoyo de:



AGENCIA SUIZA
DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO



NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS

Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

*La nueva generación de desafíos
para la democracia*
Ciudad de México, 24-27 de abril de 2006

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Centro de Asesoría y Promoción Electoral
Instituto Federal Electoral
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

© 2006 Instituto Interamericano de Derechos Humanos
San José. Reservados todos los derechos.

321.8

I59n Curso Interamericano de elecciones y democracia: (12 : 24-27 abr. 2006: México). La nueva generación de desafíos para la democracia / Instituto Interamericano de Derechos Humanos; -- San José, C.R. : IIDH, 2006

298 p. ; 21.59 x 13.97 cms.

ISBN 9968-917-56-7

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

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

Equipo productor de la publicación:

María Lourdes González Arias
Sofía Vincenzi Guilá
Coordinación académica

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

Mundo Gráfico
Impresión

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 234-0404 Fax: (506) 234-0955
e-mail: uinformacion@iagh.ed.cr

www.iagh.ed.cr

Índice

Presentación	7
<i>Roberto Cuéllar y José Thompson</i>	
Conferencia Inaugural	11
<i>Enrique Krauze</i>	
Primera sesión / primer día: “Los partidos políticos. Dilemas y desafíos”	21
<i>José Thompson</i>	
<i>Jean Francois Prud'Homme</i>	
<i>Flavia Freidenberg</i>	
Relatoría de los grupos de trabajo	76
<i>Delia Ferreira</i>	
<i>Fernando Giraldo</i>	
<i>Rotsay Rosales</i>	
<i>Álvaro Ártiga</i>	
Segunda sesión / primer día: “Financiación y Fiscalización de la Política”	86
<i>Delia Ferreira Rubio</i>	
<i>Andrés Albo</i>	
<i>Alejandro Poiré</i>	
Relatoría de los grupos de trabajo	118
<i>Carlos Navarro</i>	
<i>Fernando Sánchez</i>	
<i>Flavia Freidenberg</i>	
<i>Percy Medina</i>	
Primera sesión / segundo día: “La Sociedad Civil y la Participación Ciudadana”	131
<i>Percy Medina</i>	
<i>Rafael Toribio</i>	

Relatoría de los grupos de trabajo.....	149
<i>Delia Ferreira</i>	
<i>Fernando Giraldo</i>	
<i>María de los Ángeles Fernández</i>	
<i>Álvaro Ártiga</i>	
Segunda sesión / segundo día: “Los medios de Comunicación en la Democracia Actual”	163
<i>Luisa Alejandra Latapí</i>	
<i>Juan Bolívar Díaz</i>	
<i>Raymundo Rival Palacio</i>	
Relatoría de los grupos de trabajo.....	186
<i>Rafael Toribio</i>	
<i>Leonel Cádiz</i>	
<i>Rotsay Rosales</i>	
<i>Wilfredo Méndez</i>	
Tercer día: “La Justicia Electoral”.....	197
<i>Enrique Mendoza</i>	
<i>Francisco Javier Ezquiaga</i>	
<i>Mauro Miguel Reyes</i>	
<i>Luis Antonio Sobrado</i>	
Síntesis – Relatoría general de conclusión del curso	252
<i>Manuel Carrillo</i>	
<i>José Thompson</i>	
Anexos.....	263
1. Programa	
2. Reseñas curriculares de expositores	
3. Lista de participantes	
4. Evaluación	

Presentación

La democracia en América Latina es un proceso en continuo perfeccionamiento, que enfrenta incesantes y diversos desafíos y que avanza, si bien en grados variados en los diferentes países de la región, hacia su consolidación.

En efecto, durante las últimas décadas hemos presenciado gratificantes progresos en el desarrollo democrático de nuestros países. En algunos de ellos este avance implicó un tránsito desde formas autoritarias y represivas de gobierno hacia elecciones libres, democráticas y participativas; en otros, conllevó el perfeccionamiento de estructuras políticas y electorales vigentes. Estos avances, sin duda alguna, han configurado un continente más pluralista y democrático, en donde las elecciones son el pilar fundamental del régimen de gobierno.

Sin embargo, la democracia no es gratuita ni inamovible. Un análisis detenido y profundo de la evolución democrática de los últimos años nos muestra una vía marcada por los avances y los retrocesos.

Ciertamente, avanzamos en la democracia electoral, perfeccionamos los órganos y los sistemas electorales, pero todavía persisten muchos problemas en nuestros pueblos. Las severas dificultades económicas y sociales, la pérdida de credibilidad de los partidos políticos, los problemas de gobernabilidad, entre otros, dibujan un escenario de demandas y conflictos que ponen en peligro la estabilidad democrática, aún frágil en algunas naciones de la región.

México

¿Qué hacer ante los nuevos retos y demandas? ¿Cómo fortalecer nuestras democracias y sus instituciones? ¿Qué compromisos debemos asumir los latinoamericanos para robustecerla y mejorarla?

Dar respuestas a estas interrogantes fue el espíritu que motivó la realización del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, que el IIDH/CAPEL y las autoridades electorales mexicanas celebraron en México, del 24 al 27 de abril de 2006.

En esta ciudad, un destacado grupo de intelectuales, políticos, miembros de la sociedad civil, de los medios de comunicación y de los organismos electorales de Latinoamérica y del Caribe, nos reunimos para reflexionar sobre los nuevos retos que enfrentan nuestras democracias. Durante las sesiones abordamos, entre otros temas, los problemas de gobernabilidad democrática, el rol de los partidos políticos, sus dilemas y desafíos; la problemática de la financiación política, la participación ciudadana y el rol de la sociedad civil; el desempeño de los medios de comunicación en la democracia actual, y el papel de la justicia electoral en su fortalecimiento.

Todos los temas fueron analizados desde una perspectiva multidisciplinaria y con un espíritu propositivo. Procuramos, durante el Curso, trascender los diagnósticos y enfocar la discusión hacia la búsqueda de oportunidades, lo que redundó en un rico debate que, si bien no estuvo exento de polémica, motivó el surgimiento de una mayor comprensión y compromiso con la democracia latinoamericana.

Esta publicación es, por ello, más que una memoria o un simple testimonio de un evento académico. Contiene en sí misma, valiosos elementos de juicio que pueden servir de orientación para la toma de decisiones, para la acción. Estos elementos se encuentran diseminados tanto en las exposiciones de los profesores, como en el producto de las deliberaciones dadas en el seno de los grupos de trabajo de los participantes.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Al presentar esta obra, el IIDH/CAPEL renueva su compromiso con todos los actores políticos y sociales latinoamericanos. Estamos convencidos que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía, y por ello propiciamos estos espacios para el análisis y la discusión. Es nuestro deseo poner a disposición del lector las reflexiones que nos unieron en torno a esta rica temática. Aspiramos con ello fortalecer el debate imprescindible entre los estudiosos y ciudadanos comprometidos con el desarrollo democrático de nuestras sociedades.

Finalmente, queremos destacar que la celebración de la doceava edición del Curso Interamericano de Elecciones y Democracia no hubiera sido posible sin el decidido auspicio del Instituto Federal Electoral de México y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana, instituciones que abrieron las puertas de su casa a los latinoamericanos para la realización de este espacio de reflexión, dando de nuevo testimonio de su compromiso con los procesos e instituciones democráticas de la región y que supieron obtener el respaldo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en México, lo que permitió hacer del Curso una realidad. De la misma manera, debemos reconocimiento a las oficinas de la cooperación internacional de Suecia y Noruega que apoyaron los trabajos de CAPEL

Como corolario quisiéramos retomar las palabras contenidas en el artículo 1º de la Carta Democrática Interamericana: *“Los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla”*. Estamos convencidos que, más allá de los gobiernos, este es un compromiso de todos los latinoamericanos con los derechos de los pueblos a vivir en democracia.

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo del IIDH

José Thompson
Director de CAPEL

Conferencia Inaugural del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Enrique Krauze

**Auditorio del Instituto Federal Electoral /
México, D. F., 24 de abril 2006.**

Muchísimas gracias a ustedes estimados amigos mexicanos y latinoamericanos por acompañarnos en esta hora, que no es excesivo llamar, histórica para México.

Sabemos que el año 2006, por algún tipo de conjunción cabalística, está siendo muy importante desde el punto de vista del desarrollo político para toda la América Latina; pero yo me propongo, en el espacio que se me ha asignado, hablar de la historia de las elecciones en México para resaltar por qué, la del año 2006 y el momento en el que ustedes nos visitan, es un momento histórico, sin duda alguna crucial, porque es el primer momento en el cual los mexicanos tenemos una oportunidad de refrendar nuestra democracia.

Como verán ustedes en el recuento que voy a hacer, solamente en dos ocasiones en nuestra historia, México se dio a sí mismo un régimen democrático. Por desgracia, en ambas ocasiones no pudimos refrendarlo. Esta es la primera vez en que tenemos esa oportunidad y la prioridad número uno cívica e histórica en este instante, es refrendar esa democracia.

Quiero dar comienzo a este viaje histórico vertiginoso, leyendo un fragmento de nuestro historiador distinguidísimo

México

del México prehispánico, Miguel de León Portilla, sobre cómo los mexicas elegían -entre comillas- a su gobernante, al Tlatuani.

Recordarán ustedes que en México, en los tiempos predemocráticos, existía la costumbre del “tapado”. El presidente saliente tenía el derecho de designar a quien lo iba a suceder. Este tenía el poder absoluto por seis años y la completa inmunidad cuando salía del poder; pero tenía que dejarlo a los seis años. La clave era el “tapadismo” mexicano.

Este es un país cargado de historia, van ustedes a ver por qué. En tiempo de los mexicas -recoge este testimonio León Portilla-, cuando dejaban unificadas la deliberación y el escoger, se hacía una la palabra. Se daba la orden de que todos se reunieran y se disponía que todos los nobles aparecieran juntos en el patio del templo de Huichilopochtli. Era temible ser escogido Tlatuani, y algunos de entre los nobles que temían ser escogidos para el rango de Tlatuani se escondían, se ocultaban. Aquellos a los que decían señores y jueces, tomaban al Tlatuani con presteza delante de la gente y entonces todo el pueblo lo miraba.

Por fin -dice León Portilla- se había logrado atinar con aquel que satisfacía, de hecho, los intereses de los tácitos electores. Entonces podía levantarse el velo. Delante de la gente, todos lo veían. Los padres de familia, los ancianos, todos. El candidato en quien había recaído la elección se llamaba el Tlapepenalistli o -como se diría hoy en México para ese propósito- el pepenado. Representaba de hecho los intereses de los grandes electores. El, por tanto, no iba a encontrar ninguna oposición a su cargo.

Esta costumbre prehispánica de elegir al Tlatuani pepenándolo, tomándolo de un grupo, tapándolo y luego descorriendo el velo, es lo que cada seis años tuvimos en México durante el Siglo XX.

Obviamente, durante la época colonial los gobernantes, los 63 virreyes, vinieron de España; pero había cierta costumbre de elección directa en los cabildos indígenas.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

En el Siglo XIX, a partir de 1824 hasta 1857, existieron elecciones. Indirectas, es cierto, pero elecciones, y una apasionada voluntad de que México tuviera ese orden democrático republicano federal que, ahora, apenas ahora, estamos comenzando a consolidar.

Desgraciadamente, en el siglo XIX ocurrieron, como ustedes saben, guerras intestinas, invasiones, pérdidas de territorio, toda suerte de desgracias que impidieron que se consolidara ese experimento que duraba poquísimo tiempo, porque siempre era interrumpido por revoluciones, golpes de estado y pronunciamientos.

La verdadera primera etapa democrática de México, ocurrió en la llamada “República restaurada”, entre 1867 y 1876. Fue la época del Presidente Benito Juárez y del Presidente Sebastián Lerdo de Tejada. En esa época, México gozó de división de poderes sustancial, de libertad de expresión plena, autonomía del Poder Judicial, elecciones libres, limpias, competidas.

Apenas comenzaba a consolidarse ese experimento, cuando un joven caudillo, Porfirio Díaz, se levantó en armas contra ese régimen. Desplazó al Presidente Sebastián Lerdo de Tejada. Tomó el poder en un golpe de estado e inmediatamente convocó a elecciones. Es decir, formalmente no podía dejar de haber elecciones. La democracia era, aunque fuese formalmente, un sistema que había que respetar. No obstante, se había perdido la primera oportunidad de refrendar la democracia mexicana. Juárez murió en 1872 y Sebastián Lerdo de Tejada salió de México al exilio.

El Presidente de México fue un solo hombre; notable hombre, sí, pero un hombre: Porfirio Díaz entre 1876 y 1911, con una pequeña interrupción entre 1880 y 1884, casi con un periodo de paréntesis, como de descanso.

En la época de Porfirio Díaz había elecciones cada cuatro años, pero solamente había un contendiente. Había Poder Legislativo -¡cómo no!- pero Díaz decía quiénes iban a ser los legisladores. También había Poder Judicial pero, en ese caso la

México

esposa de Porfirio Díaz, decidía quiénes eran los magistrados más convenientes. La prensa circulaba; había prensa, pero la prensa era libre hasta cierto punto: hasta el punto que decidía Porfirio Díaz que, sin embargo, no fue un dictador particularmente sangriento o tiránico. Al contrario, fue un hombre que modernizó económicamente a México. Este fue un país pacífico por fin; ordenado.

Fueron muchos años; casi cuatro décadas de este desarrollo, pero algo le faltaba al país. México tenía esa nostalgia de la libertad y de la democracia políticas que había gozado por un brevísimo periodo, y claro, los liberales de aquella época se preguntaban “¿por qué teníamos que haber renunciado a la democracia y a la libertad? Podíamos haber enfilado al país hacia el progreso económico y social, sin necesidad de renunciar a la democracia”.

En 1911, ese régimen fue derrocado violentamente por una revolución, pero una revolución democrática encabezada por el demócrata más puro que ha nacido, no solamente en México, yo creo que en América Latina y probablemente en el mundo: Una especie de santo de la democracia que se llamó Francisco I. Madero y que en su tiempo fue conocido como “el apóstol de la democracia”.

Gobernó al país en 1911 por apenas 15 meses; después de tener México, por segunda vez, elecciones limpias, libres y ordenadas. Por 15 meses se tuvo, de nueva cuenta, la oportunidad de ensayar la división de poderes y la más absoluta libertad de expresión. Se dispuso de un federalismo auténtico; los estados eran poderosos, había elecciones en los estados y en los municipios. En la mente y en el proyecto de Francisco Madero el país parecía una democracia perfecta. México vivía casi una utopía, pero claro, por desgracia las cosas buenas a veces no duran y, por segunda ocasión, México vio que su democracia desembocaba en un régimen dictatorial.

En la primera ocasión, la República restaurada de Juárez y Lerdo, había desembocado en una dictadura. La segunda

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

ocasión, la de Madero, fue mucho más breve: sólo 15 meses. También desembocó en una dictadura y luego en una revolución que duró siete años más, hasta 1920.

Si Madero hubiera vivido hasta 1915, en México hubiésemos tenido la oportunidad de refrendar la democracia de 1911, pero el golpe de Estado que asesinó a Madero acabó con esa esperanza y México tuvo que esperar la moderada cantidad de 90 años para tener su nuevo experimento democrático.

Durante la época posrevolucionaria de 1920 en adelante, México prosperó en muchos sentidos. Avanzó en muchos sentidos, progresó en muchos aspectos pero no en el político. En 1924 hubo una rebelión por asuntos electorales.

En 1928, un ex presidente, Álvaro Obregón, había decidido volverse a postular para la presidencia. Ya había sido presidente entre 1920 y 1924. En 1927 decidió que quería volver; que le había gustado la silla presidencial. Pagó con su vida por ese atrevimiento, porque el primer mandamiento de las “Sagradas Escrituras” -que esperemos sean siempre sagradas- de la vida histórica mexicana es “sufragio efectivo no reelección”. Obregón quiso, estuvo a punto de violar ese primer mandamiento, pero fue asesinado.

En ese momento el hombre fuerte de México era el general Plutarco Elías Calles. Declaró que México daba fin a la era de los caudillos y comenzaba la época de las instituciones y fundó el Partido Nacional Revolucionario -el PRI-. A partir de entonces, de 1934 a 1988, hay nueve sucesivos presidentes sexenales del PRI.

En cada uno de esos períodos hubo elecciones. También se presentaron candidatos muy débiles de oposición: en algunos casos de izquierda, en otros del PAN -desde 1939- y el método de elección era el que les narré. Al principio, era muy parecido al método azteca o mexica de tapar, de negociar en lo oscuro, de tapar a los candidatos y de develar de pronto al candidato electo. ¿Quién no recuerda que entre 1934 y 88 se generó en México toda una cultura de la falsificación y el fraude

México

electoral? Era una especie de folklore mexicano. Hablábamos de eso como si habláramos de los charros de Jalisco o de Pedro Infante; o de Cantinflas o María Félix.

¡Qué curioso país! Inventamos la alquimia electoral. A quién se le había ocurrido semejante portento. Las urnas “empanzonadas” y toda una serie de vergonzosos arbitrios que empezaron a parecer vergonzosos a aquellos mexicanos con conciencia cívica que les bastaba salir del país para darse cuenta. Qué extraño. Qué mal. Qué mala imagen dejaba del país: que las páginas de los periódicos, en las páginas internacionales nuestro país saliera únicamente a colación cuando sobrevenían desastres naturales, terremotos, magnicidios o fraudes electorales.

Ese proceso tenía que terminar, y en la década de 1980 muchos mexicanos presionaron. Presionamos a partir de los hechos democráticos y de desafíos democráticos en el norte del país; para que el país empezara a tomar en serio la posibilidad de volverse una democracia simplemente normal.

En 1988 el sistema político mexicano, que ya había llevado la alquimia a la sofisticación electrónica, vio que los resultados no favorecían al candidato del PRI. Hay que aclarar que el gobierno mismo era juez y parte en las elecciones y hubo una famosísima declaración del Secretario de Gobernación, diciendo que el sistema “se había caído”. Pero lo que se había caído era la fe y el crédito público en las elecciones.

Todos los días, el país llegaba a la primera plana de los periódicos como el “New York Times”, debido a un nuevo fraude electoral que el presidente o el Secretario de Gobernación tenían que resolver con una palabra que también ha desaparecido, como todas esas, esperemos que para siempre, del lenguaje político: la “concertación”. Horrible palabra que en esencia quería decir: “a cambio de que nos apoyen en la Cámara, les vamos a conceder tal diputación, tal gobernatura o presidencia municipal”.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Tenía que terminar mal esa historia y terminó muy mal; nada menos que con el asesinato de un hombre bueno, que era el candidato del PRI a la Presidencia de México en el 94, Luis Donaldo Colosio.

Estaba absolutamente claro -y el Presidente Zedillo lo entendió así- que había que abrir el sistema político mexicano. Había que introducir la mayor de todas las reformas, que era la más sencilla de todas las reformas: contar limpiamente los votos, para lo cual le dio al IFE la personalidad que ahora tiene y de la que ha hecho un uso ejemplar en los pocos años que tiene de ejercer su mandato.

A tal grado llegó el crédito del IFE, que en el 97 la oposición ganó, por primera vez, la mayoría en el Congreso, y el PRD, el partido de izquierda, fundado por Cuauhtémoc Cárdenas en 1989, obtuvo la jefatura de gobierno en el Distrito Federal. Estaba absolutamente claro que la transición democrática en México era irreversible y lo fue ya en una manera definitiva, pero faltaba esa prueba, la de la alternancia del Poder Ejecutivo.

El PRI había gobernado a México desde 1929. Faltaba ver si el PRI iba a soltar el poder, a raíz de elecciones limpias, libres, ordenadas. Y ocurrió lo que muchos esperaban que fuera a pasar dentro de muchos años o de manera violenta o desordenada. Ocurrió una especie de revolución absolutamente pacífica, como de terciopelo. Más aterciopelada que la de Praga. Un cambio ejemplar; la transición a la democracia, con el triunfo del Presidente Fox y Acción Nacional.

De entonces para acá -y lo olvidamos con mucha frecuencia-, hemos vuelto a habitar ese territorio casi inédito para nosotros que es el territorio de la democracia. Hemos habitado la casa de la democracia, como en la República restaurada del siglo XIX o en los 15 breves, fugaces meses de Francisco I. Madero.

En México hay división de poderes. En México la prensa y los medios actúan con la más absoluta libertad. En México hay una “Ley de Transparencia” que ha servido para comenzar

México

a combatir la corrupción, que es una de nuestras indudables llagas históricas. Y en México hay elecciones limpias, libres, poco protestadas o casi no protestadas, y si son protestadas, ahí está el Tribunal Federal Electoral para dirimir esas protestas, no sólo en el nivel federal sino estatal y municipal.

Esto, amigos, amigas, para quienes hayan vivido, como es el caso mío, desde los años 60, con los ojos más o menos abiertos a la vida política, no es un milagro, pero sí es un logro extraordinario.

Escuchamos el testimonio de don Roberto Cuéllar, representante de esa ejemplar democracia que es Costa Rica, país que deberíamos de homenajear todos los países latinoamericanos, y ese homenaje se lo debemos. Al ver lo que otros países latinoamericanos están logrando ahora, reflexionamos, y deberíamos ante todo aquilatar, valorar lo que colectivamente hemos logrado. Pero frente a nosotros se presenta, dentro de 69 días el momento de la verdad. Antes, durante y después del 2 de julio necesitamos ver si podemos refrendar nuestra democracia.

Juárez y Lerdo de Tejada presidieron una democracia que desembocó en una dictadura. Madero presidió una admirable, casi angelical -diría yo- democracia, que desembocó en una dictadura y peor que en una dictadura, en una revolución.

Hoy, a 69 días de distancia de las elecciones del 2 de julio tenemos la tercera oportunidad de refrendar nuestra democracia; y como dice el buen refrán, la tercera es la vencida. ¿Podremos lograrlo, sabremos lograrlo?

Nuestro primer deber es defender al IFE. El IFE es una institución joven en México; casi tan joven como nuestra democracia. Durante el primer tramo de su gestión, José Woldenberg y su grupo se desempeñaron de manera notable. Se ganó el respeto y la credibilidad de los ciudadanos revirtiendo la apatía ancestral, la falta de fe, los intereses creados y la falta de experiencia.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

En su segunda etapa, bajo la dirección o presidencia de Luis Carlos Ugalde, el IFE y sus consejeros han conseguido consolidar su posición y su autonomía, no mediante desplantes retóricos, sino con hechos tangibles, con normalidad en los comicios y con un estilo sobrio, responsable, que es el que reclama la seriedad histórica de su misión.

Antes, durante y después de las elecciones del 2 de julio, el IFE podría estar sometido a tensiones fuertes, quizás extremas. Los ciudadanos que iremos a votar ese día histórico seremos su mejor baluarte, pero todos los protagonistas de esa jornada, funcionarios, representantes, deberán hacer su parte a sabiendas de que del conteo imparcial y escrupuloso de cada boleta pende la paz social en México y el refrendo de nuestra democracia.

Otros protagonistas deberán también hacer su parte. Los medios serán decisivos; deberán dar una lección de madurez y objetividad en sus coberturas. Pero serán los partidos, y sobre todo los candidatos, los mayores responsables de estar a la altura de las circunstancias. Los derrotados, aunque fuera por un voto, deberán alzar lealmente la mano del triunfador y el triunfador deberá asumir su triunfo con generosidad y decoro frente a sus adversarios.

El IFE y el TRIFE son las instituciones garantes de la democracia. Son jóvenes pero son vigorosas y sólidas. Nos las hemos dado. Han mostrado su rectitud. Nadie debe ya ponerlas en entredicho.

Junto con la división de poderes, estas instituciones constituyen un valladar contra el poder absoluto en manos de un partido o de una persona. Respetándolas evitaremos la discordia; esa plaga que ha asolado en demasiadas ocasiones la historia mexicana. Respetándolas recobraremos la concordia; ese mínimo acuerdo pacífico, sereno, racional, libre, sobre los fundamentos morales de nuestra sociedad. Muchas gracias.

Primera sesión / primer día: “Los partidos políticos. Dilemas y desafíos”

*Auditorio del Instituto Federal Electoral.
México, D. F., 25 de abril 2006.*

José Thompson

Desde la perspectiva del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), como un programa especializado en el seno del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), lo primero que deberíamos decir es que, la interpretación del mandato de CAPEL, tiene que ver con el propio sentido de la relación entre la democracia y los derechos humanos.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos a la hora de crear a CAPEL, hace ya bastante -más de 20 años-, decidió dar especial relevancia al tema de la democracia representativa, considerando que es en la democracia representativa en donde se puede dar la vigencia de los derechos fundamentales, y esta relación de doble vía entre democracia y derechos humanos es algo que en la actualidad se postula con fuerza, pero que estaba –subrayo- desde el propio mandato del Instituto y en la creación misma de CAPEL.

Por eso nosotros, en la exploración de nuestro trabajo, hemos puesto mucho énfasis en función de lo que representan los derechos políticos, como una categoría especial dentro de los derechos humanos y cómo, precisamente, para la vigencia de los derechos políticos es necesaria también la vigencia de los derechos fundamentales.

México

Por mucho que mecánicamente funcione bien, difícilmente se puede concebir un proceso electoral como legítimo, si no ha habido por lo menos una vigencia mínima de la libertad de expresión, para que las diferentes ofertas políticas y partidarias puedan hacer llegar su mensaje a los auditórios.

De la misma manera, el IIDH ha postulado como uno de sus tres ejes de trabajo fundamentales la participación política, que es un conjunto de derechos que incluye el ejercicio electoral, pero que no se agota evidentemente en eso. Lo que se hace en derechos políticos se tiene que interpretar en la participación electoral, en función de su relación con otros segmentos de los derechos humanos.

Los organismos electorales y los partidos políticos son actores esenciales; no sólo del proceso electoral, sino para realizar los derechos políticos, y por lo tanto, para permitir la realización de derechos humanos fundamentales. Con estos actores, hemos trabajado de manera muy cercana y coordinada. Con los organismos electorales, CAPEL tiene una cercanía que ha definido desde su propia creación y que luego ha fortalecido conforme se generaron las asociaciones de organismos electorales, a las cuales todavía servimos como Secretaría Ejecutiva. Y con los partidos políticos, quienes han estado en la agenda del trabajo de CAPEL desde el inicio, pero que en los últimos tres años, a partir del desarrollo de nuestra estrategia hacia el fortalecimiento de los partidos políticos, han estado con especial fuerza, como explico más adelante.

En materia de partidos políticos, además de la preocupación esencial de ¿cuál es su papel? y ¿cómo contribuyen en la democracia?, corresponde hacerse, al menos, cuatro preguntas.

¿En qué situación están los partidos políticos en la actualidad? Hay una muy extendida idea de la crisis de los partidos políticos. Una gran insistencia en que este es un momento en que los partidos políticos están alcanzando uno de los puntos más bajos en su credibilidad.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

¿Cómo podemos explicar el papel de los partidos políticos en la democracia actual? Aunque yo sé que ese es un tema que Flavia le gustará profundizar en su intervención más adelante. ¿Qué significa la democratización de partidos políticos? Porque precisamente CAPEL, a la hora de preguntarse qué podemos hacer nosotros dentro de este cuadro de situación, enfatizamos el tema de democratización de partidos políticos y explicaré en un minuto por qué.

Luego una gran pregunta: ¿es alcanzable la democratización de partidos políticos sin afectar sustancialmente la existencia de los partidos y sin afectar el cumplimiento efectivo de sus funciones?

Podemos hablar de una crisis de los partidos políticos. Tomo algunos datos de una de las investigaciones de CAPEL, la primera sobre democratización de partidos políticos en Centroamérica y Panamá, pero cuyas conclusiones son extensibles a la mayor parte de América Latina. En general, como lo revelan tanto las encuestas de carácter regional como las nacionales, hay una fuerte pérdida de confianza en los partidos políticos.

Las encuestas y los sondeos colocan a los partidos políticos, normalmente, en los últimos lugares dentro del cuadro de la confiabilidad en las instituciones. Esto sucede en general en América Latina y en particular ustedes conocerán que el fenómeno se repite a nivel nacional en la mayor parte de la región.

Hay un cuestionamiento acerca de si los partidos políticos efectivamente como están ahora organizados son los canales de representatividad de la ciudadanía, de agregación y de transformación de intereses individuales en propuestas colectivas que forman la base de la acción de los partidos políticos, tanto en el gobierno como en la oposición.

Algunos hablan de que esta crisis de los partidos políticos, si es tal, es también una crisis de su papel como representantes, y sin embargo, no hemos encontrado -salvo algunos casos de dirigentes extra partidarios- opiniones contrarias a la

México

importancia de los partidos políticos para la democracia. De hecho, en las épocas más recientes, sabemos que existen democracias bipartidarias, multipartidarias, pero todavía no conocemos una democracia en donde no existan los partidos políticos; y conocemos diferentes sociedades en las cuales se ha querido romper con la figura del partido político, pero se instalan movimientos que cuando adquieren algún tipo de estabilidad, se convierten precisamente en partidos políticos.

De tal manera que, en general, nuestras investigaciones han corroborado la idea de que los partidos políticos son esenciales para el funcionamiento de la democracia como la conocemos hoy en día. Aunque no nos gusten los partidos políticos que tenemos o seamos muy críticos de ellos, lo cierto del caso es que son esenciales para el funcionamiento de la democracia, y desde la perspectiva de CAPEL, fortalecida por estas investigaciones, el fortalecimiento de la democracia en esta parte del mundo pasa también por el fortalecimiento de los partidos políticos.

Ahora, ¿cómo contribuir al fortalecimiento de los partidos políticos? Una pregunta muy grande y lamentablemente creo que necesitaría los 20 minutos y más para hablarlo con ustedes. Después de una serie de debates internos, CAPEL consideró que desde nuestra perspectiva, desde nuestra presencia en un instituto de derechos humanos y de la relación que vemos entre los derechos políticos y los derechos fundamentales, el fortalecimiento de partidos políticos tenía que incluir un componente para fortalecer su democratización interna.

Interpretamos cómo debíamos ver esa democratización interna y a partir de qué elementos podíamos detectar avances y tareas pendientes en los temas de democratización. Nuestro primer acercamiento fue a fortalecer los partidos políticos, sobre todo por vía de conocer cómo andan sus experiencias en democratización interna, fundamentalmente en participación de los militantes en diferentes niveles. También observamos en particular algunas medidas afirmativas; es decir, representación por género, por grupos étnicos, representación de jóvenes, de sectores discapacitados, para ver de qué manera los partidos

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

habían buscado democratizarse internamente, incluyendo a diferentes sectores.

En largas conversaciones con algunas de las personas que están presentes en este auditorio confrontamos un tema importante: ¿qué significa democratización de partidos políticos? Ahora no pretendo con ustedes lanzar un concepto único. En CAPEL queremos contribuir al desarrollo de las ideas en esta materia, pero sobre todo ofrecer algunas posibilidades de trabajo práctico y no quedarnos únicamente en las discusiones conceptuales generales.

Sin embargo, hay un plano conceptual esencial acerca de qué significa democratizar un partido. Eso lo hemos corroborado porque en las investigaciones sucede que encontramos mucho más la expresión democracia interna de partidos políticos o democratización de partidos políticos que la conceptualización. La gente habla mucho de un concepto que no ha precisado y, por lo menos, encontramos dos grandes grupos de acercamientos al tema de qué significa la democratización y, esencialmente, qué puede significar en términos de su puesta en práctica.

Una visión que llamamos unidimensional de la democratización, es aquella que insiste que democracia interna de un partido equivale a elección directa de candidatos y autoridades. Punto. La democracia interna se agota en que los militantes, o más aún, en ciertas posiciones la ciudadanía en general, pueda designar los candidatos y que no sea la cúpula del partido la que defina quiénes son las autoridades internas y quiénes, a fin de cuentas, van a ser candidatos y eventuales autoridades públicas.

Pero hay otra visión de la democratización que insiste que ésta no puede agotarse solamente en la elección directa de candidatos y de autoridades. Que esto significaría olvidar la riqueza de la vida de un partido, y significa también olvidar también la complejidad de que unas medidas que uno adopte en un partido, pueden tener repercusiones en otras áreas de la vida de un partido. En otras palabras, que la democracia interna

México

de un partido tiene que ir de la mano con ciertas medidas que hacen a su estructura, a su funcionamiento, a la relación entre militantes y dirigentes, y que por lo tanto, para analizar la democratización hay que ver factores tan distintos como la capacitación, el conocimiento de la legalidad partidaria, la existencia de tribunales internos dentro de los partidos para efecto de defender los derechos de los militantes, etcétera.

Cuando nosotros fuimos a analizar este dilema de las dos visiones conceptuales optamos por un acercamiento amplio. Aquí yo reconozco la participación de algunos de los investigadores, por ejemplo de Álvaro Artiga que fue uno de los que encabezó esta investigación. Optamos por no cerrar la investigación a un solo concepto en cuanto a elección directa de autoridades y candidatos, sino tratar de poner una serie de variables que permitieran identificar la vida misma de los partidos políticos y cuáles de esos distintos segmentos tenían que ver con el tema de la democracia interna.

Empezamos a tener la gran preocupación de que ciertas medidas que favorecen la democracia interna, si son aplicadas de manera irrestricta y sin conocer la dinámica de la vida de los partidos, pueden afectar seriamente su unidad, su cohesión y aún su supervivencia. Hay experiencias en América Latina, bastante recientes, que indican que proceder a la democracia interna sin tener en cuenta las características de la vida de los partidos, puede significar terminar con muchos partidos relativamente democráticos y muy poco fuertes.

Por eso cuando llegamos a formular nuestra estrategia hacia el fortalecimiento de los partidos políticos, debimos replantearnos el contenido. No hablar exclusivamente de democratización, ni aún entendiéndola en su sentido amplio, con medidas que permitan mayor participación de militantes y ciudadanía en la vida del partido, sino que llegamos a hablar de la relación entre tres grandes ejes temáticos: institucionalización, democratización y transparencia.

Aquí podríamos hablar mucho de los temas conceptuales, pero es ese el sentido de esta presentación. Cuando hablamos

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

-en general- de institucionalización, nos referimos a la existencia de una estructura y un funcionamiento mínimo dentro de un partido político, que tiene que ver con la existencia clara de instancias dentro de ese partido en la dirigencia, en la resolución de conflictos internos y en las reglas de su funcionamiento.

Por democratización -como les decía- entendemos la posibilidad de que el militante y la ciudadanía en general pueda expresarse y determinar dirigentes y candidatos, y además que tenga alguna decisión acerca de cuál es el rumbo que el partido político va a tomar.

Transparencia es la posibilidad de que tanto el manejo de los recursos financieros como el manejo de la legalidad partidaria sean conocidos por los militantes y la ciudadanía.

Adoptamos una posición fundamental. Para trabajar hacia el fortalecimiento de los partidos políticos hay que trabajar con ellos y no hay que trabajar exclusivamente sobre ellos.

Yo creo que una de las posiciones que hemos enfatizado más, es que los partidos políticos están relativamente conscientes de la situación en la que se encuentran. Saben que es necesario un cambio. Eso lo acepta toda la dirigencia. Lo aceptan los miembros de los partidos políticos. Pero en realidad no quieren que se les siga hablando exclusivamente de las razones de la crisis ni de las modalidades de la crisis, si es que es tal. Muchos rechazan la idea de una crisis, y se habla más bien de un momento de transparencia de las funciones de los partidos políticos, que no ha sido plenamente entendido por la ciudadanía y aún dentro de los partidos políticos. Sin embargo sí aceptan el planteamiento esencial de trabajar con ellos y no solamente sobre ellos.

Por eso decimos, como conclusiones preliminares respecto de la democratización que, primero, no es posible restringirla a una sola medida o a un solo grupo de medidas, sin considerar el efecto que éstas pueden tener sobre otras áreas de la vida de los partidos políticos.

México

Segundo: no puede aislarse de los otros campos de la vida partidaria. Descubrimos que por ejemplo los trabajos que se hacen en el tema de capacitación pueden ser tremadamente importantes para la formación de dirigencia, pero también tienen un efecto democratizador, porque precisamente es la forma de incorporar pensamiento joven, abrir campo para la presencia de más mujeres dentro de la vida partidaria, etcétera.

Tercero: que involucra un trabajo en planos distintos. Hablar de la democratización no es solamente hablar de destrezas, como algunos creen. Hablar de democratización también tiene que ver con insertar en una sociedad y en un partido los valores de que democratizar, abrir el partido, es bueno. Tiene que ver con conocimientos. Tiene que ver con las posibilidades de saber cómo hacerlo y saber qué consecuencias tiene hacerlo, pero también, por supuesto, tiene que ver con destrezas. Como lo decía un dirigente amigo nuestro en Costa Rica, en una de tantas consultas: “democratización sí, pero administrada, paso a paso”.

Para pasar al plano de la acción, que es lo que más nos interesa en CAPEL, llevamos a cabo consultas en toda América Latina con los partidos políticos, precisamente para trabajar con ellos y no solamente sobre ellos. No a partir solamente de las investigaciones, sino fundamentalmente en las consultas, en donde los propios dirigentes partidarios pudieran interactuar con miembros de organismos electorales y organizaciones de la sociedad civil. Descubrimos al menos esos seis niveles de trabajo que abren un espacio muy grande y en donde coinciden las consultas realizadas desde México hasta Chile.

Como ustedes verán, existe una serie de áreas muy distintas, investigaciones complementarias, hasta la generación de redes de intercambio que los propios partidos políticos han detectado como oportunidades para su fortalecimiento.

Finalmente, algunas lecciones aprendidas, que en razón del tiempo voy a tratar rápidamente. “Lecciones aprendidas” no porque hayamos concluido nuestro trabajo con partidos

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

políticos ni mucho menos, sino porque es algo que vamos adquiriendo a lo largo de esta primera etapa.

En primer lugar, que la supuesta crisis de los partidos, si es que es tal, es un punto de partida, no un punto de llegada, y por lo tanto tenemos que asumirla como uno de los presupuestos de trabajo. Pero no podemos agotarnos en ella, y sobre todo tenemos que ver más allá, hacia el futuro que es lo que representa fortalecer a los partidos políticos.

Dos. Hemos aprendido que los partidos reconocen que éste es un espacio para varios actores. Antes se hablaba exclusivamente de temas para los partidos políticos. Hoy en día se reconoce que este es un tema que involucra organismos electorales. Que tiene que ver con la vida de los partidos políticos. Que involucra a organizaciones de la sociedad civil, no siempre en forma pacífica. A los medios también y aún a la cooperación internacional que antes se le veía más en apoyo únicamente a los partidos que ideológicamente le eran afines, sobre todo en el caso de las internacionales partidarias.

Tercero. Hemos aprendido que aquí hay posibilidad de trabajo. Les mostré seis líneas de trabajo que los propios partidos han identificado, que son muy amplias y que cada una de ellas se puede desarrollar en un esquema de trabajo, pero también hay dificultades. Los partidos no van a cambiar de la noche a la mañana y no van a cambiar solos, esto tiene que ser parte de un movimiento dentro y fuera de los partidos.

Cuarto. Se observan relaciones conflictivas de los partidos con los medios o con las organizaciones de la sociedad civil. En las consultas se detectan que hay tensiones entre los partidos con los medios por un lado, y con las ONG's; pero también hemos detectado grandes oportunidades en ese diálogo y por lo tanto sabemos que ese diálogo no debe evitarse aunque sea difícil.

Cinco. Descubrimos que hay ciertas medidas en las cuales uno puede producir efecto en un área de la vida del partido, por ejemplo, en temas de democratización, y además tener efecto en otra distinta, por ejemplo en una mejor institucionalización

México

partidaria. Pero también hay puntos de tensión, y justamente descubrimos que uno de esos puntos es, por ejemplo, la celebración de las elecciones directas, irrestrictas, para determinar candidatos y dirigentes. Este es un tema que evidentemente podría ayudar a la democratización, pero puede atentar contra la cohesión y funcionamiento partidarios.

Sexto. Evidentemente hemos descubierto agentes multiplicadores. Gente dentro de los partidos políticos que está dispuesta a comprometerse con esta idea. Pero también hallamos focos de resistencias. Yo no diría que toda la dirigencia, sino la más alta dirigencia que es siempre un poco resistente.

Quienes tienen poder y no quieren cederlo al nuevo partido, normalmente reaccionan como focos de resistencia. Hay que tenerlo en cuenta, porque sino, tiene uno un acercamiento ingenuo a los partidos políticos, sobre-capacita a los agentes multiplicadores y luego éstos no tienen ningún efecto en la vida partidaria, porque les cierran el camino rumbo a los puntos más altos de la toma de decisiones partidarias.

Expectativas realistas. Aquí hay que abordar el tema desde varios ángulos y no solamente con un grupo de medidas.

Niveles de trabajo. La capacitación es esencial, pero no lo es todo. No podemos limitarnos a esperar que, por vía de la capacitación, produzcamos una transformación de los partidos políticos, a pesar de que la capacitación es justamente uno de los temas más importantes como vías de trabajo.

Empezamos creyendo que íbamos a detectar muchas buenas prácticas y descubrimos que el horizonte de las buenas prácticas es relativamente limitado. Pero además hemos corroborado que las experiencias no son trasladables de una realidad a la otra, porque la vida de un partido no puede ser segmentada de la vida de una sociedad.

Como nos lo decía un dirigente partidario en algún lugar: “ustedes piden que seamos más institucionales, democráticos y transparentes como partidos, en sociedades que no son ni

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

institucionales ni democráticas ni transparentes, y nosotros somos un reflejo de lo que son nuestras sociedades”.

Finalmente, el cambio y la renovación deben ocurrir desde adentro y desde afuera, en una estrategia que nosotros llamamos “de tenazas”: ayudar a que dentro de los partidos se generen las condiciones para el cambio, pero también desde afuera. También desde la normativa. También desde la acción de los organismos electorales. También desde lo que pueda hacer la ciudadanía al ejercer una labor de fiscalización de los partidos políticos.

Muchas gracias por la atención y esperamos continuar sobre estos temas más adelante.

Jean Francois Prud'Homme

Agradezco a las instituciones organizadoras de este doceavo “Curso de Elecciones y Democracia” por haberme invitado a participar en esta sesión.

Me solicitaron hablar, de manera general, del impacto de las acciones de organizaciones como CAPEL sobre los partidos políticos en América Latina. En sí no es una tarea sencilla, pues es difícil o sería difícil apoyar mis argumentos en datos duros que permitan medir una relación directa de causa - efecto entre las acciones de organizaciones como CAPEL, y la vida partidista en el continente. Sin embargo, lo que sí puedo hacer es subrayar la importancia de acciones como el proyecto sobre fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina, de CAPEL, para contribuir a la consolidación de la vida democrática en América Latina.

Esa importancia se puede apreciar en la persistencia de una paradoja en la vida democrática de varias naciones del continente. El retorno a la democracia o la instauración de sistemas políticos democráticos experimentado por varios países de la región en los años 1980 y 1990 del siglo pasado, ha propulsado a los partidos políticos en el proscenio de la vida política.

México

Los partidos pasaron a ser los actores principales de la vida política de esas naciones -como debe ser en los sistemas democráticos-, desplazando a actores de otra naturaleza que habían ocupado un lugar central en otros tipos de arreglos o de regímenes políticos. Pienso, por ejemplo, en los actores centrales de los regímenes autoritarios que prevalecieron en varios países de la región.

Podemos pensar en el caso de los militares. Podemos pensar también en los actores centrales de los procesos de guerra civil, que desgraciadamente marcaron la vida de muchas naciones del continente en esa época; y también podemos pensar en los actores que ocuparon el lugar central en los procesos de movilización, que condujeron a la transición hacia sistemas democráticos, como por ejemplo los movimientos sociales que constituyeron, durante los años 80, una figura central del análisis político en América Latina.

Los partidos políticos se han transformado en los actores centrales, protagónicos, esenciales de la vida política de la mayoría de las naciones latinoamericanas. En muchos casos, además, la institucionalización de la vida electoral, como principal mecanismo de selección de los representantes y dirigentes en esas naciones, ha reforzado las garantías legales que aseguran la integración plena a la vida política y la supervivencia de los partidos políticos como organizaciones.

Así, las organizaciones partidistas se encontraron no sólo en una situación que hacía de ellas los actores esenciales y protagónicos de la vida política democrática, sino que también, y ahí con variaciones propias a cada caso nacional, se encontraron en una situación en la cual podían contar con recursos de orden institucional, legal y con frecuencia económicos, recursos que permitían garantizar su continuidad, su supervivencia como organizaciones políticas.

Sin embargo, la paradoja a la cual hago referencia reside en el hecho de que, en no pocos casos nacionales, tenemos la impresión de que por una serie de factores, esas organizaciones partidistas no estuvieron a la altura de las circunstancias,

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

en apariencia muy favorables, en las cuales se encontraban. Digo en apariencia, porque ahí también hay que tomar en consideración el hecho de que hay factores y características de la nueva vida democrática, que ejercieron una fuerte presión sobre las organizaciones partidistas.

No voy a hacer un listado de esas circunstancias, pero hay algunas que también dificultaron y siguen dificultando la vida y la supervivencia de las organizaciones partidistas.

Lo que llama la atención en la región, es el hecho de que, a pesar de que los partidos políticos se encuentran en un papel de actores centrales, esenciales y protagónicos de la vida política democrática, y a pesar del hecho de que esos partidos suelen contar con recursos de orden institucional, legal y económicos que tienden a favorecer su supervivencia e idealmente su buen desempeño, nos encontramos con una realidad en la cual el nivel de apreciación de los partidos políticos en la opinión pública tiende a ser muy bajo. Es una de las instituciones que tiende a clasificarse en los últimos lugares de apreciación de la población en general, como bien lo muestran una serie de encuestas nacionales y continentales.

También hemos podido apreciar cómo sistemas de partidos que aparentaban ser sólidos y bien implantados en la sociedad, entraron en un proceso de transformación. Diría yo que es normal que se transformen los sistemas de partidos y los partidos, pero entraron en procesos de transformación caóticos, en donde difícilmente hubo la posibilidad de sustitución de esos sistemas de partidos bien implantados y relativamente sólidos por su equivalente en términos de organizaciones políticas.

Vimos además que surgieron alternativas. Otras formas de organización que tendieron, en muchos casos, a favorecer modos de organización de carácter más personal, con una fuerte connotación antiorganización política, antipartidista.

También observamos cómo los partidos políticos en varios de nuestros sistemas políticos tienen una dificultad cada vez mayor para movilizar los votos de los electores, y se tiende a incrementar el abstencionismo en la vida electoral.

México

Todos esos factores tienen que ser explicados en el contexto nacional. No pueden ser asimilados -necesariamente- por una visión catastrófica de crisis terminal de los sistemas de partidos y los partidos políticos. Pero todos esos factores nos muestran que hay un problema en el papel que es asignado teóricamente a los partidos en nuestras nuevas democracias. Hay un problema de correspondencia también entre los recursos que son asignados a los partidos políticos y lo que sería el desempeño de dichos partidos en ese contexto. Hay un problema de correspondencia entre esa situación, que sería una situación ideal para el desarrollo de los partidos políticos y el desempeño mismo de dichos partidos.

Yo personalmente creo mucho en la importancia y en la centralidad de los partidos políticos. Mi diagnóstico no es un diagnóstico antipartidos. Sin embargo, creo que es un diagnóstico que muestra que hay un problema de percepción del papel de los partidos políticos por parte de la población en general.

Hay un problema también de percepción por parte de los demás actores políticos del papel de dichos partidos. Creo además que hay un papel de adaptación de los propios partidos a esas nuevas circunstancias. Por ello creo que es fundamental, es muy importante, entender cuáles son los factores que subyacen a esa situación, y es importante también emprender acciones correctivas.

No creo que haya recetas, ni tampoco creo que haya modelos universales. Sin embargo, sí pienso que el hecho de comparar y compartir experiencias nacionales en situaciones similares, permite avanzar en la imaginación de soluciones a los problemas. Es aquí donde me parece que, desde sus inicios, la acción emprendida por CAPEL es fundamental, como organización de apoyo a la consolidación de la vida electoral. La trayectoria de esta organización la lleva de manera casi natural a interesarse en la consolidación democrática de la vida partidista en el continente.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Cabe recordar el papel fundamental desarrollado por esa organización en la asesoría y el apoyo a los procesos de transición a la democracia en América Latina desde hace casi 25 años. Su rol importante en los procesos de observación y capacitación electoral y su acción de vinculación horizontal entre organismos electorales regionales, hace de CAPEL una organización que goza de una situación privilegiada para emprender un tipo de trabajo similar con los partidos políticos de la región.

Ese acompañamiento, paso a paso, del proceso de consolidación democrática en su dimensión electoral a nivel continental, conlleva naturalmente a CAPEL a interesarse cada vez más en la vida partidista y en la aparente paradoja que viven muchos sistemas de partidos y organizaciones partidistas en la región.

Cabe resaltar la ubicación y la situación privilegiada, así como la legitimidad adquirida por CAPEL para dedicarse a tareas de reflexión, vinculación y capacitación en materia de vida partidista democrática. Entonces, el primer elemento que me parece importante y que hace de CAPEL una organización que está en una situación privilegiada para dedicarse a esa tarea, es la filosofía de la organización, pues es importante y fundamental acercarse a esa tarea sin preferencia partidista.

Creo que es una tarea complicada y difícil. Pero lo que me parece bien de la acción de CAPEL es que haya tenido, curiosamente, la capacidad de “despolitizar” -en su acepción más limitada, más corta- una tarea que en el fondo es inminentemente política y eso a mí me parece una gran hazaña.

También hay otro elemento que me parece importante. Tiene que ver con la estrategia desempeñada y desarrollada por CAPEL de la vinculación a partir de los organismos electorales nacionales. Creo que es la mejor manera de poder trabajar de manera plural y continental, con la gran diversidad de organizaciones partidistas que existen en América Latina.

México

Otro elemento que me parece importante es la capacidad que tiene CAPEL de llevar a cabo tareas de comparación a nivel de todo el continente. Capacidad que se deriva, entre otras cosas, de la historia y de la vinculación a los organismos electorales nacionales. Como mencioné, eso permite despolitizar una acción que, en sí, es inminenteamente política.

Finalmente agregaría a esos elementos otro que me parece fundamental, es el vínculo estrecho de CAPEL con una institución cuyos propósitos principales son la promoción de los derechos humanos. Hay un vínculo estrecho entre derechos humanos y trabajo sobre y con los partidos políticos.

Entonces hay una experiencia de varios años de CAPEL en el campo y creo que es una experiencia que merece ser aprovechada. José mencionó los trabajos realizados desde la creación de CAPEL, y más específicamente en los últimos años, en el campo del estudio y la capacitación en la vida partidista. No voy a repetir esas experiencias, pero quizá antes de terminar quisiera decir algunas palabras sobre los ejes de la reflexión del proyecto. Los tres ejes: institucionalización, democratización y transparencia.

El tema de la institucionalización es, desde luego, un tema central en el estudio de los partidos políticos en América Latina, por lo menos en el transcurso de los 10 últimos años. Es un tema complejo. En general se habla de un déficit de institucionalización, que es lo que explicaría en gran parte la paradoja a la cual hice referencia en el inicio de mi presentación. El déficit de institucionalización haría que los partidos políticos no estén a la altura de las magníficas condiciones que muchos de ellos tienen para desarrollarse en varios países latinoamericanos.

Sin embargo, el tema de la institucionalización es un tema también complejo. En los últimos años se ha hablado mucho de distintos tipos de institucionalización. Cuando pensamos en institucionalización pensamos en normas claras, explícitas, en procedimientos que corresponden de manera casi perfecta a las prácticas reales de los partidos. Me imagino que Flavia nos va

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

a hablar de ese tema, sin embargo hay también una escuela que nos dice que no; que la institucionalización también se puede dar a partir de prácticas reales y normas o reglas informales.

Entonces, ahí hay todo un debate, pero es un tema central en el estudio de la vida de los partidos políticos, y para muchos, además, la institucionalización tiene mucho que ver con la capacidad, la calidad del funcionamiento de los sistemas de partidos y también la calidad de la representación democrática.

El tema de la democratización es también un tema fundamental. Tiene que ver no sólo con la capacidad que tienen los partidos políticos de sobrevivir como instituciones exitosas, sino que es un tema que está también vinculado a los derechos ciudadanos.

Finalmente podríamos decir lo mismo del tema de la transparencia. No sólo tiene que ver con los derechos ciudadanos, también asociado a otro aspecto importante que es el financiamiento y el manejo de los recursos económicos en los partidos políticos.

Los tres ejes son importantes además -como bien lo reconoció José- porque hay una tensión permanente entre ellos. Es decir, no hay círculos virtuosos, sino que hay una tensión permanente entre esos tres polos, que ponen a veces en dificultad la supervivencia de las organizaciones partidistas.

Rápidamente, en conclusión, como les decía al principio, no puedo evaluar, no tengo datos para evaluar el impacto de acciones de organizaciones como CAPEL sobre la vida interna de los partidos políticos. Sin embargo, creo que por sus características, CAPEL tiene grandes recursos para trabajar sobre este tema, que es fundamental para la consolidación de la democracia en América Latina.

Podría decir que es una organización que no es única en permitir la vinculación entre partidos políticos en América Latina, pero sí creo que por sus características y su historia tiene la capacidad y la gran ventaja de poder despolitizar una acción que es eminentemente política.

Flavia Freidenberg*

Sumario

- I. Introducción: Esfuerzos democratizadores y reformas partidistas en América Latina
- II. Efectos de las elecciones internas sobre el funcionamiento partidista
- III. Factores institucionales, actitudinales y organizativos que influyen sobre los procesos de selección de candidatos
- IV. Evaluando los esfuerzos reformistas: ¿Qué hacer para superar la tensión entre los desafíos electorales y los retos de la democracia interna?
- V. Conclusiones
- VI. Referencias Bibliográficas

Anexos

I. Introducción: esfuerzos democratizadores y reformas partidistas en América Latina

El descrédito de los partidos ante la opinión pública y las erráticas gestiones de muchos de ellos en contextos de crisis económicas han llevado a creer que la reforma de los partidos y su democratización interna eran centrales para asegurar la estabilidad de la democracia y la gobernabilidad. Fruto de esta reorientación, en los últimos años, un número importante de partidos latinoamericanos realizaron cambios organizativos y estatutarios significativos con la pretensión

* Se consigna aquí la ponencia escrita presentada por la autora, titulada “Democracia interna y partidos políticos: una evaluación de las elecciones internas en América Latina”.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

de ampliar sus niveles de democracia interna¹. Las reformas se han realizado fundamentalmente en dos frentes. Por una parte, se promovieron modificaciones en los términos de la representación de subgrupos como el de mujeres en las listas de candidatos² y, por otra, se introdujeron cambios en la manera de seleccionar candidatos a cargos de representación popular³.

Las reformas no se hicieron como parte de una estrategia global de democratización sino que fueron esfuerzos poco coordinados entre sí, limitados muchas veces a ser cambios en las reglas de juego y no en las prácticas políticas. El objetivo de este trabajo es analizar el contenido de esas reformas, fundamentalmente en relación a la introducción de elecciones internas (abiertas y/o cerradas) para seleccionar candidatos presidenciales; identificar de manera inductiva los factores que han influido sobre ellos y explorar los efectos que las elecciones internas han tenido sobre el funcionamiento partidista y sobre otras dimensiones del sistema político, como la gobernabilidad o la fragmentación de la competencia. A partir de la década de 1990, muchos partidos incorporaron elecciones internas en sus estructuras oligárquicas como una manera de combatir

-
- 1 Un partido gozará de democracia interna cuando sus líderes y candidatos se elijan por los miembros a través de mecanismos competitivos; donde las decisiones sean tomadas con la participación voluntaria de sus militantes; los dirigentes se renuevan periódicamente a través de mecanismos competitivos; los órganos de gobierno no discriminan la integración de los diferentes grupos (fundamentalmente los que son minoritarios); se de el respeto de aquellos derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones y se ejerçiten mecanismos de control político que garanticen la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos hacia el interior del partido (Freidenberg 2006).
 - 2 Una discusión sobre las reformas introducidas en esta dimensión se encuentra en Freidenberg (2005).
 - 3 En diferentes trabajos (Freidenberg 2003; 2005 y 2006) he señalado la importancia de este tipo de procesos en el funcionamiento partidista, como también han destacado los trabajos clásicos de Schanttschneider (1941/1964), Gallagher y Marsh (1988), Rahat y Hazan (2001) o Hazan (2002).

México

los prejuicios contra la política tradicional⁴ y contribuir a la legitimación de estas instituciones ante ciudadanos desencantados.

La idea que sostenía estos procesos de reforma era que la centralización de las nominaciones en las cúpulas (o en un líder) era mucho menos competitiva y plural que la realización de un proceso electoral y que los que eligieran a sus candidatos a través de mecanismos competitivos (donde cada militante fuera igual a un voto) tendrían más probabilidades de ser transparentes en el proceso de toma de decisiones y, con ello, disminuir la distancia con los ciudadanos. Los países que introdujeron en su legislación reformas orientadas a hacer la elección de candidatos más competitivos fueron Costa Rica, Colombia, Honduras, Paraguay, Uruguay, Argentina, Perú, Panamá, República Dominicana y Venezuela. En Bolivia, la ley sostiene que las decisiones deberán tomarse de manera democrática, pero no queda claro si ese procedimiento debe ser una interna. La ley deja que los partidos elijan qué procedimiento quieran emplear. En algunos países, los partidos han realizado internas sin que la legislación les obligara y es por ello que es factible encontrar experiencias en este sentido por lo menos en una agrupación relevante en Argentina, Nicaragua, Guatemala, México, El Salvador y Venezuela.

Las reformas dirigidas a los procesos de selección de candidatos han sido diferentes entre sí. Las variaciones se dieron en el número y tipo de personas que participan en la elección; en la simultaneidad o no de los procesos, en la necesidad de celebrar acuerdos para realizarlas y en la participación (o no) de órganos electorales en su organización y/o supervisión. En cuanto a los actores participantes establecidos en la norma, en algunos casos fueron todos los ciudadanos (Uruguay, Honduras, México y Colombia); sólo

⁴ Esto se dio en el mismo sentido que en muchos partidos europeos en la década de 1960, donde los partidos electoralistas cambiaron sus normas de selección de candidatos para ser más inclusivos con sus militantes (Scarrows, Webb y Farrell 2004: 126).

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

los afiliados y los que no tienen afiliación con ningún partido (Argentina) o únicamente los miembros del partido (Paraguay, Panamá, El Salvador, República Dominicana y Chile). En Costa Rica y Perú, los partidos pueden decidir que tipo de internas quieren poner en práctica.

En relación al momento de celebración de las elecciones se diferencian según se hagan de manera simultánea, para todos los partidos y estipulada por la ley electoral (como en Honduras o en Uruguay donde se ha hecho coincidir la elección en un mismo día para todos los partidos, luego de la reforma constitucional que sustituyó el sistema de lemas) o si los partidos la hacen como una elección individual, sin afectar en el proceso a otros partidos (como en Paraguay, Nicaragua, Costa Rica, Colombia y México). En Argentina, la nueva ley establece que sean simultáneas pero, en la práctica, donde se hicieron (2002), fue una decisión estratégica de cada partido, por lo que se ha dado de manera individualizada, y bastante sujeta a las decisiones de los líderes.

Méjico

TABLA I: MECANISMOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS SEGÚN LA NORMATIVA VIGENTE

Normas		Tipo de mecanismos			
	Regulado en Ley	Partidos sujetos de...	Tipo de mecanismo que regula la legislación	Modo de realización de las elecciones internas según las normas	
	C		Elecciones internas vs. Convención?	C/supervisión o mecanismo electoral	Financiación
			En la norma	En la práctica, elecciones internas?	
Argentina	No	Si	Derecho Público	Elecciones abiertas	Si, vencedores electorales nombrados por Justicia Electoral, cuando los partidos lo soliciten
Bolivia	No	Si	Derecho Público	Mecanismo Democrático, cada partido elige	No*
Brasil	No	No	Derecho Privado	Convención	Si, una vez
Colombia	No	Si	Derecho Público	Elecciones abiertas	Si, a veces
Costa Rica	Si	Si	Mixto	yo Convención	Si, Consejo Nacional Electoral
Chile	No	No	Derecho Privado	Elecciones internas ****	Si, Tribunal Supremo de Elecciones
Ecuador	No	No	Derecho Privado	****	Si, Fedatario público designado por órgano electoral para observar
El Salvador	No	No	Mixto		-
Guatemala	No	Si	Derecho Público	Convención	Si, una vez
Honduras	No	Si	Derecho Público	Elecciones abiertas	Si, una vez
Méjico	No	No	Derecho Público		Si, a veces

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Méjico	No	Derecho Público	Si, a veces	-	-
Nicaragua	No	Derecho Público	Si, a veces	-	-
Panamá	No	Derecho Privado	Elecciones cerradas	Si	Simultáneas
Paraguay	No	Derecho Público	Elecciones cerradas	Si	Simultáneas
Perú	No	Derecho Privado	Elecciones cerradas/abiertas, Convención, Cada Partido elige	Aún no hubo elecciones desde la aprobación de la ley	Si, ONPE, tras firmar un Convenio de asistencia técnica
Dominicana ^	No	Derecho Público	Convención	-	Separadas 210 y 180 días antes elección
Uruguay	Si	Mixto	Elecciones abiertas	Si	Si, Corte Electoral
Venezuela	Si	Mixto	Elecciones cerradas	Si	Si, Consejo Nacional Electoral

* En Bolivia en 1999 la ley otorgó potestad a la Corte Nacional Electoral para controlar a los partidos pero fue dejado sin efecto a partir del reglamento de la ley de 2001.

** Se llevó a cabo el 12 de marzo de 2006.

*** Los resultados de las elecciones están sujetos a ratificación de la dirigencia del partido, por lo menos en términos formales. La ley establece que habrá internas, pero cada partido decide si será abierta o cerrada.

**** En Chile, la legislación sobre partidos requiere que la dirigencia, específicamente el Consejo General, someta su propio candidato presidencial a la ratificación de los militantes del partido, de forma que la candidatura se proclama oficialmente si el aspirante es aceptado por dichos militantes. Las decisiones de los partidos deben ser mediante sufragio personal, igualitario y secreto (art. 30, Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos de 1996). No impone la celebración de internas.

^ En República Dominicana, la Suprema Corte de Justicia aprobó un recurso de inconstitucionalidad de la ley de elecciones internas obligatorias a los partidos políticos # 286-04 aprobada en octubre de 2004, por deberse de “obligaciones antidemocráticas en perjuicio de los más idóneos candidatos de los partidos” (En Clave Digital 17 de marzo de 2005).

Fuente: Elaboración propia.

México

Otra diferencia entre los partidos que realizan internas es si contemplan (o no) el acuerdo entre los precandidatos para llevar a cabo la elección (como en Colombia) o si los resultados de las internas deben ser ratificados por los órganos del partido (como en Costa Rica, el FSLN en Nicaragua y el PRD de República Dominicana). Una modalidad distinta es la que se da cuando los órganos nacionales primero precalifican a los candidatos y luego convocan a las bases del partido para que participen con su voto en el proceso electoral (PLD en República Dominicana y el PDC en Chile), lo que sería simplemente un mecanismo de legitimación de acuerdos entre élites, aunque en Chile esto se encuentra normado en la Ley⁵. Hay países en los que los órganos electorales participan en la organización, administración y fiscalización de las elecciones internas (Uruguay, Panamá, Colombia, Paraguay, Honduras, Perú y Venezuela), aunque los grados de participación varían de caso en caso. La Tabla I resume la legislación de los países de América Latina sobre los procesos de selección de candidatos a nivel presidencial.

Finalmente, están los partidos que realizan internas independientemente de si la ley les obliga a hacerlo. Aún así, se destacan algunos casos que resultan interesantes. Por ejemplo, en México, el PAN celebró internas en 2005, con la participación de los militantes activos y los simpatizantes en tres rondas, dividiendo al país en diferentes distritos y empleando un sistema electoral de doble vuelta, en caso de que ningún candidato consiguiera la mayoría absoluta en las tres rondas. Por su parte, el PRI, debió llevar a cabo un mecanismo especial para definir quién iba a representar a Unidad Democrática, una de las líneas del partido, en la posterior interna por la candidatura presidencial. El partido resolvió hacer una encuesta abierta a los ciudadanos sin actividad partidista y a los simpatizantes prístas, junto a

⁵ Una vez que el Consejo General de cada partido selecciona a los candidatos, se va a un plebiscito nacional, en el que participan todos los afiliados del partido, para ratificar al candidato. Si los afiliados lo ratifican entonces el candidato va, si no, deben proponer otro. Esta ratificación de los candidatos por parte de los afiliados es, al fin de cuentas, una elección cerrada.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

un sondeo entre 1400 líderes de opinión, miembros activos y exfuncionarios. La consulta dio como ganador a Arturo Montiel frente a otros cuatro candidatos que integraban lo que se solía llamar el TUCOM [Todos unidos contra Madrazo]. Tras denuncias de corrupción y mal manejo de fondos, Montiel renunció, evitándose la elección interna y proclamándose automáticamente como candidato a Roberto Madrazo.

En el PLC de Nicaragua también los estatutos plantean que haya un sistema a dos vueltas, aunque en la práctica las elecciones internas no se han celebrado y terminan siendo competencias legitimadas en las convenciones departamentales, bajo los designios del líder liberal de turno. Lo mismo ha ocurrido en el FSLN en el año 2005, a pesar de que los estatutos postulan claramente la realización de elecciones cerradas. Con el argumento de que había peligro de escisión partidista se resolvió que Daniel Ortega fuera candidato presidencial a través de la convención y no de una elección primaria.

En Chile, la Concertación resolvió emplear el sistema de primarias, luego del análisis de los efectos positivos y negativos de diversos mecanismos por parte de la “Comisión Teplizky” y de que los dirigentes de los partidos acordaran el cumplimiento de un pacto de 16 puntos⁶. El 30 de mayo de 1993 se realizó una primaria, siguiendo el sistema norteamericano, según la

⁶ “El candidato presidencial de la Concertación de Partidos Políticos Por la Democracia será elegido en una Convención, que se realizará en la ciudad de Santiago el día 30 de mayo de 1993, la que estará integrada por: Un 60% de delegados elegidos en una elección primaria directamente por los militantes de los partidos de la Concertación y por aquellos ciudadanos que sin tener militancia política se declaren adherentes de ésta, en conformidad al procedimiento que se establece en este texto. Habrá un número igual de delegados en representación de militantes y adherentes (30% de cada uno). Esta primaria se llevará a cabo el 23 de mayo. Y un 40% de delegados nominados por los comandos de Eduardo Frei y Ricardo Lagos, en proporción a los resultados obtenidos en las elecciones municipales del 28 de junio de 1992. 3) La Convención tendrá un número total de 3.000 delegados (1.800 elegidos en primarias y 1.200 designados por los comandos). La distribución de estos delegados por provincia se ajustará a la proporción de votos obtenidos por la Concertación en la elección municipal pasada (Navarrete 2005).

cual se eligen compromisarios que luego van a una Convención y votan por los candidatos a los que representan⁷. Este es uno de los pocos ejemplos de primarias que se llevan a cabo en América Latina.

II. Efectos de las elecciones internas sobre el funcionamiento partidista⁸

En la práctica, más de 35 partidos latinoamericanos han celebrado por lo menos una vez elecciones internas, cerradas o abiertas, desde la década de 1980. Esas experiencias han tenido efectos diversos sobre el funcionamiento de las organizaciones partidistas. Algunos de esos efectos han sido positivos y otros no tanto. En el primer grupo, la introducción de internas ha refrescado las estructuras tradicionales de los partidos latinoamericanos, un mayor número de actores ha participado en la definición de las candidaturas y con ello se ha conseguido (en algunos casos) disminuir el control monopólico de las cúpulas sobre las candidaturas. Esto se ha traducido en una mayor transparencia, debate y circulación de la información entre sus militantes e, incluso, ha limitado la práctica tan arraigada del “dedazo” (como ha sido tradicionalmente usado en el PRI de México o actualmente continúa siendo en el PSC o el PRE en Ecuador).

Las internas han permitido además que un militante que no cuenta con el apoyo de la cúpula, pero sí de las bases, pueda convertirse en candidato. Ejemplo de ello se dio dos veces en el Partido Socialista Obrero Español cuando los candidatos

⁷ En el edificio Diego Portales, se reunieron los tres mil delegados que participarían en la Convención. Eduardo Frei Ruiz-Tagle obtuvo el derecho de convocar a 1.124 personas (547 militantes y 577 adherentes), mientras que en representación de Ricardo Lagos podían asistir 676 delegados (353 militantes y 323 adherentes). De los 1.800 convencionales restantes, 900 eran resultado de la votación de los militantes y la otra mitad los adherentes (tomado de Navarrete 2005).

⁸ Gran parte de los argumentos desarrollados en esta sección forman parte de un artículo que será publicado en Apuntes Electorales, Revista del Instituto Electoral del Estado de México (en prensa).

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

contrarios al aparato se impusieron a los deseos de la Ejecutiva como Secretarios Generales, candidatos a diputados y a la Presidencia de Gobierno. Esto también se dio en el caso de Felipe Calderón, en el reciente proceso interno del Partido Acción Nacional (PAN) en México, donde pese a no ser el favorito de las encuestas ni de algunos sectores claves del partido, consiguió imponerse como candidato a la presidencia de la República para las elecciones del 2 de julio de 2006. En este sentido, la celebración de internas contribuye a que resulte elegido el candidato que mejor representa a las bases del partido.

Las experiencias muestran que además de los efectos positivos también ha tenido efectos negativos sobre algunas dimensiones de su organización y sobre el sistema político. Tras la realización de estos procesos se ha dado una mayor fragmentación y enfrentamiento entre las fracciones internas (ANR-PC, PLRA; ID, PLH, PNH, FMLN; PAN y PRI en México), debilitando la unidad partidista y aumentando las probabilidades de división interna (como ha ocurrido en diferentes ocasiones en el FMLN o en los partidos dominicanos). También ha socavado la autonomía de los partidos, por la participación de los militantes de otras agrupaciones en la definición de la candidatura presidencial, apoyando aquella que más le beneficiaba al partido opositor (FREPASO en 1995 en Argentina) o por la intromisión del Estado en asuntos propios de los partidos con claras sospechas de favoritismo pro-gubernamental (como en República Dominicana o en México por las diversas acciones de la Presidencia de la República en el sentido de favorecer a alguno de los candidatos en la interna de su partido).

En algunas situaciones, la celebración de internas ha reforzado el poder de las élites en el control partidista y el mantenimiento del status quo (ID en Ecuador; Honduras, Paraguay, República Dominicana), incrementando la desconfianza de los ciudadanos por denuncias de fraude (FMLN en 2003); corrupción y manejo fraudulento del financiamiento de las elecciones internas, procesos que de por sí resultan muy costosos para los partidos. Que los candidatos

México

elegidos por el electorado o por las bases no sean los dirigentes nacionales de la agrupación ha generado conflictos entre la cara burocrática y electoral de la organización, toda vez que los líderes no están acostumbrados a compartir el poder y a verse relegados a un segundo plano en beneficio de un candidato. Esto contribuyó en la personalización del proceso, en un contexto de por sí proclive a que eso ocurra (Alcántara 2001) y a una mayor presencia de “outsiders” de la política, que utilizan al partido sólo como un “taxi” para cada elección.

Los procesos que se han llevado a cabo muestran además que continúa habiendo mecanismos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales -de carácter autónomo- y recursos no estrictamente partidistas que condicionan los procesos de selección de los candidatos. Estos incentivos informales impiden la institucionalización formal del partido y limitan la capacidad de los militantes de expresar libremente sus demandas.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

TABLA II: SELECCIÓN DE CANDIDATOS PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA (AÑO DE REALIZACIÓN)

	Elecciones internas (abiertas)	Elecciones internas (cerradas)	Primarias + Convención	Conveniones	Junta Ejecutiva	Líder
Argentina	FREPASO(94) FREPASO-UCR(99) UCR(02), IU(89)	PJ (88) ^a		PJ(83, 94, 99,02) ^b UCR(82, 89, 94)		
Bolivia				MNR(99,02), MIR(99,02), MAS (02,05), ADM(85,02) ^b		UCS (97,02) ^c
Brasil		PT(02)		PTB, PMDB, PSDB, PT, PFL		
Colombia	PLC (90, 94) ^d	PCC(98)		PCC(90, 94, 02), PLC(98, 02) ^d		
Costa Rica	PLN (85, 89, 93, 97, 01); PUSC (89, 93, 01) ^a			PLD(89, 93, 97, 01)		
Chile		PS DC(05)	Concentración (93,99,01,05)	PUSC(97)	PPD(93, 99, 01), PDC(93, 99, 01) ^e RN(93, 99, 01,05) ^e , UDI(93, 99, 01,05) ^e	
Ecuador		IDI(87), DP(02), FMLN (94, 03)		PSC, DP, ID	MUJPP-NP PDC	PRE (desde 84)
El Salvador				ARENA(94, 99, 03) FMLN (99)		

Continúa en la siguiente página

- * Antes de la reforma electoral, los candidatos se elegían por el sistema de ley de lemas, tras el acuerdo entre las élites para las nominaciones.
- a. Indica que hay más de un actor que participa en el proceso de selección de candidatos y que los estatutos posibilitan la elección del mecanismo a emplear en cada oportunidad.
- b. Señala que ese mecanismo fue empleado hasta que se realizó una reforma electoral en el sistema y, con ellos, se modificaron las normas de elección.
- c. Los órganos nacionales precalifican a las candidaturas y luego éstas compiten entre sí.
- d. Convenciones o Directorio ratifican resultados elecciones internas.
- e. Convenciones o Directorio del partido proponen y luego hay elecciones internas.

Fuente: Elaboración propia, con actualizaciones a abril de 2006.

México

Guatemala	PLH(95,93,97,00,05) PNI(95,93,97,00,05)	PAN(03)	PRG(02), PAN	
Honduras	PRI(99, ^a 01)	PAN(99, 05) ^a	PRD(99,05) ^a , PRI(05) PAN (antes de 99)	PRI (antes de 99)
México	FSLN (96,01) ^a		PLC(96, 01,06), FSLN(05)	
Nicaragua		PA (98), PRD (98,03), PP (98)	PA (93, 03) ^b , PRD ^b (93) MOLIRENA	
Panamá		ANRPC(90,94,99) PLRA (90,94,99) PEN (90,94,99)		
Paraguay		APRA(95,00,05) AP (05)	PP	
Perú		PRD (desde 82) PRSC (02)	PLD(99) ^c , PRSC ^c PRD(99)	PRSC(99)
R. Dominicana	PRSC (96)		EP-FA ^c , PC ^c , PN ^{c*}	
Uruguay	EP-FA(96,99,03) PC (99,03) PN (99,03)	AD(68,78,83,88, 93)	AD (98), COPEI(73,89,98) MAS (88,98)	MVR (98,00) PPT, PT
Venezuela	COPEI (93)			

* Antes de la reforma electoral, los candidatos se elegían por el sistema de ley de lemas, tras el acuerdo entre las élites para las nominaciones.

- Indica que hay más de un actor que participa en el proceso de selección de candidatos y que los estatutos posibilitan la elección del mecanismo a emplear en cada oportunidad.
- Señala que ese mecanismo fue empleado hasta que se realizó una reforma electoral en el sistema y, con ellos, se modificaron las normas de elección.
- Los órganos nacionales precalifican a las candidaturas y luego éstas compiten entre sí.
- Convenciones o Directorio ratifican resultados elecciones internas.
- Convenciones o Directorio del partido proponen y luego hay elecciones internas.

Fuente: Elaboración propia, con actualizaciones a abril de 2006.

Las estrategias que acompañan las internas ha llevado a que los partidos confundan las preferencias del electorado, pensando que las demandas de aquellos ciudadanos que participan en las elecciones son generalizables a las del

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

electorado. Se corre el riesgo que ante dos candidatos se privilegie al que representa los valores del electorado (o de lo que las encuestas señalan de ese electorado) sobre las preferencias de sus militantes. Esto ha enfrentado a candidatos populares o menos comprometidos con la doctrina del partido con otros más tradicionales y respetuosos con esa ideología (la competencia entre Creel vs. Calderón es un buen ejemplo de ello). Con la intención de incluir al mayor número de votantes, esto ha supuesto estrategias de tipo catch all, lo que potencia la ambigüedad programática y que los candidatos rehuyan de hacer propuestas y declaraciones demasiado precisas ideológicamente.

Las elecciones internas incrementan el tiempo, el esfuerzo y los recursos que los partidos deben dedicar a cuestiones de índole electoral. Muchos políticos alertan desde diferentes foros y entrevistas personales sobre las dificultades que este tipo de procedimientos trae a la organización. Las internas incrementan el gasto electoral, ya que los partidos deben hacer dos campañas: una para las internas y otra para la general sino también porque debilita la cohesión organizativa. Además, estos mecanismos refuerzan la capacidad de control de las élites sobre los candidatos.

TABLA III. EFECTOS DE LAS ELECCIONES INTERNAS ABIERTAS Y/O CERRADAS
 SOBRE LA ORGANIZACIÓN PARTIDISTA Y EL SISTEMA POLÍTICO

Positivos	Negativos
La celebración de elecciones internas supone mayor transparencia en el proceso de toma de decisiones.	Las elecciones internas abiertas afecta la autonomía partidista.
La celebración de elecciones internas implica un mayor número de actores que participan en la definición de la candidatura (mayor pluralismo interno).	Las elecciones internas disminuyen la capacidad de los miembros para generar disciplina partidista.
La celebración de elecciones internas genera posibilidades de definición de la candidatura entre diferentes partidos, de manera natural, sin peligro de ruptura de la alianza.	La celebración de internas abiertas incentiva el uso de estrategias "catch all" y la ambigüedad programática, ya que los candidatos buscarán no dar declaraciones ideológicas demasiado precisas y se moverán más por las preferencias del electorado en general que por las de sus militantes (confusión de las preferencias electorales).
La celebración de elecciones internas permite que la militancia retome el control del partido y se imponga a las decisiones de las cúpulas.	
La celebración de elecciones internas ayuda a traducir la fragmentación del sistema de partidos al interior de las organizaciones, lo que en algunos casos contribuye a la estructuración de sistemas de corte bipartidista.	
La celebración de elecciones internas posibilita la resolución de las candidaturas entre diferentes liderazgos sin que se rompa el partido.	
La celebración de elecciones internas implica mayor circulación de la información entre los militantes.	
	DR © 2006.
	Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
	Instituto Federal Electoral - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
	http://www.iidh.ed.cr/capel/

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

La celebración de elecciones internas abiertas supone una mayor personalización de la política. El candidato se coloca por encima de la organización, ya que se busca su legitimación fuera de ella.	PRI 99 FMLN 03
La celebración de elecciones internas (abiertas o cerradas) incentiva el fraccionamiento, el aumento de la conflictividad y la posibilidad de salida de grupos del partido.	ARENA 05 (elecciones municipales) FMLN 03 y 05 ANR-PC - PLRA (diferentes años) ID 84 PLH, PNH 05 Costa Rica - PAN - México (05) Conclusiones Taller Debate (CAPEL 2004)
Las internas aumentan los conflictos entre la cara burocrática y electoral de la organización, si resulta elegido un candidato que no es el líder. Partidos disciplinados, rigidamente centralizados y altamente cohesionados tienen mejores resultados electorales que otros que no lo son y que abren el proceso de definición de la candidatura a diferentes actores del partido.	PSOE - España 99 FMLN - El Salvador ARENA vs. FMLN 04; PAN vs. PRI 00 PSOE vs PP
La celebración de elecciones internas aumenta las posibilidades de in gobierabilidad del sistema político.	Paraguay
La celebración de internas cerradas puede fortalecer el poder de las élites dentro del partido y mantener el <i>status quo</i> .	Ecuador (ID 84), Honduras, Paraguay
La celebración de elecciones internas debilita la cohesión organizativa.	República Dominicana PLH y PNH (diferentes años) FMLN Conclusiones Taller de Debate (CAPEL 2004)
La celebración de elecciones internas incrementa el gasto electoral. La celebración de elecciones internas aumenta el tiempo, esfuerzo y recursos que los partidos deben dedicar a cuestiones de índole electoral.	PAN 05 PRD, PLD y PRSC (R. Dominicana) Conclusiones Taller Debate (CAPEL 2004)
El celebrar elecciones internas reduce la capacidad de los partidos para controlar la calidad dirigentes que seleccionan para cargos públicos.	Conclusiones Taller Debate (CAPEL 2004)

Se colocan algunos ejemplos aunque estas características pueden encontrarse en diversas experiencias partidistas.

III. Factores institucionales, actitudinales y organizativos que inciden sobre el grado de centralización de los procesos de selección de candidatos

Los procesos de selección de candidatos varían de un partido a otro no sólo por lo que las reglas electorales y/o estatutarias establezcan sino también por el modo en que interrelacionan otra serie de variables entre sí una vez que el proceso está en marcha. Por una parte, algunas características del entorno y otras propias del partido influyen sobre la manera en que se da la selección de candidatos. Estos factores pueden incidir sobre la capacidad de las élites partidistas para determinar el nombre del candidato frente a la oportunidad de los electores de modificar esa preferencia. También funciona como un elemento legitimador de aquello que es posible hacer (o no) dentro de un partido. A continuación se presentan de manera preliminar algunos de esos factores y se esbozan las relaciones que se esperaría que se dieran entre ellos como un modo de sistematizar las diferentes variables que podrían influir sobre el grado de centralización de un proceso de selección de candidatos.

1. Variables institucionales y actitudinales del entorno

- a) Diseño institucional y reglas de juego intrapartidista (forma de gobierno, leyes electorales, organismos electorales que aplican reglas)⁹

Entre los elementos institucionales externos al partido, se debe tener en cuenta la presencia (o no) de reglas electorales nacionales que determinen el modo en que deben elegirse los candidatos, el tipo de estructura de voto vigente en el sistema electoral, la forma de organización de gobierno y la distribución territorial del poder. Si la ley obliga a los partidos

⁹ En trabajos futuros también se introducirá de qué manera afectan a los procesos de selección de candidatos el presidencialismo, el federalismo y otros elementos del sistema electoral.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

a llevar a cabo un determinado tipo de proceso (como en Uruguay, Costa Rica, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela), los partidos no tendrán mucho margen de acción en la selección del mecanismo a usar. Por tanto, la ley funciona como uno de los incentivos más importantes respecto a los procesos de selección de candidatos.

La introducción de mayores controles institucionales (externos al partido) en materia de fiscalización ha impulsado la apertura de los partidos hacia procesos electorales internos competitivos (como se ha podido ver en el caso mexicano¹⁰). Por ejemplo, la participación de los tribunales electorales en la aplicación de las reformas partidistas ha favorecido la democratización interna de los partidos, aún cuando en algunas circunstancias ha generado críticas por parte de diversos sectores. Algunos no están de acuerdo con la injerencia de los tribunales en los procesos internos de los partidos, toda vez que viola el principio de autonomía organizativa. Esto conduce a reflexionar respecto a la necesidad de mantener un equilibrio entre el grado de autonomía y el papel de las instituciones del Estado en el control de los partidos, aún cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados o de grupos internos del partido.

b) Cultura política ciudadanos y exigencia de legitimidad externa

La demanda de una mayor legitimidad de los candidatos y los partidos por parte de la opinión pública influye en la probabilidad de que los partidos realicen procesos internos menos centralizados. Cuanto mayor sea esa presión desde los ciudadanos, mayor probabilidad de que se hagan elecciones internas o cualquier otro proceso de democratización del partido.

c) Competencia política

La experiencia que el partido haya tenido en elecciones pasadas, tras haber empleado mecanismos competitivos de

¹⁰ Sobre este punto ver el trabajo de Alarcón y Freidenberg (2005).

México

selección de candidatos, es uno de los elementos que más condicionan la probabilidad de utilizar nuevamente dicho procedimiento. Si tras la celebración de elecciones internas, el partido ha salido debilitado o ha perdido la elección general, es muy probable que ya no quiera utilizar mecanismos competitivos para la próxima elección. A diferencia de ello, si el partido ha resultado ganador o si los candidatos que fueron elegidos han posicionado exitosamente al partido en la opinión pública, puede que el partido se anime para la próxima elección con este tipo de mecanismo. También influye el tipo de proceso que otros partidos hayan empleado para la misma elección. El efecto dominó, en este sentido, resulta clave. Si los otros partidos son transparentes a la hora de llevar a cabo la elección de sus candidatos y compiten limpiamente por las candidaturas, hay más probabilidades de que un partido se decida a emplearlo para no quedar como una organización oligárquica frente al resto y ante la opinión pública.

d) Influencia externa

La existencia de programas de organismos multilaterales, agencias de cooperación gubernamentales u ONG's que presionan para que los partidos realicen internas (o que implementen cualquier otro sistema democrático) es otro elemento que condiciona el tipo de mecanismo que se emplea. Diferentes agencias de cooperación y medios académicos han influido notoriamente sobre las decisiones de los partidos al momento de seleccionar sus candidatos. También a partir del ingreso en la agenda mediática de la necesidad de llevar a cabo elecciones internas como una manera de legitimación ante los ciudadanos. Estas presiones han sido notorias en Perú (por International IDEA y Asociación Civil Transparencia); en Nicaragua (a través de la Embajada de Estados Unidos y la OEA)¹¹; en República Dominicana (por OEA y Participación Ciudadana), por mencionar algunos.

¹¹ Ver Diario de la Prensa, “Estados Unidos insiste en las primarias”, 11 de noviembre de 2005.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

2. Variables organizativas partidistas

a) Grado de centralidad del liderazgo partidario y presidencial

El grado de centralización en el proceso de toma de decisiones de un partido puede afectar la selección de candidatos. Para ello es importante identificar cuál es el nivel de influencia que el líder del partido (Presidente del Comité Ejecutivo Nacional) o el dirigente en el máximo cargo de representación popular (Presidente de la República) ejercen sobre la selección del candidato presidencial y en qué medida esa centralización afecta los niveles de equidad del proceso competitivo. Si bien en una competencia interna sería de esperar que la influencia de cualquiera de estos dos cargos fuera mínima, la práctica política ha mostrado que no siempre se da en ese sentido y que, por el contrario, suelen generarse conflictos entre los líderes y los candidatos o entre los propios candidatos, debido a que el apoyo externo (sobre todo el presidencial) puede desequilibrar la competencia. Los indicadores que ayudan a establecer el nivel de apoyo de los funcionarios y dirigentes son los siguientes: a) inclinación concreta de los militantes (en especial de los funcionarios públicos) para asistir a actos públicos o desplegar recursos a favor de los precandidatos; b) manifestaciones verbales de apoyo en declaraciones públicas.

b) El nivel de faccionalismo intrapartidista

El incremento del faccionalismo del partido genera mayores demandas de movilidad y apertura de los procesos internos. Por tanto, es necesario identificar la fortaleza de los grupos internos y su capacidad de veto sobre los procesos intraorganizativos. A mayor faccionalismo, mayores intentos de competencia interna y mayor probabilidad de que el partido decida utilizar elecciones internas para resolver el conflicto de liderazgo.

c) Cultura política de los miembros de la organización

La experiencia que los miembros de la organización tengan respecto a los procesos de selección de candidatos condicionará la probabilidad de que esos miembros defiendan propuestas de democratización interna. Si su experiencia ha sido negativa, se convertirán en los opositores de la democratización. A diferencia de ello, si su experiencia ha sido positiva, serán sus principales defensores. Por tanto, la cultura política intrapartidista condiciona la posibilidad de que el partido realice procesos de selección de candidatos más competitivos. El modelo de democracia que los miembros conciban y la posición que se tenga en cuanto a la relación de los partidos con el Estado hará que sus miembros exijan mayor competencia y pluralismo en el proceso de toma de decisiones¹².

Frente a esta cuestión existen como dos posiciones encontradas. Por una parte, aquellos que sostienen que los partidos actúan como legitimadores de las decisiones estatales y que estas se toman fuera de los partidos, desde el Estado hacia los ciudadanos, por lo que no es necesario que dentro de los partidos haya participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones. Por otra, quienes postulan que la formación de la voluntad estatal y la toma de decisiones debe llevarse desde los ciudadanos hacia el Estado, siendo fundamental la participación ciudadana y el papel de los partidos como transmisores de la voluntad popular a la voluntad estatal (Flores Giménez 1999:26-27).

¹² No todos los miembros de los partidos entienden democracia interna como competencia electoral ni tienen la misma valoración sobre el uso de elecciones internas. Hay quienes señalan que la Convención (o Asamblea) es mucho más democrática que las elecciones internas. Por ejemplo, el artículo 42 del Estatuto del Movimiento al Socialismo de Bolivia señala que “Los Candidatos para las Elecciones Nacionales y Municipales serán elegidos por las bases a través del voto directo, en ampliados, asambleas, cabildos o formas democráticas que cada sector considere adecuado”.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

d) Capacidad organizativa del partido

Sin padrones de afiliado disponibles no sólo para las cúpulas dirigentes, sino también para cualquier militante que quiera formar su fracción interna y presentar su candidatura, no es posible realizar elecciones internas cerradas. La informatización de la membresía evita que las cúpulas inflen el cuerpo electoral de cara a los otros partidos; que se empleen discrecionalmente los registros de afiliados y se facilite la participación y las probabilidades de triunfo de los candidatos. Los dirigentes de las fracciones minoritarias no conocen a su potencial electorado y ni siquiera saben cuántos militantes tiene el partido como para poder desarrollar una estrategia específica de captación de las bases. Sin padrones, no es posible realizar elecciones internas competitivas, simplemente porque se desconoce las características del electorado y no se sabe a quién hay que movilizar. Por tanto, la capacidad organizativa del partido es fundamental para poder llevar a cabo elecciones internas cerradas o abiertas.

e) Financiamiento

La cuestión del financiamiento de las campañas para la elección interna es otro de los condicionantes de los procesos de selección. Los políticos se quejan del costo de llevar a cabo dos campañas electorales: una para la interna y otra para la general, lo cual supone el incremento del gasto electoral. Algunos países han decidido financiar con dinero público la interna (Colombia, Perú, Panamá) pero en el resto este es un tema que no está definido. Las posibilidades de ser candidato también están sujetas a los recursos con los que se cuenten para la campaña, lo que introduce un nuevo elemento de discriminación sobre las candidaturas.

TABLA IV. ¿QUÉ FACTORES INCIDEN SOBRE EL GRADO DE CENTRALIZACIÓN DEL MECANISMO DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS?

VARIABLES ORGANIZATIVAS PARTIDISTAS	
Reglas de juego intra e interpartidista	¿Qué dicen los Estatutos respecto a cómo debe el partido seleccionar a sus candidatos?
Estatutos	¿Qué dicen los Estatutos respecto a cómo debe el partido seleccionar a sus candidatos?
Cultura política miembros partidos	<p>¿Cómo entienden las cúpulas y los militantes la democracia interna? ¿Cuál es el modelo de democracia que los dirigentes y militantes prefieren: participativo, elitista o representativo? ¿Cuáles han sido sus patrones anteriores de funcionamiento respecto a la democracia interna?</p> <p>Legados anteriores del propio partido (experiencias vividas con los procesos de selección y definición de la autoridad)</p>
Predominio del partido en el gobierno sobre las otras caras del partido	¿De qué manera afecta a un partido en cuanto a su democracia interna estar en el gobierno o en la oposición?
Factionalismo	<p>¿Existen facciones en el partido? ¿Cuán organizadas están y qué capacidad de veto tienen sobre las políticas del partido y los procesos internos?</p> <p>El incremento del factionalismo del partido genera mayores demandas de movilidad y apertura de los procesos internos.</p> <p>La inclusión de procesos competitivos para la selección de candidatos debilita la unidad partidista y aumenta el factionalismo.</p>
Financiación	¿Cuánto cuesta hacer una elección interna? ¿Incrementa el gasto electoral del partido?
	El alto costo que supone la realización de dos campañas electorales condiciona la probabilidad de que se lleven a cabo procesos electorales competitivos

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

VARIABLES DEL ENTORNO	
Institucionales Ley de partidos y de elecciones Sistema electoral (estructura de voto, distrito) Federalismo (distribución territorial del poder)	¿Qué dicen la Constitución, las leyes de elecciones y/o partidos sobre el procedimiento que tiene que hacer el partido? ¿Obligan las reglas del régimen político a los partidos a llevar a cabo un determinado procedimiento?
La introducción de mayores controles institucionales (externos al partido) en materia de fiscalización impulsa la apertura de los partidos hacia procesos electorales internos competitivos.	¿Qué opinan los ciudadanos sobre la democracia interna? ¿Hasta qué punto la democracia interna interesa a los ciudadanos en un contexto de crisis? ¿Con qué elementos la asocian?
Cultura política ciudadanos y exigencias de legitimidad externa Legitimidad ante la opinión pública:	¿Qué opinan los ciudadanos sobre la democracia interna? ¿Hasta qué punto la democracia interna interesa a los ciudadanos en un contexto de crisis? ¿Con qué elementos la asocian?
Competencia política Experiencias competitivas propias	¿Qué hacen los otros partidos? ¿Qué me conviene hacer en función de lo que el otro ha hecho? ¿Qué resultados ha tenido mis experiencias (y las de los otros) respecto a la democracia interna? ¿Ha afectado mi éxito electoral?
Experiencias competitivas de los otros partidos Influencia externa de gobiernos, ONG's y/o agencias de cooperación Programas de ONG's, organismos multilaterales u otros gobiernos que presionan para que se realicen internas.	¿Existen programas coordinados por agencias externas (gobiernos, agencias de cooperación, organismos multilaterales) que financian la implementación de internas en los partidos?

Fuente: Elaboración propia.

IV. Evaluando los esfuerzos reformistas. ¿Qué hacer para superar la tensión entre los desafíos electorales y los retos de la democracia interna?

El dilema principal de los partidos es cómo ser internamente democráticos sin dejar de ganar elecciones. La introducción de internas en América Latina ha mostrado que los esfuerzos democratizadores no suponen mayor éxito electoral. Si bien la celebración de elecciones internas ha contribuido a mejorar el nivel de legitimidad de los partidos ante la sociedad y a dirimir conflictos de liderazgo entre partidos y dentro de un partido político; no ha garantizado el rendimiento electoral. Candidatos poco populares son los que terminan ganando la interna, haciendo que sus partidos pierdan las generales. De un modo u otro, los políticos se enfrentan a ese dilema: cómo ser internamente democrático, sin perder elecciones, ya que al momento en que se da la derrota disminuyen los incentivos para democratizar. Es como un círculo vicioso.

La evaluación de las reformas y la implementación de elecciones internas enseñan que los partidos deben tener en cuenta por lo menos cuatro dilemas: a) el de contar con padrones de afiliados actualizados y disponibles para todos los miembros de la organización; b) el del financiamiento; c) el del papel de los órganos electorales sobre la actividad de los partidos y, uno de corte más voluntarista, d) el de la disposición de las élites ha llevar a cabo los cambios necesarios para mejorar el funcionamiento partidista. Estos condicionantes pueden hacer fracasar cualquier proceso de cambio partidista o de reforma democratizadora. De ahí su importancia.

Un elemento que ha surgido a partir de diferentes procesos es el de la participación de los tribunales electorales en la aplicación de las reformas partidistas, lo que ha generado críticas por parte de diversos sectores. Algunos no están de acuerdo con la injerencia de los tribunales en los procesos de selección de candidatos de los partidos, toda vez que viola el principio de autonomía organizativa. Esto tiene que ver

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

con la necesidad de mantener un equilibrio entre el grado de autonomía partidista y el papel de las instituciones del Estado en el control del funcionamiento partidista. Un exceso de control del Estado sobre los partidos supone una pérdida de autonomía de estos para tomar sus decisiones, aún cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados o de grupos internos. El caso de Tlaxcala en el PRD en México en 2004 es un ejemplo de injerencia del TRIFE en las decisiones internas de un partido.

Otro aprendizaje de la aplicación de las elecciones internas es que resulta fundamental su extensión a otros niveles institucionales, ya que hacerlo sólo en la selección presidencial no reporta grandes beneficios al interior de la organización. Las listas de candidatos deberían formarse a partir de procesos del tipo “top down” (de abajo hacia arriba) para garantizar que los militantes participen en dicho proceso. Esos procedimientos deben extenderse por todo el país y no sólo en la Capital o las ciudades más importantes. Estas instancias deberían ser espacios que cumplan con funciones como la de reclutamiento de nuevos grupos de miembros al partido; recolección de demandas ciudadanas locales; elaboración de propuestas programáticas; introducción de nuevas estrategias mediáticas y de comunicación política.

V. Conclusiones

Este trabajo sostiene que un mayor número de actores en el proceso de nominación reduce el grado de centralización de los mecanismos de selección de candidatos pero también defiende que eso no significa que sólo con ello los partidos ya sean internamente democráticos, lo cual se corresponde con lo sucedido en las experiencias europeas¹³. No basta con hacer elecciones internas. Hay que transformar los espacios de decisión para que sean genuinamente competitivos y

¹³ Esta hipótesis fue corroborada empíricamente y discutida en Katz (2001); Pennings y Hazan (2001); Linz (2002).

México

transparentes así como también debe haber mecanismos de control para que los militantes castiguen a los políticos que no cumplen con el programa del partido y/o a los que son desleales con los principios de la organización.

Celebrar elecciones es clave para el desarrollo de una organización internamente democrática, pero sólo es un paso. Para llegar a ese nivel de desarrollo organizativo también se tienen que dar tres principios, que se describen a continuación: Primero, los políticos deben querer la reforma. Sólo cuando los políticos perciban que el hecho de tener organizaciones democráticas y participativas resulta beneficioso, se convertirán en los principales impulsores de las elecciones internas. Posiblemente, alguno querrá que las reglas que se adopten beneficien a su organización política por encima de las otras. O puede que todos quieran eso. La cuestión es que habrá algunas reglas que no gustarán a muchos, pero que son necesarias para mejorar el funcionamiento de los partidos y, de ese modo, disminuir la distancia cada vez mayor de los ciudadanos hacia ellos. Llegará un momento en que los propios políticos impulsen los cambios, simplemente como una manera de sobrevivir a ciudadanos desencantados o por mera necesidad electoral.

Segundo, hay que evitar ver a los partidos desde un punto de vista meramente formal. Los partidos funcionan en torno a otras “lógicas”. Hay que identificar claramente la importancia de las relaciones sociales y prácticas políticas “reales” presentes en las organizaciones. Hay partidos que cuentan de manera predominante con reglas, estructuras y/o procedimientos informales. Y esto condiciona cualquier proceso de democratización interna, sobre todo si uno no los ve...

Tercero, la introducción de mecanismos de rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las bases supone un paso clave en la democratización interna de los partidos. Uno de los problemas claves -hasta el momento muy poco explorado en el análisis comparado- es el

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

de la rendición de cuentas de los dirigentes y de los candidatos respecto de los militantes del partido. Esto tiene que ver con los vínculos entre liderazgo y militancia y traduce en el interior de los partidos una exigencia natural hacia el sistema político. La hipótesis sostiene que una mayor democratización se consigue con mayor control de los ciudadanos hacia sus representantes.

El hecho que los dirigentes de los partidos deban responder a las exigencias de los miembros y de los ciudadanos es lo que los diferencia de cualquier otro tipo de organización. Para Maravall (2003:115), un partido será internamente democrático cuando sus dirigentes rindan cuentas ante sus miembros y estos, al tener información, puedan apartarlos del poder o del manejo del partido. Esos mecanismos deben contemplar la posibilidad de que los militantes puedan exigirles explicaciones a las autoridades partidistas cuando sus decisiones no satisfacen su actuación o cuando no son lo suficientemente participativos en la definición de sus políticas y sus propuestas.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que la democratización pasa por diversos planos: el de los valores (cultura política); el del conocimiento (doctrina política), el de la voluntad (política partidista) y el de las habilidades (prácticas partidistas). Por tanto, el análisis resulta complejo, toda vez que junto a las dimensiones que integran el concepto de democracia interna, es necesario tomar en cuenta el carácter bifronte de la dinámica política (formal vs. informal) y la dificultad para diseccionar la práctica política tanto del mundo de los valores como del de la doctrina. La idea sería no exigirle a los partidos más de lo que la sociedad en la que éstos se mueven puede ser y hacer. Los políticos son parte de esa sociedad y es tarea de los ciudadanos mostrarles el camino a seguir, castigándolos o premiándolos en las urnas, como una manera de enseñarles qué quieren ellos que estos lleven a la práctica.

VI. Referencias bibliográficas

Alarcón Olguín, Victor y Freidenberg, Flavia. “Adaptación organizativa, estrategias electorales y selección de candidatos en el Partido de Acción Nacional de México”. Trabajo presentado en el Congreso Nacional de Estudios Electorales en Querétaro de México, 26 de octubre de 2005.

Alcántara Sáez, Manuel y FREIDENBERG, Flavia. Eds. 2003. Partidos Políticos de América Latina. México: Fondo de Cultura Económica e IFE.

Flores Giménez, Fernando. 1999. La democracia interna de los partidos políticos. Madrid: Congreso de los Diputados.

Freidenberg, Flavia. 2006. “La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto”. En José Thompson y Fernando Sánchez. Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia. San José de Costa Rica: IIDH.

Freidenberg, Flavia y Levitsky, Steve. 2006. “The Life of the Party? Understanding Informal Party Organization in Latin America”. Party Politics (forthcoming).

Freidenberg, Flavia. 2005. “Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en los partidos de América Latina”. Polis 1 (1): 91-134 (México: Universidad Autónoma Metropolitana –Iztapalapa).

Freidenberg, Flavia. 2003. Selección de candidatos y democracia interna en América Latina. Lima: Transparencia Internacional e IDEA.

Gallagher, Michael y MARSH, Michael. 1988. Eds. Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics. London: Sage.

Katz, Richard. 2001. “The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy”. Party Politics Vol.7 (3): 277-296 (London: Sage Publications).

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

- Kavanagh, Dennis. 2004. “Democracia partidaria y marketing político: ¿sin lugar para aficionados?” *Diálogo Político* 1: 33-45 (Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung).
- Hazan, Reuven. 2002. “Candidate Selection”. In: Lawrence LeDuc, Richard Niemi y Pippa Norris. *Comparing Democracies 2. New Challenges in the study of Elections and Voting*. Londres: Sage Publications.
- IIDH-CAPEL. 2004. *Agenda para el Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina. Memoria del Proceso de Consultas Regionales con Partidos Políticos*. San José de Costa Rica.
- IIDH. 2004. *Democratización interna de los partidos políticos en Centroamérica. Avances y tareas pendientes*. San José de Costa Rica: PRODECA y IIDH-CAPEL.
- Linz, J.J. 2002. “Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes”. En GUNTHER, Richard, MONTERO, José Ramón y LINZ, Juan J. *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford University Press, 291-317.
- Maravall, José M. 2003. *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- Navarrete y., Bernardo. 2005. “Las primarias como mecanismo de candidatos. La experiencia de 1993”. *Agenda Pública*, Año IV: N°7, septiembre.
- Pennings, Paul y Hazan, Reuven. 2001. “Democratizing Candidate Selection. Causes and Consequences”. *Party Politics* vol. 7 (3): 267-275 (London: Sage Publications).
- Rahat, Gideon y HAZAN, Reuven. “Candidate Selection Methods: An analytical framework”. *Party Politics* 2001, vol. 7 (3): 297-322 (London: Sage Publications).
- Scarrow, Susan, Paul WEBB y David FARRELL. 2004. “De la integración social a la competición electoral. La nueva

México

distribución de poder en los partidos políticos”. Zona Abierta 108-109: 111-143.

Schattschneider, Elmer E. 1941. *Party Government*. New York: Holt, Rinehart and Winston. 1964.

Documentos de consulta empleados para el análisis CAPEL.

Documento de Conclusiones del Taller “Agenda para el Fortalecimiento de los Partidos Políticos en la Región Andina y Chile”, realizado en Santiago de Chile, en marzo 2004 (a).

CAPEL. Documento de Conclusiones del Taller “Agenda para el Fortalecimiento de los Partidos Políticos en el Cono Sur”, realizado en Asunción, Paraguay, en abril de 2004 (b).

CAPEL. Documento de Conclusiones del Taller “Agenda para el Fortalecimiento de los Partidos Políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, realizado en San José de Costa Rica, en noviembre de 2004 (c).

IIDH-CAPEL. Diagnóstico sobre la Democracia Interna de los partidos políticos. República Dominicana. Preparado para la XVIII Conferencia de los Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe. Protocolo de Tikal. La Romana, septiembre de 2004.

Siglas de los partidos analizados

Argentina

UCR = Unión Cívica Radical

PJ = Partido Justicialista

FREPASO = Frente País Solidario

IU= Izquierda Unida

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Bolivia

ADN = Acción Democrática Nacionalista

UCS = Unidad Cívica Solidaridad

MIR = Movimiento Izquierda Revolucionaria

MNR = Movimiento Nacionalista Revolucionario

MAS = Movimiento al Socialismo

Brasil

PFL = Partido Frente Liberal

PSDB = Partido Social Demócrata Brasilero

PMDB = Partido Movimiento Democrático Brasilero

PT = Partido de los Trabajadores

PdT= Partido Democrático de los Trabajadores

Chile

UDI = Unión Demócrata Independiente

RN = Renovación Nacional

PS = Partido Socialista

PPD = Partido por la Democracia

PDC = Partido Democracia Cristiana

Colombia

PLC = Partido Liberal Colombiano

PCC = Partido Conservador Colombiano

Costa Rica

PUSC = Partido Unidad Social Cristiana

PLN = Partido Liberación Nacional

PFD = Fuerza Democrática

PAC = Partido Acción Ciudadana

México

Ecuador

DP = Democracia Popular

ID= Izquierda Democrática

PRE= Partido Roldosista Ecuatoriano

PSC= Partido Social Cristiano

MUPP-NP = Movimiento Unidad Plurinacional

Pachakutik – Nuevo País

El Salvador

ARENA = Alianza Republicana Nacional

FMLN = Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional

Guatemala

FRG = Frente Republicano Guatemalteco

PAN = Partido de Avanzada Nacional

Honduras

PLH= Partido Liberal Hondureño

PNH = Partido Nacional Hondureño

México

PRI = Partido Revolucionario Institucional

PAN = Partido Acción Nacional

PRD = Partido de la Revolución Democrática

Nicaragua

FSLN = Frente Sandinista de Liberación Nacional

PLC = Partido Liberal Constitucionalista

Panamá

PA = Partido Arnulfista

PRD = Partido Revolucionario Democrático

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

MOLIRENA = Movimiento Liberal Republicano

Nacionalista

PP = Partido Popular (ex Partido Demócrata Cristiano)

Paraguay

ANR – PC = Alianza Nacionalista Republicana/P.

Colorado

PLRA = Partido Liberal Radical Auténtico

Perú

APRA/PAP = Partido Aprista Peruano

AP = Acción Popular

PP = Perú Posible

República Dominicana

PLD = Partido de la Liberación Nacional

PRD = Partido Revolucionario Democrático

PRSC = Partido Social Cristiano

Uruguay

PN = Partido Nacional (Blanco)

PC = Partido Colorado

EP-FRENTE AMPLIO = Encuentro Progresista/Frente

Amplio

Venezuela

COPEI = Comité de Organización Política Electoral

Independiente

AD = Acción Democrática

PPT = Partido Todos por la Patria

MVR = Movimiento Quinta República

MAS = Movimiento al Socialismo

La selección de candidatos en las reglas internas de los partidos

Argentina	Los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la Nación serán elegidos por el voto directo de los afiliados y tomando toda la República como distrito único (Artículo 26- Capítulo VI, Carta Orgánica del 20 de septiembre de 1991).
Ucr	"Los candidatos a Presidente y Vicepresidente se elegirán por cargo y en una sola lista o fórmula, a simple pluralidad de sufragio por voto directo, secreto y obligatorio de los afiliados de la República considerados a estos efectos como un distrito único. En caso de empate, decidirá la Convención Nacional en única sesión" (Art. 13, Carta Orgánica con modificaciones de 2000). En la práctica, Convención Nacional.
FREPASO	Se elegirán todos los candidatos a cargos electivos nacionales mediante elecciones primarias abiertas. Dado que es una confederación de partidos, el padrón electoral se construye por la suma de los padrones individuales de todos los partidos que la integran.
Bolivia	Los Estatutos de 1999 señalan que los candidatos se eligen por la Convención Nacional, aunque la ley les obliga a hacer elecciones internas.
MIR	Los Estatutos de 1999 señalan que los candidatos se eligen por la Convención Nacional, aunque la ley les obliga a hacer elecciones internas.
MNR	Los Estatutos de 1999 señalan que los candidatos se eligen por la Convención Nacional, aunque la ley les obliga a hacer elecciones internas.
MAS	A través de la Asamblea Nacional.
ADN	Los Estatutos de 1999 señalan que los candidatos se eligen por la Convención Nacional, aunque la ley les obliga a hacer elecciones internas.
UCS	Los Estatutos de 1999 señalan que los candidatos se eligen por la Convención Nacional, aunque la ley les obliga a hacer elecciones internas.
Brasil	A través de elecciones internas primarias, tras la precalificación de los diferentes órganos de dirección del partido.
PT	"As convenções são livres para a escolha dos candidatos do Partido aos diversos Cargos Legislativos e Executivos nos níveis Municipal, Estadual e Nacional. A nenhum filiado, mesmo que exerce cargo executivo ou parlamentar, se reconhecerá o direito de figurar como candidato nato nas listas de livre escolha das convenções" (Art. 17, 1, Estatutos de 1999).
pdt	"As convenções, as deliberações referentes à constituição dos órgãos partidários e à escolha de candidatos serão tomadas por voto direto e secreto, ressalvada a hipótese do § 3º, do artigo 22". (Art. 25, Estatutos). "A Convenção Nacional, órgão supremo do Partido, tem a seguinte competência: I- fixar as diretrizes para a atuação partidária; II - escolher ou proclamar, quando houver eleição prévia, os candidatos do Partido à Presidência e Vice-Presidência da República;" (Art. 64, Estatutos 1996).
pmbd	"a) Eleger o Diretório Nacional e seus suplentes; b) Escolher os candidatos do Partido à Presidência e a vice-presidência da República;" (SEÇÃO VI, DA CONVENÇÃO NACIONAL, Estatutos). "Parágrafo 2º - A Convenção de escolha de candidatos será realizada no prazo próprio estabelecido em lei, nos termos deste Estatuto" (DAS ELEIÇÕES, Cap. I, Da Escolha dos candidatos, TÍTULO IX, Estatutos 1999).
pfl	"a) Eleger o Diretório Nacional e seus suplentes; b) Escolher os candidatos do Partido à Presidência e a vice-presidência da República;" (SEÇÃO VI, DA CONVENÇÃO NACIONAL, Estatutos). "Parágrafo 2º - A Convenção de escolha de candidatos será realizada no prazo próprio estabelecido em lei, nos termos deste Estatuto" (DAS ELEIÇÕES, Cap. I, Da Escolha dos candidatos, TÍTULO IX, Estatutos 1999).
PSDB	"A Convenção Nacional, órgão supremo do Partido, tem, dentre outras conferidas por este Estatuto ou em lei, as seguintes atribuições: I - eleger os membros do Diretório Nacional e seus suplentes e os membros do Conselho Nacional de Ética e Disciplina; IV - escolher os candidatos do Partido aos cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, ou proclamá-los, quando houver eleição prévia para essa escolha;" (Dos Órgãos no nível Nacional Seção I - Da Convenção Nacional - Art. 58, Estatutos de 1999).
Colombia	Elecciones internas abiertas (Consulta Popular) pero si los candidatos llegan a un acuerdo entre si y con la dirección del partido. Si el acuerdo no se produce, entonces es la Convención la que designa al candidato.
PLC	"PARÁGRAFO II. La designación del Candidato a la Presidencia de la República y la elección del Directorio Nacional y de los Directorios Departamentales se hará por Consulta Popular Interna, convocada por el Directorio Nacional, con votación local debidamente supervisada por la autoridad electoral competente. PARÁGRAFO III. Para la escogencia de candidato a la Presidencia, el Partido también podrá optar por la consulta popular abierta como mecanismo de elección del mismo, en cuyo caso las normas que para el particular establezca la ley y el Consejo Nacional Electoral serán las que observe la colectividad en desarrollo de dicha actividad. En caso de falta absoluta del candidato a la Presidencia de la República elegido por el mecanismo de la consulta popular interna, el Directorio Nacional Conservador convocará una Convención Nacional Centralizada para que elija el candidato" (Estatutos).
PCC	"PARÁGRAFO II. La designación del Candidato a la Presidencia de la República y la elección del Directorio Nacional y de los Directorios Departamentales se hará por Consulta Popular Interna, convocada por el Directorio Nacional, con votación local debidamente supervisada por la autoridad electoral competente. PARÁGRAFO III. Para la escogencia de candidato a la Presidencia, el Partido también podrá optar por la consulta popular abierta como mecanismo de elección del mismo, en cuyo caso las normas que para el particular establezca la ley y el Consejo Nacional Electoral serán las que observe la colectividad en desarrollo de dicha actividad. En caso de falta absoluta del candidato a la Presidencia de la República elegido por el mecanismo de la consulta popular interna, el Directorio Nacional Conservador convocará una Convención Nacional Centralizada para que elija el candidato" (Estatutos).
Costa Rica	La designación de candidatos del PUSC a la Presidencia y Vicepresidencia de la República es una facultad exclusiva de la Asamblea Nacional, que ejercerá esta facultad ratificando el resultado obtenido en la correspondiente Convención Nacional, que es una consulta electoral que se realiza con antelación a la designación por parte de la Asamblea Nacional. En ella, varios precandidatos someten sus nombres al juicio de todos los electores (quienes previamente dan su adhesión formal y escrita) y luego -mediante votación universal, secreta y libre- definen quien será candidato (art. 67, Estatutos).
PUSC	La designación de candidatos del PUSC a la Presidencia y Vicepresidencia de la República es una facultad exclusiva de la Asamblea Nacional, que ejercerá esta facultad ratificando el resultado obtenido en la correspondiente Convención Nacional, que es una consulta electoral que se realiza con antelación a la designación por parte de la Asamblea Nacional. En ella, varios precandidatos someten sus nombres al juicio de todos los electores (quienes previamente dan su adhesión formal y escrita) y luego -mediante votación universal, secreta y libre- definen quien será candidato (art. 67, Estatutos).

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

PRD	<p>“...decidirá frente a cada elección nacional por medio de su Asamblea Nacional, convocada al efecto con un mes de anticipación y antes de los veinte meses anteriores al día de las elecciones, el mecanismo más adecuado para elegir sus candidatos en las diferentes papeletas de las elecciones nacionales, para lo cual podrá elegirlos en su seno o convocar a convenciones sean abiertas o cerradas para elegir esos candidatos, aprobando o reformando la reglamentación a las que estarán sujetos tales procesos, bajo la organización en el Tribunal de Elecciones Internas...” (Art. 47) “De resolverse en Asamblea Nacional por la realización de una convención cerrada podrán participar sólo los que formen parte del padrón electoral interno que se conformará con todos los costarricenses que dieron su adhesión y participaron en las últimas elecciones de asambleas distritales, cantonales y provinciales, convocadas para renovar la dirigencia y aquéllos que firmen su adhesión quince días antes de la convención. De resolverse en Asamblea Nacional por la realización de una convención abierta podrán participar todos los costarricenses que al presentarse al centro asignado de votación firmen su adhesión al Partido Fuerza Democrática (art. 48, Estatuto Reformado en Asamblea Nacional, 4 de agosto del 2001, Resolución 138-01).</p>
PLN	<p>Eleciones a través de primarias (Convención Nacional). Sus dirigentes tienen derecho a ratificar los resultados de las primarias. En términos prácticos, los primarias son abiertas, pues los electores sólo declaran su afiliación a un partido en la mesa de votación.</p>
Chile	<p>“La selección de los candidatos a cargos de representación popular se hará en forma democrática, por el sistema de voto universal, secreto e informado en cada una de las instancias [...] El Consejo Regional podrá incorporar independientes” (art. 34, Estatutos)</p>
PS	<p>“Los candidatos a cargos de representación popular serán elegidos mediante votación secreta, universal directa e informada de todos los militantes a quienes corresponda votar, según el ámbito territorial y funcional del cargo a elegir. El proceso se denominará primarias. El proceso supone dos momentos. Primeró, una precalificación de los postulantes para luego someterlos a votación universal, secreta y directa de aquellos que beneficien del derecho de hacerlo” (Título IV, artículos 103 al 122).</p>
UDI	<p>No queda explícito.</p>
RN	<p>A través del Consejo General, tras consultar a los afiliados.</p>
PPD	<p>El Consejo General tiene entre sus atribuciones la de nominar al Candidato a la Presidencia tras presentársela a los afiliados (art. 8, Estatutos).</p>
El Salvador	<p>“El voto directo, igualitario y secreto de nuestros militantes será el mecanismo por medio del cual [...] se elegirán los candidatos que el FMLN haya de postular a cargos de elección popular: Presidente y Vicepresidente de la República [...]” (Estatutos FMLN, artículo 66).</p>
FMLN	<p>“Son atribuciones de la Asamblea General elegir a los candidatos que el partido postule a cargos de elección popular, a propuesta del Consejo Ejecutivo Nacional” (art. 17, apart. e, Estatutos). Se prohíbe expresamente el uso del voto secreto en cualquiera de los organismos del partido y establece el empleo de la mano alzada, la designación nominal y la aclamación como únicos mecanismos de votación en el marco de una Convención Nacional (art.17). Los candidatos a cualquier cargo deben ser propuestos por el COENA.</p>
Ecuador	<p>Los candidatos a Presidente y Vicepresidente son elegidos a través del Consejo Plenario Ampliado, integrado por los presidentes provinciales, diputados, ex Presidentes de la República, militantes del partido y de los tribunales. Su decisión es elevada a la Asamblea Nacional Ordinaria (art. 52, Estatutos del 1999).</p>
PSC	<p>“Corresponde al Congreso Nacional del Partido, designar candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República” (art. 20, Estatutos).</p>
DP	<p>“Son deberes y atribuciones de la Convención (apart. 6) elegir candidatos del partido a la Presidencia” (art. 16, Estatutos de 1998).</p>
ID	<p>“Son atribuciones de la Convención Nacional elegir los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia” (art. 18, Estatutos de 1982).</p>
PRE	<p>Por decisión del Consejo Político, tras la aprobación de la Asamblea Nacional.</p>
MUPP-NP	<p>“La selección del candidato del partido a la Presidencia de la República, diputados al Congreso Nacional, propietarios y suplentes y militantes de las corporaciones municipales se harán elecciones primarias mediante el voto directo y secreto de los afiliados” (Art. 99, Estatutos de 1997).</p>
Honduras	<p>“La elección del candidato del partido nacional a la presidencia de la República, los candidatos a designados de la Presidencia de la República, a los diputados al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano y candidatos a las corporaciones municipales se hará mediante elección universal, directa y secreta, de los afiliados al Partido Nacional de Honduras” (art. 77, Estatutos de 1994).</p>
PLH	<p>“La elección del candidato del partido a la presidencia de la República, los candidatos a designados de la Presidencia de la República, a los diputados al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano y candidatos a las corporaciones municipales se hará mediante elección universal, directa y secreta, de los afiliados al Partido Nacional de Honduras” (art. 77, Estatutos de 1994).</p>
PNH	<p>“La elección del candidato a Presidente de la República se realizará mediante voto universal, directo y secreto de los afiliados al partido en todo el país, o en convención nacional, de acuerdo con los requisitos estatutarios. Será candidato[...] el pre candidato que obtenga mayoría simple de votos” (Art. 46, Título IV) Si hay un único candidato, la Convención directamente lo proclama. (Se prevé elecciones internas para candidaturas al Senado y como Diputados sobre una parte de los mismos, mientras la otra, depende de la Convención).</p>
Méjico	<p>“La elección del candidato a Presidente de la República se realizará mediante voto universal, directo y secreto de los afiliados al partido en todo el país, o en convención nacional, de acuerdo con los requisitos estatutarios. Será candidato[...] el pre candidato que obtenga mayoría simple de votos” (Art. 46, Título IV) Si hay un único candidato, la Convención directamente lo proclama. (Se prevé elecciones internas para candidaturas al Senado y como Diputados sobre una parte de los mismos, mientras la otra, depende de la Convención).</p>
PRD	<p>“La elección del candidato a Presidente de la República se realizará mediante voto universal, directo y secreto de los afiliados al partido en todo el país, o en convención nacional, de acuerdo con los requisitos estatutarios. Será candidato[...] el pre candidato que obtenga mayoría simple de votos” (Art. 46, Título IV) Si hay un único candidato, la Convención directamente lo proclama. (Se prevé elecciones internas para candidaturas al Senado y como Diputados sobre una parte de los mismos, mientras la otra, depende de la Convención).</p>

México

PRI	"La postulación de candidatos a cargos de elección popular se realizará por el procedimiento estatutario que seleccione al Consejo Político Nacional para los cargos de Presidente de la República, Gobernador, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Senador y diputados Federal, el Consejo Político Estatal y del Distrito Federal para los cargos de elección local; pudiendo consultar el Consejo Político Estatal y del Distrito Federal para los cargos de elección local, pudiendo consultar al Consejo Político del nivel que corresponda a la candidatura en cuestión, de entre los siguientes: a) Consejo Político; b) Convención de Consejeros Políticos; c) Convención de Delegados; d) Consulta directa de los militantes; de los militantes y simpatizantes; o a militantes, simpatizantes y ciudadanos en general según el Consejo Político lo determine y e) usos y costumbres" (art. 147, Estatutos de 1999).
PAN	En el Reglamento, modificado recientemente, se establece que el candidato presidencial resulte elegido por medio de una elección interna cerrada. "La elección del candidato a la Presidencia se sujetará al siguiente procedimiento y a lo señalado en estos Estatutos y en los reglamentos correspondientes: b. La elección se realizará de entre los pre candidatos cuyo registro haya sido aprobado y se llevará a cabo de manera simultánea en centros de votación instalados en, al menos, todas las cabeceras de los distritos electorales federales en los que se divide el país. Podrán votar los militantes activos inscritos en el Registro Nacional de Militantes por lo menos tres meses antes de la fecha en que se realice la votación" (art. 37, Estatutos de 2001).
Nicaragua	
FSLN	El Reglamento Electoral aprobado por la Asamblea Sandinista el 22 de octubre de 1995 establecía en su artículo 8 la participación de afiliados, simpatizantes y ciudadanos en general en la Consulta Popular (Documento partidista del FSLN 1995). Sus dirigentes tienen derecho a ratificar los resultados de las primarias (convenciones del partido), en las que sus militantes eligen a su candidato a la presidencia. En 2003, luego de un Congreso Nacional, se ha establecido la realización de primarias cerradas para todos los cargos públicos.
PLC	En lo que se refiere a la elección de candidatos a cargos de representación, de acuerdo a lo estipulado en el capítulo X, artículos 108 y 109; los sistemas, procesos, mecanismos y procedimientos electorales, como plebiscitarios, del partido deben reflejar el espíritu democrático que tiene la organización, así como su igualdad, representatividad y transparencia. Sin embargo, el partido no establece reglas uniformes y precisas para la elección de sus candidatos. En realidad, el reglamento para los procesos electorales del partido es variable y depende de las resoluciones que tome la Comisión Nacional Electoral y la Junta Directiva Nacional del Partido y que luego plebiscite la Gran Convención Nacional (Estatutos).
Panamá	En 1990 el partido comienza un proceso de apertura democrática pero hubo que esperar al 25 de mayo de 1998 para que esta agrupación presentara al Tribunal Electoral su Reglamento de Elecciones Internas, que fue aprobado por el Consejo Directivo Nacional del partido el 16 de mayo de 1996 y de acuerdo a las reformas de los Estatutos efectuadas por el Congreso Nacional Extraordinario del 7 de junio de 1995.
PRD	El artículo 173 del Estatuto exige que las elecciones internas deben ceñirse a una serie de principios, que incluyen la equidad e igualdad de oportunidades, probidad, lealtad y solidaridad. Los candidatos a vicepresidente son designados por el candidato presidencial que resulte electo y ratificados por el Directorio Nacional. El procedimiento de elección es el mayoritario, sin limitaciones en términos de porcentajes mínimos de participación. Los candidatos que pierdan las elecciones internas deben, según el Estatuto, apoyar al vencedor (y no le está permitido presentarse por otro partido o coalición, elemento también contemplado en el Código Electoral). Ver Reglamento de Elecciones Primarias del PRD (art. 4).
PA	Corresponde a la Convención Nacional, elegir a los candidatos del Partido para su postulación a Presidente y Vice-Presidentes de la República (art. 18, inciso c, Estatutos de 2003).
PARAGUAY	Siguiendo lo que establece el Código Electoral y la Constitución los candidatos se eligen mediante el voto libre, directo y secreto de los militantes del partido en circunscripción única nacional..
PC	Siguiendo lo que establece el Código Electoral y la Constitución los candidatos se eligen mediante el voto libre, directo y secreto de los militantes del partido en circunscripción única nacional..
PLRA	Siguiendo lo que establece el Código Electoral y la Constitución los candidatos se eligen mediante el voto libre, directo y secreto de los militantes del partido en circunscripción única nacional..
PERÚ	"Deberá ser el Congreso el que apruebe la cantidad de candidatos a parlamentarios que deberán tener el partido en todos los Departamentos del Perú y así una vez determinado el número de candidatos serán las bases de cada circunscripción los que eligen directamente a sus candidatos mediante el procedimiento de cada aprista un voto" (art. 80, Estatuto partidista de 1994). Elecciones internas cerradas, con la participación de sus afiliados.
APRA	
AP	El proceso electoral para la elección de Órganos Ejecutivos del Partido periodo 2004 -2006, alcanza a la elección de los dirigentes en el Comité Ejecutivo Nacional, los Comités Ejecutivos Departamentales, el Comité Metropolitano de Lima, los Comités Ejecutivos Provinciales y los Comités Ejecutivos Distritales y Sectoriales, en todo el territorio de la República. Segundo. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 39 del Estatuto y 17 del Reglamento General de Elecciones, el proceso se realizará mediante voto universal, libre, igual, voluntario, directo y secreto de cada uno de los militantes aptos para ejercer dicho derecho. En todo el proceso electoral la expresión de voluntad electoral de cada militante expresada en el voto determinará la elección de los dirigentes en la circunscripción distrital, provincial, departamental y nacional. DIRECTIVA No 001 - 2004/CNE.
Dominicana	Se realizan elecciones internas (llamadas primarias abiertas) para elegir al candidato a Presidente, los candidatos al Congreso y a los ayuntamientos del país (Reglamento electoral para las Primarias Abiertas 1998).
PRSC	

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

PLD	"Son atribuciones del Comité Central: j)- Proponer al Congreso Elector del Partido los nombres de los precandidatos a la Presidencia de la República, escogidos con el voto de las dos terceras partes de sus militantes" (art. 24, Estatutos).
PRD	"La elección del candidato a la presidencia será efectuado por el voto de la base del partido y el candidato será proclamado por la Convención Extraordinaria especialmente convocada para esos fines" (art. 72, Estatutos de 1988).
Uruguay PC	Los Capítulos 4 y 5 de la Carta Orgánica regulan respectivamente la elección de sus autoridades partidistas y la designación de candidatos a cargos públicos, normativa que ha sido modificada tras la reforma constitucional de 1996. De este modo, y en lo referente a la elección de candidatos, se aplica la normativa constitucional. El candidato a presidente se elige por elecciones primarias y el vicepresidente por la Convención.
pn	"Compete a la Convención del Partido: 2) Nombrar cuando corresponda candidato a Presidente y a Vicepresidente de la República. De la competencia y atribuciones de la Convención" (art. 18, Carta Orgánica). "En oportunidad de las elecciones internas se expresará el voto por el candidato único del Partido a la Presidencia de la República, aplicándose lo establecido en la Disposición Transitoria letra "W" de la Constitución de la República, y en las leyes reglamentarias que se dictaren. De configurarse la hipótesis prevista en el literal "f" de la referida Disposición Transitoria, la Convención Nacional se reunirá convocada por el Directorio, dentro de los quince días siguientes a la proclamación de los resultados de las elecciones internas por la Corte Electoral, a los fines previstos en dicha norma (ARTÍCULO 74. Carta Orgánica). En la elección interna abierta se elige el candidato a presidente. El vice es elegido (informalmente) por el candidato ganador de la primaria y son las convenciones las que legitiman los resultados de las elecciones.
ep-fa	El candidato a presidente se elige por elecciones primarias y el vicepresidente por la Convención. Las elecciones primarias son a padrón abierto.
Venezuela	Elecciones abiertas para candidatos a Presidente, Asamblea Nacional, Gobernadores de Estado, Asambleas Regionales, Alcaldes, Concejales y Juntas Parroquiales, aunque si no se pueden llevar a cabo lo elige la Convención Nacional (art. 2 y 6, Reglamento Elecciones de 2000).
MAS	"El candidato presidencial será elegido en proceso abierto a la participación de todos los venezolanos que quieran hacerlo sin otro requisito que la inscripción en el Registro Electoral Permanente. Si por cualquier circunstancia no fuese posible la realización del proceso previsto en el presente artículo, el candidato a presidente de la República será escogido mediante el voto directo, universal y secreto que ejerzan todos los militantes de COPEI y los Independientes socialcristianos que integren el correspondiente listado de electores. Si ninguno obtiene la mayoría absoluta, habrá una segunda vuelta".
COPEI	"El candidato presidencial será elegido en proceso abierto a la participación de todos los venezolanos que quieran hacerlo sin otro requisito que la inscripción en el Registro Electoral Permanente. Si por cualquier circunstancia no fuese posible la realización del proceso previsto en el presente artículo, el candidato a presidente de la República será escogido mediante el voto directo, universal y secreto que ejerzan todos los militantes de COPEI y los Independientes socialcristianos que integren el correspondiente listado de electores. Si ninguno obtiene la mayoría absoluta, habrá una segunda vuelta".
AD	El Comité Ejecutivo Nacional es el que decide sobre la definición de los cargos a representación popular.
MVR	Elegido y ratificado por la Asamblea Patriótica Nacional.
PPT	El equipo de Dirección Nacional propone y la Asamblea Nacional designa a los candidatos.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos partidistas.

Relatoría de los grupos de trabajo

Taller No. 1

Grupo No. 1: Delia Ferreira

El debate fue muy interesante en el grupo uno, con predominio de los miembros de los cuerpos de control electoral, pero también de la sociedad civil y de los partidos políticos. Voy a hacer una “supersíntesis”. Espero no olvidarme de nada de lo muy relevante que se dijo.

En primer lugar, me parece que corresponde destacar el alcance de la crisis. Hubo un debate sobre cuál es el verdadero alcance de la crisis, porque los partidos políticos están en crisis y las encuestas siguen reflejando esa falta de credibilidad. Pero los partidos políticos siguen ganando elecciones y no todos los países tienen el monopolio de las candidaturas (que sería una explicación formal de por qué los partidos siguen ganando elecciones).

Esa dicotomía entre crisis y ganar elecciones, tiene que ver con cómo se ven las funciones de los partidos políticos. Los partidos políticos tienen funciones que son netamente electorales y pareciera que en ellas se manifiestan más eficientes. Y tienen funciones de carácter representativo, que son las que estarían en la raíz de la crisis de los partidos.

Se mencionó -y me parece que este es un aporte muy importante- la existencia de nuevos actores sociales, tanto para encauzar la participación electoral como para hacer efectiva la representatividad de la sociedad en las esferas políticas. Es el surgimiento de nuevos actores políticos. Los movimientos políticos, especialmente en Latinoamérica, han incluso ganado elecciones y están en el gobierno.

Creo que esto no sólo hay que incluirlo en la mención, en los títulos -como decía alguno de los participantes-, sino que debe llevarnos a una reflexión. Cuidado con creer que los partidos políticos son los únicos y no puede haber otra forma de participación! No digo que sea bueno o malo. Digo que

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

reflexionemos sobre estos nuevos actores políticos que, a lo mejor, como mencionó alguno de los participantes, son una forma de participación en un modelo de democracia nuevo. Es algo que viene y a lo mejor es esto lo que tiene que ver con la crisis de la representatividad de los partidos.

En cuanto al fortalecimiento de los partidos fue importante destacar la reivindicación del debate y el posicionamiento de los partidos. La ciudadanía -se dijo- se aleja de los partidos porque no tiene claro qué representan estos partidos; qué piensan los partidos.

El fortalecimiento pasa también porque este debate y posicionamiento sea permanente y no sea sólo ocasional, con motivo de los “slogan” de campaña electoral, sino que el partido se muestre como un actor que está permanentemente activo en la vida política del país. Tomando posición sobre los temas sociales, sobre las políticas públicas, sobre los conflictos internacionales o las tendencias internacionales. Esa puede ser una forma de fortalecer a los partidos.

Otro mecanismo que se mencionó es la participación de los sectores. La inclusión en los partidos de los sectores sociales. Después voy a mencionar una llamada de atención que se dejó en claro, como contrapartida a esta inclusión.

También se discutió de la importancia de la regulación de la vida interna partidaria. Pero no sólo la regulación mediante la creación de normas, sino la regulación además del control del cumplimiento de esta regulación.

Se mencionó también la participación en el control de las elecciones internas partidarias de los órganos electorales de las elecciones generales. Esto ya había surgido en alguno de los talleres de CAPEL. No sólo las reglas y el control, sino el respeto al resultado que surge de la aplicación de las reglas. Porque este es uno de los problemas en los partidos políticos latinoamericanos. Hacen las elecciones con las reglas, pero después, por vías indirectas, los candidatos no son los que surgen de esas elecciones.

México

Uno de los problemas de los partidos políticos es atraer a la ciudadanía. Esto pone en cabeza de los partidos una reflexión interna sobre cómo conectar de nuevo con la ciudadanía. Se dijo que la ciudadanía tiene cosas muy importantes y atractivas que hacer, tiene poco tiempo y entonces ¿por qué va a participar en los partidos? Son los partidos los que tienen que atraer a la ciudadanía y lograr que el fortalecimiento se realice sobre la base de intervención, no sólo de los actores partidarios, sino de otros actores sociales.

Se puso especial énfasis en la necesidad de la formación de los dirigentes partidarios. Particularmente de la formación de jóvenes políticos agentes de cambio o de redes de gente reformadora. Pero también la formación cívica, la construcción de la ciudadanía. En la medida en que se construyan ciudadanos, los dirigentes de los partidos políticos serán mejores o más representativos porque son parte de esa ciudadanía.

Otro tema muy importante fue la necesidad de hacer hincapié en “el hacer”. En qué hacer, abandonar el diagnóstico puro y marcar líneas de acción. En este sentido se manifestó que es muy importante mostrar experiencias de cambio que han sido exitosas en términos de ganar elecciones. Se puede cambiar; se puede ser más democrático, se puede ser más transparente y ganar elecciones. Si uno muestra esas experiencias puede incentivar la modernización de los partidos.

No sólo es un problema de normas, sino de aplicación de esas normas. Los proyectos deben ser inclusivos de los actores sociales. Se marcaron estas cuatro tensiones: a) inclusión: peligro de corporativismo al interior de los partidos políticos; b) renovación del sistema de partidos, del partido versus atomización o fragmentación del sistema de partido; c) pluralidad versus transfuguismo y aceptación de que era lo mismo cualquier partido para participar; d) finalmente la regulación como una cosa importante para

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

la institucionalización, pero a veces como un obstáculo al cambio.

Grupo No. 2: Fernando Giraldo

Voy a presentar, básicamente, dos puntos. Una reflexión que se hizo complementario del análisis a lo que se había hecho en la mañana. En segundo lugar, algunos dilemas en los que se insisten y algunas medidas que se plantean o se proponen por parte del grupo.

El tema de la crisis es importante. Se evidencia en la pobre credibilidad que existe en la ciudadanía frente a los partidos. En la falta de mayor legitimidad y con frecuencia a los partidos se les vincula como los responsables de todos los males en la sociedad. No obstante, lo primero que señala es que los partidos son organismos fundamentales.

No es válido hablar de una crisis en general porque esto varía mucho de un país a otro, del contexto en el que se encuentran. Es importante ver cómo es que funcionan como instituciones los partidos y que ellos cumplen roles que son completamente distintos. Se planteó la necesidad de que se hablara más de una crisis funcional de los partidos que de otra cosa, y que existen unas tensiones fundamentales como las que se mencionaron esta mañana.

Se aludió a los que planteaba Joseph Thompson por la mañana y que cualquier solución debe tratar de buscar que sea óptima, pero no siempre se logra y, en ese sentido, nadie le puede pedir a todos los partidos en general que asuman o que se comparten de la misma manera, al margen como el contexto en el que se encuentran. Algunos partidos pueden hacer cosas y a otros no les pueden pedir que hagan ni cuándo las puedan hacer.

Existen leyes en muchos países como producto de reformas para buscar un mejor funcionamiento de los partidos y del sistema de partidos, pero con frecuencia son insuficientes, no

México

hay mecanismos para que ellas se cumplan o no se sanciona su incumplimiento.

Evidentemente todo esto está matizado por la existencia de la crisis. Sí hay crisis reales, pero los partidos no son “fenómenos completamente raros”. No deben ser vistos como aislados de los otros sectores o actores sociales en un sitio donde los ciudadanos toman decisiones, debaten y pueden proponer.

Hay un punto que quiero rescatar. Es el papel que pueden cumplir los partidos en el tipo de sociedades que tenemos actualmente -no las sociedades de hace 20 o 30 años-. Hay un desafío y, si se quiere, tensión permanente, entre la sociedad civil y los partidos políticos.

Hay una crisis de representación política que, quizás, se desprende también de los partidos y que, en algunos casos, supone un excesivo caudillismo, una excesiva personalización de la política.

Hay un desafío: la necesidad de que se cumpla la ley. Que los partidos, como alternativa de poder, deben ser mecanismos, instrumentos, para que habiten la diversidad ciudadana y que se puedan ejercer las diferentes conductas, mediante el debate y las propuestas.

Un lugar común: que los partidos deben funcionar más democráticamente y que, por tanto -si interpreté bien- que el tema de la reputación de los partidos incide mucho en la reputación de los representantes y de los gobernantes (que son de partidos), y también en la gobernabilidad.

Otro desafío que se plantea es la necesidad de que las estructuras de los partidos sean mucho más funcionales, y finalmente, sobre las medidas.

En algunos casos se plantea que hay un problema de cultura democrática, de debilidad en la cultura democrática y hay, por tanto, la necesidad de tomar medidas que permita implantar mayores valores democráticos en las sociedades.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Yo creo que hay otro lugar común: mejorar el sistema electoral. Fomentando la investigación, la participación ciudadana e incentivando la renovación de las direcciones o de las generaciones políticas dentro de los partidos.

También se expuso la necesidad de crear espacios políticos para que los partidos puedan difundir mejor sus propuestas y sus programas, quizás a través de los medios de comunicación, pero con otros medios también, tales como la capacitación y la educación democrática, sin que quede reducido a ello. Colocando sobre todo la modernización y la democratización de los partidos en la agenda política pública, para que los ciudadanos también puedan debatir.

Finalmente, alguien comparte la idea o propuesta de que la selección de los candidatos se haga en procesos más bien cerrados y no abiertos.

Grupo No. 3: Rotsay Rosales

Dado que ya los dos grupos anteriores han profundizado algunos aspectos que tienen que ver con el diagnóstico y la situación de los partidos, a mí me gustaría concentrarme en otros dos componentes que tiene la guía de trabajo que se nos sugirió: las propuestas de cómo mejorar los partidos políticos o cómo se cree que se podrían estos fortalecer y hacerlos más funcionales, y también una reflexión de cómo podría orientarse o canalizarse la cooperación internacional, en búsqueda de este objetivo.

Pero antes, voy a hacer un par de acotaciones que, me parece, no se han mencionado con respecto al diagnóstico de dónde salen esas propuestas.

En el grupo se debatió con amplitud que los partidos no operan en abstracto, sino que sobre ellos y con ellos hay una serie de interrelaciones -valga la redundancia- sistémicas que los afectan. La economía, la sociedad, el tipo de Estado, el desarrollo específico - coyuntural - histórico, y sin duda,

México

también el papel de otros actores. Se habló suficiente sobre los medios; aunque sabemos que esto va a ser desarrollado también en otras mesas de trabajo. Sin duda, también la ideología va a ser un elemento de contexto que los afecta y las formas en cómo los partidos presentan sus propuestas dirigidas a esa visión de mundo -sobre la cual ellos también operan-.

Sin determinismo, entonces, y sin profundizar en la “auto-victimización” o “auto-flagelación” de los partidos políticos, lo importante es entender que la democracia interna “va”, dijo uno de los participantes. Va, no porque sale de la nada, sino porque se considera además una oportunidad; se valora como algo positivo para los partidos políticos y creo que eso es importante.

Ahora los partidos políticos ya no sólo tienen que ser lectores e intérpretes de un nuevo tipo de sociedad, como dijo alguno de los anteriores participantes, sino que se pretende que ante ese nuevo tipo de sociedad y ante esa nueva interpretación y lectura de la sociedad actual o de nuestras sociedades, “hagan algo”; o sea, que se introduzca finalmente lo que es la política. Que sea un pensamiento con consecuencias. Un pensamiento con acción y que eso genere resultados.

Al respecto, pareciera entonces que las experiencias es algo que es fundamental y que no se puede omitir. Experiencias que se pueden compartir. Sobre las cuales se necesita opinar. Que se necesita socializar, masificar, de manera que algo pueda servirnos, y sobre esto, llegamos directamente al punto de las propuestas y las líneas de orientación de la cooperación internacional.

Pareciera -y esto es una constante y una advertencia- que no hay tampoco un modelo único sobre estas experiencias. Hay que ponderar el contexto político. Otros factores institucionales; pero también la propia reflexión, posición y condicionante de los partidos políticos a lo interno, o sea la visión interna o de rayos “x” de los propios partidos políticos.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Para discutir sobre esto no hay, entonces, “soluciones”. Pero se tendrá que discutir al respecto temas fundamentales como el transfuguismo, las candidaturas independientes, el fenómeno de los out-siders, o lo que lo que algunos hemos llamado los outsiders – inside entre los partidos políticos.

Pero pareciera también que la clave está en algo que se discutió en la conferencia de ayer: promover el debate público, de manera que se fomente, se promueva y se fortalezca una cultura política – cívica. Política que sostenga, sustancie y retroalimente la institucionalidad débil o no existente en la actualidad. Desde ese punto de vista, a mí me parecen importantes -y con esto termino- algunas posibles áreas de acción y de cooperación internacional para el fortalecimiento de los partidos.

Primero, la promoción. La cooperación que muchas veces ha funcionado desnaturalizando -se dijo por uno de los participantes- la propia institucionalidad política en nuestros países, debería ser reconducida de manera que se promueva, en primera instancia, la capacitación específica de los partidos políticos. Pero no completamente abstraída de la capacitación de los organismos electorales y de los otros actores sociales que también hoy intervienen en la creación de la política y del debate público.

Pareciera entonces importante -y esto para CAPEL y para el IFE es sumamente valioso- el apoyo a procesos de masificación y sistematización de experiencias. Mostrar, deliberar y, de alguna manera “decidir”, mediante ese mostrar, sistematizar y deliberar. Decidir qué podría ser bueno y qué podía ser conveniente y prudente para cada una de las realidades específicas - sociales de nuestros países y también al interno de cada partido.

Grupo No. 4: Álvaro Ártiga

Lo que voy a hacer es agrupar toda la discusión que se hizo en el grupo en tres campos temáticos, para luego, mencionar

México

rápidamente qué se dijo en cada uno de ellos, o por lo menos que yo fui anotando en cada uno de ellos.

El primero, y quizá el más importante sobre el que abundó la mesa, la mayor parte del tiempo se discutió este tema, fue el de las relaciones entre los diversos actores involucrados en el tema de fortalecimiento de los partidos políticos. Esos actores son los mismos partidos, los organismos electorales, las organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional.

Sobre estas relaciones se dijeron muchas cosas interesantes, como por ejemplo, sí estamos en un momento en el que se ha aceptado el debate sobre la democratización de los partidos políticos, pero casualmente en un momento en donde la gente pareciera estarse alejando de los partidos o cuando algunos candidatos están ganando elecciones sin tener un partido atrás. Entonces pareciera haber un movimiento que no es congruente, no tiene nada de malo, sino es la constatación de ese contexto.

También se dijo en este tema de las relaciones, que la crítica a los partidos no debería ser destructiva. Desde este punto de vista, un papel importante lo juegan los medios de comunicación pues, parece -aunque no se dijo explícitamente o por lo menos no se insistió mucho- muchas veces hay una relación conflictiva de ellos con los partidos.

También es importante la relación entre partidos y organizaciones de la sociedad civil para promover la democratización. Pero aquí hay una pregunta: ¿cuál debería ser el papel de estas organizaciones en la vida interna de los partidos? Las organizaciones de la sociedad civil tampoco -al igual que los medios- deberían destruir a los partidos políticos. Como se dice en general, el fortalecimiento de los partidos políticos es una tarea compartida.

Esto se dice, más o menos fácilmente, es una tarea compartida entre todos estos actores, y por lo tanto los partidos no deberían sentirse celosos de que haya otras organizaciones

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

que, de alguna manera, están hablando de lo que ocurre dentro de los partidos. Si no celosos al menos tampoco amenazados.

El punto es cómo generar incentivos para que los partidos acepten el trabajo conjunto con otras organizaciones. ¿Cómo vencer resistencias? Aquí salió, a mí me parece, lo central de esta reflexión alrededor de las relaciones, y es que la participación política -en su más amplio sentido- no es monopolio de los partidos. Desde ese punto de vista, entonces, es importante identificar, establecer, cómo se dan las relaciones de los partidos con esos otros actores, sabiendo que puede ser que sean relaciones de competencia o que sean relaciones de cooperación.

Lo importante es que, cuando hablamos de democratización, transparencia o de institucionalización, hay que tener claridad que todos estos otros actores adicionales a los partidos políticos, tendrán su propio planteamiento, y que los partidos mismos no necesariamente van a aceptar lo que todas estas organizaciones les dicen. Sobre este tema fue el que más se abundó.

Luego apareció el tema de la legislación. Este es el tercer tema, no necesariamente en este orden, sino en varias intervenciones ¿Cómo hacer para que la legislación que existe o que se promueva sea eficaz? ¿Cuál debe ser el papel del Estado en este tema? ¿Hasta dónde intervenir? ¿Hasta dónde ver desde lejos?

Estamos hablando de la existencia de una diversidad de experiencias y de actores ¿Hasta qué punto la legislación debe tratar de manera uniforme a partidos grandes y pequeños, por ejemplo? ¿Hasta dónde experiencias de otros países con partidos grandes debe aplicarse a partidos pequeños? Lo he planteado más o menos en términos de preguntas. Hay más cosas, pero ya me he pasado unos segundos.

Fin de la primera sesión. Primer día del curso

Segunda sesión / primer día: “Financiación y Fiscalización de la Política”

Delia Ferreira Rubio*

Dos palabras sobre el título

La complejidad del tema del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales ha generado un área de análisis y estudio cada vez más especializada y técnica, centrada en las estrategias y herramientas institucionales para abordar las diversas instancias de la relación dinero/política y orientada a diseñar mecanismos cada vez más sofisticados para tratar de encauzar y regular una realidad en continua evolución.

Ese abordaje técnico, crecientemente especializado, deja poco margen para la reflexión más general y de conjunto sobre los efectos y consecuencias -no siempre positivos- que la regulación del financiamiento de la política tiene sobre los partidos a su interior, sobre el sistema de partidos y sobre la calidad de la democracia y su consolidación y legitimidad.

El enfoque técnico se concentra en dar respuesta a las preguntas sobre qué financiar, cómo financiar, quién financia y, en la etapa de fiscalización, qué controlar, cómo controlar, quién controla, cuándo controlar y qué sanciones se aplican. La reflexión que proponemos está orientada a responder interrogantes diversos: ¿Para qué controlamos? ¿Qué efectos producen los distintos esquemas de financiamiento de la política y su fiscalización? ¿Contribuyen a recuperar la confianza perdida en los partidos y en la política?. Lo que proponemos es una reflexión compartida y provisional, que nos permita revisar las presuposiciones implícitas en los modelos que se aplican a la regulación del financiamiento de la política,

* Se consigna aquí la ponencia escrita presentada por la autora, titulada “Financiación y Fiscalización de los Gastos en la Actividad Política: Dos nociones de Reciente Aparición en la Realidad de América. Financiamiento, Control, Transparencia y después....”

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

con el objetivo de revalidar enfoques o producir los ajustes necesarios para enfrentar los nuevos y cada vez más complejos desafíos que el tema plantea. Ese es el “después” del título. Parafrasendo la letra de un conocido tango, la síntesis de esta reflexión podría ser: financiamiento, control, transparencia y después ...¹⁴.

Financiamiento, partidos y sistemas de partido

La crisis de representación que caracteriza a las democracias de la región constituye un desafío de magnitud para los partidos políticos que han perdido la confianza de la ciudadanía y, en algunos países, incluso han quedado relegados en sus funciones electorales. A nuestro juicio, el fortalecimiento de los partidos políticos y la recuperación de su funcionalidad democrática no surgirán de una búsqueda de reproducir esquemas anteriores, sino más bien de una renovación organizativa y de la adopción de un perfil y una estrategia de actuación adaptada a los tiempos, aunque ya no se cumplan funciones de las tradicionalmente asignadas, tal por ejemplo la de comunicación entre la sociedad y el Estado, hoy mejor desarrollada por otros actores sociales.

Las direcciones centrales a abordar para fortalecer a los partidos son: la institucionalización, la modernización, la democratización, la transparencia y la generación de capacidad de gestión. Las acciones concretas y los cambios esperados dependerán de las características del entorno del partido -condiciones culturales y políticas, sistema de gobierno, sistema de partidos, reglas electorales-; sin perjuicio de los condicionamientos históricos, existen algunos reclamos o reformas esperadas que se reiteran en diversos países; entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

- la modificación de la estructura, organización y procesos de toma de decisión para hacerlos más ágiles y funcionales

¹⁴ Nos referimos al tango *Sur* de Manzi y Troilo (1948), cuyo estribillo dice: “Sur..., paredón y después...”

México

- el desmantelamiento del poder de las oligarquías partidarias
- la mayor participación de los afiliados/miembros del partido en la toma de decisiones partidarias
- la aplicación de mecanismos democráticos para la elección de dirigentes y candidatos
- la ampliación de la representación de las minorías partidarias en la composición de los órganos de gobierno y las listas partidarias
- la diversificación de los canales de participación y militancia
- la optimización en la utilización de los recursos
- la distribución y descentralización de los recursos de poder partidarios
- la racionalización y limitación de los gastos de campaña
- la transparencia y control de la gestión económica
- la formación de cuerpos técnicos capacitados para la formulación y seguimiento de políticas públicas
- el fortalecimiento de los vínculos con la sociedad civil.

¿Cuál es el papel que les cabe a los sistemas de financiamiento de la política -en general- y de las elecciones -en particular- en el logro de estos objetivos? La respuesta a este interrogante exige un doble enfoque; por un lado una mirada al interior de los partidos y, por otro, a la relación de los partidos con otros actores en el contexto social.

La problemática del financiamiento de la política se aborda habitualmente desde esta segunda perspectiva, la de la relación de los partidos con el resto de la sociedad y con el Estado. Se analizan, así, problemas como el del financiamiento público o privado, la posible influencia indebida de grupos económicamente poderosos sobre candidatos y gobernantes, la desigualdad de la competencia democrática derivada de la

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

desigual capacidad recaudatoria de los candidatos, el peligro de la corrupción, entre otros.

Al interior de los partidos, el tipo de financiamiento que se autorice, el origen de los fondos, los requisitos de transparencia, el momento y lugar institucional de ingreso de los fondos, entre otros aspectos, tendrán consecuencias relevantes en el perfil organizativo y la distribución de liderazgos y recursos de poder en los partidos.

Uno de los aspectos del financiamiento que más influencia tiene en la estructura y funcionamiento del partido es el referido al lugar y momento institucional de incorporación y determinación del destino de los recursos. Si los fondos, tanto públicos como privados, ingresan a los organismos centrales del partido y son éstos los encargados de su distribución, se produce una concentración de poder y se generan incentivos de dependencia entre los órganos y dirigentes locales y la dirigencia central. A su vez, esta concentración del poder económico, especialmente en las campañas, aumenta el poder de decisión de la cúpula dirigente central en la determinación de los pre-candidatos o candidatos y en el diseño de la campaña electoral. Por otra parte, si la democratización de los partidos pasa por la distribución y descentralización del poder, una medida positiva sería la de garantizar a los órganos locales de los partidos cierta autonomía en el manejo de los fondos partidarios.

Otro aspecto en que el sistema de financiamiento puede influir en la democratización de los partidos es el relativo a la distribución de los fondos entre las corrientes internas del partido, especialmente en las campañas para nominación de candidatos, sean estas elecciones cerradas a los afiliados o abiertas al conjunto de la ciudadanía. Si la democratización de los partidos supone una mayor participación y pluralismo entre las corrientes internas, el sistema de financiamiento deberá prever una distribución equitativa de los fondos. La renovación de la dirigencia supone, entre otras cosas, la posibilidad de la competencia interna. Si los fondos son volcados a favor de

México

uno de los grupos que compiten (el afín con las autoridades partidarias o grupo hegemónico) las demás corrientes internas se enfrentan a una pelea desigual y, podríamos decir, menos democrática.

Sin duda una de las bases del poder de los grupos hegemónicos o dominantes en un partido es el dominio de los recursos de poder, uno de los cuales es el manejo de las finanzas partidarias. En el afán de desarmar el poder de las oligarquías partidarias, algunos proponen, además de la horizontalización y descentralización de la gestión de los fondos para el funcionamiento del partido, la exclusión de estas dirigencias del manejo de los fondos de campaña electoral. Algunas legislaciones centran en los candidatos, y no en los partidos, la responsabilidad de la recaudación y disposición de los recursos de campaña, tal el caso, por ejemplo de los Estados Unidos. A nuestro juicio, tomar a los candidatos como eje central del sistema de financiamiento no contribuye directamente a la democratización de los partidos, sino a la personalización de la política en perjuicio de los partidos como instituciones y no de las oligarquías partidarias.

El diseño del sistema de financiamiento de los partidos que adopta un país influye también en la relación de los partidos con la sociedad y particularmente con los sectores de poder. La opción entre un sistema de financiamiento puramente público o privado, o eventualmente mixto, no resulta fácil en un contexto en que se conjugan la crisis de confianza en los partidos y un fuerte reclamo contra la corrupción, como sucede en la actualidad en muchos de los países latinoamericanos. Por una parte, la sociedad parece rechazar la idea de que se utilicen los escasos fondos públicos para seguir sosteniendo la actividad de dirigentes políticos a los que perciben aislados y preocupados sólo por su carrera y las luchas internas. Pero, simultáneamente, se critica la compra de influencia de los poderosos grupos empresarios, a través de las contribuciones a los partidos, las que por lo general se mantienen en un marco de reserva y secreto que genera fuertes sospechas.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Uno de los argumentos más frecuentemente esgrimidos a favor del financiamiento público es la independencia que, contando con estos subsidios, los partidos adquieren respecto a los grupos de interés y a los sectores económicamente poderosos de la sociedad. Si no tienen que recurrir a los aportes privados, candidatos y partidos asumen menos compromisos y, en consecuencia, tienen menos favores que pagar una vez que llegan al poder. Ahora bien, si el grueso de los gastos de los partidos es solventado con fondos públicos, se produce una relación de dependencia con el Estado, una “estatización” de los partidos. Esta relación de dependencia, se hace políticamente más peligrosa para el libre juego de la democracia, cuando la administración de los fondos de financiamiento público está en manos del gobierno y no de un ente independiente. Por otro lado, hacer depender los fondos de los partidos exclusivamente del erario público, puede generar un alejamiento de los partidos respecto de la gente, ahondando así la crisis de confianza que los afecta.

En el proceso de fortalecimiento y modernización de los partidos, los partidos deberían apuntar, a nuestro juicio, a: 1) la formación y capacitación de dirigentes y de equipos técnicos para la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas y 2) la racionalización, transparencia y control de la gestión económica de los partidos. Ambas cuestiones se relacionan con el sistema de financiamiento que se adopte y, aunque el logro de estos objetivos podría provenir de la sola decisión de los partidos, no está de más que la legislación establezca requisitos o genere incentivos en esta dirección. El desorden y secreto de la gestión financiera de los partidos es en parte responsable de la desconfianza de la gente y de la generación de sospechas de corrupción. Así como para cotizar en bolsa, las empresas deben someterse a estrictos controles y presentar sus balances y demás estados contables ante la autoridad respectiva, de la misma manera los partidos políticos para participar y competir en el mercado político y electoral deben ordenar sus finanzas y terminar con el secreto, el anonimato y el misterio que rodea su gestión económica.

México

La regulación del financiamiento de los partidos y las campañas electorales ejercerá influencia también en la configuración del sistema de partidos. Hay sistemas que generan incentivos para el mantenimiento del status quo, en la medida en que complican la participación de nuevas fuerzas políticas, por ejemplo, asignando financiamiento público exclusivamente a las fuerzas con representación parlamentaria, o bien estableciendo altos umbrales de acceso al financiamiento en función, por ejemplo, de la cantidad de votos obtenidos. Por otro lado, muchas veces el sistema de financiamiento incentiva la excesiva fragmentación del sistema de partidos -lo que puede afectar a largo plazo la gobernabilidad- o produce incentivos para la explotación del partido político como empresa recaudadora, con lo cual en los hechos se contribuye a aumentar el desprestigio de los partidos en la sociedad.

Rendición de cuentas, cultura de la transparencia y calidad de la democracia

La rendición de cuentas es uno de los pilares que sostiene cualquier relación de representación, sea ésta privada o pública. El concepto se relaciona con la responsabilidad de quien administra en nombre de otros y por lo tanto está sujeto a un control de sus actos. Rendición de cuentas, responsabilidad y control son elementos centrales de las democracias modernas basadas en la idea de representación. La rendición de cuentas en democracia está referida no sólo a cuestiones económicas, sino también sustantivas. Así, dar cuenta, es informar, justificar, explicar qué se hizo, cómo y por qué. La rendición de cuentas permite controlar, analizar y valorar la acción de una persona o institución a fin de aprobar o no lo actuado.

La creciente preocupación por la corrupción que involucra a los partidos políticos y al aparato estatal y la búsqueda de antídotos para estas prácticas -que afectan no sólo la calidad de las democracias, sino incluso el desarrollo económico de los países y el bienestar de la población- pusieron el foco en

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

las vinculaciones entre los dirigentes y funcionarios y los representantes de los intereses económicos. En particular se advirtió que una de las áreas más sensibles era la del financiamiento de las campañas electorales que involucraban sumas cada vez más elevadas que estaban libres de controles eficaces, se mantenían en una zona de opacidad y orientaban o determinaban significativamente la acción de los funcionarios una vez electos.

Existe la percepción y la presunción de que toda actividad política es por naturaleza corrupta. Los resultados del Barómetro Global de Corrupción -edición 2005- de Transparency International dan cuenta de esa percepción de la política. Por segundo año consecutivo, los partidos políticos fueron el sector considerado “más corrupto” en 45 de los 69 países encuestados. Latinoamérica es la región donde los partidos políticos obtuvieron la peor “nota” en materia de corrupción, con un promedio de 4.5 puntos (en la escala de 1 -nada corrupto- a 5 -extremadamente corrupto)¹⁵.

La búsqueda de transparencia se presenta como una estrategia clave en la lucha contra la corrupción, como complemento de los enfoques clásicos que ponen el acento en las respuestas sancionatorias. El concepto de transparencia es complejo y se vincula con la exigencia de estándares de integridad en la acción política, empresarial, sindical y partidaria. La exigencia de transparencia empieza por la publicidad y el acceso a la información, pero no como fines en sí mismos, sino como herramientas indispensables para el ejercicio del control de legalidad, la auditoría económica y la puesta en marcha de la responsabilidad política.

En materia de manejo de fondos por parte de los partidos políticos la transparencia contribuye a mejorar la calidad del proceso democrático, ya que:

- mejora la calidad de la información del elector/ciudadano

¹⁵ **Transparency International.** Barómetro Global de la Corrupción, 2005. www.transparency.org

México

- facilita la identificación de vinculaciones entre políticos y sectores de interés
- genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo
- permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento
- pone obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido de gobierno
- genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos
- brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios.

La evolución de la legislación en materia de transparencia del financiamiento de los partidos y de las campañas electorales presenta diversas etapas. La primera etapa se caracterizó por la exigencia de presentar rendiciones de cuentas a organismos de control con competencia específica en materia de partidos políticos. Un segundo paso se orientó a la regulación detallada de la forma y contenido que deben tener las rendiciones de cuentas para permitir el análisis y comparación de la información. El tercer paso ha consistido en la generación de mecanismos de difusión y divulgación de la información contenida en las rendiciones de cuentas. No basta ya que esos datos se registren; no basta que el organismo de control acceda a ellos, verifique su legalidad y aplique las sanciones correspondientes; es necesario –además- que se garantice la llegada de la información a la prensa y a los ciudadanos, de manera efectiva, sencilla y oportuna.

En materia de regulación del financiamiento de la política es más importante, desde el punto de vista de la calidad del proceso democrático, la transparencia sobre el origen y destino de los fondos con que los partidos y candidatos financian su actividad, que el establecimiento de límites y restricciones de difícil aplicación y control. Es necesario facilitar al ciudadano

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

información sobre quién está detrás de cada candidato. Esta publicidad, en la medida en que sea completa y oportuna, posibilita el ‘voto informado’ del ciudadano y generará incentivos para que los partidos se controlen recíprocamente y ajusten su conducta a los parámetros legales y a las exigencias de la opinión pública. La información sobre quién financia a un candidato permite, además, verificar la coherencia de su discurso y la verdadera intención de las medidas de gobierno en caso de resultar electo.

¿Cuál es la situación en América Latina? El único país que no exige ni siquiera una mínima rendición de cuentas es El Salvador. Uruguay abandonó su larga tradición de no exigir rendición de cuentas en ocasión de la elección presidencial de 2004. En otros países se exige la presentación de registros y libros contables pero la información –disponible para el órgano de control- es reservada y la ciudadanía no tiene derecho de acceder a la misma (Nicaragua, Venezuela, República Dominicana, Guatemala y Honduras). En 10 países las leyes prevén mecanismos de publicidad y divulgación de algún tipo de información relacionada con el financiamiento ordinario de los partidos o con el relacionado a las campañas electorales. En Costa Rica y Argentina se prevé la divulgación de información relevante antes del acto eleccionario, lo que apunta a aumentar los elementos de juicio disponibles por el elector antes de decidir su voto. En siete países las leyes prevén la utilización de Internet como medio de difusión de la información (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México). A pesar de estos avances, se detectan todavía en la región serias falencias en materia de derecho de acceso a la información pública y en particular a la que se vincula con el financiamiento de los partidos.

Los cuadros siguientes presentan la situación de los países de América Latina en materia de rendición de cuentas y difusión de la información¹⁶.

¹⁶ La tabla refleja información general. Para detalles y variaciones por país, ver **Ferreira Rubio, D.:** “*Financiamiento político: rendición de*

Rendición de cuentas

País	Contenido de rendición		Sujeto obligado a rendir cuentas		Cuándo se rinde cuentas	
	Aportes	Gastos	Partidos	Candidatos	Antes elección	Después elección
Argentina	X	X	X	-----	X	X
Bolivia	X	X	X	-----	-----	X
Brasil	X	X	X	X	X	X
Chile	X	X	X	X	-----	X
Colombia	X	X	X	X	-----	X
Costa Rica	X	X	X	-----	X	X
Ecuador	X	X	X	-----	-----	X
El Salvador	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Guatemala	-----	X	X	-----	-----	X
Honduras	X	X	X	-----	-----	X
México	X	X	X	-----	-----	X
Nicaragua	X	X	X	-----	X	X
Panamá	X	X	X	X	-----	X
Paraguay	X	X	X	X	-----	X
Perú	X	X	X	-----	-----	X
República Dominicana	X	X	X	-----	-----	X
Uruguay	X	X	-----	X	X	-----
Venezuela	X	-----	X	X	-----	X

cuentas y divulgación", en Griner, S. y Zovatto, D.: *De las Normas a las Buenas Prácticas. El Desafío del Financiamiento político en América Latina*, OEA-IDEA, San José de Costa Rica, 2004, Primera Parte, Capítulo 3, pp. 77-106.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Divulgación de información

País	Qué se difunde		Medio de difusión				Momento de difusión	
	Aportes	Gastos	Copias	Gaceta Oficial	Diarios	Internet	Antes Elección	Después elección
Argentina	X	X	X	-----	-----	X	X	X
Bolivia	X	X	-----	X	X	-----	-----	X
Brasil	X	X	-----	-----		X	-----	X
Chile	X	X	X	X	X	X	-----	X
Colombia	X	-----	-----	X	X	X	-----	X
Costa Rica	X	X	X	-----	-----	X	X	X
Ecuador	X	X	X	-----	-----	X	-----	X
El Salvador	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Guatemala	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Honduras	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
México	X	X	X	X	---	X	---	X
Nicaragua	-----	-----	-----	-----	X	-----	-----	-----
Panamá	-----	X	---	X	-----	X	---	X
Paraguay	---	-----	-----	-----	-----	-----	---	---
Perú	X	X	X	-----	---	---	---	X
República Dominicana	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Uruguay	-----	-----	-----	-----	-----	-----	---	---
Venezuela	-----	-----	-----	-----	-----	-----	---	---

A pesar de no existir pruebas contundentes, existen ciertas percepciones comunes entre quienes estudian el funcionamiento del sistema de financiamiento de la política en los países

México

latinoamericanos. Esas percepciones sobre las prácticas podrían sintetizarse así:

- Los fondos privados que se reportan no reflejan el cuadro general de aportes privados que reciben los partidos o los candidatos.
- Los fondos públicos que se distribuyen conforme al presupuesto no son los únicos que se utilizan desde el gobierno, en la campaña.
- Aun cuando la ley exige que todos los fondos de campaña se canalicen a través de los partidos, los candidatos -o estructuras allegadas a ellos e independientes de la dirigencia partidaria- reciben fondos y realizan gastos de campaña por fuera del circuito oficial.
- Las empresas que aportan a las campañas no lo hacen, por lo general, por identificación ideológica con un partido, sino más bien movidas por el interés de contar en el futuro con una vía de acceso fácil o privilegiado a los funcionarios.
- Los aportes provenientes de personas o entidades privadas tratan de evitar la transparencia de sus aportes, en la mayoría de los casos, por cuestiones fiscales y tributarias.

La violación de las reglas del financiamiento de la política en las campañas, la aceptación de fondos de dudoso origen, el ocultamiento de la fuente del dinero, la utilización de fondos a través de canales clandestinos, no son más que la antesala de la malversación de los fondos públicos. De manera que tenemos que controlar antes para no lamentarnos después.

La transparencia en materia de financiamiento de los procesos electorales es una forma de aumentar la participación de la ciudadanía en la selección de sus dirigentes y en el control de la acción pública. No se trata de una cuestión de mera curiosidad o de afán detectivesco, sino de la lucha por el mejoramiento de la calidad de nuestras democracias, un objetivo con el que todos los ciudadanos deberíamos sentirnos comprometidos.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Pero los avances en materia de transparencia por sí sólos no alcanzan para recomponer los lazos de confianza ciudadana en los partidos. Muchas veces, por el contrario, el acceso a la información sobre lo que los partidos recaudan y gastan y en qué gastan produce una reacción de mayor descreimiento por parte de la población; véase, por ejemplo, el repudio generalizado que ha generado la información de que el Partido Laborista pagó, en la última campaña electoral, 12.000 Euros en gastos de peluquería de la Sra. Blair¹⁷. Es indispensable, en este sentido, fortalecer los mecanismos de control y sanción.

Las sanciones por incumplimiento de las reglas de financiamiento de partidos han asumido tradicionalmente la forma de multas que se aplican tanto a quien recibe como a quien aporta indebidamente. En general, en América Latina, la aplicación efectiva de estas multas ha sido muy limitada y aún cuando se ordena su aplicación, se tropieza con la irresponsabilidad patrimonial de los partidos y los dirigentes para hacer frente al efectivo pago. Hay quienes propician un endurecimiento de las sanciones a través de la tipificación penal de ciertas conductas vinculadas con el financiamiento. A nuestro juicio, en cambio, un sistema de sanciones eficaz debe apuntar a aquellos elementos que realmente afecten a los partidos políticos; en este sentido propiciamos la vinculación de las sanciones con la suspensión o supresión de los aportes públicos tanto permanentes como de campaña, por períodos variables según la gravedad de la falta.

La exigencia de la rendición de cuentas y su regulación, por muy estricta que sea, son sólo el primer paso en el proceso tendiente a aumentar la transparencia en el manejo de fondos de los partidos y en la relación dinero/política. El logro de estos objetivos supone además la creación de los organismos de control adecuados, el establecimiento de procesos de auditoría eficientes, la creación de mecanismos de divulgación y la garantía del derecho de acceso a la información.

¹⁷ **Corriere della Sera**, 22 de abril de 2006.

México

Los organismos de control del financiamiento político deben ser independientes del poder político, contar con la infraestructura humana y física necesaria para desarrollar su labor y tener las competencias necesarias para trascender el rol de meros registradores y archivadores de información y transformarse en actores principales en el proceso de auditoría, seguimiento, verificación, difusión y divulgación de la información relacionada con el origen y destino de los fondos que manejan los partidos y los candidatos.

Las normas son necesarias, pero no suficientes. Si se pretende mejorar la calidad de la democracia, disminuir los grados de corrupción, mejorar la calidad de la democracia depende, entre otros muchos factores, de la limpieza y equidad de la competencia electoral; de la representatividad de los dirigentes y de la transparencia de la acción de gobierno. Las reglas y las prácticas en materia de financiamiento de la política influyen significativamente en la conformación de los factores mencionados. No se trata sólo de una cuestión normativa. Por el contrario, más que en otros aspectos de la vida política, la relación dinero/política constituye, para la democracia, un desafío cultural antes que legal.

La transparencia exige un compromiso de los actores políticos con el cumplimiento de estos principios. Debemos lograr una sinergia entre las organizaciones de la sociedad civil, los organismos de control y el periodismo fundamentalmente para hacer efectivos los estándares de integridad que exige la transparencia de los procesos electorales. Mejorar la representatividad de los dirigentes y alcanzar niveles razonables de buen gobierno, exige también trabajar en la construcción de ciudadanía y en la consolidación de una verdadera cultura democrática.

Un primer cambio cultural en la forma de enfocar el problema del financiamiento de la política pasa por que los ciudadanos comprendan que lo que está en juego no es sólo el quantum de fondos públicos destinados a la política o las cantidades que pueden incrementar la fortuna personal de los políticos. Lo que está en juego es la calidad misma de

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

la democracia y el funcionamiento de las instituciones. La fiscalización del dinero en la política contribuye a mejorar la equidad en la competencia política, la probidad en la administración, el empleo razonable de los fondos públicos, al tiempo que aumenta las defensas de la sociedad frente a la influencia ilegítima de sectores de interés.

El logro de niveles satisfactorios de acceso a la información sobre el financiamiento de la política no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que facilita el ejercicio del control ciudadano e institucional sobre la acción de gobierno. Los datos aislados pueden ser interesantes, pueden generar algún escándalo, pueden influir en algunos votantes. Sin embargo, los datos son también insumos que, combinados con otra información, pueden servir para valorar las políticas públicas y la acción de gobierno y oposición. Así por ejemplo, contar con registros nominales de votación en el Congreso, y combinar esos datos con los registros de donantes puede brindar información sobre el porqué de algunas decisiones. Lo mismo sucederá si se cruza la información de financiamiento de campaña con los listados de concesiones públicas o los nombramientos efectuados.

La transparencia en el financiamiento de la política aumentará en la medida en que se genere un clima cultural propicio que recompense a los actores políticos que cumplan con la ley. Un incentivo importante para el acatamiento voluntario de las reglas sería la percepción de que el valor transparencia gana elecciones, lo cual no parece ser aún la situación en América Latina. Mientras un 41,9% de la población piense que cierto grado de corrupción es tolerable a cambio de un gobierno eficiente y eficaz¹⁸, las leyes que aspiren a controlar el fenómeno de la corrupción serán –en el mejor de los casos– sólo parcialmente eficaces.

Evitar la corrupción vinculada al financiamiento de la política y garantizar la mayor transparencia en el manejo de

¹⁸ PNUD: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, junio 2004, *Ideas y Aportes*, Anexos, p. 79.

México

los fondos por parte de los partidos exige una compleja tarea que involucra la sanción de leyes, la creación de organismos eficientes para su puesta en marcha, la ampliación de los canales de participación ciudadana en el control y la eliminación de la impunidad. Pero esos cambios requieren no sólo un consenso político formal, sino un verdadero compromiso con las nuevas reglas. Finalmente, corresponde a la ciudadanía una actitud atenta y militante en pro del control y sanción de cualquier abuso.

Andrés Albo

Voy a platicar del estudio de caso de México en el entendido de que se podrían sacar algunas enseñanzas para el estudio comparativo de los países. Quisiera brevemente referirme a cuatro rubros. Los antecedentes: de dónde venimos en la fiscalización en México. Los logros: un primer balance para mostrar la parte positiva. Las acciones: es decir, qué estamos haciendo ya en este Consejo General del Instituto Federal Electoral, y luego unos breves apuntes para concluir.

Debemos de partir de un primer antecedente. La fiscalización en México es reciente. Ya oímos que quizá en otros países no o es incluso más reciente. Pero nosotros partimos de 1993, donde realmente se empiezan a dar las reglas de fiscalización y financiamiento. Por primera ocasión en este año, en la ley se establece la obligación de reportar los ingresos y egresos de campaña.

Antes de 1993 había un desconocimiento de los dineros involucrados; de los egresos en campaña. En esta ley y en esta oportunidad en 1993, también se establecen los topes de gasto, y la autoridad podía revisar el informe que los partidos políticos le entregaban. Sin embargo, la autoridad no podía indagar, no tenía facultades para comprobar lo reportado.

Es decir, el mundo en fiscalización que existía, era el mundo del informe que los partidos políticos le entregaban a la autoridad electoral, y por otra parte, el Instituto Federal Electoral tampoco sancionaba lo que encontraba en estos

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

informes. En ese sentido, los informes que se entregaban, los ejercicios de fiscalización que se hacían de acuerdo a esa reglamentación electoral, eran un ejercicio auténtico de rendición de cuentas, pero justamente con ese límite.

Para 1996 se vuelve permanente la fiscalización, y se da un marco general para las actividades en este rubro. Se crea la “Comisión de Fiscalización”, que entre otras actividades, además de las naturales de revisar los ingresos y gastos de los recursos y la utilización que se da a éstos, se dan algunas atribuciones importantes. Por ejemplo, la capacidad de establecer algunos lineamientos de cómo se va a realizar la fiscalización. La posibilidad de ordenar auditorías. Ahora sí: salir del mundo del expediente e ir a los partidos políticos a solicitar, a investigar, a hacer visitas de verificación a los partidos, con los partidos políticos. Entonces se dan instrumentos de comprobación, de confrontación, de reedición de la información.

Un segundo antecedente que debemos de tomar en cuenta para entender el momento de fiscalización en el que nos encontramos, es que la fiscalización -y esto a ustedes les va a sonar obvio pero creo que hay que repetirlo- va de la mano del financiamiento público; de los recursos que se otorgan a los partidos.

En 1996, se hace una reforma electoral que tiene como uno de sus temas centrales la inequidad. Dos años anteriores a la fecha de esta reforma, se tiene en mente la elección federal - presidencial de 1994, donde se constata una tremenda inequidad en los recursos; una tremenda asimetría de éstos en el gasto que realizan los partidos políticos, y nada más doy un dato: el partido que gana las elecciones de 1994 dispuso del 71.4 por ciento del total del dinero gastado en esas elecciones. El segundo lugar -frente al 71- utiliza el 17.8, y el que queda en tercer lugar utiliza el 6.5 del total de gasto.

Entonces, teniendo en mente el legislador el tema de la inequidad, esta reforma se orienta a enfrentar el tema. Entre otras medidas, se privilegia el financiamiento público sobre

México

el privado, asignando un monto importante. Además se busca una asignación equitativa en el reparto de los dineros; 30 por ciento es de manera igualitaria y el 70 por ciento es de manera proporcional, con base en los resultados de las votaciones obtenidas en la elección previa.

En ese sentido, la gráfica que les mostramos da cuenta del financiamiento público total de 1997 al 2006. Ahí verán algunos picos en la gráfica que corresponden al año de 1997, 2000, 2003 y 2006, que son los años donde hay coincidencia con elecciones federales de diputados, senadores o presidente, en cada caso. Pero vean ustedes los montos tan importantes.

En el 2006, se está dando un financiamiento de cuatro mil ciento cincuenta y un millones de pesos. Algo así como 381 millones de dólares. Ese es el monto que estamos en la necesidad de auditar y de revisar que tenga una procedencia adecuada. El financiamiento público tradicionalmente, en el caso de México, es cercano al 8 - 10 por ciento.

Un tercer antecedente que es necesario tomar en cuenta, es que la construcción de la fiscalización en México se ha dado de manera gradual, pero permanente, constante, con base en el punto de partida de la reglamentación electoral, del COFIPE de 1993 y 1996.

Debemos decir que antes de estos cambios legislativos y a esas fechas, prácticamente se había reformado, para cada elección, la ley. Ahora tenemos tres elecciones con el mismo marco normativo. Pero lo que sí ha cambiado son las sentencias del Tribunal Electoral, que nos han permitido avanzar en algunas interpretaciones y en algunas aplicaciones de ley en temas fundamentales, por ejemplo, en el secreto bancario o en las concepciones de qué es precampaña y hasta dónde la autoridad electoral puede auditar o no estos actos previos a las elecciones.

También vía reglamento se han dado pasos importantes. Yo señalaría que tenemos dos reglamentos con seis modificaciones y acuerdos en Comisión que también nos ha permitido avanzar

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

en la reglamentación en otros temas de suma importancia; por ejemplo, cómo vía acuerdos y utilizando el marco normativo hemos podido reglamentar o hemos podido solicitar informes de gastos de las elecciones previas de los partidos o las elecciones internas de los partidos.

Utilizando estos acuerdos o estos instrumentos de la Comisión de Fiscalización y del Instituto, también hemos podido definir los criterios para considerar o para tomar en cuenta lo que se estima o no gastos en campaña y en propaganda. Hay otros instrumentos que también nos han permitido supervisar, como son los monitoreos. De esto voy a hablar un poco más adelante.

Los logros

El primer y fundamental logro es la consolidación de un equipo de fiscalización eficiente y profesional. El equipo con el que cuenta el Instituto ha realizado más de 100 auditorías a partidos políticos y - únicamente para señalar lo que ahora de manera definida tiene que realizar- en total vamos a tener cinco este año. Ayer, de hecho, hicimos el dictamen de algunos detallados. Va a haber la revisión de ocho “Informes Anuales” a los partidos políticos y 107 revisiones de informes a asociaciones políticas nacionales, de las cuales también tenemos obligación de supervisar y de revisar sus gastos.

Un segundo logro de la fiscalización en este periodo ha sido el volver cotidiana, permanente, la labor de fiscalización para el Instituto, vía varios instrumentos. Quizá uno de los más relevantes sea la revisión de los Informes Anuales. En éstos prácticamente se revisa el 100 por ciento de los ingresos que tienen los partidos políticos, por la vía pública y por la vía privada, y también de manera muestral, pues sería prácticamente imposible o requeriría de un ejército de auditores el poder revisar los egresos de manera más detallada. Nosotros tenemos en promedio, casi el 40 por ciento, que de manera aleatoria se revisa en los partidos políticos.

México

Los Informes de Campaña también se revisan, pero de manera más exhaustiva: casi 100 por ciento de los ingresos y poco más del 70 por ciento de los egresos.

Otro instrumento importante para supervisar el manejo de los dineros en los partidos son las quejas. La diferencia con los informes es que en el caso de las quejas son instrumentos que están en manos de los partidos políticos; en manos de los ciudadanos, para que se conviertan en co-partícipes de la labor de fiscalización y que en caso de que tengan alguna evidencia, algún indicio de mala utilización, realicen su queja y el Instituto haga su labor de revisión.

Como ustedes ven -por la gráfica que se presenta-, en los años electorales 1997, 2000 y 2000 éstas aumentan de manera importante. En este año, al momento tenemos 16 quejas y también se ve una tendencia de incremento en la utilización de este instrumento.

Los oficiosos también son otro instrumento importante del Instituto. Pero a diferencia de los otros, su característica es que la autoridad inicia por su cuenta las investigaciones. También vemos una tendencia de incremento.

Un tercer logro del sistema de fiscalización es que de acuerdo a la ley, hay un sistema de revisión o de posible corrección de las decisiones que toma el Instituto Federal Electoral, en particular, la “Comisión de Fiscalización”, y puede ser revisado, corregido, por el Tribunal Electoral.

Afortunadamente ha habido coincidencias en la interpretación de las sanciones, dadas las pruebas que el Instituto ha presentado. Me parece que -por llamarlo de alguna manera- el índice de “bateo” del Instituto y de la Comisión de Fiscalización no es malo: 93 por ciento de lo sancionado por el Instituto ha sido ratificado por el Tribunal Electoral.

Finalmente, también se ha avanzado en la exhaustividad de la creación de un marco normativo que no solamente se aboque a lo electoral, sino que sea coincidente y que se apoye en otros marcos de revisión y de auditorías en otros ámbitos.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

En lo electoral, a nivel estatal, existe la posibilidad de realizarlo, por medio de convenios de colaboración y algunos otros que se tienen previstos.

Quiero referirme, muy brevemente, de las acciones de fiscalización que ha emprendido este Consejo en cuatro rubros, empezando por precampañas. Esta ha sido una preocupación que ha tenido la población, los ciudadanos en general, pues los especialistas y el Instituto se han abocado a realizar una revisión de los gastos en precampañas en dos de los tres momentos que pudiéramos aclarar.

Estos tres momentos -que ustedes ya los tienen en la gráfica- ahí tienen ustedes los procesos, los tiempos.

Quisiera mencionar que en el segundo periodo, hemos realizado, por primera ocasión, informes detallados de los procesos internos de selección de candidatos, donde se está revisando la totalidad de los ingresos, los gastos en un rubro muy sensible (radio, televisión, espectáculos y prensa), y hemos hecho corresponsables a partidos y candidatos de la presentación de estos informes. Además los informes son públicos antes de la jornada electoral.

En el tema de la tregua -que es el periodo después del triunfo del candidato en su elección interna y antes de la campaña electoral- también se han tomado algunas acciones. Muestro una gráfica, para ver la importancia del gasto en medios, realizado por los partidos políticos. En el 2000, el 54 por ciento del gasto en campaña fue dedicado a los medios; y si desglosamos este gasto por candidatos, tenemos que el 74 por ciento en promedio ha sido un gasto dedicado a las campañas presidenciales.

En este sentido también hemos realizado algunas acciones. Monitoreos importantes, en términos de cobertura. Algunas solicitudes de información anticipada que permita al ciudadano saber cómo están gastando y de qué forma, los candidatos a presidentes, diputados y senadores. Parte de estos informes van a ser presentados antes de la campaña, antes de la jornada

México

electoral, y también hemos realizado convenios con estaciones de radio y televisión, para comprobar y cerrar la pinza. Veinticuatro empresas de radio y televisión se han sumado al esfuerzo voluntario por tener mayor transparencia en el gasto de medios.

No me refiero al monitoreo que se está haciendo el Instituto del contenido noticioso o de la cobertura noticiosa. Es muy relevante un dato: diariamente se registran siete mil 600 horas diarias que se analizan, para ver cuál es la cobertura de los noticieros.

El monitoreo de fiscalización, utilizado para los objetivos de la revisión del gasto, también es el de mayor cobertura que se haya dado en el pasado.

Entre las acciones que el Instituto está realizando en fiscalización, buscamos tener una mayor información y una mejor comprobación, con una reducción de los dineros en efectivo de los partidos. Mejores instrumentos, vía modernización, bancalización de las transferencias, y finalmente, tiempo.

Finalmente, también hemos realizado algunos reglamentos de disolución y fiscalización.

Quisiera concluir diciendo que, desde luego, la norma de fiscalización siempre es perfectible. Hay un marco electoral general que impacta a la fiscalización y para modificar la fiscalización tendríamos que cambiar este marco electoral que toca, por ejemplo, la duración de campañas o el costo.

Quizá podamos estar en la posibilidad de enfrentar este proceso electoral con el marco de fiscalización más exhaustivo, por la profundidad de la revisión. Más completo, por el periodo que se está ubicando y más transparente por la cantidad de información que se está dando, en beneficio de la población.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Alejandro Poiré

Voy a compartir algunos estudios que tratan de ver el tema del financiamiento y la fiscalización desde una perspectiva un poquito más académica.

¿A qué me refiero con una perspectiva un poquito más académica? Es una perspectiva que trata de orientar algunas de las preguntas que nos importan sobre las regulaciones que funcionan y cómo funcionan y cuáles son los logros que se pueden obtener desde una perspectiva lo más científica posible.

Es decir, ¿cuál es la experiencia internacional y cuáles son los efectos de distintas regulaciones en los objetivos planteados por la propia regulación o por sus analistas o por sus críticos incluso? Y ¿cómo parte de esta investigación -que estoy queriendo compartir el día de hoy con ustedes- es más bien una reflexión conceptual?

Esta reflexión conceptual puede ser útil, porque de ella pudiesen derivarse algunas implicaciones que, en algunos marcos empíricos, en algunas democracias, pudiese ser importante tener en cuenta a la hora de pensar en si nos conviene implementar una cierta medida, cómo implementarla, cuáles son los efectos bondadosos que suponemos que tiene esa medida, o cuáles son algunos de los costos o las implicaciones menos valiosas que pudiese llegar a tener esa medida.

Creo que algunos de estos temas han sido ya tocados por Delia en su presentación, y desde luego también por el Consejero Albo, en el sentido de que hay algunos retos. Esos retos se atienden y sirven para enriquecer el análisis académico de estos temas.

Una preocupación de la literatura -que es una preocupación que a veces ayuda, pero muchas veces también oscurece el análisis- es el rol del financiamiento privado. Ya Delia apuntaba un poco a eso. Pero es muy difícil realmente encontrar, hoy en día, un tratamiento sobre el tema del financiamiento de los

México

partidos o de las campañas o de la política en general, sin que se parta de un supuesto.

¿Cuál es ese supuesto? Que el objetivo del financiamiento privado es la corrupción de la política. Es decir, inherentemente la entrada del financiamiento privado -sea éste de origen lícito o peor aún de origen ilícito- lleva consigo algo indeseable. No solamente la sobre representación de los que tienen mayores medios económicos, sino también inherentemente y mucho peor la compra de la política. Es decir el intercambio de financiamiento, el intercambio de apoyo, el intercambio de apoyos en especie por decisiones públicas. En ese sentido la privatización de la política.

Ciertamente esto puede llegar a ocurrir. Evidentemente algunas de las regulaciones están orientadas a atacar ese problema. Sin embargo, yo creo que es un error suponer que toda la participación privada en la política tiene necesariamente esa intención o tiene ese efecto. En atención a eso quisiera desarrollar el siguiente argumento, y me voy a referir a algunos casos comparativos en donde ciertamente ese supuesto no se sostiene y quizás un supuesto alternativo es un poco más útil.

La pregunta es ¿en qué contextos nos encontramos fenómenos de corrupción? ¿cuáles son las condiciones sobre las que esto se puede dar?

Yo quisiera plantear algunos supuestos alternativos. Primer supuesto. ¿Qué genera el mercado del financiamiento, de dónde sale el financiamiento de los partidos en términos analíticos, por qué existe financiamiento a los partidos?

Muchas veces, los estudios y algunos análisis de los analistas domésticos que ven los casos flagrantes de corrupción, dicen que el problema del financiamiento de la política está en quienes quieren corromper a la política con su dinero. Esa es sistemáticamente una de las motivaciones de las reformas. Realmente no es tanto un fenómeno de la literatura comparativa, pero sí es mucho del análisis.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Cuando lo vemos en una perspectiva un poquito más comparada, realmente nosotros no podemos suponer que el financiamiento de la política se deriva del interés de los privados en corromperla. No. El financiamiento de la política, el mercado del financiamiento público se deriva de la necesidad que tienen los partidos y los candidatos de hacer campaña y de la necesidad que tienen los partidos y los candidatos de obtener dinero para organizaciones permanentes que, al final de día, les permitan competir de manera exitosa en las jornadas electorales.

Entonces, si nosotros queremos verdaderamente entender el mercado del financiamiento de la política, aún cuando este mercado esté dominado plenamente -como es el caso mexicano- por el financiamiento público, nos tenemos que poner a pensar, primero, antes que los incentivos de quienes contribuyen a la política, en quiénes necesitan de ese dinero para llevar a cabo su actividad definitoria; es decir, en los políticos y en los partidos políticos.

En ese sentido, soluciones como las que –mayoritariamente– son de financiamiento público o financiamiento privado con ciertas regulaciones, o financiamiento privado sin regulación, o simple y sencillamente la ausencia de regulación, son soluciones que se dan los propios partidos políticos, las propias dirigencias -típicamente en el Parlamento- para resolver ese problema.

Esto pudiera parecer una trivialidad, pero es un asunto muy importante. ¿Por qué? Porque en el momento en el que nosotros partimos, no de pensar en el interés perverso de los grupos económicos de poder -lícitos o ilícitos- de corromper la política a través del financiamiento, nos damos cuenta de que éste pudiese ser pensado mejor; no como la razón por la cual existe el financiamiento de la política, sino como un caso especial.

Es decir, hay casos en los cuales sí vamos a encontrar estos fenómenos de manera prevalente. Hay casos en los cuales

México

esto no necesariamente va a ser el resultado de cómo los partidos y los candidatos resuelven el problema de tener más financiamiento para la política.

Segundo elemento muy importante -también Delia había hecho alguna mención al respecto-. El problema del financiamiento de la política es que la demanda por estos fondos o la demanda por financiamiento no es como la demanda de todos los otros mercados, en los cuales hay una cierta necesidad que se satisface, y una vez que está satisfecha la necesidad del individuo, ya no me importa qué es lo que estén haciendo los demás. No. La demanda es dinámica. ¿Qué quiere decir? Que la cantidad de dinero que yo necesito como candidato o como partido está en función de la competitividad de la elección.

Esto también parece una trivialidad, pero las implicaciones pudieran ser muy importantes. ¿Por qué es que es difícil fiscalizar topes de gasto de campaña? ¿Por qué es que es difícil establecer topes de gasto de campaña reales? Porque en el momento en el cual la presión competitiva le genera al político la decisión de aceptar un donativo o de buscar un apoyo adicional, sabiendo que el adversario quizás no va a violar el tope de gasto de campaña pero lleva una ventaja en las encuestas, es muy difícil que encontremos -incluso con la mayor capacidad de cumplimiento de la ley de investigación- un incentivo que le reduzca a ese político la motivación para eventualmente buscar el donativo. ¿Por qué? Porque esta demanda por financiamiento es dinámica y obedece a las condiciones de la competencia.

Fíjense la otra implicación que podría tener este argumento de ser válido. Mayor competencia implica mayor financiamiento, implica mayor gasto y entonces toda esta ecuación -en el sentido de que más dinero es una perversión de la política o en el momento en el que ponemos a la competencia entre alternativas como un ingrediente de la demanda por dinero- más dinero pudiera indicar que hay una mayor competencia.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Hasta donde yo recuerdo, casi todas las teorías de la democracia hablan de que el elemento de competitividad es inherente a la democracia, o incluso, un parámetro para valorarla. Entonces ¿más dinero, más democracia, bajo ciertos contextos, en ciertas configuraciones institucionales?, sobre todo si no partimos del supuesto de que todo el dinero tiene la intención de corromper al político.

Vamos a ese tercer supuesto. Primer supuesto, la demanda que los políticos y los partidos hacen de este financiamiento, es lo que mueve al mercado del financiamiento de partidos y campañas. Segundo supuesto, la demanda por estos fondos es dinámica; es decir, responde a la condición estratégica. Tercer supuesto, no todas las contribuciones individuales son inherentemente corruptas o inherentemente búsquedas de beneficios públicos generados por la autoridad. Desde un contrato hasta una política pública. Desde un cambio a una ley hasta una decisión ejecutiva, a cambio de un financiamiento privado.

No todas las contribuciones pueden ser categorizadas de esa forma. Desde luego, sabemos que no lo son. Pero hay algunos ejemplos que nos hacen pensar, incluso, si quiera son el tipo dominante de contribución.

El caso de Estados Unidos es muy interesante en ese sentido. En algunos de los mercados -como el norteamericano-, el financiamiento de la política nos parecieran los más vulnerables al financiamiento privado pues se suele pensar que es un esquema muy desregulado. No lo es. Es profundamente regulado con algunas peculiaridades. Por ejemplo, no hay topes de gasto de campaña.

Dentro de este esquema, se sabe -las historias son sistemáticas- del gran aporte del financiamiento privado. De cómo este financiamiento privado está coordinado u organizado por los famosos PAC's, que son organizaciones financiadas directamente por grupos de interés o por sectores

México

empresariales para dirigir las contribuciones de los ciudadanos hacia candidatos en lo particular.

Cuando uno les pone a estos datos una pregunta sobre la racionalidad económica de las aportaciones, empiezan a surgir algunas dudas. En esto hay realmente un debate realmente muy rico, basado en información empírica. Ya hay algunos indicios que, por lo menos a un servidor, le parecen bastante convincentes, de que hay que tomarse con cuidado esta caracterización de la política norteamericana, como la política en la cual los intereses privados dominan enteramente el panorama público mediante financiamiento de las campañas y de los candidatos.

Voy a dar algunos datos. Durante el periodo electoral del 2004, el financiamiento que se llevó a cabo por todos los candidatos de los partidos principales y también de algunos otros partidos -desde la etapa de las primarias hasta el final de la elección presidencial-, alcanzó cerca de los 3 mil millones de dólares. De esto, prácticamente sólo 380 millones de dólares fueron contribuciones que no provenían originalmente de un ciudadano. Es decir, la gran mayoría del mercado del financiamiento de los candidatos y los partidos -en éste que es el ejemplo paradigmático del financiamiento privado-, viene de ciudadanos, de personas físicas para decirlo en el término jurídico.

Desde luego algunas de estas contribuciones se concentran a través de grupos de interés. Pero en el fondo, están dando una contribución, partiendo en alguna medida de la convicción de que quieren apoyar una postura ideológica.

Esto es muy importante: Sólo 380 millones de dólares fueron el llamado Soft-Money y el llamado dinero que va directamente para anuncios en la televisión que, presuntamente, no están vinculados con las campañas.

Ahora, si nosotros pensamos que estos 380 millones de dólares están comprando o están influyendo en decisiones de financiamiento o en decisiones de política pública, cuya

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

dimensión está cerca de los trillones de dólares pensando en el presupuesto erogado por el Gobierno de los Estados Unidos, entonces pareciera que es un mercado extraordinariamente lucrativo. La pregunta no es ¿cómo es posible que sean 3 mil millones de dólares?, sino, ¿por qué no hay mucho más dinero en este mercado que pareciera ser tan lucrativo para quien está dispuesto a participar en él?

Cuando vamos a otros casos, como es Brasil, hay algunos datos que también llaman un poquito la atención. Este es un país en el que se habla mucho del enorme gasto en las campañas, incluso en la ausencia de televisión o en la posibilidad de comprar gasto en la televisión.

Tomando datos de un colega que hace una evaluación de las elecciones en los 90's en Brasil, se nos presenta una figura que dice: "bueno, no, es que sí hay una gran cantidad de clientelismo y la mayor parte de la gente que participa en el financiamiento de las campañas de los diputados, lo hace con el objetivo de que después haya contratos que se van a los distritos o se van a ciertas localidades y que, eventualmente, van a beneficiar a los contratistas que originalmente participan en las campañas".

Resulta que en este mercado, el 40 por ciento del dinero que se va a las campañas está yendo a financiar a candidatos perdedores y dice uno: ¡Ah, caray!, ¿cuántos mercados económicos hay en los cuales alguien que no cumple con su lado del trato se lleva el 40 por ciento del mercado? Pues no hay muchos, ¿no? Piensen ustedes que son cualquier otro mercado económico en el cual alguien que no ofrece el servicio que el comprador está tratando de comprar, se lleve el 40 por ciento del mercado.

Tampoco tiene mucha lógica, y en ese sentido, hay que pensar en cuáles son los motivos de algunos de estos contribuyentes y cuáles son las razones por las cuales, probablemente, se dan estas contribuciones que, evidentemente, no podemos eliminar el elemento de interés personal o interés

México

particular; pero hay que reconocer que tienen otra dimensión, que es la dimensión de un interés público.

Evidentemente, entrar a un juego en el cual hay un riesgo enorme -incluso si hay un cierto interés- pues igual le apuesto al perdedor, pero si gano, gano grande, el interés de un ciudadano de apoyar a una alternativa política no se parece tanto a un mercado de servicios; empieza a parecerse un poco más a una lotería. En la lotería la verdad es que los motivos de racionalidad de quién está pensando en comprar el premio gordo, empiezan a ser un poco menos convincentes. Esto puede tener algunas implicaciones.

Desde luego, esto es una perspectiva de la cual se derivan hipótesis empíricas, y bueno, pues la chamba de los académicos es un poco tratar no solamente de desarrollar estas hipótesis con una cierta lógica interna, sino también verificar si los datos comprueban algunos de estos elementos.

Tenemos algunos pedazos de investigación de varios países, que hacen sugerente el argumento, pero también las implicaciones normativas son fundamentales. Hay que considerarlas, y aquí yo mencionaría dos: una ya mencioné brevemente, que es el tema de los topes de gasto de campaña, y otra también tiene que ver con el financiamiento público.

Si nosotros nos tomamos en serio el asunto de que la demanda es dinámica y reconocemos que los topes de gasto de campaña cumplen algunas funciones, pues entonces el dilema del cumplimiento de esos topes de gasto de campaña se hace todavía más evidente.

La pregunta es si estos topes de gasto de campaña funcionan como un desincentivo a estos perversos empresarios que quieren meter dinero a la política o más bien como un incentivo a generar un mercado negro sobre el cual menos control se tiene, porque ni siquiera se sabe de dónde viene el dinero. Es más, forzamos a algunos contribuyentes que probablemente fuesen bien intencionados, a utilizar este

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

mercado negro y entonces a que no se sepa, en principio, el origen del financiamiento.

El otro también, desde luego, es el caso del financiamiento público e incluso las medidas para tratar de cancelar ciertos mercados. Hay algunos países que dicen “no; una de las soluciones es cancelar el mercado de los medios”; en ese momento, bajan los costos de la política, en ese momento baja el peso de la televisión en las decisiones públicas, en ese momento se resuelven muchos de los problemas del financiamiento. Bueno, algunos casos -incluso contemporáneos, como es el caso de Brasil- señalan que es muy difícil cancelar un mercado.

Realmente, si nosotros suponemos que la influencia de algunos medios de comunicación (los radiofónicos, los televisivos, etcétera) es muy importante, va a haber un incentivo por parte de los candidatos y por parte de los partidos, de que esos medios les generen alguna ventaja. Y si nosotros pretendemos sistemáticamente cancelar esos ámbitos de erogaciones, esos ámbitos de participación, quizás lo único que se haga es quitarles la poca luz que hay sobre de ellos y llevarlos necesariamente al mercado negro.

Esto no quiere decir que necesariamente la solución sea desregular todo. No. Simple y sencillamente lo que trata de hacer esta perspectiva analítica es ver los elementos de corrupción y de influencia indebida como un caso especial, que puede responder a ciertos contextos institucionales específicos, pero que no necesariamente es, ni debiera de ser, la forma predominante en la que debemos de pensar en la participación de dinero privado en el financiamiento de la política.

Citando la conclusión de algunos colegas que ven también algunos casos comparativos. “hay que pensar en cómo fomentar que el financiamiento de los partidos políticos se parezca lo más posible a otras formas de participación política”, y así concluiría.

Relatoría de los grupos de trabajo

Taller No. 2

Grupo No. 1: Carlos Navarro

Considerando el tiempo disponible, voy a tratar de hacer mi resumen en menos de cinco minutos, aunque no estoy seguro de que lo pueda lograr, pero lo voy a intentar.

Fue un debate muy fructífero que se dio dentro de la mesa número uno y yo condensaría en tres ejes el grueso de la discusión que ahí se dio.

El primero tiene que ver -así se advirtió claramente a lo largo de las distintas exposiciones que se establecieron- la obvia e ineludible interrelación que existe entre los ejes temáticos que están formando parte de este XII Curso sobre Elecciones y Democracia.

Es decir, hablar de arraigo y fortalecimiento de un régimen competitivo de partidos políticos, pasa por valorar el componente relacionado con el financiamiento y la fiscalización. Nuevamente esto, a su vez, se asocia con los dos temas que serán objeto específico de discusiones en las sesiones de mañana, que es el papel de los medios de comunicación y su necesaria desembocadura en términos de participación y representación.

Ahí hay un eje articulador que necesariamente se identificó. Esta vinculación que existe entre los componentes que forman parte de la agenda, y por tanto, creo que aquí está el principal mérito de los abordajes y la discusión: concebir esta necesaria interrelación e identificar opciones que permitan generar un círculo virtuoso entre ellos.

El segundo es el del abordaje integral estrictamente en términos del tema de financiamiento y fiscalización. Hubo un repaso específico y muy detallado sobre las opciones de la regulación y el financiamiento. Se le concedió especial importancia dentro de esta vertiente a lo que tiene que ver con el acceso a los medios de comunicación; entendido en su

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

vertiente de modalidad de financiamiento público y también las inquietudes relacionadas con el costo de las campañas.

Y una propuesta también muy recurrente en términos de la asignación del financiamiento público, es el hecho de trasladar cada vez un mayor énfasis de las campañas -que hoy son el principal motor de financiamiento- sobre todo público, a programas de formación, de capacitación y de educación cívica.

Me parece que se planteó que sólo tenía sentido tener un buen conjunto de regulaciones, si se contaba, por supuesto y con obligado complemento, con un mecanismo para fiscalización, para rendición de cuentas.

Se podría tener el conjunto de regulaciones en materia de origen del financiamiento, del destino de aplicación más sofisticado, pero poco tiene sentido sino se expresa en mecanismos para su control y supervisión. En este caso, es muy significativo, las atribuciones de las que está investido o el organismo electoral o, en su caso, el organismo especializado que tenga atribuciones para llevarlo a cabo.

También se subrayó que, si bien son importantes estos atributos formales y sus capacidades operativas, lo es más la voluntad política de estos organismos para ejercer plenamente sus atribuciones.

El tema de las sanciones en caso de incumplimiento, cuando se detecten, se comprueben, se verifiquen transgresiones a las normas en materia de financiamiento. El tema de quiénes son responsables y qué tipo de sanciones son las más pertinentes, en términos sobre todo, de inhibir o de disuadir conductas o actos irregulares cuando éstos han sido recurrentes.

No podía estar completo el mecanismo de fiscalización y de control, sin la referencia obligada a los mecanismos de transparencia, rendición o revelación de cuentas.

Aquí se hace particular énfasis en los esfuerzos que se están realizando en distintas demarcaciones para que exista

México

la posibilidad de que los potenciales electores dispongan de información relacionada con el origen o la aplicación del financiamiento antes del proceso electoral. Para que, de ser el caso, sea un elemento que les permita, si así lo juzguen conveniente, influir en la determinación de su preferencia electoral.

Esta parte integral concluye con dos, es un tema universal o por lo menos en la región no hay un país que esté exento en que estos relacionados con el financiamiento y la fiscalización sean núcleos problemáticos, y también hay especial énfasis en valorarlos desde una perspectiva de generar condiciones positivas para su desarrollo.

Finalmente, los atributos o propósitos. Aquí hay coincidencia en la necesidad de que el financiamiento sea concebido como una herramienta, como un mecanismo que puede ser efectivo para influir en las formas y mecanismos de hacer política. Es decir, vincular los dispositivos, los mecanismos de financiamiento y fiscalización a algo que mucho se ha planteado y especialmente en la mañana: un proceso de re legitimación, de revaloración de instituciones y prácticas democráticas y, muy concretamente, a las formas y mecanismos de hacer política.

No se pasó desapercibido el hecho de que avanzar en la regulación, en la legislación de estos aspectos, no es tarea sencilla. En última instancia, está en manos de los representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria, tomar la última decisión en estos términos. De ahí la pertinencia de crear un contexto de exigencia, donde los organismos de la sociedad civil, donde los medios de comunicación, donde los líderes de opinión, contribuyan a que no sólo sean los escándalos los que se conviertan en el principal detonante de las iniciativas, sino además en un contexto claramente de exigencia en favor de este tipo de reformas y de regulaciones.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Grupo No. 2: Fernando Sánchez

El grupo dos partió de dos puntos esenciales. Transparencia tiene que ver básicamente con dos cosas: financiamiento, pero también con rendición de cuentas y así vino el debate.

De nuevo, cuando se abordó el tema del financiamiento, se dijo que hay que tomar en cuenta dos puntos esenciales. El primero, los esquemas de financiamiento se desarrollan dentro de una institucionalidad dada, desde el punto de vista político del país y de los partidos, y esto es positivo porque la institucionalidad se puede mejorar, pero también se inscribe dentro de una cultura política específica, y mejorar eso es más complicado y toma más tiempo.

Entonces, desde el punto de vista institucional, el debate giró en torno a dos grandes puntos que tienen que ver con el uso de los fondos, y se dijo que los dineros no solamente deberían usarse para elecciones, sino también para capacitación, gastos administrativos, reclutamiento. Usar fondos para financiar institucionalización; o sea, crear sinergias entre el desarrollo de la institucionalización y el financiamiento o la transparencia y esto desde luego es muy positivo. La experiencia de Panamá fue ilustrativa.

Pero también se habló de la necesidad de regular más. Se habló tanto de regular más que hasta hubo una queja expresa de que había demasiados abogados en el grupo. ¿Y regular en qué puntos? Uno, el financiamiento público, pero sobre todo el privado. Ya hubo un debate grande en eso; en la aplicación de sanciones por desacato a nivel individual e institucional, que se respete la ley en ambos niveles, que haya sanciones para ambos tipos de grupos.

En la regulación de montos. Poner topes. En los tipos, o sea, que no haya donaciones anónimas o financiamiento anónimo.

En los momentos de reparto: ¿debe ser antes, debe ser después, debe ser durante todo el periodo del año de lo que dura un gobierno?; otro debate estuvo ahí.

México

En la regulación de la apertura de la información. En la accesibilidad de esa información. En la regulación de la propaganda institucional. En la longitud de las campañas; aquí la experiencia hondureña fue interesante, donde lograron, a partir de la posición de las amas de casa enojadas -porque no tenían tiempo para ver novelas- que se decide acortar más la campaña electoral. No sé si eso va a servir en todas partes, pero, bueno...

En la regulación del lobby. Un punto interesantísimo en América Latina, que no se ha regulado bien.

En la regulación de la diferencia entre campañas internas y nacionales.

Pero para todo esto, se puso mucho énfasis en la necesidad de fortalecer económicamente, técnica y legalmente a los tribunales electorales de todos los países de América Latina.

Como punto segundo se habló más de rendición de cuentas. Este es un punto que tiene que ver más con cultura política. Es más complicado de cambiar, pero aún así se puede hacer.

Se habló de la necesidad de crear una ciudadanía más consciente, más participativa, más demandante, más conocedora de alcances, de posibilidades, de retos que tienen los partidos y los políticos; para evitar la generación de expectativas desmedidas o la compra de ofertas que son irreales. Desde luego que aquí tenemos que hablar también de la importancia de los medios, que lo haremos mañana.

Se habló de la importancia de la educación. También de la importancia de mecanismos de rendición de cuentas internos de los partidos.

Al juntar las dos grandes posiciones, se llegó al siguiente corolario, o a la siguiente conclusión: mejoras en el control del financiamiento y su uso (o sea, la parte más legal), y la creación de una ciudadanía más consciente pueden ayudar, de una u otra forma, a mejorar la percepción que existe sobre los partidos políticos. De sus resultados electorales que es, al fin

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

de cuentas, el incentivo máximo; y desde luego, la percepción que se haga y el fortalecimiento que se tenga con respecto a la democracia.

De manera inversa, no hacer nada al respecto, seguir alimentando escándalos de corrupción, seguir conformándonos con una ciudadanía poco participativa, poco consciente de los derechos y obligaciones que tiene, y fácilmente manipulable, lo que puede generar es, primero que todo, bajar aún más las percepciones que existen con respecto a los partidos políticos, que siguen obteniendo, de una u otra forma, malos resultados electorales. O que siga creciendo el abstencionismo electoral, y por tanto, que se siga debilitando, de una u otra forma la democracia en la región.

Grupo No. 3: Flavia Freidenberg

Espero ser capaz de aglutinar las principales líneas del rico debate que se dio en el grupo tres, reestructurado en torno a cuatro ejes: el de los valores y la cultura política; el del proceso de financiamiento en sí (es decir, cómo mejorarlo técnicamente); el de la sinceridad y la consistencia del gasto (es decir, en qué gastar); y el de la realidad.

La primera cuestión que creo que cruzó fundamentalmente nuestro debate, tiene que ver con que, la cuestión del financiamiento está vinculada con los valores y la cultura política que tenga la sociedad. Por tanto, el nivel de sanción que la sociedad tenga frente a aquellos casos en donde se encuentre corrupción. Pero no solamente en esto, sino en cuáles son los límites en tanto montos, momentos y demás, es muy importante.

En este sentido, la cooperación internacional tendría que hacer esfuerzos hacia el desarrollo de valores que tuvieran que ver con la rendición de cuentas, el cumplimiento del estado de derecho y, como se mencionó en un momento claramente, la cuestión del financiamiento es una cuestión de ética; por tanto,

México

hay que trabajar en el sentido de desarrollar, formar y capacitar mejor a los ciudadanos. Mayor accountability y mayor ejercicio capacitado en el gobierno; es decir, que no es solamente que haya mayor control, sino que también los políticos tengan habilidades y capacitación para ejercer el buen gobierno.

La segunda cuestión tiene que ver con propuestas específicas respecto a cómo mejorar los procesos de financiamiento. Tuvimos discusiones respecto a si era necesario tener sistemas más desregulados o menos regulados; es decir, hay propuestas de formulación de financiamiento mixto.

La cuestión es que nuevamente salió el tema de que la financiación no es sólo una cuestión de sumas y restas. No es sólo una cuestión de manejo contable, aunque también lo es. Sino que también está vinculado al ejercicio legítimo de la capacidad de gobierno. Incluye los mecanismos de rendición de cuentas. Hay que hacer auditorías contables, eso es importante. Saber en qué se gasta y que se sustente eso que se gasta, pero también hay que hacer auditorías estratégicas, en el sentido de revisar que ese ejercicio del gasto esté adecuado a los objetivos y las propuestas que se habían planteado, diciendo que está vinculado con la legitimidad en lo que se gasta.

Hubo una discusión en este sentido sobre los diferentes sistemas de financiamiento. De la importancia de que si es dinero público, entonces se dé cuenta de ese uso del dinero público. Pero también hubo una moción muy clara en el sentido de que, también con relación al financiamiento privado, los ciudadanos tienen derecho a saber de dónde provienen esos dineros. Por tanto, que el control tiene que estar en el financiamiento público y en el financiamiento privado. Y también se abogó, como ha salido en otros grupos, en la cuestión de la reducción del periodo de campañas y en el control de cómo se accede a los medios de comunicación, para que haya una competencia equitativa en el acceso a los medios de comunicación.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Las cuestiones más interesantes, por lo menos para mí, se suscitaron en relación al tercer punto; lo que denomino la cuestión de la sinceridad y la consistencia.

Por una parte, hubo una moción respecto a la idea de que el proceso de financiamiento tiene que ser sincero; es decir, desde el momento en que se establecen cuáles van a ser los topes de las campañas, los políticos tienen que ser sinceros respecto a cuánto van a gastar. Todos sabemos que los legisladores tienen dificultades para explicarle a la ciudadanía cuál es el dinero que va a gastar y cómo justificar invertir en política. Ya que partimos de una idea falsa -nos señalaban en el grupo-, en el sentido de que no siempre estamos partiendo de topes reales, es importante la sinceridad en el momento de la ley. Establecer los topes en aquellos sistemas en donde así se establezca.

Además, sinceridad en las sanciones. Muchas veces sabemos que no se cumplen los topes de campañas, pero los tribunales o las autoridades competentes no pueden, dentro de todo, hacer efectivas esas sanciones. Salió el caso de un Presidente que no había cumplido con las sanciones y ¿cómo le decimos al señor Presidente que usted tiene que dejar el cargo porque usted no cumplió con los topes de campaña? Es medio complicado. Por tanto tenemos que ser sinceros también en el hecho que hay muchas sanciones y no se pueden aplicar.

Todo esto, de cara a que le estamos dando atribuciones a las autoridades electorales o a los tribunales que muchas veces no se pueden llevar totalmente a la práctica, y esto afecta la credibilidad de las instituciones. Porque no tienen todos los recursos suficientes como para hacer efectivo ese tipo de tareas que están encomendadas.

Por tanto, sinceridad en ese sentido, y esto se vincula con la idea de consistencia. Es decir, hay que ser consistentes entre lo que se quiere fiscalizar, es decir, la idea de fiscalización y la fiscalización efectiva.

Lo que se puede hacer, es decir lo que queríamos hacer y lo que queremos hacer, y en este caso se puntuallizó la idea de

México

la modestia en los objetivos planteados en algunas legislaciones recientes. Por ejemplo, el caso chileno, en el sentido de no ponernos muchas expectativas respecto a lo que queremos controlar y lo que queremos fiscalizar, si luego no tenemos las capacidades, las habilidades y los recursos para llevarlo a la práctica. Por tanto, los órganos electorales deben tener capacidad real para controlar aquello que se regula.

En este sentido, se abogó por una mayor institucionalización. Creo que concuerda con el caso del grupo donde estuvo Fernando, en el funcionamiento de nuestras instituciones electorales.

Asimismo, se abogó -y en esto tengo que ser muy clara y muy puntual- porque tenemos que ser realistas en los objetivos que nos planteamos, y en lo que se quiere llevar a cabo.

Realistas en las expectativas. Realistas en el ejercicio del control. Realistas en los mecanismos que nos dábamos para cumplir estas tareas.

Finalmente, rescato una visión sistémica que se planteó en las conferencias magistrales o que se plantearon antes de nuestro taller. No ve al financiamiento como una cuestión unidimensional, sino que es parte de un proceso mucho más complejo de cara a la institucionalización y funcionamiento de nuestros partidos.

Grupo No. 4: Percy Medina

Nosotros dividimos la discusión en tres grandes campos. En primer lugar, el del financiamiento. En segundo lugar, el de los procesos electorales internos. En tercer lugar, el de la rendición de cuentas.

Una primera cosa clarísima, a partir de la discusión, fue la diferencia entre nuestros países en la regulación de estos aspectos. También las diferencias de cultura política en relación con la aproximación a estos problemas, y por lo tanto, no es

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

posible tener regulaciones ideales, únicas que sean válidas para todas nuestras realidades.

Partiendo de esa diversidad, creo además que una de las cosas interesantes de la discusión del grupo, fue ver cómo sistemas distintos, modelos distintos operan en nuestros países, en muchos casos, siendo todos válidos y todos respetados.

Entonces, no se buscó en la discusión generar recetas o un programa común, sino hacer una lista de preocupaciones o de tendencias a las que habría que apostar.

En materia de financiamiento, en primer lugar, se dijo que había que diferenciar entre el financiamiento político en general, del financiamiento de campaña, y que por lo tanto, valía la pena tratarlo de manera distinta, por ser de naturaleza distinta.

De hecho, el financiamiento político en general tiende a la institucionalización de los partidos, a la democratización de la vida política, a la mayor cercanía que los partidos deberían tener con los electores y con los afiliados. El financiamiento de campañas, tiende básicamente a captar el voto. En una coyuntura muy específica, debe ser tratado por tanto, con otra vara también, al ser de naturaleza distinta.

No hubo acuerdo específico de qué regulación para cada uno de estos tipos de financiamiento, pero sí acuerdo en cuanto a que se trata de financiamientos distintos. Aquí sigue ya tal vez una lista de ideas más específicas en relación con el financiamiento. Más generales también.

En primer lugar. Baja el costo de las campañas. Creo que hubo acuerdo en eso. Nuestras campañas tienden a ser más altas de lo que quisiéramos para países pobres como los nuestros.

En segundo lugar. Afinar la regulación legal sobre el financiamiento partidario, teniendo en cuenta que la ley no va a impedir la corrupción, pero que es importante tener normas

México

claras que establezcan cuáles son las prohibiciones y cuáles son las conductas deseables por parte de los partidos políticos.

En tercer lugar, defender un sistema mixto de financiamiento de la política. Había, creo, unanimidad en el grupo en relación con este tema. El no ir solo a un financiamiento público ni quedarse sólo en un financiamiento privado, sino combinar razonablemente y equilibradamente un financiamiento público y un financiamiento privado, tanto de las campañas como del funcionamiento partidario en general.

Un cuarto tema de preocupación es el vinculado con los medios de comunicación y su influencia en las campañas. Se dijo que había que regular el papel de los medios de comunicación en las campañas, cuidando por supuesto, no vulnerar la libertad de expresión, pero garantizando que el dinero que ingresa a los medios de comunicación por publicidad no termine desviando la línea editorial del medio, ni que la línea editorial de un medio y el apoyo que un medio le dé a una determinada campaña, pueda ser determinante electoralmente.

Luego se dijo que era importante entender también el financiamiento político como un mecanismo de participación. Por lo tanto, habría que tender a diversificar, al máximo, el número de donantes a los partidos y a las campañas. Eso suponía también reivindicar el papel de la política y remarcar que donar a la política no es malo. Parece un poco utópico, en un escenario en el que la política está tan desprestigiada, pero como tendencia y como tarea aparecía con mucha fuerza, el darle legitimidad al donar a la política y por lo tanto que sean muchas más personas las que donen a la política.

En relación con eso, no había consenso acerca de si había que establecer topes individuales o no. Sin embargo, había que buscar medidas que diversifiquen el número de donantes.

Se expresó también -sin mayor consenso- una preocupación en relación con el dinero que pudiera venir de fuentes extranjeras; en el ánimo de que había que regular el tema

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

porque era un tema peligroso. No había tampoco un consenso claro en cuanto al sentido de la regulación.

Los otros dos temas que tocamos: fueron procesos electorales internos y rendición de cuentas. De alguna manera estuvieron en la discusión de la mañana y por lo tanto tienen ahora un tratamiento menos específico

En cuanto a procesos electorales internos, se dijo que había que promover dos cosas básicamente.

En primer lugar, un control efectivo sobre la realización de procesos internos o, cuando menos, transparentar la manera como se ha elegido a candidatos y dirigentes. Ahí había una cierta divergencia de opiniones entre quienes creían que tenía que haber un control efectivo de parte de los organismos electorales sobre la realidad de estos procesos y quienes decían: “bueno, basta que se transparente y que la gente sepa pues cómo se han elegido esos candidatos o estos dirigentes para que cada quien tome sus decisiones en relación con esos partidos”. En todo caso, había una línea continua entre estas dos opciones.

En segundo lugar, promover una cultura electoral y capacitación de los órganos internos encargados de organizar las elecciones dentro de cada uno de los partidos. Esto suponía capacitación, tanto a los órganos electorales, como a los propios afiliados. El generar una cultura de la transparencia, la legalidad, del respeto, de la tolerancia en el marco de los procesos electorales internos.

Finalmente, en relación con la rendición de cuentas, se dijo que debe ser, en primer lugar, frente a los afiliados que muchas veces están dejados de lado dentro de los partidos, que no son considerados como un público objetivo al cual debe dirigirse un partido y que entonces había que reivindicar el papel de los afiliados. Que la rendición de cuentas era, en primer lugar, en relación con los afiliados y luego que la rendición de cuentas debía dirigirse a la ciudadanía y no prioritariamente al Estado, que muchas veces entiende que los partidos tienen que rendir

México

cuentas no solamente en cuanto a su financiamiento, sino en cuanto al conjunto de sus actividades, a las agencias estatales, cuando es a la ciudadanía a quien tendría que dirigirse esta rendición de cuentas en primer lugar.

En cuanto a rendición de cuentas hay que transparentar la vida interna de los partidos y promover sanciones a quienes vulneren normas legales y principios democráticos.

Al decir promover sanciones, no solamente nos referíamos a sanciones legales o aplicadas por un órgano estatal, sino sanciones también de parte de los votantes. Eso suponía influir también en la cultura política y con eso termino, porque entendíamos que el impacto de estas reformas que se plantean, tiene estrecha relación con el valor que le otorguen los ciudadanos a los principios que están detrás de estas reformas y a los valores que inspiran estas reformas, porque en la medida en que los electores consideren valiosa la transparencia, la rendición de cuentas, y la democracia interna, es que habrá incentivos para que los partidos vayan en ese camino.

En la medida en que la cultura política de nuestros países no vaya en ese sentido, evidentemente los partidos no lo harán tampoco, porque no hay incentivos para ello.

Fin de la segunda sesión. Primer día del curso

Conclusión del primer día del Curso

Primera sesión / segundo día: “La Sociedad Civil y la Participación Ciudadana”

*Auditorio del Instituto Federal Electoral
México, D. F., 26 de abril 2006*

Percy Medina

Buenos días a todos y todas. A mí me pidieron que haga una intervención que fuera una suerte de abre bocas para la discusión de grupos y es lo que he tratado de hacer, poner algunos elementos que sirvan a la discusión y decir algunas cosas que ciertamente no son muy pacíficas, pero que espero que permitan, entonces, que la discusión de grupos tenga ciertos elementos.

Quiero empezar esta intervención con una breve nota conceptual para promover un entendimiento compartido de los tres principales conceptos que abordaremos: sociedad civil, participación ciudadana y “*accountability*” o rendición de cuentas.

I. En relación con el concepto de sociedad civil, aunque ha sido trabajado de manera significativa desde la ciencia política, vale la pena hacer ciertas precisiones operativas para evitar equívocos siempre frecuentes en las discusiones sobre estos temas. Para fines de esta intervención entendemos sociedad civil como el conjunto de organizaciones -o el espacio de lo organizado- que no es parte del ámbito ni del Estado ni del mercado.

México

Es decir, diferenciamos, en primer lugar, la sociedad civil de la sociedad. Ciertamente no es lo mismo y aquí radica normalmente la primera confusión. En segundo lugar incluimos en la sociedad civil al conjunto de organizaciones que no tienen por finalidad ni el lucro (las empresas) ni organizar el poder estatal (o llegar a él).

Aquí cabe la pregunta acerca de si son parte de la sociedad civil los partidos políticos y los gremios empresariales. En relación con los primeros, aunque muchos de sus dirigentes los reclaman como parte de la sociedad civil, habría que decir que al ser organizaciones creadas para intermediar entre el Estado y los ciudadanos y al buscar legítimamente administrar el poder estatal, no serían parte de la definición operativa de sociedad civil que estamos usando.

En relación con los gremios empresariales, aunque reúnen empresas o empresarios, en la medida que estos gremios no están dirigidos a fines lucrativos sino de representación de intereses, y eventualmente de valores, sí estarían incluidos en la definición.

En ese sentido, habría que subrayar que las organizaciones de la sociedad civil no compiten por el poder del Estado ni buscan el lucro, aunque participan en el espacio público y tienen opinión sobre temas políticos y económicos.

Otra nota relevante al respecto es la habitual equiparación entre sociedad civil y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's). En efecto, las ONG's son parte de la sociedad civil aunque no son lo más representativo, menos aún lo único, que podemos encontrar en la sociedad civil.

En toda América Latina tenemos sociedades civiles vastas y heterogéneas, con una importante presencia de organizaciones populares, gremios y las más diversas formas de asociación. Algunas sociedades civiles son más densas que otras. Algunas más articuladas. Otras han tenido grados de desarrollo mayores y raíces más antiguas. Pero, en general, son bastante más amplias que el conjunto de las ONG's. En la medida que

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

promovamos con más claridad la emancipación del concepto de sociedad civil del conjunto de ONG's, estaremos también promoviendo una mayor legitimidad social para la participación de las sociedades civiles en los asuntos públicos.

II. En relación al concepto de participación ciudadana es necesario señalar también algunas ideas. En primer lugar, remarcar la necesaria autonomía de la participación ciudadana en relación con el Estado, los partidos políticos y el mercado. No se puede hablar propiamente de participación ciudadana en procesos administrados o tutelados desde el Estado, desde los actores políticos con fines partidarios o desde las empresas para favorecer intereses particulares.

En segundo lugar, la participación ciudadana debe ser libre y voluntaria. No se puede hablar de participación ciudadana cuando la gente participa porque se le paga o porque se le obliga.

Y, finalmente, sólo podemos hablar legítimamente de participación ciudadana cuando está dirigida a fines que trascienden el mero interés individual o familiar. No sería propiamente participación ciudadana la de un grupo que se organiza para gestionar frente al Estado o particulares intereses exclusivos de ese grupo. Por ejemplo, los vecinos de un determinado barrio que conforman un comité para solicitar servicios de agua o energía eléctrica para sus propios miembros. Sí lo sería la de quienes se organizan para vigilar la transparencia en el control de tarifas públicas o en la adjudicación de licitaciones.

III. En relación con el concepto de *accountability* o, en una traducción sólo aproximativa “rendición de cuentas”, quisiera hacer unas breves notas. La primera tiene que ver con diferenciar, siguiendo a Guillermo O'Donell, entre *accountability* horizontal y *accountability* vertical.

La *accountability* horizontal sería el control y rendición de cuentas que ejercen los distintos organismos estatales entre

México

ellos. Por ejemplo, el del llamado Poder Legislativo frente al Ejecutivo, el de un órgano de control de cuentas frente a los ministerios, los legislativos regionales o municipales en relación con las administraciones de estos niveles, los órganos de control de constitucionalidad y legalidad frente a las Legislaturas y la Administración, etcétera.

La *accountability* vertical sería el control y rendición de cuentas que se produce entre los órganos estatales y los ciudadanos, dicho de otro modo, entre los representantes y sus representados.

Señalado esto de manera simple y esquemática nos servirá para diferenciar luego los distintos ámbitos de acción de la sociedad civil.

Finalmente, resultaría largo y engorroso ingresar a la discusión acerca de qué grado de rendición de cuentas y de “responsabilización” es necesario para hablar propiamente de *accountability*. Pero sí es pertinente señalar que para hablar de *accountability* es necesario no solamente que existan los mecanismos legales o institucionales sino que estos funcionen de manera mínima y que los actores los acepten y hagan valer. Por lo tanto concurren aquí elementos institucionales y legales, así como elementos de cultura política.

Dicho esto, abandonemos las notas teóricas para discutir un poco acerca del papel de la sociedad civil en nuestros países frente a los retos del momento actual. Para nadie es un secreto que en América Latina, con mayor o menor intensidad según el país, atravesamos por momentos de crisis de los sistemas políticos que se moldearon a lo largo del siglo XX.

La desconfianza en los partidos y los políticos resulta generalizada; la desafección por la política aparece también por aquí y allá y el temor de quiebres en los régímenes democráticos está también presente de cuando en cuando. Somos conscientes de que hablar en conjunto de tantos países latinoamericanos es ciertamente simplificador.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

No obstante la arbitrariedad, las páginas internacionales de nuestros diarios nos muestran cierto sustrato común en nuestras agendas políticas que nos llevan a preguntarnos si, al margen de las peculiaridades de cada país, no hay en efecto una tarea común que enfrentar, que es una redefinición de la democracia y de la manera de hacerla vigente. Y aquí la pregunta que quisiera insertar es acerca del papel que puede jugar la sociedad civil frente a este reto.

A partir de la constatación de la crisis de los partidos políticos la primera tentación que surge es la de reemplazarlos con las organizaciones de la sociedad civil. Así, ahí donde los partidos han perdido legitimidad o casi han desaparecido, se ha buscado que las organizaciones sociales, las agrupaciones ciudadanas y otras instancias de participación asuman papeles tradicionalmente reservados a los partidos. Frente a esto los partidos se defienden, critican a la sociedad civil y en particular a las ONG's, y se generan antagonismos que pierden la perspectiva de lo que debería ser el papel de cada cual. Felizmente hay también extraordinarios ejemplos de acciones sinérgicas entre sociedad civil y sociedad política que conviene observar bien y valorar.

La democracia representativa parte de la evidencia de que no es posible hacer que todos participemos de las decisiones que se tienen que tomar día a día en nuestros estados. Para que la organización del poder funcione democráticamente es indispensable que unos sean elegidos para representar a todos en la toma de esas decisiones. Y la manera concebida para organizar el camino a que todos estemos representados es la existencia de partidos que interpreten, agreguen y canalicen las demandas materiales y simbólicas de los ciudadanos.

Sin duda, los mecanismos de la democracia representativa resultan insuficientes para que se exprese de la mejor manera la necesidad de presencia de la diversidad de nuestros pueblos. De ahí que se ha buscado enriquecer la democracia representativa con formas de participación directa o semi-directa que se han llamado también mecanismos de democracia

México

participativa. Pero nadie podría plantear con seriedad teórica que eso supone abandonar la democracia representativa o cambiar sus reglas básicas. Todo intento por enriquecer la democracia representativa con la participación de la gente en los ámbitos que lo permitan, debe ser bienvenido, pero para fortalecer la democracia representativa y sus reglas, no para minarla. Lamentablemente, una distorsión del sentido de este enriquecimiento puede terminar acabando con la democracia representativa misma y, dicho de otra manera, con la democracia a secas.

Por ello, puede decirse con énfasis que el mejor favor que puede hacer la sociedad civil a la democracia es no sustituir a la sociedad política sino colaborar con su mejor desempeño. Para ello es imprescindible fortalecer a los partidos políticos, promover que tengan mayor legitimidad, fomentar que sean espacios inclusivos, donde se tomen decisiones democráticamente y que sean transparentes con sus finanzas.

En esa dirección hay que buscar que nuestros países tengan leyes que promuevan nuevas prácticas partidarias. Y será necesario también vigilar el cumplimiento de dichas prácticas. Pero, repito, no para denunciar solamente el mal funcionamiento del sistema de partidos sino para acompañar un cambio que construya una nueva relación entre actores políticos y ciudadanos.

Frente a ese reto resulta pertinente recurrir al concepto de *accountability* al que hemos aludido. Si los representantes actúan como si hubieran recibido un cheque en blanco de sus electores y estos encuentran que no tienen mecanismos para tomar cuentas y hacer responsables a los elegidos por el manejo de la cosa pública, evidentemente se abre el espacio para el desencanto y la frustración.

¿De qué democracia hablamos si los poseedores del poder originario no pueden verse representados en el ejercicio del poder público pese a votar en elecciones y conformar teóricamente los órganos de gobierno? Por eso muchas veces

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

las elecciones terminan mostrando, en el único día en el que el poder regresa a la gente, votaciones que expresan sonoros llamados de atención a las clases políticas. En algunos de nuestros países se ha hablado de la venganza de los electores frente al *establishment* partidario.

Para que la democracia funcione, entonces, es necesario atender a esa indispensable rendición de cuentas. Tanto en su dimensión vertical –con la gente- como horizontal –entre los órganos estatales-. Y aquí la sociedad civil tiene una tarea muy importante. Que en buena cuenta viene ejerciendo en muchos países, pero que se podría hacer aun mejor.

Para un efectivo funcionamiento de la *accountability* vertical se requiere generar información, traducir la existente y promover mecanismos de transparencia al interior del Estado. Y esas son tareas que la sociedad civil puede plantearse y que, de hecho, ya realiza en muchos de nuestros países. Hoy la tecnología de Internet resulta extraordinaria aliada para estos fines. Tanto el Estado como las organizaciones de la sociedad civil pueden usar portales y boletines electrónicos que permiten transparentar el conjunto del manejo estatal y, en particular, el flujo económico. Si el Estado cuenta con portales de transparencia la labor de las organizaciones de sociedad civil consiste en vigilar con ayuda de técnicos el manejo estatal y traducir para los ciudadanos esa compleja información. Y si el Estado de cada país aún no cuenta con este mecanismo toca a las organizaciones de sociedad civil promover y exigir su implementación.

Otra tarea que ha emprendido la sociedad civil en distintos países de América Latina tiene relación con el acceso a la información pública y para ello se ha promovido leyes específicas para permitir que, cualquier ciudadano, pueda acceder sin expresión de causa a toda la información en poder de cualquier dependencia estatal. Y, aunque no siempre se cumple a cabalidad con lo que las nuevas normas han impuesto y hay intentos de aumentar más las excepciones, de todas

México

maneras este es un proceso muy interesante que ha abierto nuevos cauces a la *accountability* vertical.

Del lado de la *accountability* horizontal, la sociedad civil también tiene retos que cumplir. Aunque ésta se dé en el ámbito estatal, la *accountability* horizontal para funcionar requiere miradas desde fuera, la llamada vigilancia social, y de manera frecuente hasta la generación de información para que algunos organismos estatales controlen a otros. Es, además, tarea de las organizaciones de sociedad civil verificar que las reglas se cumplan y de no ser así hacer notar su incumplimiento.

Sin embargo, estos ejemplos de actuación de organizaciones de sociedad civil no siempre son bien vistos. Las primeras preguntas que lanzan políticos y funcionarios públicos son: ¿y a quién representan ustedes?, ¿quién los ha elegido?

Y la respuesta ineludible es que las organizaciones de la sociedad civil no han sido elegidas por nadie, ni representan a nadie. Tienen como única credencial su legitimidad. Por ello, la experiencia en América Latina muestra que no son más exitosas las organizaciones más grandes o con más recursos, sino aquéllas que construyen su propia legitimidad y a partir de ahí son capaces de participar e influir en la esfera pública.

Podemos analizar esto desde el campo que más conozco, las organizaciones dedicadas a la observación electoral y que hoy se agrupan en el Acuerdo de Lima. Al momento de iniciarse las transiciones de gobiernos dictatoriales o autoritarios a regímenes democráticos surgieron en diversos países movimientos de observación electoral. No partían de ninguna acreditación oficial ni recogían el mandato de nadie, pero fueron capaces de convocar a miles de ciudadanos voluntarios que fiscalizaron desde una perspectiva cívica la limpieza de las elecciones de sus países. Todos estos grupos recibieron ataques, más o menos duros, de quienes no querían una mirada ciudadana en el proceso. Sin embargo, su presencia resultó clave para la limpieza de los comicios y la opinión de estos movimientos cívicos fue siempre bien considerada.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Estas experiencias, que juntan la efectividad en el aporte al proceso político y la riqueza de fomentar la participación de miles de hombres y mujeres que dedican su tiempo y esfuerzo sin ninguna contraprestación económica, resultan particularmente valiosas para graficar cómo participación y democracia representativa pueden no ser fuerzas antitéticas sino complementarias.

Hoy, cuando en la mayoría de nuestros países tenemos organismos electorales confiables, la observación electoral nacional ha adquirido otro carácter. No es más la fiscalización de la actuación de la administración electoral, sino la oportunidad para un testimonio ciudadano sobre el proceso, que se complementa con acciones de información al ciudadano y de educación cívica de los electores. Dicho sea de paso, casi todos los grupos que se iniciaron con la observación electoral hoy tienen programas más amplios de fomento de la democracia y de vigilancia social.

Hay, pues, que romper ciertos mitos y prejuicios. Uno de los desafíos para la democracia, de esa nueva generación de que habla el título de este curso, es darle un nuevo lugar en la democracia representativa a aquellas organizaciones que no buscan competir por el poder político (ni reemplazar a los partidos), sino ser una voz, crítica muchas veces, pero sobre todo enriquecedora de la discusión pública. Así como es tarea de todos el promover cambios en los partidos políticos y en el sistema de partidos, debe ser también tarea de todos el lograr que la sociedad civil cumpla un papel de fortalecimiento de la democracia representativa y la gobernabilidad democrática.

Rafael Toribio

Buenos días. Mi exposición la voy a centrar fundamentalmente en el debate sobre la democracia y la participación política de la sociedad civil. Verán ustedes muchas similitudes con lo que Percy dijo porque, no solamente compartimos un poco la preocupación del tema,

México

sino que militamos en organizaciones similares; él en Perú y yo en República Dominicana. Incluso hemos tenido mucha colaboración por parte de Transparencia.

Quisiera empezar por la democracia, para después terminar con la participación política de la sociedad civil. Mis reflexiones van a fundamentarse en el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicado en el 2004. Lo que quisiera es primero establecer un hecho que debe ser positivamente evaluado, es que nunca antes como ahora ha habido tanta democracia -por lo menos formal- en América Latina.

Lo segundo es una lamentable realidad junto con este hecho positivo, es que esa democracia que se ha extendido en América Latina convive con niveles extremos de pobreza y de desigualdad social. Además, una gran preocupación, es que a pesar de haberse establecido y extendido, hay una crítica sistemática, un descontento, con las instituciones fundamentales de esa democracia, empezando precisamente por los partidos políticos. Los hallazgos más importantes de ese Informe que quiero compartir con ustedes, más o menos están sintetizados en lo que he dicho: más democracia pero con un gran cuestionamiento, especialmente con respecto a los partidos políticos.

En segundo lugar, resaltar que esa convivencia de la democracia con altos niveles de pobreza es algo particular de América Latina. Normalmente, en pobrezas extremas no hay regímenes democráticos; sin embargo, en América Latina hay regímenes democráticos conviviendo con pobreza extrema y siendo además la población menos equitativa del mundo. Nosotros somos los más desiguales de todo el mundo.

Quizá la explicación de que teniendo una democracia extendida haya ese gran descontento -y es algo que señala el Informe-, es porque nuestra democracia es fundamentalmente electoral. La democracia tiene tres dimensiones. La electoral, para elegir legítimamente las autoridades. La cívica, que

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

tiene que ver con derechos y libertades de los ciudadanos. La social y económica. Nuestros énfasis se han puesto fundamentalmente en lo electoral, que no es poca cosa. Es muy importante, pero eso no agota o no debe agotar la democracia y quizás el descontento no es con lo que tenemos sino con lo que nos falta.

Fundamentalmente, ese descontento tiene que ver con que esa democracia que estimamos y que hemos fortalecido en lo electoral, termina no resolviendo los problemas fundamentales de la ciudadanía, y la explicación de tener más democracia y más cuestionamiento es porque hay un déficit fundamental en lo social y en lo económico.

Somos fuertes para elegir nuestras autoridades, pero una vez en el poder, hay avances muy limitados en el estado de derecho y un gran déficit en lo que tiene que ver con la dimensión social y económica de la democracia. Ese es el gran dilema o la gran paradoja, que teniendo más democracia, hay un gran cuestionamiento. Dante Caputo, quien dirigió el equipo que hizo este Informe, dice que ese descontento no es con la democracia, sino en la democracia, para significar que no es que no se quiere la democracia, es que se quiere una democracia más eficiente, capaz de dar respuesta a su dimensión social y económica.

Creo que es importante señalar que ese descontento por la inefficiencia de la democracia es la gran amenaza que en este momento enfrentamos. No es igual a las amenazas anteriores de golpe de Estado; sino el desencanto, la apatía, la renuncia a la participación o la búsqueda de alternativas de nuevo populismo que den respuesta, o que pretendan dar respuesta, precisamente a lo que nuestra democracia electoral no está dando.

Por consiguiente, la democracia se enfrenta a unos cuantos desafíos de los cuales yo quisiera simplemente sintetizar que su mayor desafío ahora, aparte, como decía Percy, de ser más participativa sin tener que dejar de ser representativa,

México

es fundamentalmente dar respuesta al gran déficit social y económico de nuestra democracia, y para ello es necesario que los demócratas asumamos que los problemas sociales y económicos son desafíos fundamentales a la democracia. No al sistema económico, porque si la democracia no resuelve esos problemas, se va todo al traste y ese es el gran desafío en este momento.

Paso ahora a señalar algunos de los puntos que tengo aquí sobre la participación de la sociedad civil.

Primero, establecer algún tipo de vínculo entre sociedad civil, democracia y participación. Decir que la sociedad civil - tal como lo expresó Percy- no se concibe si no hay democracia, y eso es importante señalarlo. La democracia es el oxígeno de la sociedad civil, y la sociedad civil tiene un compromiso, incluso para su propia existencia. Mientras más democracia hay más espacio para la sociedad civil.

En los régimenes autoritarios no hay sociedad civil. No puede haber sociedad civil, y si existe, es una sociedad civil domesticada, que forma parte de la estructura del Estado o del gobierno. Por consiguiente, tenemos que fortalecer esa democracia que es vital para la sociedad civil. Esa democracia que debiera dar respuesta a estos problemas.

En el Informe se señala que debe sustituir su sujeto y ampliar su contenido. El sujeto de la democracia, por ser fundamentalmente electoral, es el elector, el ciudadano que vota. Pero si la democracia no debe consumirse en las elecciones, el sujeto debe ser el ciudadano que además de votar, de elegir democráticamente sus autoridades, tiene necesidades de estado de derecho y tiene necesidades de bienestar material y espiritual.

Quizá si centramos la democracia, no en el que elige, sino en el ciudadano, pudiéramos comprender las tres dimensiones vitales de la democracia, y entonces, eso conlleva a tener que ampliar su contenido desde lo electoral hasta lo social y lo económico.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Percy también habló de la participación. Simplemente señalo que el acto fundamental de la democracia -esa democracia electoral todavía con deficiencias pero muy importante- son las elecciones, en donde el ciudadano emite una opinión. Pero para que exista una democracia de calidad, empezando por el acto fundacional, tiene que haber un ejercicio de ciudadanía, tiene que existir el ciudadano. No el habitante de un país. Eso quiere decir que tenga pleno ejercicio de sus derechos y de sus libertades.

Si no es así, posiblemente el acto fundacional del proceso democrático tenga ciertas limitaciones. Yo me pregunto (con los niveles de escolaridad escasos que tenemos, con los niveles de pobreza y pobreza extrema, la desigualdad, la exclusión) ¿hasta qué punto esas son limitantes fuertes al ejercicio de la ciudadanía? Incluso al momento de emitir un voto, incluso en la participación que conlleva hasta la vigilancia y el control de las autoridades. Por eso, si no hay ciudadanía o hay una ciudadanía limitada, nuestra democracia tiene necesariamente que ser limitada.

Entro ahora a sociedad civil y participación política

Me place constatar que Percy y yo tenemos ideas muy parecidas, y que voy a tratar de expresar algunas reflexiones que pudieran ser polémicas. Realmente quisiera con ello provocar un debate en los grupos de trabajo.

Lo primero es que, ciertamente, la relación partidos políticos y sociedad civil, aunque ha mejorado, no deja todavía de ser muy conflictiva.

Hay un hecho: que la sociedad civil existe. Yo digo que los hechos no pueden ser negados, pueden ser interpretados, y que un actor con una vocación de participación en los asuntos públicos y políticos se ha ganado una cierta legitimidad, y eso lógicamente ha traído dificultades de relacionamiento con un actor, el partido político, que se entendía que era el actor casi exclusivo en el proceso político y en sus funciones que

México

debían de ser desempeñadas por ellos de manera exclusiva. Sin embargo, la sociedad civil, mediante sus organizaciones múltiples, de alguna manera participa y confronta con lo se atribuía a los partidos políticos con exclusividad.

Por eso creo que es muy importante la distinción que Percy adelantó entre partido político y sociedad política o partido político y sociedad civil. Particularmente en República Dominicana hemos hecho un gran esfuerzo por tratar de clarificarlo, buscando una especie de diferencia específica entre partido político y sociedad civil, para deslindar un poco los campos. Y hemos acuñado la frase de que, la diferencia específica entre partido político y sociedad civil, está relacionada con el poder político.

Decimos que mientras la vocación fundamental de los partidos políticos es gobernar, la vocación fundamental de la sociedad civil es que la gobiernen bien. Eso quiere decir que no disputa con los partidos políticos el poder que le da la facultad de administrar el Estado, pero sí tiene el derecho y el deber de exigir que el ejercicio de ese poder político se haga conforme al pacto político social original. Del soberano que comunica una facultad para que se ejerza el poder en función de su bienestar.

Entonces si así delimitamos, es posible que la tensión y la confrontación entre sociedad civil y partidos políticos se reduzcan, porque en vez de ser opuestos pudieran ser complementarios. Pudieran ser complementarios en una democracia que quiere ser más participativa.

Trato ahora un tema -como lo dijo Percy- sumamente conflictivo ¿Con base en qué la sociedad civil se presenta como un actor que critica, exige, demanda, formula?

Está la cuestión de la representatividad. En el sistema político nuestro la representatividad está dada por los votos que se cuentan, es decir, la expresión de la ciudadanía se refleja en una urna y ese es el criterio con que se cuestiona a la sociedad civil. ¿Quién lo eligió a usted? O por lo menos,

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

quien ha sido electo en las urnas tiene mayor representatividad y mayor calidad para intervenir. En el caso de Santo Domingo, un presidente que tuvimos decía que si la sociedad civil quiere participar y tomar decisiones, que vaya a las elecciones, que tome el poder y haga lo que quiera. Mientras tanto el poder le corresponde a los que ganan en las urnas.

Entonces, yo creo que es necesario buscar la razón y buscar esa legitimidad. Mi planteamiento es el siguiente: en la teoría de la representación lo que se le da a la autoridad electa es un mandato para tomar decisiones como si fuera tomada por el soberano. Lo que reivindica la sociedad civil no es tomar decisiones, es participar en el proceso de toma de decisiones. Es hacer conocer sus pareceres y que se le considere; no sustituir a las autoridades que jurídicamente o constitucionalmente están facultadas para tomar decisiones, sino que escuche el parecer de los distintos grupos sociales antes de tomar las decisiones. Si es así, si hay una diferencia clara entre quien toma decisiones y participa en el proceso, no es justo que se le exija a la sociedad civil el mismo criterio de representación que se le exige a los partidos políticos.

Yo creo que hay que buscar esa legitimidad con base en aportes. Con base en grupos de “significatividad”. Grupos que han demostrado un cierto aporte, que obtienen un reconocimiento. Ese es un tema árido que hay que trabajar. Pero yo creo que lo que tenemos que reivindicar es que no se nos puede medir como partidos políticos, porque si tratamos de diferenciarnos de los partidos políticos, yo creo que no es justo que nos exijan entonces el mismo criterio de representatividad para poder participar y hacer nuestros aportes.

Ahora quisiera exponerles las causas o las razones por las cuales, esa sociedad civil, que muchos dicen que no saben quién es, a quién representa, pero que en cada uno de nuestros países está presente, tiene auge o es un actor reconocido.

Yo creo que si uno reflexiona un poco, en el fondo, la sociedad civil ha logrado una cierta presencia, un cierto auge,

México

simplemente porque el sistema político tiene una laguna; es decir, algo ha pasado que los actores tradicionales han perdido una parte de la cancha y eso ha permitido que otro actor intervenga.

Desde mi punto de vista, con relación a los partidos políticos, está claramente establecido lo que en día de ayer se expresó: la pérdida de legitimidad de los partidos políticos, el clientelismo como forma de hacer política, el concepto patrimonial de los partidos políticos, ha reducido sus niveles de credibilidad, de legitimidad y de representación.

A los partidos políticos se les dificulta -por no decir se les imposibilita- poder representar la diversidad de la sociedad, de los intereses de la sociedad. Temas fundamentales para la sociedad hay que ponerlos en la agenda de los partidos políticos. El tema de género, el tema de lo ambientalmente responsable, no fueron temas de la agenda de los partidos sino de la sociedad civil. Entonces, los partidos políticos han perdido cierta capacidad de representación.

Algo que vale la pena considerar y hasta discutir es el hecho si esa famosa crisis que se habla de los partidos políticos es funcional o institucional. Yo me apunto a los que creen que es funcional, no institucional. Es decir, que lo está entredicho no son los partidos políticos, sino la forma deficiente que están desempeñando sus funciones. La diferencia es interesante, porque si es institucional tenemos que buscar sustituirlos; si es funcional, hay que buscar fortalecerlos y ayudarlos, que es lo que está haciendo CAPEL.

Con relación al Estado, también éste ha perdido. Por diferentes cuestiones o embates ideológicos. Por dificultades económicas. Pero lo cierto es que, las funciones tradicionales del Estado, se han redefinido tanto en su alcance, como en su contenido.

Hay muchos núcleos poblacionales que se sienten desamparados. En los que antes el Estado llegaba con

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

deficiencia pero ahora ni siquiera con deficiencia llega, y tiene entonces que asumir algún tipo de responsabilidad directa.

Pero aparte de esas deficiencias en esos dos actores fundamentales - partidos y Estado-, yo creo que también que hay un tránsito hacia una democracia más participativa. Sí, incluyendo instituciones de participación como la consulta. Esto también es una oportunidad para la participación de la sociedad civil. Mientras más participativa sea una democracia, hay más oportunidades, más posibilidades para la presencia y la participación de la sociedad civil.

Esta sociedad civil que uno reivindica, que tiene un papel importante en una democracia que quiere ser más participativa, que no se debe ver como opuesta a los partidos políticos sino complementaria, colaboradora del Estado en algunas de las ejecutorias de gobierno como son algunas políticas públicas, tiene mucha fortaleza y tiene sus grandes debilidades. La cuestión no es que los partidos son malos y la sociedad civil es buena. No. También la sociedad civil, junto a grandes fortalezas, tiene también enormes debilidades.

Una de sus fortalezas es la formulación de demandas de sectores que no se sienten representados por los partidos. Colocan nuevos temas en la agenda nacional que luego pasan a los partidos; como dije, alerta temprana sobre temas que no se están tratando de la forma debida.

También formula, además de demandas, algún tipo de propuesta. Ejerce auditoría social, con lo cual colabora y contribuye a la gobernabilidad y, a algo muy importante, que es la ciudadanización de la política, la recuperación de la política a nivel de la ciudadanía. Que la ciudadanía sienta la democracia como suya y que la política no sea algo privativo de los partidos, sino también de los ciudadanos.

Pero tiene grandes debilidades también, que tienen que ser superadas. Una es la dificultad interna de articulación. Cuando se habla de sociedad civil, cuando se quiere algún interlocutor

México

de la sociedad civil, aparecen demasiados; aunque hay ya redes territoriales o sectoriales que son formas de articulación.

A veces las propuestas responden a intereses particulares y lo que debe estar en juego son los intereses comunes.

Hay una debilidad que es la más patente: es la dependencia del financiamiento externo. Eso es un problema para el buen funcionamiento operativo de la sociedad civil, porque la presunción es -y muchas veces es realidad-, que la fuente de financiamiento condiciona las ejecutorias o por lo menos los objetivos.

Otra dificultad que tienen algunas organizaciones de la sociedad civil es que se presentan como alternativa a los partidos políticos. Eso ha dificultado, enormemente, la relación entre partidos y sociedad civil y el tema de la legitimidad para la participación, que ya es tema de discusión.

Concluyo exponiendo tres experiencias, a solicitud de los organizadores que querían que se presentara algunas experiencias de aporte desde la sociedad civil...

NOTA: (Falla de energía eléctrica)

En la organización en que milito, “Participación Ciudadana”, que hacemos desde hace ya muchos años observación electoral, con un alto grado de credibilidad y de colaboración estrecha con el Tribunal Electoral. Aquí hay magistrados del Tribunal Electoral que pueden certificar eso.

Es decir, “Participación Ciudadana” es una colaboradora en el proceso electoral dominicano. Desde hace mucho, del Tribunal Electoral. Incluso ahora, en estos momentos, los partidos políticos mayoritarios han recurrido a “Participación Ciudadana” para que le haga la observación de sus primarias internas, y la cosa ha funcionado bastante bien; porque el resultado no se hace público, sino que se le comunica a la dirigencia de los partidos las debilidades y las fortalezas, para que consoliden algunas y solucionen las otras.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Otra experiencia de la sociedad civil, es más bien una recomendación que hago a los miembros de la sociedad civil aquí presente. Formamos un “foro partidos políticos - sociedad civil” donde, periódicamente, cada seis semanas, nos reunimos. Lo que llamamos “representativos de la sociedad civil” con “representativos de los partidos políticos” analizamos temas del razonamiento entre ambos actores, partiendo de que somos complementarios, y ha dado bastantes resultados. Es decir, son reuniones donde no interviene la prensa, para que haya bastante libertad de decir las cosas, y hemos analizado asuntos muy internos de los partidos políticos, como es todo el proceso de primarias internas y las dificultades que se encontraron.

Finalmente, el programa que estoy coordinando, es un programa de formación de liderazgo y dirigencia política, para miembros de partidos políticos. La condición es que tiene que ser un militante de un partido político, y que sea presentado y recomendado por su organización política. La idea es que, mediante esta formación -que está dirigida a todos los partidos políticos reconocidos por el Tribunal Electoral-, se colabore con una nueva forma de entender y de hacer la política. Lo estamos presentando como una forma de colaborar con los partidos políticos desde la sociedad civil. No solamente criticamos, sino que ayudamos a su fortalecimiento.

Relatoría de los grupos de trabajo

Taller No. 3

Grupo No. 1: Delia Ferreira

La tarea de ayer fue difícil, la de hoy es complicadísima; porque la verdad es que la discusión en el grupo fue creciendo en riqueza y complejizándose cada vez más. Así que voy a tratar de hacer lo mejor posible.

Me parece que un punto claro que surgió en el grupo es la respuesta a ¿ustedes a quién representan? Yo debo aclarar que, además de mi posición académica o de trabajo en el sector

México

público, soy miembro del *Board* de “Poder Ciudadano”, o sea, que también tengo un sombrero de organización de la sociedad civil.

A esa pregunta, *¿ustedes a quién representan?*, me parece importante destacar que hubo un consenso en el sentido de decir que las organizaciones de la sociedad civil no representan, pero son legítimas en el proceso político.

¿Y cómo se legitiman?, y eso me parece que es muy interesante, marcaría algunas de las cosas que fueron surgiendo.

¿Cómo se legitiman estas organizaciones de la sociedad civil? El aporte, la conducta y la coherencia, eso contribuye a legitimarlas. La credibilidad de sus miembros, otro de los temas que surgió.

También la difusión de la información de lo que hacen y la claridad de sus objetivos, para que nadie se confunda en qué están buscando y qué están haciendo. Y me parece que los que estamos en la sociedad civil tenemos que tener claro que, por estas vías o con estas herramientas, podemos legitimar nuestra acción frente a la pregunta *¿y ustedes quién los votó o ustedes a quién representan?*

El tema más complicado y complejo me parece que es el de la relación con los partidos políticos.

En primer lugar, creo que quedó claro en el grupo, que las organizaciones de la sociedad civil no son apolíticas. La política no se identifica sólo con lo partidario, la política es mucho más que lo partidario.

Otro punto esencial para garantizar una relación clara entre organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, es la autonomía e independencia de esas organizaciones. Se habló de no prostituir las organizaciones; bien en función de los intereses que solventan sus actividades, bien en función del interés de algún partido político que pretende camuflarse detrás

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

de algunas organizaciones de la sociedad civil y nutrirse de su legitimidad social o de su prestigio social.

Es indispensable la colaboración de la sociedad civil con los partidos políticos, sin identificarse, pero trabajar con los partidos políticos. La dicotomía, el miedo, la tensión y la permanente puja entre partidos y organizaciones de la sociedad civil, que tiene que ver con el hecho de que este actor nuevo cumple mejor algunas de las funciones que tradicionalmente eran exclusivas de los partidos, ese recelo debe eliminarse. Se puede trabajar con ellos.

La relación y la línea de distinción. El marcar cuál es la diferenciación entre partido y organización de la sociedad civil, es un tema que depende del ecosistema político. Como mencionaba alguno de los participantes, depende del ambiente, de la cultura de cada país e incluso de las regulaciones que, en cada país, le reconocen a las organizaciones de la sociedad civil distintos grados de participación en el proceso político. Esa línea no es universal, esa línea cambia con el contexto.

Se mencionó también -y me parece a mí, es un tema muy problemático. -, el tema de que algunos movimientos, como los movimientos indígenas, participan reivindicando su posición de organizaciones de la sociedad civil, no ya en el exigir un buen gobierno -como nos decía Rafael en la presentación-, sino el de participar en la ejecución de las políticas públicas; en la participación de la gestión; y en muchos países, incluso en la actividad propiamente electoral, que era un ámbito reservado a los partidos políticos. Ese es un tema realmente digno de mayor reflexión.

El cambio del paradigma de democracia, de la representativa a una democracia más participativa, implica nuevos actores. Implica que nuevos actores van a tener participación distinta a la que tenían antes. Eso me parece que queda como tema de reflexión para todos nosotros en las jornadas y en lo que siga después.

México

Siguiendo la línea de los organizadores, me parece interesante mostrar experiencias positivas de lo que se puede hacer. Algunas de las muchas que surgieron en el panel. Por ejemplo, la actividad de “Participa” en Chile, con sus programas de educación cívica y monitoreo del financiamiento de las campañas.

La importancia que las organizaciones de la sociedad civil tienen, no sólo en democracia, sino también como demandantes de democracia. Cuando nuestros países no han disfrutado de la vigencia de las instituciones democráticas, muchas de las organizaciones de la sociedad civil que hoy están trabajando en actividad cívica, fueron quienes, durante las dictaduras, trabajaron para recomponer las instituciones democráticas.

Otra de las experiencias es la de “Poder Ciudadano” en Argentina, con el monitoreo del Congreso o “Congreso bajo la lupa”, el banco de datos sobre candidatos que también se ha replicado en otros países, el monitoreo al financiamiento de las campañas, la iniciativa popular.

Los movimientos en Ecuador de planificación participativa y presupuesto participativo; que existen también en otros países de la región.

La experiencia en Colombia de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en transparencia de las contrataciones públicas; eso también existe en otros países de la región.

En República Dominicana, Rafael trajo a colación el trabajo concreto de organizaciones de la sociedad civil como INSALUD o EDUCA, que colaboran con el gobierno en ejecución de tareas, en reclutamiento de personas que se hagan cargo de la tarea de autoridades de mesa durante la elección o en la formación de docentes en conjunto con las autoridades gubernamentales.

De manera tal que, hay una serie de actividades que puede realizar la sociedad civil, sin perder su independencia y su autonomía como un actor distinto de los procesos políticos.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Grupo No. 2: Fernando Giraldo

En primer lugar, algunas anotaciones sobre el concepto de democracia, pero sobre todo de sociedad civil. El segundo punto que voy a tocar es la relación entre los partidos y la sociedad civil. Evidentemente, este es un punto bien sensible y común. En tercer lugar la sociedad y la participación política y, rápidamente, algunas anotaciones con respecto a las preguntas.

Se insistió en que la democracia no sólo es formal, sino que debe ser real. Hay que trascender la primera a una democracia de ciudadanos y, para ello, es necesario insistir en la construcción de ciudadanía en nuestros pueblos. En este sentido, pues, hay que seguir profundizando la democratización, fundamentalmente de la sociedad.

Sobre el concepto de sociedad civil hubo un debate bien interesante y se insiste, por parte de algunos, en la necesidad de que el concepto no se mire en singular, sino más en plural. Un poco más concreto y menos abstracto, en la medida en que el término de sociedad civil incorpora incluso grupos de interés y de presión. La sociedad civil no es homogénea; está integrada por organizaciones muy heterogéneas, muy disímiles, y en la sociedad civil operan intereses muy distintos.

En otro sentido, recogiendo parte de lo que se comentaba en las conferencias, la sociedad civil se gana la representación y su propia ley. Esto a propósito de los reclamos de los partidos sobre su representación, con los que se encuentran con frecuencia los representantes o los llamados representantes de la sociedad civil.

Se señala por parte del grupo, que la sociedad civil no existe para competir con los partidos en sus funciones fundamentales; o sea, no existe para competir por el poder político, y por tanto contribuye, entre otras cosas, justamente al mejoramiento de los partidos políticos y de sus funciones y objetivos básicos.

México

Se señala también que la llamada sociedad civil no puede abrogarse, digámoslo así, la representación en abstracto y *per se* en toda la sociedad. Con frecuencia, en algunos casos, la llamada sociedad civil utiliza esto un poco como trampolín para intereses de orden político.

En síntesis, sobre este primer punto, cuando hablemos de organizaciones, hablemos más de organizaciones de la sociedad civil y no de la sociedad civil en general.

Sobre el tema de las relaciones entre los partidos y la sociedad civil, en primer lugar, se dice que la relación entre ellos reposa fundamentalmente en la dimensión de la elección de gobiernos y en la función de la gobernabilidad.

En segundo lugar, la sociedad civil o las organizaciones de ella, deben actuar en la ayuda con los partidos y, a la vez, en la competencia en algunos elementos con ellos de una manera positiva; o sea, de ayuda en unas cosas y pueden ser competitivas en otras. No se compite por gobernar, evidentemente; su gestión es fundamentalmente -como también se señalaba en las ponencias esta mañana- para que se gobierne bien.

Hay que evitar a toda costa una odiosa división entre los partidos y lo que se llama la sociedad civil. También evitar a toda costa que se mantenga ese conflicto en la sociedad civil que pretende reemplazar los partidos o descalificarlos, y a los partidos que mantienen una actitud defensiva y casi que inmodificable en ocasiones, con respecto a las organizaciones de la sociedad civil. De todas maneras, es bueno tener presente que, de alguna manera, existe una dependencia entre los partidos y otros actores, y que los partidos siguen siendo el elemento principal de confluencia política de otros actores, para la lucha política por el desarrollo, estabilización y legitimidad democrática.

No se le puede exigir a las organizaciones de la sociedad civil que actúen o se comporten de la misma manera en temas relativos a la democratización o a la institucionalización; porque

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

se trata de actores con formas de estructura organizativa muy distinta a la de los partidos.

Digamos que existe ahí entonces, en general, un debate sobre la utilización que se ha hecho, a veces, de la sociedad civil para participar en la lucha partidista para conquistar el gobierno y quizás por eso a veces crea confusión.

Sobre el tercer punto de sociedad civil y participación política, algunos señalaban que no se ha definido muy claramente el papel de los partidos y la sociedad civil en los procesos electorales. Que valdría la pena definir con más claridad, en la misma legislación, en algunos de nuestros países, el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la lucha política cotidiana, diaria. Entender que la participación política es libre y voluntaria, como se insinuó en las ponencias; que no se trata de una movilización política inducida indebidamente u obligada.

Elevar los niveles de la legitimidad de la sociedad civil es una tarea que se remarcó. Algunas experiencias nacionales reflejan un mayor dinamismo en temas específicos, como el de los derechos humanos o lo ambiental. Pero en otros casos esa dinámica ha incluso cedido -digámoslo así-, ha perdido cierto peso. Las organizaciones electorales deben promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil. La observación electoral es una de las experiencias, pero no es la única; quizás tampoco es la más importante.

Sobre las preguntas, muy rápidamente señaló esto: sobre la primera pregunta se responde que las organizaciones de la sociedad civil sí propician la participación ciudadana. Quizás el nivel que ha alcanzado es insuficiente y faltan muchos recursos para promover esa actividad.

Sobre la segunda pregunta, hay necesidad de campañas de educación, insistiendo en cuáles son los derechos de los ciudadanos y no solamente el derecho al voto. Uno de los roles de las organizaciones de la sociedad civil es democratizar a la

México

sociedad. Una labor de ella es lograr que los jóvenes participen en política y ayudar a politizar la sociedad.

Sobre la tercera pregunta, un desafío es superar esa mecánica de división entre la sociedad civil y los partidos. Educar en el ejemplo, promoviendo la acción con ética civil y aprender a construir alianzas con el Estado en acciones como en la educación en valores políticos.

Finalmente, sobre la cuarta pregunta, se responde básicamente diciendo que es la necesidad de articular las organizaciones de la sociedad civil para la observación electoral y desarrollar un trabajo común con los partidos.

Grupo No. 3: María de los Ángeles Fernández

Voy a tratar de ser lo más fiel posible a todo lo que debatimos en el grupo. Voy a dividir mi intervención en dos áreas. En primer lugar, una serie de consideraciones generales; algunas de tipo más conceptual, pero también constataciones de tipo más empírico. En segundo lugar, una serie de propuestas. Las propuestas las divido en tres grandes bloques; un criterio como de orientación estratégica, algunos objetivos que deberíamos impulsar, y un catálogo o medidas concretas, algunas de las cuales ya se han dicho aquí, y “cuando el río suena, piedras trae”. Si se repiten varias veces estas mismas medidas, es que por ahí va una fórmula de una vía de salida.

Con relación a las consideraciones generales que nos surgieron en el grupo cuando hablamos de sociedad civil y participación política, se dijo ahí que esto nos lleva directamente a la tensión que se produce -conceptualmente, pero también en la práctica- entre representación y participación en el contexto latinoamericano.

Reconocemos que se han hecho esfuerzos invalables en todo lo que tiene que ver con la institucionalización de la democracia electoral o la democracia de tipo más representativo. Pero ya nos hemos dado cuenta de que las

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

elecciones no bastan; los estudios hablan por sí solos y también las demandas de los ciudadanos. Las elecciones son una condición necesaria pero no suficiente, y hay que impulsar mecanismos que integren y posibiliten la participación.

Se dijo en el grupo que -en términos bien pedagógicos- tendríamos que ver esto como una línea, un continuo, no con una perspectiva excluyente. Por supuesto habrá países que en esta línea continua -a lo mejor- estén más cerca de lograr altos niveles de democracia representativa, pero tienen que avanzar mucho más a la democracia participativa y viceversa.

En segundo lugar, tenemos que reconocer que nuestras sociedades latinoamericanas cada vez son más diversas. No solamente masificadas, sino diversas y plurales; donde florecen diversos intereses de tipo más tradicional, pero también intereses quizás más cercanos a sociedades posmaterialistas, y que muchas veces los movimientos sociales han sido un canal muy importante para visibilizar estas demandas emergentes que, a veces, los partidos políticos -tenemos que reconocerlo- hidalgamente no han tenido la capacidad de ver a tiempo.

Muchas veces los movimientos sociales y los grupos organizados en la sociedad civil han supuesto mayores niveles de democracia representativa, coadyuvando y colaborando en visibilizar estas demandas emergentes.

En tercer lugar, veíamos lo que han visto las personas que me han precedido representando a sus grupos. Hay muchos problemas y tensiones en estas distintas maneras de organizar los intereses. Vemos en América Latina, por todas partes, que entre los partidos políticos y los grupos de la sociedad civil se producen súperposiciones. Se decía ahí que de repente hay partidos políticos que se camuflan tras ONG's. Se percibe por unos y otros. Particularmente, los partidos políticos perciben que los grupos de la sociedad civil quieren usurpar sus funciones. Ya hemos constatado hasta la saciedad que se genera entre ambos mundos niveles muy altos de sospecha, sobre todo acerca del financiamiento, el origen del financiamiento, qué

México

motivaciones estarían detrás del financiamiento que permiten el desarrollo de grupos de la sociedad civil.

Se habló de que en algunos contextos, hay una suerte de desnaturalización de las funciones de ambos grupos. Que no hay interactuación, y lo más grave, nos hemos instalado en una visión maniquea en donde, los partidos políticos, son los malos de la película. Los buenos, son los representantes de la sociedad civil. Los representantes de la sociedad en muchos casos, aparecen -no solamente en la literatura, sino en muchos discursos- como los representantes de una fuente llena de virtudes salvadoras de la democracia. Por tanto, ahí hay una brecha evidente que tenemos que tratar de salvar.

En tercer lugar, se decía que es muy preocupante que algunos grupos, en su afán de democratizar más la sociedad, tienen comportamientos que son antisistema político. Se constataba en algunos países de la región, particularmente del área andina, que hay grupos que tienen un brazo político y un brazo social, y eso es preocupante.

Bien, pasando al área de las propuestas, el gran criterio ordenador de nuestras propuestas es la complementariedad, como ya nos invitaban en la mañana los expositores.

Los objetivos que quisiéramos lograr propugnando la complementariedad entre el trabajo de los partidos políticos y los grupos de la sociedad civil son generar vínculos de conocimiento mutuo y más cooperación entre ambos sectores. Mediante programas de formación y con formación de políticas públicas. Que haya más debate entre ambos mundos.

Tratar de contribuir a establecer una división clara del trabajo para cada uno de los actores. Decía alguien en el grupo: “hay espacio para todos”. Bajo el sol todos podemos cumplir una función. Aquí quiero hacer una conexión con lo que dijo Delia. El tema de que en algunos contextos hay grupos de la sociedad civil o movimientos sociales que tratan -a lo mejor- de cumplir funciones que tradicionalmente han sido asignadas a los partidos políticos, como, por ejemplo, estructurar la

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

competencia electoral o formar gobierno. Bueno, esto es un campanazo, un aviso a que los partidos políticos sean más inclusivos y que incorporen las demandas de las mujeres, de los jóvenes, de los grupos étnicos, de los discapacitados. En la medida que los partidos no se abran, obviamente se van a buscar otras fórmulas por fuera.

Se decía además que era muy importante que se generaran las condiciones apropiadas, condiciones mínimas para que, las personas se sientan llamadas a participar, teniendo presente que la participación es espontánea. Pero esta generación de condiciones, no solamente van por generación de condiciones de tipo material, sino también de tipo legal, salvaguarda de derechos de todo tipo.

Hay una demanda evidente de esto y todos los estudios lo plantean: no quedarnos solamente satisfechos con la legitimidad democrática que habla de la legitimidad de origen y de la legitimidad simbólica, sino también una legitimidad de procedimiento y legitimidad de resultados, densificar la democracia.

Con relación a medidas concretas que podríamos impulsar, se habló también en nuestro grupo del caso de los presupuestos participativos. Del uso de Internet para estos efectos. Se expuso el caso de Porto Alegre. El caso de experiencias que se están llevando a cabo en Villa Salvador. Mesas de diálogo y comisiones *ad hoc*, plebiscitos comunales, etcétera.

Grupo No. 4: Álvaro Ártiga

Recojo de la discusión de nuestro grupo, siete grandes temas. Intentamos al principio ir según las preguntas que estaban en la guía, pero para simplificarlo un poco yo creo que se pueden señalar siete grandes temas. Algunos ya se mencionaron, no voy a insistir en ellos.

Empezamos calentando en el grupo con el reconocimiento de las experiencias de participación ciudadana o de

México

organizaciones de la sociedad civil. Algunas experiencias que vienen por el lado de los mismos partidos. Partidos que se abren a candidaturas de organizaciones de la sociedad civil. O experiencias que vienen de mecanismos institucionalizados ya, como iniciativas populares, consejos sociales o los presupuestos participativos.

Es decir, ya hay diversidad de experiencias en distintos países.

Al igual que ayer, la mayor parte de la discusión es esta tensión en la relación partidos - organizaciones de la sociedad civil. Alguno lo dijo: "ya es una relación como de amor y odio".

En algunos casos los que fundan organizaciones son miembros de partidos, simplemente han cambiado de cancha, digámoslo así.

En algunas otras ocasiones las organizaciones de la sociedad civil o algunas organizaciones no gubernamentales (a algunos no les gusta que se les identifique de cualquiera de las dos formas) terminan siendo utilizadas por los partidos como mecanismos para hacer llegar fondos al partido político. Este tema de la instrumentalización de las organizaciones de la sociedad civil o de la prostitución -como dijo Delia- salió varias veces. Salió, y junto con esto, todo el tema de la ética que debe haber en todo este marco de la participación ciudadana.

En estas relaciones, por supuesto, hay el problema de la legitimidad política de las organizaciones. No voy a insistir porque lo han mencionado ya, pero evidentemente se constituye en un facilitador o en algo que se convierte en un obstáculo para el diálogo entre partidos y organizaciones de la sociedad civil.

Es importante -en esto se abundó mucho en el grupo- mantener como una separación, una distinción de tareas, una división de tareas. Es decir, como que la clave de todo esto consistiese en que los partidos están para acceder al poder, digamos, y que las organizaciones de la sociedad civil están

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

para influir. Pareciera que el problema se presenta cuando, desde la organización de la sociedad civil, se pretende acceder al poder, sin pasar por toda la experiencia, por toda la carrera que hay que hacer dentro de un partido. Incluso se dijo: “bueno, eso no se vale porque es como utilizar otra vía para llegar al poder que no son los partidos”.

Este fue un tema que se abundó mucho, se señalaron algunos riesgos en la promoción de las organizaciones de la sociedad civil, como el de la corporativización y que esto atentara contra la democracia. Que cada grupo empieza a tener su propia organización y de esa manera hace valer sus intereses perdiendo, digamos, la visión más global del asunto.

Hubo otro tema interesante. No se abordó mucho, pero sí se mencionó en un par de ocasiones. Es la ética; esto de la doble moral que a veces aparece. No sólo que las organizaciones de la sociedad civil se hagan aparecer como la buena de la película y los partidos como los malos, sino el tema de hasta dónde están dispuestas las organizaciones de la sociedad civil a ser transparentes, a poner en práctica todo aquello que le exigen a los partidos.

Dos cosas más. Para profundizar la participación ciudadana se insistió, por una parte, en el papel que pueden jugar aquí las organizaciones de la sociedad civil. En términos de la formación, de la capacitación, de la difusión, información, de la promoción de una cultura participativa. Es esto un terreno propio -se dijo- para estas organizaciones. Podrían contribuir a contrarrestar la apatía hacia la política.

Además se mencionó que es necesario disminuir la desconfianza que algunas organizaciones de la sociedad civil pueden tener hacia la política y los partidos. En general, se trata de un problema de educación donde no sólo estarán las organizaciones de la sociedad civil, sino también otras instituciones estatales, los partidos, las familias -se dijo-. Este es un problema que en muchos países se reconoce que sí, que hay organizaciones, que hay esta abundancia, pero que

México

muchas personas realmente no quieren saber nada de política. Su participación, el nivel de asociacionismo que hay en países de América Latina es muy bajo y, por supuesto, entonces, al final terminan siendo tal vez unos pequeños grupos los que hacen la bulla.

Una cosa más. Se dijo en el grupo que había que reconocer el papel que las organizaciones de la sociedad civil están teniendo en la promoción de una cultura participativa. Hay que reconocer que son organizaciones que cumplen una función de integración social que, por lo tanto, había que buscar la cooperación entre estas organizaciones, los partidos y los políticos.

Fin de la primera sesión Segundo día del curso

Segunda sesión / segundo día: “Los medios de Comunicación en la Democracia Actual”

Un diálogo con Juan Bolívar Díaz y Raymundo Riva Palacio

Consejera Electoral Luisa Alejandra Latapí

Nos acompaña de República Dominicana Juan Bolívar Díaz, y de México Raymundo Riva Palacio. Ambos comparten no solamente una muy exitosa carrera dentro del periodismo, sino a lo largo de esta carrera periodística han estado o están incluso insertos en decisiones que ya tienen que ver con el funcionamiento cotidiano de los medios; es decir, no solamente han sido y son trabajadores de la información, sino de las empresas que se dedican a la información, y este perfil yo creo que es lo que nos permitirá también contrastar estas dos visiones dentro de un mismo ejercicio profesional, que enriquecerá la tarde de hoy.

Como ustedes verán, incluso el formato de la mesa varía, porque más que dos conferencias magistrales, lo que queremos es tener una conversación que comparta las experiencias de cada uno de estos personajes que hoy nos acompañan.

Yo quisiera plantear un primer tema a cada uno de ustedes, dando ya la palabra.

Yo no sé si de veras podemos hablar de manera generalizada de medios de comunicación. No solamente de medios de comunicación así en grande, sino de medios de comunicación en la región latinoamericana.

Juan Bolívar Díaz

Evidentemente que hay todo un sistema de comunicación en la región latinoamericana. Pero un sistema que se ha caracterizado en los últimos años por un proceso de concentración muy grande, como ha ocurrido a nivel universal

México

también porque el fenómeno es universal, y esa concentración, ya de por sí es negadora de la democracia y de la participación. Es igualito que la concentración de la tierra o la concentración del ingreso, que no tiene nada de democráticos, y en América Latina es una realidad.

El sistema pasó por un cambio fundamental, que es que durante décadas, en América Latina, los periodistas, el periodismo y la comunicación estuvieron confrontando a las dictaduras. Tratando de respirar y abrirse algún espacio de ejercicio de la crítica. En tanto medios, eran receptores de la inconformidad de la sociedad, y por lo tanto, estaban en la acera de enfrente de las dictaduras y de los gobiernos autocráticos.

Pero una vez que pasamos de la etapa dictatorial, militar, autocrática en América Latina, y entramos en la democracia, en el proceso de formalización democrática, ese periodismo y sus intereses se han desplazado para otro lado. Ahora, a mi juicio, ya el enemigo fundamental de la libertad de expresión no es el Estado en América Latina, sino que son el sistema de propiedad de las empresas y el sistema de sustento de las mismas. En una etapa en que la tecnología se multiplicó y se renovó tantas veces, hizo prohibitiva la financiación exitosa de las empresas, salvo los grandes capitales, cada vez más concentrado, incluso, en el capital financiero.

Mientras se producía el cambio en las empresas, los estados formalizaron el ejercicio democrático. Han auspiciado leyes de transparencia de la información en muchos países. Pero los medios no se han democratizado. No ofician esa transparencia tampoco en su interior, e incluso cuestionan hasta reivindicaciones de los lectores, en el caso de los periódicos, como el derecho de réplica.

La Sociedad Interamericana de Prensa sigue sosteniendo que la mejor regulación o norma o ley sobre la comunicación y la libertad de expresión es la que no se escribe, la que no

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

existe, o sea que en tanto cada uno, “el que tenga más saliva que coma más hojaldre”.

Raymundo Riva Palacio

Yo creo que los procesos no han sido homogéneos en ninguna parte del mundo. Tenemos casos como el chileno, donde el principal periódico de Chile, y hoy la principal corporación de medios, “El Mercurio”, no solamente era absolutamente pro dictadura, sino inclusive participó con financiamiento de la CIA en el derrocamiento, o más bien, en la desestabilización del gobierno de Salvador Allende, y luego jugó un papel muy importante en el proceso de transición, por ser el periódico de las élites. Los procesos de transición no son radicales, y fue acompañando este proceso y se fue reinventando a sí mismo.

Tenemos también casos como el de Argentina, que son los casos de dictaduras paradigmáticas. El periódico “Clarín”, era un periódico crítico y con bastante información interna del gobierno. Hoy vemos que los dueños del “Clarín” eran activos importantes de la dictadura a la cual criticaban. En un periodo de 25 años son ahora los sostenedores del gobierno de Kischner.

Tenemos también fenómenos distintos a los casos concentradores de medios como el Clarín (que tiene como el 70 por ciento del mercado a través de todo su sistema multimedia) y el Mercurio (que tiene más del 75 por ciento). Sistemas, si no dictatoriales, sí sistemas muy rígidos, militaristas, como El Salvador.

La radio salvadoreña fue espectacular en los tiempos de la guerra. Muy libre, muy activa, muy dinámica y muy informativa, desafiando inclusive a los poderes fácticos.

Pero creo que podríamos seguir evaluando los medios y sí podríamos hacer una primera crítica, que tú de alguna manera lo mencionas. Que en todos estos procesos de transición

México

democrática, las instituciones menos democráticas son los medios y que los medios pasaron de estas relaciones ocultas o a veces muy evidentes -como el caso de México-, con el poder político, con el gobierno en turno, a ser piezas instrumentales del poder económico. Digamos esto en una primera reflexión sobre medios.

Pero no bastaría hablar sobre medios en un proceso de transición o consolidación democrática, si nos abocamos únicamente a los medios como lo que conocemos, que son los viejos medios, los medios tradicionales. Porque derivado de este fenómeno en donde el poder económico ya empieza a señalar cuál es la agenda de información, hay también fenómenos colaterales y derivados, que es lo que se les llama los nuevos medios. Ya no los tradicionales que están reemplazando aceleradamente a los viejos medios tradicionales, en donde incluyo a la televisión, y están generando otro tipo de patrones de comportamiento social, político.

Otro tipo de conductas sociopolíticas, fragmentación de los mercados, disminución de contenidos, generación de otro tipo de salidas por la vía de medios electrónicos donde ya los ciudadanos son nómadas. Quieren la información en determinado momento, a la hora que quieren, lo que desean, ya tienen que acudir los medios de comunicación con un afán de supervivencia a tratar de llegar a esos mercados y no tiene nada que ver con construcción de una cultura política, sino por el contrario, va mucho en el sentido de la destrucción de todo lo que es la política como actualmente la conocemos.

Me pregunto si la reflexión sería cómo en los medios hay que reinventar y reimaginar lo que es la comunicación. Cuando digo reinventarse, lo que hablo realmente es del presente. Porque es presente la crisis que hay en el mundo. No nada más en la región o en México. Y supone además la reinención de los propios sistemas políticos, para ver de qué manera no quedan más marginados de como hoy en día ya se encuentran desplazados de la esfera pública.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Juan Bolívar Díaz

Ese nuevo escenario, Raimundo, se produce también como consecuencia de la etapa que vivimos de la concentración de los medios, que no es tan nueva. Es más nueva en algunos países. Por ejemplo, en la República Dominicana es un fenómeno de los últimos 12 ó 15 años, pero yo recuerdo que cuando yo estudiaba en México entonces ya aquí había una cadena de 38 diarios y una sola cadena de televisión.

Es decir, que estamos hablando de hace cuatro décadas. El fenómeno es muy viejo. Pero si uno quiere visualizar lo que la concentración significa, nada más tenemos que irnos a Italia y al fenómeno del imperio Berlusconi, que estaba en estos días, precisamente, en el centro del candelero.

Berlusconi se supone que controla el 60 por ciento de los medios de comunicación de Italia, de todo el aparato televisivo, radiofónico, periódicos, revistas, de publicaciones de toda la naturaleza, de impresión de discos, de “Software”, de todo lo de la comunicación contemporánea. Era un candidato presidencial en el ejercicio de presidente, por cierto, por segunda vez, y ese aparato de comunicaciones, pues, estaba al servicio de eso.

En América Latina, durante mucho tiempo se creía que los medios eran un aspecto, eran un engranaje industrial de una industria que producía recursos. Muchos canales de televisión y cadenas han sido muy rentables y algunos periódicos no tanto. Pero hace un tiempo que esos medios se convirtieron en un instrumento político para promover a sus propios dueños o para ello instaurar los presidentes. Eso tiene que ver con toda la desinstitucionalización en nuestra sociedad, con el tráfico, con la corrupción, con los negocios, con las oportunidades de privilegio, con las evasiones fiscales de las grandes empresas y los grandes capitales, las grandes industrias y todo eso es la negación de la democracia.

En estos últimos años, en muchos países de América Latina eso ha hecho crisis. En el caso dominicano hizo crisis de tal

México

manera que involucró una gran crisis económica del país. Hundió la economía nacional en el 2003.

Raymundo Riva Palacio

La concentración no controla nada más medios de comunicación, sino el entretenimiento. Controlan absolutamente todo. Yo creo que un caso muy interesante es el de la “Corporación Disney”. Tiene una cadena de televisión que es una de las grandes en Estados Unidos. Tiene todo un sistema de entretenimiento que incluye comercialización, distribución, *casting*, revistas, Internet; toda una gama que ha provocado ya inestabilidad, inclusive no deseada o no prevista en algunos países.

El gobierno chino tuvo que inventar una historieta cómica con sus héroes nacionales, porque “Mickey Mouse” se estaba convirtiendo -como en el caso mexicano- en el personaje más conocido de los niños. Es decir, este fenómeno que tiene que ver con la economía, sí puede determinar en algún momento el cambio en una conducta política y sí cambia patrones de comportamiento.

No hay en el segundo nivel de concentración -que es a donde quiero llegar- de conglomerados, de propiedad, una visión meramente económica.

En el segundo nivel de medios con concentración, pues, nosotros sí tenemos aquí una joya de la corona, que es Televisa, que esa es la que tú conociste que dominaba todo el mercado. Tenemos dos televisoras aquí. Televisa tiene siete de cada diez televidentes. Televisión Azteca tiene dos de esos diez y el resto de las televisoras se tienen que repartir uno. Tenemos seis grupos de medios electrónicos que dominan el país.

¿Y qué es lo que hacen políticamente? Pues doblegan a los candidatos presidenciales. Deciden qué es lo importante, qué no es lo importante, en qué momento en función de sus *rating* van a decidir cuál es la programación. Como ayer, tuvimos un

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

evento importante en planes de construcción de una cultura democrática y, para la principal cadena de televisión, era mucho más importante pasar su programa deportivo. Porque es más importante el fútbol que la política. Y tenemos también a los tres principales candidatos presidenciales doblegados y sumisos frente a los medios electrónicos, porque de otra manera no encontrarán ellos posibilidad.

Juan Bolívar Díaz

Es decir, San Juan tiene incluidos unos poderes tan grandes que no hay quien lo desafíe en el sistema político. No hay partido político ni candidato presidencial. Ni siquiera se tocan esos temas. Eso no existe en la nomenclatura de nuestros países, con agravantes.

En los últimos años el liberalismo, el neoliberalismo y la globalización han tenido una incidencia muy grande en el manejo de los medios de comunicación.

En Europa se cayeron todas las normativas que regulaban el uso de las frecuencias de radio y televisión. En Estados Unidos, en el 2004, justamente el año en que “Washington Post” y el “New York Times” tenían que autocriticarse, confesar que se habían convertido en ecos, en propagandistas de una guerra, porque el gobierno de su país escogió ese camino, en ese mismo año, la Suprema Corte estaba dictando una sentencia que rompía una tradición o una regulación que impedía que los periódicos fueran poseedores, al mismo tiempo, en el mismo lugar, de cadena de radio y de cadena de televisión. Entonces, se rompió esa normativa. Han desaparecido esas normativas, y en la radio y en la televisión el Estado tiene una responsabilidad. Se supone que son bienes limitados. Son tan limitados que sólo el Estado puede autorizar su usufructo.

Entonces, yo no puedo entender cómo en la República Dominicana podía haber un grupo financiero que tuviera 76 emisoras de radio, ocho canales de televisión. Yo entiendo que tuviera cuatro diarios. Sí, porque todos tenemos derecho

México

a poner un diario, nada más hay que comprar uno. Digo “nada más” en términos teóricos ¿verdad?

El sistema de financiamiento tiene vínculo con ello, primero la competencia, la capacidad de competir del que tiene menos capital en una tecnología que se renueva con tanta frecuencia. En segundo lugar, la publicidad. Si los grandes capitales están vinculados a los grandes anunciantes y usted es contestatario y trae un equipo de periodistas a investigar y a denunciar corrupción pública y privada -porque también es privada la corrupción-, entonces, en consecuencia, usted no va a tener anuncios y usted va a quebrar.

Consejera Electoral Luisa Alejandra Latapí

Entonces habrá que ver no solamente las historias de cada país. No podemos hablar de la región como un solo fenómeno histórico en una evolución lineal y sistemática, ni tampoco de medios de comunicación, en donde no es lo mismo la prensa escrita diaria de la prensa escrita semanal, mucho menos la prensa escrita vía electrónica, las páginas de Internet, y ya no hablemos de los medios electrónicos.

También me parece que no podríamos, entonces, concluir que hay un paralelismo, sino al contrario, entre la evolución de la democracia política en la región y lo que ha ido sucediendo con los medios cuando la fuente de control sobre los contenidos de los mismos medios se ha ido moviendo.

Yo plantearía dos líneas de reflexión, que además ya se han ido tocando.

Por un lado, entonces, hay o no hay una comprensión sobre la propia evolución de la cultura política de las sociedades, por parte de los medios, en términos de ser un proveedor de información o de satisfactores; y si hay esa atención a la evolución de las sociedades o no. Y por otro lado, estas decisiones que, como ya se plantea aquí, acaban siendo más de negocios que decisiones de carácter político, cómo eso afecta

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

en su trabajo de día a día; no solamente como trabajadores de la información, sino en decisiones que tienen que ver ya con las respectivas empresas, como un siguiente tema de reflexión.

Raymundo Riva Palacio

Bueno, aquí durante muchísimos años, yo diría unos 30 años, se luchó fuertemente por la libertad de prensa. ¿Qué conquistamos? La libertad de empresa. Y nos fuimos de la búsqueda de la libertad de prensa y en algún lugar nos desviamos, y lo que alcanzamos fue la libertad de empresa. ¿Qué es lo que esto significa? Estoy hablando de una reflexión sobre el papel de los medios e incorporar cuál es la responsabilidad social, sin que esto signifique afectar los intereses empresariales.

Sí podría yo argumentar de manera muy amplia -aunque no lo voy a hacer en este momento-, cómo se claudicó la responsabilidad social y se transfirieron simplemente controles de decisión, no sobre qué se publique, pero sí sobre qué **no** se publique. Voy a dar unos casos.

Hay una empresa de telecomunicaciones aquí, que es el anunciente número 12 de todos los anunciantes en México. Los 11 anunciantes previos están en la industria de la alimentación –fundamentalmente- y en la industria de las medicinas. Si el dueño o el principal accionista de esta empresa es criticado o es señalado -por cierto el sector de telecomunicaciones creció en el 2004 54 por ciento del año previo-, amenazan con retirar sus pautas de publicidad o, como acaba de suceder con un libro que se llama “Méjico” que hoy se presenta oficialmente, donde simplemente decidieron retirarlo, guardarlo y retirarlo de los anaquellos en una de las tiendas de esta empresa de telecomunicaciones.

Los compraron y los guardaron en bodega. ¿Por qué? Porque simplemente hay algunas referencias que no son positivas para el principal accionista de esta empresa.

México

Hubo una televisora que también está metida en varias empresas; en un periódico se dio una cobertura sobre unas irregularidades financieras en otra empresa del mismo *holding*, entonces retiró toda su publicidad de ese medio.

Otro caso. Una constructora porque no le gustó que un medio estuviera reproduciendo y documentando que las casas que construye se estaban cayendo, también retiró la publicidad, y claro aquí entra el enorme choque entre los departamentos de editorial y de publicidad.

Juan Bolívar Díaz

Yo te voy agregar un caso, un ejemplo. El caso dominicano no es la publicidad, sino la solidaridad gremial entre propietarios de medios.

El caso del “Listín diario”, que es el principal periódico del país desde hace muchos años y que fue parte de la quiebra del “Bank Inter” y de todo el escándalo.

“Bank Inter” era un banco que registraba 26 mil millones de pesos de capital unos meses antes de la quiebra. En realidad eran tres bancos en uno. Había dos clandestinos y cuando la burbuja explotó resultó que no eran 26 mil millones que tenía de ahorrantes, sino 81 mil millones. El Estado tuvo que salir al mercado a cubrir ese dinero y hundió la economía del país. Para que tengan una idea, el presupuesto de la nación de ese año era de 82 mil millones, y la quiebra de un solo banco fue de 81 mil millones. Debe ser el único caso en el mundo donde un banco quebró por un monto equivalente al del presupuesto de esa nación.

Los editores de periódicos dominicanos se han puesto de acuerdo para no hablar de eso. No se habla de eso. Ni de la quiebra de los bancos ni menos del caso del Listín, en solidaridad con los dueños del Listín que compraron el periódico con el dinero del banco. El Banco Central demostró

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

posteriormente, cheque por cheque, como fueron comprando las acciones del banco.

Raymundo Riva Palacio

En culturas políticas no maduras, el caso de la solidaridad simplemente es inexistente. En casos como el mexicano, no solamente esto es inexistente sino que hay aberraciones significativas que tienen que ver con el comportamiento y los contenidos en los medios de comunicación, que tienen incidencia directa en todos los procesos políticos. Como lo estamos viendo hoy en México, en el proceso electoral del 2 de julio.

Entonces tenemos un clima de polarización y un clima de linchamiento mediático, que le genera obstáculos y presiones adicionales, y en muchas ocasiones innecesarias a los diferentes órganos electorales, a los propios partidos políticos y lleva a una confusión -en lo general- en el electorado. ¿Por qué razón? Una vez más es la búsqueda de anuncios, viejas componendas, supervivencia.

Del fenómeno o del problema colateral de la transferencia de la búsqueda de la libertad de prensa a una realidad de libertad de empresa, hay también medios que ni siquiera pudieron hacer esa transferencia.

Únicamente para mencionar algunos datos referenciales. En el Distrito Federal hay 35 periódicos, diarios, cuando menos hasta esta mañana, porque a veces nace uno y muere otro. De éstos hay aproximadamente 12 que pueden ser considerados de información general. De los de información general, solamente dos periódicos pueden vivir de la publicidad privada, no de la publicidad política. Únicamente dos periódicos. ¿Cómo sobrevive el resto de los periódicos? Sobreviven en las apuestas propagandísticas a diferentes candidatos presidenciales.

Entonces, si nosotros revisamos la prensa del Distrito Federal hoy -ya no digamos hacer un análisis comparativo-, podemos

México

ver claramente en dónde están los intereses políticos. Porque de la conquista o del triunfo de esa apuesta que tienen las elecciones, va a depender de muchas maneras su supervivencia en el mercado. Entonces, ¿qué es lo que produce? Produce contenidos que no tienen nada que ver con la realidad y, si uno observara hoy siete periódicos en la Ciudad de México, lo que encontraría es una esquizofrenia absoluta.

Para un electorado inmaduro y en la construcción de una cultura democrática, pues, esto tiene un efecto absolutamente negativo. No solamente estimula el abstencionismo, que podríamos de muchas maneras argumentar sobre qué tan importante es el abstencionismo en sistemas democráticos maduros o inmaduros; pero sí introducen muchos elementos de polarización, que eso sí nos lleva a escenarios que puedan ser difíciles de manejar.

Juan Bolívar Díaz

En esta nueva etapa de la democracia, los gobiernos ya no juegan a matar periodistas, ni encarcelarlos, ni a perseguirlos, sino a comprarlos. Igual hacen los candidatos y grupos políticos que emergen a la lucha política con recursos. Cada uno quiere tener sus propios periodistas. Cada uno desea tener sus influencias directas sobre los reporteros; a veces hasta sobre los camarógrafos, hasta sobre los presentadores de noticias.

Esos va determinando que, cuando venimos a pasar revista, los que dirigimos medios preguntamos a veces ¿quiénes son aquí los independientes, cuántos me quedan?; porque la otra parte la ponen las empresas, porque hay empresas que también compran periodistas.

Pero el sistema es de tal manera deficitario en América Latina. En Santo Domingo pasó lo mismo. Hay empresas que, la mayoría, no son financieras. Vivían de los bancos, porque fueron cuatro bancos que quebraron, de los cuales tres tenían múltiples medios de comunicación. Vivían de los bancos, pero aunque no vivan de los bancos, muchos de esos periódicos

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

no tienen cómo sustentarse; ni los canales de televisión ni las emisoras de radio.

Entonces, uno de los financiamientos es a costa de los profesionales. Los profesionales ganan sueldos simbólicos y entonces ellos tienen que venderse, o al empresario -a la otra empresa-, o al gobierno, o al candidato -al partido político-. O convertirse en “pluriempleados”. Dos y tres empleos: relaciones públicas y al mismo tiempo periodistas, lo que contradice éticamente las dos funciones.

Otro mecanismo es poner un programa en la radio o en la televisión y convertirse en pequeño empresario. Al mismo tiempo que trabaja en un diario o en un canal de televisión y tiene su propio programa, tiene que vender anuncios y salir a cobrarlos, y eso quiere decir que él se está vendiendo a los anunciantes.

Es una situación sumamente deteriorada la que hay sobre la libertad de expresión. Pero lo más grave de todo, mi estimado Raymundo, es que eso no se está discutiendo en la sociedad latinoamericana.

Raymundo Riva Palacio

Claro que no importa; y no importa porque de alguna manera los medios son protagonistas, o de muchas maneras. Porque uno de los fenómenos que están desarrollados y que se están incrementando y que se ha venido dando en los últimos 10 años -cuando menos- es que, ante la debilidad de las instituciones políticas, los medios son los que han ocupado la esfera pública.

Es decir, los medios dejaron de ser la arena o de proporcionar la arena en la cual las instituciones y los cuerpos políticos discutieran y se confrontaran en términos de ideas y planteamientos, para ser ellos los que están decidiendo qué, cómo y cuándo tienen que actuar los cuerpos políticos o las instituciones. Esto lleva a una transformación de los medios,

México

tanto a nivel de instituciones como de individuos, donde dejaron de ser la parte que busca comunicar a gobernantes con gobernados y son jueces que le desarrollan un juicio sumario al político en turno en un programa de radio, en muchas ocasiones con información errónea, falsa o sin ni siquiera dejarlo responder a los cuestionamientos.

Yo recuerdo, hace como un mes, un problema con un gobernador de Puebla. Un problema serio. El llega a una entrevista a un programa de televisión y la primera pregunta del entrevistador no es una pregunta, es una afirmación. Le dice: "yo a usted no le creo". Bueno, está bien, yo tampoco a usted y se acabó absolutamente todo.

Entonces, ¿qué es lo que se le da a un auditorio?, a una audiencia que quiere ver de qué manera pueden explicar sus comportamientos políticos, si hay una descalificación a priori de todo, si hay una destrucción y una liquidación del individuo o del ser político.

¿Qué nos llevaría si esto continuara? Yo, como soy muy optimista, creo que vendrán anticuerpos dentro de los propios medios que nos llevaría a una anarquía política.

Quizás nos lleve a una situación como lo vivimos hace un par de años en México con un fenómeno muy interesante, que ya está bastante popularizado en el mundo, que son los escándalos políticos a través del video, donde una inteligencia política, sofisticada, sí es capaz de manipular a todos los medios de comunicación, pensando éstos que lo que están haciendo es en el ejercicio de su libertad de expresión.

Juan Bolívar Díaz

Yo pienso que hemos dado un diagnóstico bastante crudo y duro. Lo que tendríamos que preguntar es ¿qué podemos hacer y qué se puede hacer desde las instituciones sociales y desde los organismos de regulación?

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Tal vez muchos de ustedes estén sorprendidos por nuestra visión. Al fin de cuentas somos ejecutivos de empresas y yo soy de una empresa grande. Después de la quiebra que hubo allá de medios, el principal grupo ahora es donde yo trabajo. Yo trabajo en el diario, donde soy analista político, como en el canal de televisión, donde tengo 19 años al frente de su programa de opiniones. Y también como gerente de información. Pero ¿qué ocurre?, ¿qué es lo más preocupante?

Yo pienso que a Raymundo y a mí ese espacio no nos lo van a poder arrebatar, como tampoco a muchos de la generación de nosotros que nos ganamos un espacio en la otra etapa del periodismo (cuando la contestación era básicamente a los gobiernos, era a las dictaduras).

A mí me intentaron matar hace 36 años y sobreviví a una bomba y a otras cosas. Pero de todas maneras, esa no es la preocupación. El problema es para las generaciones periodísticas que empiezan ahora. ¿Cómo llegan a acumular capacidad para, primero, mantener su independencia, dentro de ese maridaje, dentro de esa situación?, y para evitar que a uno le impongan una línea, porque no nos la han podido imponer.

Segundo, para decir lo que pensamos aquí y allá en Santo Domingo y en cualquier otra parte, y decirlo abiertamente y precisar nuestra preocupación -a veces por escrito- a los mismos dueños de consorcios periodísticos.

El problema es para las nuevas generaciones de periodistas ¿Qué hacer con la formación en las universidades y qué hacer con la nueva visión del periodismo? ¿Cómo vincular eso a las luchas por el perfeccionamiento de la democracia, a la emergencia de los actores de la sociedad civil en su diversidad de expresión? ¿Cómo se puede quedar atrás la comunicación si nadie da a entender que eso es una parte tan relevante de ese proceso de empoderamiento democrático de nuestros pueblos, de mejoramiento de esa incipiente participación democrática?

México

Consejera Electoral Luisa Alejandra Latapí

Yo quisiera comentar que podría irme de aquí muchísimo más confundida de lo que llegué. Porque llevamos varios días aquí reunidos y hay un común denominador, que es la evolución lineal y ascendente de la cultura política de nuestras sociedades, que ha llevado a la construcción de instituciones que garanticen el ejercicio de los derechos democráticos. Y de repente entramos al tema de los medios y puede pasarse que es la antítesis de lo que hemos estado hablando. Y quizá era una de las preguntas que no me queda del todo satisfecha desde mi participación anterior, porque no acabamos de encontrar el papel.

Hemos ido construyendo una ciudadanía de mediana intensidad o quizá en crecimiento, que también ha construido estas instituciones y que también está en la defensa y en la exigencia de rendición de cuentas; de darle seguimiento a los actores políticos, que yo no descartaría que también empieza a interesarse en este mismo proceso con respecto a los medios.

Me parece que ahí es donde podríamos empezar a dar un paso más adelante en la reflexión. Yo creo que se abre el espacio para empezar a pulir el diagnóstico. Yo creo que vamos avanzando mucho en eso, pero como decías, Juan Bolívar, podríamos empezar a definir los caminos donde podamos vislumbrar algunas soluciones, y ver qué tanto los medios están ocupando funciones de otros cuerpos e instituciones de la sociedad.

Raymundo Riva Palacio

Bueno, tengo una mala noticia: los jóvenes no están en la política. Los jóvenes, ni mucha gente. La política es el tema de interés número ocho. Digo ocho porque ya no había más hacia abajo. Porque inclusive los obituarios están en el número siete sobre el interés de la política. Claro, temas sobre seguridad, del bolsillo, que son políticas públicas, ocupan el número

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

uno y el dos. Eso es lo que los políticos no han terminado de comprender.

Pero aquí yo creo que si ya tenemos un problema, tenemos uno adicional, y yo creo que esta visión lineal tiene que ver con la cultura generacional, la cultura política que se acabó con una generación.

Tú lo mencionabas hace un momento. Nosotros pertenecemos a la cultura de un sistema o de sistemas cerrados. De sistemas autoritarios, donde teníamos unas categorías de análisis que hoy tenemos que modificar. Cuando digo “tenemos que modificar” no es únicamente en los medios, que creo que los medios -sin saber todavía cómo hacerlo- están en la búsqueda de modificación; cosa que no lo veo yo en el caso de los políticos o de las instituciones políticas. Sí creo que los medios han arrasado con instituciones políticas. Aquí no sé si ocupado por debilidad o usurpado funciones.

Por ejemplo, los partidos ya no hacen absolutamente nada en gestoría social; la hacen los periódicos. Hace como 10 años que teníamos un problema en la telefonía; hubo periódicos que crearon secciones, páginas especiales para las quejas de los usuarios de teléfono, y tenían mucho éxito, porque al momento en que salía publicada la queja, se les resolvía en un día. Las secciones de correspondencia de los periódicos estaban repletas de denuncias contra autoridades y esas autoridades sí eran sancionadas.

Es decir, lo que no hacía ni el gobierno, ni podían proveer los partidos políticos, lo estaban ocupando los medios. Por eso hablaba yo de la debilidad de las instituciones. Pero cuando hablo de cambiar las categorías de los análisis es que si traemos esta confusión, hay algo adicional, porque los nuevos medios, que hablaba yo en un principio, están modificando absolutamente todo.

Este círculo perverso que tiene que ver con los ingresos, con la supervivencia, con las audiencias, se están mudando a Internet, pero además, Internet ya no podemos verlo como

México

un ente solo, y ahora voy a llegar a la parte donde sí están influyendo en términos políticos.

Unos datos. En el 2004, la audiencia de páginas en Internet en el mundo subió 32 por ciento. Desde el año 2000 el incremento fue de 350 por ciento. Todos los días salen a la red dos millones de páginas de Internet nuevas. Los ingresos en Internet crecieron 21 por ciento en el 2004, que es la tasa de crecimiento más alta que tienen los medios de comunicación.

Internet es un territorio que ya no se puede ver simplemente como la red. En términos de información, el sitio más importante es “Google”, que es un agregado. Es un sitio que simplemente es un agregado. Esto nos lleva al otro punto: ¿cómo compite un medio con una página que solamente en su portal de entrada tiene salidas para 14 mil noticias adicionales, solamente en la portada? Eso es imposible. Yahoo ofrece a sus usuarios construir el periódico que quieran a través de su página. Entonces ya no necesitan ni llevar el papel para tirar el 90 por ciento del papel que no consumen, ni tampoco tienen que estar prendiendo la televisión; sino que a través de Internet están también ya escogiendo mucho sobre lo que son los contenidos que quieren.

¿Quién define los contenidos? Pues no lo definen ya ni siquiera los medios tradicionales, una de cuyas funciones era precisamente procesar o filtrar este tipo de información y proveerle al usuario los temas importantes en qué pensar. Eso ya está siendo anulado.

Los nuevos desafíos no tienen nada más que ver con respecto a si los medios van a sobrevivir o no a la era de Internet, sino también los políticos, que simplemente están peor que los medios en términos de cómo están comprendiendo los fenómenos.

En la invasión a Irak, los medios quedaron totalmente derrotados por los “blogers”, que son estas herramientas que permiten que cualquier persona pueda escribir, editar, publicar, difundir lo que se le quepe absolutamente la gana. Eso ya fue

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

un primer fenómeno, y en las elecciones de 2004 en Estados Unidos, surgió un *blog*, que todavía se puede ver, que es dailycost.com, que modificó por completo no solamente los contenidos, sino que además también dio financiamiento para la campaña de un candidato demócrata que finalmente no llegó: el ex gobernador de Vermont, Howard Din.

Cuando entramos a la “ciberestratosfera”, simplemente hay fenómenos que ni siquiera están en el ánimo o están en la atención o en el radar de las instituciones políticas o de los políticos, que seguimos debatiendo sobre migajas del pastel publicitario cuando no nos damos cuenta que el fenómeno y la sociedad van muchísimo más avanzado de nosotros, donde nuestros sistemas cerrados ya son el paleolítico frente a lo que es la nueva demografía.

Juan Bolívar Díaz

Bueno, sin duda que la ilusión del Internet está cambiando muchas cosas y va a cambiar, algunas en sentido positivo, muchas otras también en negativo porque a fin de cuentas se produce también una reproducción de la inequidad internacional. Eso es más influyente en los países desarrollados, como es en Estados Unidos, o como es en los países europeos. Pero en la mayoría de los países de América Latina, a Internet no tiene acceso todavía más allá del ocho por ciento de la población. En algunos tres y cuatro por ciento. De todas maneras va a seguir siendo mucho tiempo de élites. Es decir, eso no va a influir en la cultura democrática de la mayoría de la población. No le quito importancia, estoy diciendo que sí, que la tiene. Nada más que todavía va a pasar un tiempo antes de que ese fenómeno se reproduzca.

En España, por ejemplo el Internet y el celular fue lo que más sacaron a la gente a la calle en marzo del año pasado, y se ha producido ya varias veces.

Ahora también en las manifestaciones en Estados Unidos y quiere decir que ya no depende de que un periódico quiera

México

publicarte o no que tú tienes una manifestación mañana a las cuatro de la tarde. Puede ser que ocurra como me pasó una vez aquí en México en el 88, que yo estaba de visita y miré una gran manifestación que interrumpió el tránsito durante dos o tres horas ahí en Juárez; una manifestación que era interminable, y llegué entusiasmado al hotel para verla por televisión y no la encontré, no existió la manifestación para la televisión.

Hoy día, en el caso de los periódicos, primero, no es verdad que va a desaparecer ningún medio, porque eso siempre lo oímos. Cuando apareció la radio a principios del siglo pasado, los editores querían hasta que prohibieran que la radio diera información porque iban a quebrar los periódicos, y todos vimos que no quebraron. Después vino la televisión y dijeron que iba a quebrar también la radio y los periódicos, y la radio todavía hoy día no ha podido ser sustituida por la televisión; son medios que se han complementado. Entonces vienen otras expresiones, van a venir y van a ser complemento.

Yo no soy de los que hablo de la catástrofe de los diarios, pero sin duda los diarios van a tener que revisar un poco sus códigos, y eso es lo positivo. Es decir, en la medida en que tanta gente, tantas posibilidades de expresión se abran, esos periódicos van a tener que revisar su capacidad para interpretar o no el sentimiento de la sociedad.

Desde luego el minifundio es tan improductivo como el latifundio y puede ser también que la confusión de lenguas sea tan grande con esa irrupción de mensajes y de contenido y de página, que haya tanta, tanta, y que llegue un momento en que lo que tengamos es una “anarquía comunicacional”.

Raymundo Riva Palacio

Hay una diferencia entre lo que sucedió con la salida de la televisión o la radio y hoy; son los costos. Estamos viendo cómo los costos modificaron por completo o están modificando a la prensa, una prensa muy madura como la de Estados Unidos. Hay una cadena, la segunda cadena más importante de

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

periódicos en Estados Unidos, “Night Rider”, que simplemente porque la utilidad en la acción no era lo que querían -no perdían- la están vendiendo y están destruyendo una cadena de periódicos que tenía varias joyas de la corona.

El “New York Times” está enfrentando un problema judicial muy interesante porque, como tuvieron una reducción de utilidades de 30 por ciento el año pasado, el banco “Morgan Guaranty Trust” -que tiene 5 por ciento de acciones del New York Times- está introduciendo una petición ante los Tribunales para que le quiten a la familia poseedora del New York Times el control sobre la empresa.

Entonces vemos que no es tan sencillo lo que está sucediendo, porque no es lineal; porque hay fenómenos que están pasando en este momento y que hay que resolverlos inmediatamente sin saber cuál es realmente la solución o el camino para seguir.

Consejera Electoral Luisa Alejandra Latapí

Muchas gracias. Juan Bolívar quiere plantear nada más unos puntos como conclusión, le doy la palabra.

Juan Bolívar Díaz

Sí, yo quería no dejar en el aire qué cosas podemos hacer y qué cosas se pueden hacer desde las instituciones y del ámbito de la sociedad hoy día. Primero, el “observatorio de la prensa” es una de las propuestas. Creo que han hecho muy bien en algunos países de América del Sur donde se ha promovido esta fórmula de seguimiento. En algunos otros países también, en campañas electorales hay monitoreo de los periódicos para darle seguimiento a sus posiciones, particularmente para establecer la publicidad que gasta cada uno.

Ese monitoreo se puede y se hace. También nosotros lo hemos hecho en Santo Domingo, desde Participación

México

Ciudadana, sobre los medios que están en poder del estado. Es decir, cómo ellos utilizan y como el estado utiliza la promoción. Por ejemplo, en el último trimestre del año pasado, el gobierno dominicano aumentó enormemente la información de sus obras en el último trimestre del año y se veía que en la misma proporción en que aumentaba la publicidad política iba en aumento eso.

En fin, se puede determinar y hacer muchas cosas para contribuir a que se transparente todo el ejercicio de la comunicación. Mientras tanto se puede seguir abogando por leyes de acceso a la información para facilitar la investigación sobre la corrupción, que es una rémora tan grande del proceso democrático.

Se deben plantear leyes anti-monopólicas a los medios de comunicación, así como hemos hablado de leyes antimonopólicas en el comercio y en la industria y en los servicios. Estamos hablando, sobre todo, de los monopolios de radio y televisión, como hemos dicho.

También debemos de reivindicar “leyes de réplica”.

Igualdad de acceso a la publicidad política en las campañas electorales, igualdad de acceso a los medios para campaña política, porque ahí incluso se han dado casos en muchos países que a algunos candidatos les niegan el espacio pagándolo. Igualdad en los medios estatales bajo control del Estado.

Límite para publicar encuestas en campañas electorales, porque muchas veces esas encuestas son objeto de manipulación para los electores. Yo soy partidario de que se establezca. En algunos países existe, incluyendo Francia y España donde en determinado momento cesa, se prohíbe publicar encuestas 24 horas o 48 horas, en algunos casos una semana y hasta dos semanas en algunas legislaciones antes de la votación para evitar que se manipule a los electores y que aquél que tiene un gran poder mediático tenga mayor capacidad de manipulación.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Equidad en la distribución de la publicidad oficial sobre los medios para no privilegiar a unos en perjuicio de otros y por lo tanto quebrar a uno y fortalecer a otro.

Límite a la publicación oficial pagada también en campañas electorales y momentos importantes del proceso democrático.

Además creo que un esfuerzo muy grande que hay que hacer es desvincularse a los periodistas. Uno de los éxitos de “Participación Ciudadana” en la República Dominicana es que nació con participación de múltiples periodistas, no solamente en el caso mío que fui de los fundadores, sino también de varios de la televisión, importantes comentaristas y periodistas, columnistas de diarios. Siempre ha tenido una buena militancia de comunicadores ese movimiento y eso facilitó enormemente que su primera campaña de participación y de promoción de la ciudadanía tuviera mucho eco en los medios de comunicación, por encima incluso del sistema de propiedad, porque los profesionales tomaron eso como una parte importante del proceso democrático.

Venderle a los comunicadores su participación en el proceso de democratización es sumamente importante y creo que todo eso lo podemos hacer desde los organismos públicos que tienen que ver con el sistema electoral, desde los partidos políticos, desde las instituciones de la sociedad civil.

No nos podemos dar por vencidos. Siempre hay muchos ámbitos en los cuales podemos empezar a cambiar la correlación de fuerzas y convencer de que la sociedad es de altas y bajas, de flujo y reflujo y que hoy podemos estar viendo el panorama más oscuro, pero mañana va a salir el sol y lo veremos muchísimo más claro.

Relatoría de los grupos de trabajo

Taller No. 4

Grupo No. 1: Rafael Toribio

En el grupo hubo un punto de partida aportado por diferentes experiencias y es que la realidad sobre los medios de comunicación es diferente en varios países. No podemos decir que haya un modelo único y en muchos casos se ha seguido un proceso en que están muy diferenciados; según países hay situaciones muy diferentes, así que la cosa no es homogénea.

Hay además un reconocimiento de que la relación medios de comunicación y democracia es un tema muy complejo y además que representa un poder nuevo de difícil regulación. Aunque se reconoce la necesidad de desregularlo, es muy difícil; incluso alguien acuñó la idea de que es más fácil democratizar a los partidos que a los medios de comunicación, con todo lo difícil que nosotros vimos que es lograr la democratización de los partidos.

Sin embargo, también se estableció una realidad generalizada dentro del reconocimiento que hay situaciones diferentes, y es que en todos los países nuestros hay muchos medios y pocos propietarios, lo que les otorga un gran poder dominante a los propietarios de muchos medios de comunicación, porque eso da la posibilidad de una relación asimétrica entre muchos medios y frente a audiencias muy limitadas.

Algo que se habló y que pareció que fue compartido en el grupo es que se afirmó que el fenómeno de la concentración de los medios es irreversible; tenemos que aceptar y convivir con esa realidad. Por la dinámica económica y del mercado eso es así, es irreversible, y parece entonces necesario resignarse a que, difícilmente en esa lógica, los medios podrán ser independientes, no importa los esfuerzos y las presiones que hagamos. La lógica económica hace que difícilmente sean independientes. Y se hizo una pregunta que yo traduzco aquí,

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

muy interesante: ¿Lo importante es que sean independientes o que sepamos que no van a ser independientes? Quizá por lo menos eso nos da otra visión.

Frente a esta situación de concentración irreversible y de dificultad para regularlo, se apeló a los “nuevos medios” como alternativa. Hubo una gran discusión en el sentido de que, si bien ofrecen mucha libertad y posibilidades de acceso, todavía su difusión es muy limitada realmente; incluso se dijo que eso era para el futuro.

Sin embargo, hubo la opinión de que para ciertos sectores de la sociedad -quizás determinantes en los procesos de decisión-, ya el uso de Internet no es de futuro sino que es de ahora. Por consiguiente, si bien es de futuro, ya hay oportunidad de trabajar esos medios por la incidencia que tienen los que toman decisiones. Pero que para eso se necesitan políticas públicas que hagan posible el uso intensivo o más intensivo de esos medios de comunicación.

Finalmente, se hicieron una serie de propuestas que tienen que ver, no solamente con propuestas alternativas, sino con regulación. Una justificación de la regulación bastante interesante es que, hay derecho a la regulación de los medios porque a fin de cuentas, usan un bien público para beneficio privado, y por consiguiente, hay razón y derecho a la regulación. Entonces se hicieron propuestas como derecho de réplica que debe establecerse; y un punto interesante que surgió fue el fomento y la regulación de medios públicos, diferente de los medios estatales.

El Estado debiera fomentar -y nos dijeron que en México hay un ente público que se dedica a eso- espacios a disposición pública, de interés público. Una recomendación es que los que son estatales tienen que ser rígidamente regulados, para que no sea un canal de monopolio.

También se habló de que en algunos países es posible la comunicación alternativa en alianza con organizaciones que ya tienen algún tipo de franquicia. El caso de Ecuador y la iglesia

México

católica. Exigir un mayor profesionalismo a los que se dedican a la comunicación, y abogar, demandar por otorgamiento de frecuencias para finalidad pública. Nos pareció interesante el hecho de hablar de estos medios públicos que no son necesariamente estatales, que pueden estar al servicio de la participación comunitaria.

Grupo No. 2: Leonel Cádiz

La discusión tuvo tres ejes. Regular y la libertad de prensa: ahí hay cierta tensión; cuánto se regula y cuánta libertad de prensa se defiende. Adicionalmente, respecto a la calidad de los actores del tema. Estamos hablando de la capacidad de los partidos políticos de entenderse, manejar y colaborar con los medios, y las capacidades de los profesionales y técnicos, de los medios del área política, y también respecto a que si los medios de comunicación son un actor especial o no deberían regularse como el resto de los actores del sistema democrático.

Voy a relatar en dos partes algunas afirmaciones, y en segunda parte algunos criterios generales -por no decir propuestas- respecto a la discusión del tema.

Afirmaciones como que los medios de comunicación en general no cooperan respecto a la participación. No son promotores de la participación ciudadana, y en muchos casos, los medios de comunicación con cooptados o amenazados por los poderes políticos. Amenazados sobre todo en los régimenes autoritarios, y cooptados muchas veces en las democracias abiertas.

Lo segundo. Los agentes de los medios de comunicación son cooptados por los medios. Los medios van haciendo de la política un énfasis en el anecdotario político, en los escándalos políticos y no en el seguimiento de los programas y el cumplimiento de las promesas ni de la acción del agente político que se ha comprometido en campaña.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

También se habló de muchos casos en los cuales todavía los medios de comunicación tienen fuertes influencias por relaciones comerciales, por relaciones familiares.

Se dijo, a propósito de las ponencias acá en la sala, que es relativo afirmar que los jóvenes no están interesados en política, pues se citan experiencias donde la agenda e iniciativas en materia de medios de comunicación atraen todavía a los jóvenes y los ponen en el interés de la política.

Los partidos políticos tienen muy poca información, capacitación y manejo en su relación con los medios de comunicación. Los partidos políticos, eventualmente, podrían ser en algunos casos vulnerables a los medios.

También existen medios sin vicios. Medios en los cuales existen espacios democráticos, y la fórmula aquí es que los elencos de profesionales en el área política pueden representar distintas visiones.

Los medios pueden influir en lo político, y ahí está una zona crítica en el cual sabemos que los medios, sin ser explícitamente proselitistas, pueden influir en la política, en la calidad de la información y en la oportunidad de la información.

La regulación en la participación, sobre todo en televisión, tiene que ver con la calidad de la información y con generar pautas y normas que no necesariamente afecten a la libertad de prensa.

La regulación no debiera afectar la libertad de prensa. La regulación de propaganda electoral y en medios de comunicación no es peligrosa, sino que más bien asegura que actores políticos en particular no saquen ventajas, como es el caso de los partidos gobernantes que a la hora de las campañas electorales generan la campaña de propaganda estatal.

En materia de criterios o propuestas, hablamos de que debe haber un control y vigilancia de la sociedad civil sobre los medios de comunicación relativos a éstos. El Estado puede generar mecanismos que permitan a la ciudadanía evaluar a

México

los medios. Ayudaría que los medios de comunicación hicieran visible a los políticos, en el sentido del seguimiento de sus acciones y cumplimiento de sus programas.

Tenemos medios de comunicación que tienen profesionales -como se dijo antes- con muy poca información y formación en áreas políticas. También, como se dijo antes, es necesario mayor entrenamiento y mayor manejo de los partidos y de los actores políticos respecto a los medios de comunicación.

Existen también los medios comunitarios en todos nuestros países, que en ellos se reconoce que son los principales promotores de la participación ciudadana, pero también sabemos que los medios comunitarios en nuestros países son, sin duda, los medios más perseguidos.

Finalmente, decir que todas las actividades de la sociedad están sujetas a normas, que tienen mecanismos de regulación. Por tanto es pertinente preguntarse si los medios de comunicación, como actores de la democracia, están exentos de esta fórmula natural y propia del sistema democrático de regular y tener mínimos cánones de comportamiento como el resto de los actores.

Grupo No. 3: Rotsay Rosales

En el grupo decidimos hablar, básicamente, de cuatro consideraciones generales y seis propuestas igualmente generales, lo que significa referirme a cada una de ellas en más o menos 30 segundos, para los cinco minutos en total.

Primero. Que quizá como en ningún otro de los temas vistos con anterioridad, éste tema en particular está cargado de elementos valóricos o valorativos, que hacen difícil encontrar puntos de coincidencia en el diagnóstico, no tanto en las propuestas. Empezando por ese sesgo valorativo en la misma forma en como fueron planteadas las preguntas de trabajo. Resulta eso un dato interesante o curioso de observar.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Segundo. A pesar de esa falta de acuerdo, coincidencia o consenso - románticamente planteado así- en el diagnóstico o en el análisis de la situación de los medios en la democracia, lo que sí es cierto es que toda valoración, a pesar de eso, está cargada de ejemplos; o sea, siempre hay una referencia a ejemplos y evidencias concretas en cada uno de nuestros países sobre el papel de los medios de comunicación en nuestros régímenes democráticos.

Con respecto al diagnóstico, también se logró observar, entre otras cosas, que hay una pregunta que de alguna manera no deja de ser sugerente o incómoda, y es que si los medios tienen, pueden o deben formar y promover participación política. Pareciera que sobre eso no hay un consenso o un acuerdo. No está claro si ellos imperativamente tienen, necesariamente deben y realmente pueden formar, fomentar la participación política. Lo que sí está claro es que tienen efectos sobre el desarrollo democrático en nuestros países y lo hacen. ¿Qué tantos efectos y cómo? Bueno, nuevamente volvemos al relativismo postmoderno porque no hay, digamos, absoluta claridad al respecto.

Tercero. Hay diferentes tipos y categorías de medios. Cuando hablamos de medios -se dijo en el grupo- no se puede meter a todos dentro de un mismo saco, un mismo cajón, y eso hay que tomarlo en cuenta. Por lo tanto se vuelven nuevamente necesarios, como se discutió en las sesiones anteriores, estos puntos de encuentro entre diferentes actores sociales, políticos y económicos en nuestras democracias, para tratar de vislumbrar posibles formas de sinergia o acuerdos y, por lo menos, de no antagonismo.

Cuarto. Otro diagnóstico u otra valoración interesante es el famoso tema del desequilibrio entre qué se publica o qué se publicita en los medios, con respecto a los actores público políticos. Tampoco llegamos a acuerdo al respecto. Si todo está cargado única y exclusivamente de información negativa y hay una omisión -además estratégicamente planteada así- de todo lo bueno que se hace en la función pública, eso puede suponer

México

-dentro de sus múltiples resultados o contravalores- un retiro de gente valiosa e interesada en lo público y en la política, desestimulados por la sospecha, a priori, de que uno está metido, interesado en la política porque tiene algún interés oscuro.

Pasamos directamente a las seis propuestas que logramos identificar en el grupo.

Primero. Para evitar suspicacias, resquemores, antagonismos, lo que es absolutamente indispensable es conocer. Conocer qué hacen los medios, qué deben hacer los medios y qué podrían hacer los medios para el fortalecimiento de nuestras democracias. Además, hay una mutua necesidad de que los medios conozcan qué hacen también los otros, qué pueden y qué deben hacer los otros actores políticos. Una suerte de división funcional de los roles, no muy bien lograda hasta ahora.

Segundo. Pareciera que hay un acuerdo en que, ciertamente, teniendo los medios la obligación de controlar o de alguna manera fiscalizar, evaluar, emitir juicios sobre el valor de la gestión pública, ellos mismos también tienen que rendir cuentas y se sugirió la figura, exitosa o no -eso ya habría que valorarlo-, del “ombudsman” de la prensa, como una de las experiencias que podrían considerarse.

Tercero. Lo que sí es cierto es que los medios de comunicación no forman o contribuyen a formar la participación, pues no es parte de su vocación, pero sí forman educación cívico-político-democrática, y por lo tanto, se vuelven agentes de capacitación informal, de educación cívico política en nuestras sociedades, de manera que podrían fomentar, por ejemplo, el seguimiento a las propuestas de políticas públicas en la gestión de gobierno.

Cuarto. Se consideró también necesario que haya cooperación entre los mismos periodistas e involucrar empresarios. En fin, toda la estructura de roles dentro de los medios de comunicación, para que esto se constituya, además, en una especie de valor y de actitud hacia la democracia.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Que haya diálogos también y conocimiento al interno de los medios de comunicación, de qué es lo que hacen y qué podrían hacer.

Quinto. Se sugirió como una posible buena práctica y sobre la cual podría trabajar la cooperación internacional, la regulación de la asignación, cito textualmente: “regulación de la asignación de la publicidad estatal”; porque esto afecta, de una u otra manera, la independencia o la autonomía de los medios de comunicación.

Y sexto. Creo que lo siguiente fue transversal a toda la discusión, es el asunto de la ética. Lo que es cierto es que, como toda profesión, los periodistas -y en democracia con mucha más razón- tienen un *corpus* ético que debe guiar, de alguna manera, su actividad. Pero no como un ejercicio metafísico, insustancial y hasta romántico; no, no, sino porque además, dijo alguno de los participantes, “la ética paga”. Finalmente los medios que se comportan de acuerdo con esos valores, principios y de acuerdo con esa ética, ganan credibilidad, promueven además la compra de su información, mediante el ejercicio de juicios de valor sobre la gestión pública y eso redundará en su propio beneficio.

Grupo No. 4: Wilfredo Méndez

Siento una gran solidaridad por mi grupo que me acompaña en esta tarea, ya que algo extraño pasó ahí y es que al parecer el tema nos llevó al caos. La primera pregunta lo hicimos bien y después aquí van los apuntes tal como se dieron.

Yo creo que eso magnifica el tema que nos convoca esta tarde y es que, para resumirlo así, por la importancia y por cómo nos llama a reflexionar sobre este asunto, alguien del grupo lo decía: primero creímos que los partidos políticos eran los malos; ahora en la mañana descubrimos que los malos eran los de sociedad civil, pero en este momento nos damos cuenta que los malos realmente son los de los medios de comunicación.

México

Entonces en esa línea nos llama a reflexionar la importancia que los medios de comunicación van teniendo en el fortalecimiento de nuestra democracia, y cómo los niveles de reflexión nos llevan a un momento o a empantanarnos o a reflexionar mucho más sobre esto. Voy a escribir las cosas que logré rescatar de la conversación.

Primero es que los medios de comunicación ayudan a conocer a los candidatos y las candidatas. Que ese es un punto en esencia básico pero importante, y que si hay algunas propuestas de gobierno que se conocen, es porque si no hubiese sido por los medios, quizás no se hubiesen conocido.

La relación de los medios de comunicación en la participación ciudadana, el grupo la califica como muy limitada, muy débil, es más una relación de información. Quizás se nota más en la promoción de la participación ciudadana cuando llama al elector a votar. Un voto más a conciencia, más informado. Aquí un papel limitado y débil de los medios de comunicación en la participación ciudadana.

Para responder a esta pregunta, también se mencionó que había que diferenciar claramente entre medios de comunicación. Las distintas expresiones de los medios de comunicación y como empresas mediáticas, ya que éstas establecen alianzas y promueven intereses de grupos económicos. En ese sentido se pregunta ¿podrá hacerse algo cuando se afecta a esos grupos económicos? Es un planteamiento o una interrogante que por lo menos se plantea.

Esa misma línea de pensamiento se plantea que hay que ver a los medios de comunicación como tecnología que obliga a una nueva forma de hacer política. Esto plantea un desafío para los partidos políticos, ya que ahora hay recursos que no son necesarios para tener el contacto directo con la población, sino que una persona -que es el candidato- es el que se conoce directamente y personaliza mucho la actividad política.

Una de las recomendaciones que se hace en esta línea de pensamiento, es hacer un buen uso –subrayado- de los medios

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

alternativos para promover la participación ciudadana; dirigido, sobre todo, a la sociedad civil y a los partidos políticos.

Se plantea en el tema de la tecnología que, en relación con América Latina por lo menos, el Internet es muy limitado para la población en general. Y hacíamos el comentario que cuando uno está en algunas sesiones de trabajo en Estados Unidos, ellos hacen mucho énfasis en el Internet. Pero la mayoría que está aquí se va directamente a lo que va a buscar al Internet. Cierra las ventanas que sólo basura le traen, y se va directamente a lo que va a buscar. Ahí usted no está consiguiendo votos, es muy difícil conseguirlo ahí. Es decir, eso nos obliga a nosotros a revisar realmente qué tipo de tecnología estamos utilizando.

Es importante hacer una diferenciación entre los distintos medios para entender los roles que va jugando la información, y en ese sentido ir comprendiendo qué se está haciendo en la construcción de ciudadanía; incluso ir más allá en el sentido de una construcción de civilidad que se plantea el grupo.

Otro elemento que nos debe llamar a la reflexión, es que los medios de comunicación están entrando en consorcios internacionales, y se vuelve más difícil la interlocución con los dueños que realmente imponen la pauta al medio.

También se afirmó que uno de los asuntos que es necesario revisar, es lo que se está entendiendo por libertad de expresión, ya que ésta debe estar íntimamente ligada con la responsabilidad.

Un desafío que se plantea es que se puede dar la saturación de la publicidad en la política, y que esto obligue al candidato a tener un contacto directo con la población. De pronto algunos creen que van a ganar la candidatura por tener el control de los medios, y no lo hacen, sino que saturan y la población rechaza.

Una conclusión es que los medios de comunicación son necesarios, porque después de la escuela, lo que tenemos permanentemente y que nos está llenando de información, son los medios. Lo que debemos de hacer es controlarlos a través de una legislación coercitiva que verdaderamente se aplique.

México

El grupo cierra planteándose que éste es un gran problema: el del control de los medios de comunicación para ponerlo al servicio de mejores fines, promoviendo una ciudadanía efectiva. Éste debe ser uno de los debates más profundos que nos deben de llamar la atención en estos momentos.

Para concluir, se llama la atención de que es necesario revisar si las campañas están influyendo en el ánimo de la población. Hay campañas con enormes inversiones, pero no influyen en el ánimo de la población, y lo que hay es un alto grado de abstencionismo. En este sentido, los que se están beneficiando son los medios de comunicación.

**Fin de la segunda sesión
Segundo día del curso**

Conclusión del segundo día del Curso

Tercer día: “La Justicia Electoral”

*Auditorio del Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación
México, D. F., 27 de abril 2006*

Presentador

Formalmente damos inicio aquí, en el Tribunal Electoral, a esta sesión. Quisiera yo presentar a la mesa que habrá de intervenir el día de hoy.

Modera la mesa don Enrique Mendoza, Presidente del Jurado Nacional de Elecciones del Perú y Vocal Titular de la Corte Suprema del Perú. Lo acompañan el Magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata. Magistrado de la Sala Superior de este Tribunal Electoral. El Magistrado Luis Antonio Sobrado y el Doctor Francisco Javier Ezquiaga Ganuzas, catedrático español.

Enrique Mendoza

Señoras y señores, distinguida concurrencia: Vamos a tratar ahora el asunto de la materia denominada Justicia Electoral, que la entendemos como los principios, valores y medidas encaminadas a la óptima realización de la democracia representativa. Un significado lato de este concepto, todo ello encaminado a la óptima realización de la democracia representativa, como sería la celebración de las elecciones periódicas, libres, auténticas, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

México

La finalidad de la justicia electoral esencialmente ha sido la de protección auténtica de los derechos a elegir o ser elegidos para desempeñar un cargo público en una nación, mediante un conjunto de garantías que les otorga a los participantes, partidos políticos, funcionarios electorales, así como, según el caso, de diferentes o distintos regímenes electorales, a los ciudadanos y candidatos; a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad, la legalidad, la certeza, la objetividad, la imparcialidad, la autenticidad, transparencia y justicia de los comicios, todos estos conceptos, por supuesto, con contenido bastante amplio.

Las resoluciones que expiden los tribunales electorales, resuelven cuestiones contenciosas y administrativas, en ejercicio de las potestades que le otorga la nación a este tipo de tribunales. La importancia de la jurisprudencia electoral radica en que es el antecedente para tomar decisiones futuras al Estado de Derecho a los mismos partidos y así, también sirve esta jurisprudencia como fundamento para mejorar las leyes electorales y su adecuación a criterios interpretativos constantes y consolidados.

Además, esta jurisprudencia dictada por tribunales de justicia electoral, establece pautas de interpretación frente a la insuficiencia o la oscuridad de la ley. Aclara y suple errores, a la luz de los derechos humanos y del ordenamiento jurídico. A la vez, proporciona un marco de referencia para las conductas de todos los sectores y operadores políticos.

La justicia electoral debe ser garantía de protección a los derechos humanos y políticos y da juridicidad a todo el proceso eleccionario.

El día de hoy, con la intervención de los señores expositores, se pretende la identificación de nuevos desafíos que enfrenta la democracia, y en particular, el derecho electoral en las Américas en los albores del siglo XXI.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

También pretende hacer una reflexión sobre la relevancia de la justicia electoral en el conjunto de factores que sirven para la evolución de los derechos civiles y políticos. Identifica las principales lecciones jurisprudenciales que facilitan el paso de sociedades autoritarias a sociedades formalmente democráticas, más abiertas y más participativas.

También tiene como objetivo buscar una reflexión sobre la importancia de favorecer, a través del derecho y la jurisprudencia, la participación política como componente de la calidad democrática; como una garantía de legitimidad para la acción de los diversos actores de proceso, requisito que es necesario para la participación amplia y responsable de la ciudadanía.

Tratamos, en esta mañana, de visualizar, desde la óptica de la justicia electoral, los perfiles y espacios que una sociedad democrática debe abrir para la participación de nuevos actores sociales en el proceso político de América: mujeres, jóvenes, grupos étnicos y otros.

Francisco Javier Ezquiaga

Para limitarme un poco al tiempo que nos dan, voy a articular mi intervención en torno a cinco preguntas. Para contestar o para entender de muchos problemas es fundamental determinar las preguntas para que luego la realidad nos pueda dar alguna información. Entonces he intentado articular cinco preguntas que permitan entender mejor o al menos aportar un granito de arena a las relaciones entre justicia electoral y democracia, incluso de una forma un poquito más amplia de justicia en general, Poder Judicial en general, justicia electoral en concreto, y democracia, sobre todo, haciendo hincapié en los procesos, en los países, en los sistemas jurídico políticos que, o bien se encuentran en transición a la democracia o bien están metidos en la tarea de intentar asentar un sistema democrático.

México

Creo que no hay absolutamente ningún país que pueda decir que tiene un sistema democrático completamente asentado. Desgraciadamente, incluso democracias con mucha tradición, con mucha experiencia, vemos cómo casi inevitablemente se ven salpicadas de problemas, de escándalos, de ataques. En definitiva, todos estamos en ese camino de asentamiento democrático, de fortalecimiento de la democracia, y en esa medida buena parte de las consideraciones que voy a compartir con ustedes son aplicables a cualquier país, a cualquier sistema jurídico político.

Esas preguntas que pretendo brevemente comentar con ustedes son las siguientes. En primer lugar, me plantearé si el Poder Judicial -en general- puede ser considerado un factor relevante para el fortalecimiento de la democracia. En segundo lugar, ¿qué rasgos comunes y qué diferencias pueden apreciarse entre la justicia electoral y el Poder Judicial en general, en relación al respectivo papel que pueden desempeñar en el fortalecimiento de la democracia? En tercer lugar, ¿qué tipo de democracia puede fortalecer o puede ayudar a fortalecer la justicia electoral? En cuarto lugar, ¿qué puede aportar la justicia electoral a la democracia? Y por último, ¿qué puede aportar la democracia a la justicia electoral?

Comienzo con la primera de las cuestiones relativas al Poder Judicial en general y su eventual presencia, importancia, incidencia, en el fortalecimiento, en el asentamiento de un sistema democrático.

Creo que compartirán conmigo que, durante mucho tiempo en muchos países de América Latina, el Poder Judicial ha sido prácticamente un factor irrelevante para entender el funcionamiento del sistema político. Pura y simplemente ni era un poder ni, aparentemente, tenía influencia alguna sobre los otros dos poderes. En realidad el sentido de la relación era siempre de los otros poderes hacia el Judicial, naturalmente para intentar condicionarlo.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Sin embargo, creo que existe también un consenso bastante generalizado, en considerar que no es posible una democracia sin un Poder Judicial democrático. Es decir, sin una estructura institucional que permita resolver los conflictos en forma democrática. Las discrepancias afloran, sin embargo, a la hora de establecer si la justicia tiene algún papel relevante que jugar en los procesos de transición hacia la democracia o, como decía, de fortalecimiento de la misma.

Pues bien, ciñéndome ahora a lo que se ha venido en denominar la “macrojusticia”, es decir, la justicia administrada por los tribunales de última instancia (cortes supremas, salas superiores de los tribunales electorales cuando existen, tribunales constitucionales cuando existen, etcétera), junto a sus funciones puramente jurisdiccionales, este tipo de tribunales cumple adicionalmente lo que el Profesor Ernesto Garzón Valdés ha denominado la función de perfeccionar la democracia, especialmente en los procesos de transición hacia la misma. Sin embargo, las dificultades para el desempeño de esa función democratizadora son numerosas.

Desde luego, factores como los defectuosos sistemas de selección, formación y carrera judicial, deben ser tenidos en cuenta. Pero seguramente todos ellos se condensan en la falta de tradición, y creo, desde luego, en muchos casos de interés político, como la corrupción de la politización de la justicia. Cuando se habla de politización de la justicia no siempre quiere decirse lo mismo. La expresión se emplea, desde mi punto de vista, como mínimo con cuatro sentidos diferentes.

En primer lugar, para indicar que el Poder Ejecutivo, el Legislativo, el económico o cualquier otro, seleccionan a los jueces y les dan pautas para ejercer la función jurisdiccional en su propio interés.

En segundo lugar, para indicar que los jueces se ocupan indebidamente de conflictos que son de naturaleza política y que deben resolverse en ese ámbito con los criterios que le son propios: mayorías, minorías, negociación, consenso, etcétera.

México

En tercer lugar, también se utiliza dicha expresión, para indicar que los jueces en el ejercicio de la función jurisdiccional se guían por criterios políticos y no jurídicos, invadiendo así la esfera de competencia de los órganos con competencias normativas.

Por último, un cuarto uso de la expresión “politización de la justicia”, sería para indicar que la actitud de los jueces puede tener influencia en el sistema político, hasta el punto de ser un factor importante en la transición hacia la democracia o en su consolación, bien sea propiciando estos cambios o bien sea dificultándolos.

Cada uno de esos usos pone de manifiesto que los puentes que unen la orilla de la política y la de la justicia, o incluso en general, la del Derecho, son muy numerosos.

Sin embargo, son puentes que creo que pueden tener un doble sentido y ser susceptibles de permitir el tránsito de mercancías diversas. Me explico. Esta relación suele ser abordada, casi siempre, como consustancial a los régimen autoritarios, y dotada de la finalidad de impedir cualquier reacción frente a las ilegalidades del poder político, y en determinados contextos, para incluso entorpecer intentos democratizadores.

Pues bien, en mi opinión esa pluralidad de puentes entre justicia y política propia de los régimen autoritarios, puede ser también aprovechada para transitar hacia la democracia y asentar sistemas más democráticos. ¿Cómo conseguirlo? La respuesta que naturalmente se me ocurre, a todos ustedes estoy seguro que también, es contando con jueces democráticos.

Pero la pregunta surgida de nuevo: ¿Qué es un juez democrática? Más tarde diré alguna cosita en relación a esta cuestión, pero considero que debería un juez democrática o el juez democrática asumir al menos los siguientes compromisos.

En primer lugar, sentirse vinculado y sometido no sólo a la ley, sino también y principalmente a la Constitución y a los valores y principios que ésta contempla.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

En segundo lugar, y como un corolario de este primer compromiso, reaccionando contra las vulneraciones de la Constitución o de la ley, aunque provengan del poder político.

En tercer lugar, empleando con todas sus limitaciones el método jurídico, aunque se trate de problemas políticos.

En cuarto lugar, creo, manejándose en los inevitables márgenes valorativos, sin partidismo y con independencia.

Por último, reclutando y formando un modelo de juez apto para esa tarea, lo que a falta de otra denominación mejor, podíamos denominar un “juez ciudadano” o el juez ciudadano.

Segunda pregunta: ¿qué rasgos comunes, qué tienen en común y qué les diferencia a la justicia electoral y a la justicia general o, al Poder Judicial en general con esta tarea de fortalecimiento, de asentamiento de la democracia?

El modelo de control judicial de los procesos electorales, como saben ustedes muy bien, no es uniforme. Básicamente las alternativas son dos: o encomendarlo a la justicia ordinaria, como sucede por ejemplo en España, o instaurar una jurisdicción especializada en materia electoral, como sucede por ejemplo en México y este Tribunal es una muestra.

Como habitualmente -incluso en el primer caso- los ordenamientos jurídicos establecen procedimientos específicamente contenciosos electorales. Cabe plantearse con carácter general si la justicia electoral, englobando ambos modelos, juega o puede jugar un papel importante para ese fortalecimiento de la democracia. La pregunta tiene sentido tal vez porque la materia electoral tiene un componente digamos político. Es una materia con una trascendencia política, superior a otras materias resueltas por los tribunales.

De las múltiples vertientes de esta cuestión, me interesa en este momento abordar únicamente un aspecto, las ventajas o inconvenientes de instaurar una justicia electoral

México

especializada y separada del poder judicial ordinario, de la justicia ordinaria.

A primera vista, esta creación o la creación de una jurisdicción electoral separada de la ordinaria, debería estar justificada por alguno de estos motivos, por alguna de estas causas. En primer lugar podría ser por la dimensión política, ahora lo decía, de la materia, que aconsejaría aislarla de las demás materias “más jurídicas”, entre comillas.

En segundo lugar porque, por ejemplo, la justicia electoral, los jueces electorales, requieren una formación específica. En tercer lugar porque, por ejemplo, los criterios de interpretación, de aplicación de la materia electoral en derecho electoral son diferentes a los de otras disciplinas jurídicas. O bien, por último, porque los juicios de valor con los que deben afrontarse los inevitables márgenes valorativos que la legislación deja, son diferentes.

Sin embargo, creo que pasando revista a estas circunstancias, no hay demasiadas diferencias incluso entre la justicia ordinaria y la electoral, a pesar de que es verdad que la materia electoral entra de lleno en el debate político y entra de lleno en problemas incluso de lucha entre partidos; sin embargo, creo que el reto de cualquier tribunal que aborde el problema electoral, sea una jurisdicción especializada o no, es intentar resolver esas materias no con criterios políticos, sino con criterios jurídicos, con un método jurídico, con todos los matices que habría que realizar a esa afirmación.

Desde mi punto de vista, los sistemas jurídico políticos en los que la jurisdicción electoral se ha separado de la ordinaria, no se han barajado motivos como los que acabo de señalar, sino que se ha querido buscar una finalidad, un efecto simbólico, de tomarse en serio la democracia representativa, de darle credibilidad al sistema electoral o en algunos casos incluso eludir la resistencia de la justicia ordinaria hacia la democratización. Tanto en un caso como en el otro, la

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

especialización supone, creo, importantes ventajas en esos procesos de asentamiento democrático.

En primer lugar y con una finalidad puramente práctica, pero enormemente importante, la creación de una justicia electoral permite una selección de los jueces más comprometidos con el cambio, que casi con toda seguridad o no necesariamente deben coincidir o coincidirán con los integrantes de las cortes de última instancia ya existentes.

En segundo lugar y como ya he indicado, justicia democrática implica creer en una constitución normativa que, por tanto, debe ser aplicada por cualquier juez. Habitualmente, en muchos sistemas, como provenía España tras el franquismo y al hacerse la Constitución del 78, el juez ordinario estaba acostumbrado a que la Constitución fuera más política que normativa. Exclusivamente un texto marcando las reglas del juego político. Pero el juez ordinario habitualmente consideraba que la aplicación del derecho, su tarea de aplicación del derecho, la función jurisdiccional ordinaria empezaba con la aplicación de la ley dejando la Constitución para tribunales importantes, para los políticos, etcétera. Esa es también una ventaja de cambiar de jurisdicción, porque esos hábitos se pueden evitar.

Por último la especialización implicaría otorgar la máxima importancia a una materia, la electoral, que políticamente creo que es de las pocas que junta a los tres poderes del Estado democrático; y jurídicamente liga derecho, justicia y política, configurándolo, de algún modo, como la piedra angular de todo el edificio democrático.

Tercera pregunta. ¿Qué tipo de democracia puede fortalecer o puede ayudar a fortalecer la justicia electoral? Desde luego creo que hay que contestar que no nos referimos a una democracia puramente formal, sino que habría que tomar como objetivo una democracia más sustancial o material. Sería, creo, que muy poco ambicioso conformarse con que la justicia

México

electoral tuviera un papel importante para el asentamiento de una democracia puramente formal.

Muchos de nuestros sistemas, cuando transitan o han transitado hacia realidades más democráticas, provienen o provenían de democracias formales, de sistemas formalmente democráticos. Creo que sería bastante poco hacer una transición a la democracia para conformarse simplemente con que se respeten las reglas del juego democrático, las reglas formales.

Los sistemas en tránsito hacia la democracia, se encuentran frecuentemente con dos problemas muy específicos. Por un lado, que coexisten en el sistema jurídico normas que proceden de épocas anteriores con normas que el nuevo sistema va produciendo, con lo que en muchas ocasiones la identificación de la identidad del sistema no es sencilla.

En segundo lugar. La organización judicial habitualmente es una organización heredada también de situaciones anteriores, con lo que no es fácil el cambio de actitud de los jueces o conseguir ese cambio de actitud en muchas ocasiones. Para intentar salvar esos obstáculos creo que se pueden señalar algunos caminos.

En primer lugar, creo que es muy importante la existencia de los tres poderes -también en el Poder Judicial- de un número significativo de miembros que muestren su adhesión, que practiquen su adhesión a los valores constitucionales y que se conviertan, de algún modo, en referentes para el resto de los miembros del poder respectivo.

En segundo lugar, me parece imprescindible -aquí entro en el problema de la democracia sustancial- que estas reformas vayan acompañadas con medidas de tipo económico; de tipo de discriminación positiva, intentando eliminar obstáculos económicos, de dignidad, que naturalmente inciden de un modo importantísimo en la participación libre.

Creo que compartirán conmigo, que las carencias económicas, las carencias educativas, las carencias de formación como ciudadano, los régimenes feudales de dominio

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

de la tierra y de quienes la trabajan por parte de otros, que esta serie de circunstancias son elementos que impiden radicalmente la participación libre y por lo tanto la expresión libre, tanto en el sufragio activo, como en el sufragio pasivo.

Desde luego que un tribunal electoral, por ejemplo, podría limitarse -y seguramente es lo que los poderes políticos esperan- a ser un árbitro que simplemente ponga frente a eventuales ilegalidades en la contienda electoral. Pero desde el punto de vista de ese objetivo de una democracia sustancial, creo que también desde los tribunales electorales o desde el ámbito electoral en la justicia ordinaria, se puede ser interventionista, activista, para intentar, en la medida de las posibilidades, transformar la realidad social para conseguir ciudadanos, y por lo tanto, para conseguir que el derecho de participación sea efectivo.

Cuarta pregunta: ¿qué puede aportar la justicia electoral a la democracia? Seguramente compartirán conmigo que no cabe democracia sin elecciones libres, y creo que no caben elecciones libres sin controles o garantías jurisdiccionales. Esto no quiere decir naturalmente que un sistema, para ser democrático, deba disponer de una justicia electoral.

Los modelos de garantías judiciales -antes lo decía-, de los procesos electorales, son variados y pueden consistir en modelos muy distintos. Pero creo que sí, que sí es un requisito la juridificación o la judicialización del conflicto electoral; que no quede en manos del poder político la resolución del conflicto electoral, porque ese es el único medio de garantizar la igualdad de armas entre las partes, en el seno del proceso, su resolución pacífica y el monopolio por parte del Estado del ejercicio de la coacción.

Es cierto, sin embargo, que es preciso también estar atentos y evitar la judicialización de la política, que sería -lo entiendo yo- una utilización abusiva de la judicatura; que es convertida en un arma arrojadiza de la pugna política, y hay datos preocupantes en ese sentido.

México

Ante la incapacidad de los poderes públicos o de los partidos políticos de ponerse de acuerdo para alcanzar determinados consensos que permitan la gobernabilidad, el acudir a los jueces casi se convierte en un arma arrojadiza de la pugna política: “Voy a demandarte, voy a tal, los jueces van a arreglar esto”. Por ese camino creo que se puede conseguir o se puede provocar una utilización abusiva de los jueces, haciéndoles intervenir, en ocasiones, para resolver -con la apariencia de criterios jurídicos- problemas que tienen su solución en el ámbito de la política y que deberían ahí resolverse.

Porque si se hace esa utilización abusiva de la judicatura, que es una garantía en cualquier sistema, se puede acabar construyendo o provocando una politización de la justicia, de la juridificación de la política pasar a una politización de la justicia.

Cuando al juez se le pregunta su opinión -como juez, claro, por medio de una sentencia- de un problema político, cabe el peligro de que se sustituya la voluntad popular expresada a través de sus representantes legítimos por medio de las elecciones, por la voluntad del órgano jurisdiccional del juez, y ahí sí que estaríamos también trastocando el sistema democrático y la separación de poderes.

¿Qué puede aportar, entonces, la justicia electoral a la democracia? Creo que confianza en el sistema; confiabilidad.

La participación requiere confianza y en ese sentido hay medidas de distinto tipo, entre otras, por ejemplo, criticar las decisiones de los jueces. Lejos de que la crítica a las decisiones de la justicia electoral o de cualquier otra se conviertan en un factor de debilitamiento del sistema democrático, creo que es totalmente lo contrario. Permitir la crítica, hablar de las decisiones de los jueces, provoca confianza en el sistema; provoca que los jueces se tomen más en serio su trabajo porque está controlado desde fuera, y por lo tanto, es beneficioso para la democracia.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Termino con la última pregunta, muy brevemente: ¿Qué es lo que puede aportar la democracia a la justicia electoral? Desde luego, la propia existencia de la justicia electoral está situada en el principio democrático, eso es obvio; por lo tanto, le debe hasta su propia existencia, pero además de eso, creo que puede aportar mucho más.

Puede aportar una mejor justicia electoral como consecuencia de contar con jueces demócratas. ¿Y qué es un juez demócrata? o ¿qué juez deberíamos aspirar a tener en la justicia electoral? Desde luego jueces profesionales. Claro que sí; que sepan lo que tienen entre manos. Desde luego jueces honestos. Que no sean corruptos, por supuesto, en la justicia electoral o en cualquier otra. Pero seguramente estos dos requisitos, que son seguramente los más fáciles, no son suficientes.

Muchos de ustedes conocen al profesor español Manuel Atienza. Él acuñó una expresión que creo que viene muy bien para definir, con toda su imprecisión, qué más se puede pedir al juez. Él hablaba de las virtudes judiciales. Virtudes que tienen que ver, como digo, no con la honestidad, no sólo con la preparación jurídica, sino también con otra serie de compromisos de comportamientos. ¿Cómo adquirir esas virtudes? Se me ocurren, como mínimo, cinco caminos que brevemente les comento.

Primero, predisposición personal, que puede surgir a su vez de fuentes muy variadas, la educación, el compromiso político, etcétera. El reto de cualquier sistema jurídico es contar con un sistema de selección de jueces que no mida únicamente esa preparación técnica, sino que también permita la selección de jueces virtuosos, y una de las ventajas de contar con una justicia electoral separada de la justicia ordinaria, es poder emplear estos criterios para la selección de sus jueces.

Segundo camino, formación adecuada. Formación adecuada que –repito– no sólo es formación técnico profesional, sino

México

también formación como ciudadano; formación en una cultura democrática.

Tercero: experiencia profesional. Hay indudablemente virtudes que se adquieren con el tiempo; por lo tanto, me parece imprescindible una carrera judicial bien organizada y bien conformada.

Cuarto: independencia de criterio y sometimiento - únicamente- a la Constitución y a la ley. Hay sistemas en Latinoamérica -por ejemplo aquí en México- de vinculación del juez al precedente; que tiene ventajas, desde luego, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, de la certeza, de la precisión de la decisión judicial, pero que en temas como el que estamos comentando hoy me parece que puede ser un freno que el criterio de las cortes de última instancia se imponga sobre el resto de los jueces a la hora de crear nuevos principios, nuevas formas de actuación.

Por último, modelos judiciales a imitar. Creo que el hecho de que una justicia electoral que cumpla con los anteriores requisitos y que se conforme de acuerdo a esos principios, puede constituirse en un modelo a imitar por el resto de la organización judicial, que permita que ese modo de funcionamiento, esos criterios, se transmitan a todo el resto del Poder Judicial.

Les expuse ideas muy variadas. Desde luego, estoy seguro que muchas de ellas son discutibles y seguro que son discutidas, pero con honestidad les he expresado un poco mi opinión sobre el asunto.

Mauro Miguel Reyes

Debe tomarse en cuenta que yo soy un juez. En segundo lugar, al formar parte de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se han adquirido algunas experiencias que creo que son importantes y por eso quiero compartir con ustedes algunas reflexiones sobre la influencia

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

que puede tener la justicia electoral en la democracia; desde luego, apreciadas bajo la óptica de un juzgador en el caso concreto mexicano.

Empezaré por mencionar la solución de los conflictos de naturaleza política. Una sociedad democrática, es por autonomía una sociedad abierta y plural, no es una sociedad monolítica ni mucho menos rígida, sino un cuerpo social complejo en constante cambio.

Estas características dan lugar a tensiones constantes que hacen que la sociedad se encuentre en permanente conflicto, lo importante es que en la democracia esos conflictos no se ocultan ni se disfrazan como ocurre en régimes autoritarios, sino que son reconocidos como algo natural. Un sistema democrático es pues un sistema conflictivo. El cuestionamiento que surge de inmediato es cómo solucionar estos conflictos. En la democracia hay unos cauces para ello: el instrumento político y la jurisdicción.

Algunos problemas son de carácter político y se dividen en este ámbito, es decir, se trata por lo general de controversias sobre actos ajenos a las predeterminaciones del derecho que se conforman libremente por los actores políticos y se rigen por razones de oportunidad.

La solución del conflicto en la esfera política no implica la determinación de quién tiene la razón, sino el logro de un compromiso en el que ambas partes renuncian a algo de sus pretensiones para poner fin a la controversia.

En cambio otros conflictos tienen naturaleza jurídica y son resueltos por instancias de la misma índole. En ambos casos es indispensable establecer reglas para la solución de los conflictos. Esto es, determinar previamente las reglas del juego. Sin embargo no todos los conflictos políticos se pueden mantener exclusivamente en la esfera política.

La resolución de algunos de ellos es de suma trascendencia para la vida social, en especial si se relacionan con el derecho de los ciudadanos de elegir a sus gobernadores, es decir, con

México

la dirección política de la comunidad. Tales conflictos versan sobre derechos fundamentales que no admiten ser objeto de libre disposición o renuncia de las partes en el conflicto, de suerte que si esas controversias no encuentran solución satisfactoria en el ámbito político, han de ser resueltas por cauces jurídicos; es decir, a través de la jurisdicción, en aras de preservar la paz y armonías sociales y la propia existencia de la comunidad política.

El proceso jurisdiccional contencioso tiene por finalidad la resolución de un litigio mediante una sentencia vinculatoria para las partes, emitido por un órgano dotado de jurisdicción, que en un régimen democrático goza de las cualidades de imparcialidad e independencia, y en su caso, la ejecución de lo decidido.

El presupuesto indispensable para todo proceso jurisdiccional contencioso, está constituido por la existencia y subsistencia de un litigio entre las partes. Dicha pretensión consiste en la afirmación del actor de merecer un derecho previsto en el orden jurídico.

Pues bien, al aplicar estos conceptos al ámbito político se tiene en cuenta que, en un Estado democrático, el derecho vigente tutela no sólo el respeto al principio de la mayoría, sino el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, con el fin de salvaguardar tanto los derechos de la mayoría como los de las minorías.

Es patente que la aplicación del principio de mayoría y el ejercicio de los derechos fundamentales pueden suscitar conflictos de intereses, los cuales pueden resolverse en sede jurisdiccional con independencia de su connotación política, porque la materia del proceso jurisdiccional consiste precisamente en el dictado de una resolución que solucione, conforme a Derecho, ese enfrentamiento de intereses.

En una democracia constitucional la actividad de la jurisdicción se legitima no sólo por la sujeción del juez a la ley, sino por su vinculación a la Constitución -ya lo mencionaba

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

el Dr. Ezquiaga-, y su carácter de garante de los derechos fundamentales de los individuos que integran la comunidad política y que participan activamente en la dirección de dicha comunidad, a través de la elección de sus gobernantes. De ahí que la actuación del juez al resolver conflictos de carácter político, que atañen a la vigencia del principio democrático, encuentre justificación tanto en el principio de supremacía constitucional, como en la exigencia de salvaguardar el ejercicio de los derechos fundamentales que son presupuesto de existencia de cualquier régimen democrático.

A su vez, la legitimación del ejercicio de la función jurisdiccional se obtiene mediante la observancia de disposiciones que rigen el proceso y sobre todo, a través del acatamiento al imperativo de motivación de la sentencia en materia de hechos y de derecho. Se trata entonces de una legitimación condicionada, vinculada a la calidad del servicio público y sometido a la crítica pública. De modo que, a través de la lectura de una sentencia cualquiera, debe advertir una respuesta razonable y justificada a la cuestión de cómo se resolvió y por qué esa fue la mejor manera en que se pudo resolver la controversia.

Las referidas facultades de los jueces para resolver conflictos de carácter político son relativamente recientes en la mayoría de los países latinoamericanos y obedecen en buena medida a la transformación de los sistemas políticos.

En efecto, cualquier cambio político por lo general va acompañado, incluso precedido, por modificaciones significativas en el sistema jurídico, porque el derecho es un factor que da cauce y coadyuva a ese cambio. Normalmente estos cambios son producto de la sustitución paulatina de principios, reglas e instituciones del sistema anterior que contradicen a las nuevas normas que se incorporan.

En un régimen jurídico de carácter meramente legislativo, la ausencia de una verdadera constitución normativa limita la función de la jurisdicción al tratamiento de los

México

conflictos propios de las relaciones entre particulares, o sea, fundamentalmente las materias civil y penal.

En contraste, en el estado constitucional de derecho se refuerza la actividad de la jurisdicción y se incorporan plenamente como sujetos justiciables a las instancias de poder. Por ello, en la actualidad, en la mayor parte de las democracias constitucionales destaca la actividad de los tribunales, los cuales, a través del ejercicio de la jurisdicción, garantizan el respeto de los derechos de los ciudadanos, para que estos no sean objeto de ninguna clase de componenda del orden jurídico.

Los tribunales deben resolver las cuestiones públicas, a menudo trascendentales complejas, conforme con métodos jurídicos y sobre la base de razones jurídicas. Se trata de privilegiar la aplicación de la ley para resolver la controversia que las ahora partes no pudieron arreglar extrajudicialmente, lo cual no puede considerarse un fracaso de la política, sino la búsqueda de la solución del conflicto a través de otros medios, pues no existe base para restringir al sistema a que todos sus conflictos se diriman a través de la autocomposición y de dar de esta forma el derecho de los afectados a acudir a la jurisdicción.

La democracia requiere, pues, de un aparato judicial que pueda dirimir y procesar los conflictos sociales de forma imparcial, pero los procesos jurisdiccionales permiten aportar al debate público una serie de razones que de otra manera podrían quedar marginados, que son las que muchas veces versan sobre el respeto a los derechos fundamentales, y los tribunales independientes pueden asegurar las condiciones necesarias para que el diálogo político se mantenga abierto y todas las partes tengan asegurada la posibilidad de participar en él.

Esas virtudes del proceso jurisdiccional se aprecian con claridad en la distinción entre control jurídico y control político, formulada por Manuel Aragón.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Uno, el control jurídico es control objetivado, por un lado, porque el parámetro de control es un conjunto normativo preexistente y no disponible para el órgano de control, y por otro, porque los sometidos a control no son personas físicas o las instituciones, sino sus actos; es decir, la objetivación de la voluntad de tales personas o Institutos. En cambio, el control político es subjetivo; es decir, carece de un canon fijo y predeterminado de evaluación, y además se ejerce sobre los órganos del poder mismo, ya sea de manera directa o bien en forma indirecta a través de la actividad que ese órgano lleva a cabo.

El control jurídico, número dos, está basado en razones jurídicas y no en consideraciones políticas. Tres. El control del ejercicio jurídico es necesario, pues debe ejercerse siempre que sea instado para ello.

Por último, el control jurídico se lleva a cabo por un órgano independiente e imparcial, dotado de especial competencia técnica para resolver cuestiones de derecho; es decir, un órgano jurisdiccional en tanto que el control político se encuentra a cargo de actores políticos.

La resolución jurisdiccional de los conflictos políticos, y en particular, de los conflictos electorales, se lleva a cabo entonces a través de un proceso en que ambas partes son unidas, en el que pueden ofrecer pruebas y expresar los argumentos que sustentan su pretensión, en el que además se dicta una resolución en la que se examinan todos los medios de convicción y las alegaciones de las partes, para estar en aptitud de decidir la controversia mediante la exposición de razones y no a través de una decisión meramente arbitraria. Por ello, la jurisdicción electoral no sólo es la vía idónea para resolver conflictos políticos en la materia, es también la única que asegura la constitucionalidad y la legalidad, tanto en el procedimiento, como en la decisión emitida.

Pasaré a referirme ahora a la confiabilidad de los órganos de justicia electoral.

México

La jurisdicción, y en particular la encargada de dirimir las controversias electorales tienen, entre otras funciones, la de garantizar la estabilidad del sistema político. Conforme con Ernesto Garzón Valdés, la estabilidad permite el mantenimiento de la identidad del sistema político a través de la actitud de quienes detentan el poder, de guiar su comportamiento conforme con las normas básicas del sistema y los tribunales garantizan la corrección de cualquier apartamiento de esas normas básicas.

Un presupuesto fundamental para la buena marcha de la jurisdicción electoral es la conformidad de los actores políticos en resolver sus diferencias de acuerdo con lo decidido por los órganos jurisdiccionales. A su vez, la aceptación de los actos que emanan de la jurisdicción electoral implica la existencia de confianza en los tribunales a los que se les encomienda esa función, la cual puede ser una tarea bastante ardua, si se considera que la confianza se obtiene, sobre todo, si los actores políticos y en particular los ciudadanos experimentan en su vida cotidiana las repercusiones de los actos jurisdiccionales en materia electoral.

La confiabilidad judicial se pone a prueba en cada decisión de los tribunales y su ausencia estimula el surgimiento de arreglos celebrados al margen o en contra del orden constitucional. En México, con anterioridad del establecimiento de la jurisdicción electoral, los conflictos se dirimían en el plano extrajurídico, porque no existían instituciones que llevaran a cabo esa función o bien, porque esa vía era, políticamente ventajosa o poco costosa para las partes.

En suma, los actores políticos no confiaban en las vías jurídicas o no estaban acostumbrados ni se veían motivados para acudir a ellas. En la actualidad, de acuerdo con encuestas recientes realizadas por un diario nacional mexicano, en el periodo que comprende de agosto de 1995 al presente año, la confianza en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha incrementado del 48 al 57 por ciento de los electores, dato que contrasta con el grado de confianza hacia

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

los tribunales prevalecientes en América Latina, que es el 31 por ciento de acuerdo con el Informe del “Latinobarómetro” 2005.

Por otro lado, ese resultado concuerda con el creciente número de impugnaciones presentadas ante el Tribunal, el cual, en lo que va de este año, en lo que se lleva a cabo un proceso federal electoral y 13 procesos electorales en las entidades federativas, han decidido 997 medios de impugnación, los cuales destacan, por la constante evolución de los planteamientos que en ellos se formula, circunstancias que han persistido a lo largo de casi 10 años de vida del Tribunal.

Para concluir me referiré a algo que concuerda con lo que he expresado. Las decisiones del Tribunal, en mi concepto, ¿en dónde han permeado más y cuál ha sido la contribución del Tribunal a la democracia? Y tengo la firme convicción que en donde más se ha influido es en la democracia interna de los partidos políticos, por eso concluiré con este tema.

Como sucede en toda democracia representativa, en México los partidos políticos desempeñan un importante papel, pues son el cauce a través del cual se expresa la voluntad popular. Así lo dispone la Constitución, cuyo artículo 41, párrafo segundo, base primera, establece como fines de los partidos políticos promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Por su parte, la legislación electoral federal -conste que es la ley secundaria, no la Constitución- atribuye a los partidos políticos el monopolio para la postulación de candidatos a cargos de elección popular en ese ámbito, con lo cual el funcionamiento de los partidos políticos influye de modo necesario en el desarrollo de la democracia. El cumplimiento de estas funciones constitucionales y legales conduce a que los partidos políticos se coloquen en una posición de prevalencia

México

frente a los ciudadanos y en especial frente a aquellos que integran el partido.

Por este motivo, la legislación federal exige que tanto las normas internas como los actos de vida interna del partido político se rijan por principios democráticos. Sin embargo, por la interacción que tiene lugar en el seno de la organización y por posición prevalente en la que se encuentran, los partidos políticos pueden llevar a cabo actos que se aparten de la ley o de la normatividad interna que los rige e incluso afectar derechos fundamentales de sus militantes.

Las violaciones pueden presentarse sobre todo en tres ámbitos de la vida interna del partido político: Uno, procesos de selección interna de candidatos; dos, proceso de selección de dirigentes, y tres, procedimientos sancionatorios instaurados en contra de los militantes. Esta situación se ha puesto de relieve en los distintos medios de impugnación promovidos en forma constante por militantes de todos los partidos políticos nacionales, prácticamente desde la instalación del Tribunal.

En un principio la posición del Tribunal ante este tipo de planteamientos consistió en considerar improcedente el medio de impugnación respectivo. Este criterio sentó jurisprudencia sobre la base de que si bien el anteproyecto de ley procesal en la materia establecía la procedencia expresa del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, como se denomina el medio de impugnación para la defensa de tales derechos contra actos de partidos políticos, durante el proceso legislativo se suprimió la procedencia del juicio en contra de tales actos y se dejó un artículo, debido quizás a *lapsus calami* del legislador y no a una intención consciente de incluir a los partidos políticos como sujetos pasivos de los medios de defensa electorales.

A pesar de que el criterio referido era obligatorio por constituir jurisprudencia, los militantes insistían en la impugnación de actos internos de sus respectivos partidos políticos y en sus demandas formulaban argumentos

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

enderezados a desvirtuar el razonamiento de la jurisprudencia y provocar así el cambio del precedente. Estas circunstancias motivaron la modificación del criterio, la cual se desarrolló a través de varias etapas.

Primero se estimó que podía ejercerse el control indirecto sobre actos de partidos políticos, a través de la revisión de los actos de la autoridad electoral. Después se consideró que la autoridad electoral estaba en aptitud de controlar tales actos, y finalmente se llegó a la conclusión de que los actos internos de los partidos políticos son impugnables ante este órgano jurisdiccional, a través del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano. Esta nueva jurisprudencia del Tribunal, que es la que actualmente se aplica, se sustentó, entre otros, en los siguientes argumentos.

Uno. El Derecho a la jurisdicción no establece excepción respecto a los conflictos entre órganos de ciudadanos vinculados a un partido político con motivo de la aplicación de normas legales y estatutarias.

Dos. Varias normas internacionales: el “Pacto Internacional en Derechos Civiles y Políticos”, la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, obligan al estado mexicano a contar con medio accesible para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos políticos electorales del ciudadano.

Tres. La Constitución, artículo 41, fracción IV, establece que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral consiste en garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, de ser votado y de asociación, sin limitar esa protección a los actos de los partidos políticos, lo que incluso se corrobora con los trabajos del proceso legislativo.

Cuatro. Al establecer la jurisdicción del Tribunal, la norma constitucional que prevé el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, no hace referencia o alusión alguna a que la autoría de los actos

México

transgresores comprenda sólo a las autoridades, como lo hace en el resto de los medios de impugnación electorales, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual, que les permita o facilite conculcar los derechos de estos, como sucede en el caso de los partidos políticos, así como de sus órganos y dirigentes, frente a los individuos que forman la militancia.

Cinco. La asociación de ciudadanos a los partidos políticos tiene como finalidad optimizar y potenciar el ejercicio de sus derechos fundamentales sin escatimar ninguna de las partes de su contenido.

Seis. La legislación electoral tampoco limita la impugnación de los actos de autoridad, pues sólo se refiere a actos o resoluciones que violen derechos políticos electorales. Además, otro precepto de la legislación electoral menciona como sujeto de los medios de impugnación a los partidos políticos, enunciado que debe surtir necesariamente efectos jurídicos conforme a lo postulado por el legislador racional.

Pues bien, a partir de ese cambio de jurisprudencia, han llegado cantidad de asuntos al Tribunal, sobre todo relacionados con los procesos internos de selección de candidatos. Con ello se reconoce, a través de la apertura de estos derechos, cómo los actos de los partidos políticos están sujetos a un control de legalidad.

Debe aclararse que la legislación electoral impone a los partidos políticos que en sus estatutos tengan órganos de justicia partidaria dentro de los cuales queden dirimidas las contiendas. El Tribunal también sentó jurisprudencia en el sentido que esos órganos, y sobre todo los medios de impugnación internos, forman parte del sistema de medios de impugnación.

En esta virtud, como el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano es un juicio constitucional, como todas las instancias constitucionales, se

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

exige que antes de acudir a la instancia constitucional queden agotados los medios de impugnación ordinarios.

En otras ocasiones, por razones de tiempo, cuando se ve que el agotamiento de ese medio de impugnación, a final de cuentas todo proceso siempre tiene que agotarse en un determinado tiempo, se ha encontrado que ese agotamiento puede producir norma en los derechos y cuando hay ese peligro de que, por la dilación que implica la terminación del proceso, esa dilación se transforme en una merma a los derechos o en un menoscabo a los derechos, se permite que acudan al órgano jurisdiccional.

Con ello se reconoce una *cuasi jurisdicción electoral* en el seno de los partidos políticos que permite que éstos resuelvan sus controversias internas de manera autónoma y conforme a sus propias reglas y que sólo de manera excepcional la jurisdicción electoral del Estado conozca de la disputa si así lo solicita algún militante, dirigente u órgano del Instituto.

Esta posición del Tribunal ha logrado dos importantes efectos. Primero. La plena conciencia de todos los integrantes de los partidos políticos de que sus relaciones internas se encuentran sujetas a reglas pre establecidas y de que en tanto sus actos como las propias reglas internas deben someterse a los principios de constitucionalidad y legalidad, razón por la cual dichos actos y reglas se someten a dos tipos de control: intrapartidario que llevan a cabo las instancias internas del partido, y externo a cargo de la función jurisdiccional.

Incluso se ha propiciado que algunos partidos modifiquen sus estatutos con el fin de integrar a su estructura interna a un órgano intrapartidario encargado de dirimir las controversias y sustanciar y resolver los procedimientos sancionatorios o bien introducir normas que garanticen la imparcialidad, independencia de los miembros de ese órgano y conferir mayores facultades, etcétera.

Segundo efecto. Los justiciables constatan que es factible obtener la reparación de una conculcación a su esfera de

México

derechos si así se determina en la resolución que se indique en el medio de impugnación.

En otras palabras, los militantes han asumido que la vía jurídica es idónea para la resolución de sus controversias. Así, por ejemplo, sólo durante este año se han producido 691 juicios para la protección de los derechos políticos - electorales del ciudadano, de los cuales 441 conciernen a procesos de selección interna de candidatos. De estos 441 juicios, en 102 casos han sido acogidas las pretensiones.

A manera de epílogo, lo expuesto no debe conducir a pensar que la jurisdicción electoral suscite el riesgo del problema que Andrés Ibáñez denomina “demasiado derecho”, demasiados derechos, demasiados rígidos, que consiste en esencia en que la autonomía de la política se vea afectada por la actividad jurisdiccional, como tantas veces se ha apuntado.

Lo cierto es que como indica el propio Profesor español, en el Estado Constitucional, no se atribuye a la jurisdicción la función de contrapeso político, porque la actuación de la jurisdicción es más bien ocasional y de carácter puntual, tiene que ver con actos concretos y se produce sólo a instancia de parte, nunca en forma caprichosa sino según lo plantado por las partes del proceso.

De manera que la agenda de los órganos jurisdiccionales en materia electoral es elaborada por los ciudadanos y por el resto de los actores políticos, quienes de este modo contribuyen al fortalecimiento de la democracia.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Luis Antonio Sobrado*

Sumario

- I. Introducción: democracia y justicia electoral
- II. La justicia electoral en América Latina: algunos elementos descriptivos.
- III. Rutas hacia la consolidación de la justicia electoral latinoamericana
- IV. El recurso de amparo electoral en Costa Rica
- V. Conclusión
- VI. Bibliografía citada

I. Introducción: Democracia y justicia electoral

En la democracia representativa, no obstante que la soberanía reside en el pueblo o en la nación, su voluntad se expresa a través de leyes elaboradas por sus representantes, cuyo acatamiento valida el ejercicio de las funciones jurisdiccional y administrativa. Los ciudadanos, a través del sufragio, delegan en el cuerpo parlamentario el ejercicio de esa potestad legislativa, sin perjuicio de algunas modalidades de participación popular directa en tal actividad (referendo e iniciativa popular en la formación de la ley), de importancia creciente en el mundo contemporáneo, en donde se reivindican bajo la ideología de la “democracia participativa”.

Para asegurar el carácter representativo de los gobernantes, en América Latina se declaran de elección popular a los presidentes de esas repúblicas, así como a los integrantes del órgano parlamentario y de los gobiernos locales. Con el mismo propósito los gobernantes están sometidos, en todos los casos,

* Se consigna aquí la ponencia escrita presentada por el autor, titulada “**Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos**”.

México

a mandatos limitados en el tiempo, por lo que el gobierno democrático es, por antonomasia, “alternativo”. Al respecto cabe recordar que, en el marco del Estado democrático, la autoridad gubernamental sufre necesariamente una triple limitación: material (respeto a la Constitución y vigencia de los derechos fundamentales), funcional (división de poderes) y temporal; esto último, puesto que es inherente a la Constitución la renovación periódica de los titulares de dicha autoridad¹.

Es decir, en los regímenes democráticos se asegura la autoridad superior del pueblo o la nación dándole a los ciudadanos participación en el ejercicio del poder, en forma indirecta (elegiendo representantes gubernamentales) y eventualmente directa (a través del referendo, por ejemplo). El sufragio, concebido como derecho fundamental desde los albores del constitucionalismo, es el instrumento fundamental para vehicular esa participación, tanto en votaciones de carácter electivo como consultivo. Las funciones del sufragio, entonces, son la de *posibilitar la representación* (con la mediación de los partidos políticos, a efectos de organizar y racionalizar esa participación popular), *producir gobiernos* (que no sólo supone darle el mando social a la mayoría electoral sino también intervención parlamentaria a las minorías) y *dotar de legitimación al Estado*,² lo que en algunos casos se refuerza a través de las consultas populares.

El sufragio es un derecho que los individuos ejercitan en el marco de procesos electorales. Éstos provocan conflictos de particular y variada intensidad y de singular trascendencia política, puesto que está de por medio la transición democrática del gobierno, lo cual no sólo comporta nuevos titulares sino, eventualmente, diversas visiones del mundo y de los problemas nacionales que, a la postre, generarán balances diferentes de los intereses sociales en juego. De ahí la importancia de que esos procesos se celebren en condiciones que aseguren el pleno

¹ Aragón Reyes, 1998: 101.

² Aragón Reyes, 1998: 100-103.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

respeto a la voluntad popular, expresada en elecciones libres, justas, transparentes, pluralistas y apegadas a la ley.

Precisamente la justicia electoral existe como instrumento para canalizar institucional y civilizadamente esa conflictividad político-electoral y como garantía de que los procesos electorales tengan esas características, de suerte que ofrezcan credibilidad y confianza suficientes a la ciudadanía. La justicia electoral reúne “...los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, corrigiendo casuales errores o infracciones a la normativa electoral, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y justicia de los actos y procedimientos electorales”³.

Desde la perspectiva de los actores de los procesos electorales, la existencia de una justicia electoral idónea para resolver jurídicamente los conflictos que de ellos deriven, es indispensable para amparar su derecho general a la justicia o de tutela judicial efectiva. Pero también lo es si atendemos a que, en dichas controversias, está de por medio el sufragio y la participación política como derechos fundamentales contemplados en el ordenamiento constitucional de todos los países latinoamericanos, lo mismo que en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Por esto último, cobra vigencia lo estipulado en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que le reconoce a toda persona el derecho “...a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aún cuando tal violación sea

³ Orozco Henríquez, 1998: 709.

cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales ...”⁴.

A modo de corolario podemos, por tanto, afirmar que democracia y justicia electoral han llegado a ser conceptos indisolubles: la segunda es pieza primordial de la arquitectura de la primera, puesto que da credibilidad a los procesos electorales; asimismo, la vigencia de una justicia electoral efectiva es también condición necesaria para garantizar el debido respeto de los derechos fundamentales de las personas en el ámbito político, condición *sine qua non* de toda convivencia democrática.

II. La justicia electoral en América Latina: Algunos elementos descriptivos

Son particularmente agudos y exhaustivos los diversos escritos de Orozco Henríquez que, en una perspectiva comparativa, analizan la justicia electoral en Latinoamérica. Lo que de seguido se expone se basa en la sistematización que propone ese autor.

En primer lugar, resulta ilustrativa la tipología que se sugiere sobre los sistemas de justicia electoral que imperan en Europa y América, atendiendo al órgano encargado de decidir en última instancia sobre los conflictos electorales. Así, cabe distinguir los siguientes: 1) tradicional o clásico, que se trata de un contencioso electoral de carácter político por ser una asamblea de esa naturaleza el órgano que dirime ese tipo de controversias; 2) austriaco, en donde esa función es propia de los tribunales, cortes o salas constitucionales; 3) inglés, que se caracteriza por ser atribuido a órganos judiciales ordinarios el conocimiento de tales asuntos; y 4) latinoamericano, particularizado por la creación de órganos jurisdiccionales o administrativos especializados en materia electoral (tribunales, cortes, jurados, juntas o concejos),

⁴ Tal regla también está contenida en el párrafo 3.º del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

que se encargan de administrar la justicia electoral desde la estructura de los poderes judiciales o con autonomía de ellos pero con garantías de independencia e imparcialidad similares a las propias de los órganos judiciales. Este último modelo puede considerarse “...como una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolidación democrática en América Latina, así como a la vigencia del Estado de derecho y a la consiguiente solución de los conflictos electorales por vías institucionales”⁵.

Este modelo particular de América Latina ha sido el resultado de un largo proceso de despolitización de la justicia electoral y, según la feliz expresión de Fix-Zamudio, de “judicialización” de los conflictos electorales⁶. Éste da respuesta “... a la necesidad de salvaguardar la naturaleza jurisdiccional de la función de juzgar las elecciones (extrayéndola de la competencia de asambleas políticas), sin exponer al respectivo Poder Judicial o, al menos, a su respectiva Corte Suprema de Justicia a los recurrentes cuestionamientos y acechanzas político-partidistas”⁷.

Orozco Hernández nos ofrece el siguiente balance actual sobre el particular:

5 Orozco Henríquez, 2001: 47.

6 “Tradicionalmente la solución de los conflictos electorales se encomendaba a organismos de naturaleza política, pero en los últimos años se ha iniciado la tendencia de atribuir el conocimiento y decisión de estas controversias de claro contenido político pero con regulación jurídica, a órganos autónomos de carácter administrativo, a tribunales ordinarios o a órganos jurisdiccionales especializados, con predominio de estos últimos en los años más recientes. Por sólo proporcionar algunos ejemplos latinoamericanos, se puede destacar el modelo judicial encomendado a tribunales ordinarios pero especializados establecido por el ordenamiento brasileño a partir de la Carta Federal de 1934 (con exclusión de la Constitución autoritaria de 1937), ordenamiento en el cual se introdujo y todavía regula una verdadera jurisdicción electoral integrada por jueces y tribunales especializados para conocer y decidir los conflictos surgidos en los procedimientos electorales” (Fix-Zamudio, 2001: 34).

7 Orozco Henríquez, 1998: 801.

México

- a) “De los dieciocho países analizados, uno establece un *contencioso electoral administrativo* (ante un órgano electoral autónomo de naturaleza propiamente administrativa); diez establecen un *contencioso electoral jurisdiccional* (tres de los cuales exclusivamente ante tribunales electorales autónomos, mientras que los otros siete ante tribunales electorales autónomos o pertenecientes al poder judicial y ulteriormente ante la jurisdicción constitucional), en tanto que los siete restantes establecen un *contencioso electoral mixto*, ya sea que seis de ellos prevén un contencioso electoral administrativo y jurisdiccional (esto es, ante un órgano electoral autónomo de carácter administrativo, cuyas resoluciones pueden impugnarse ante un tribunal electoral autónomo, un tribunal electoral que forma parte del poder judicial, o bien, ante la jurisdicción contenciosa administrativa), a la vez que el otro contempla un contencioso electoral administrativo y/o jurisdiccional y/o político ...”.
- b) “... los dieciocho países analizados contemplan órganos electorales especializados: nueve de ellos prevén órganos electorales autónomos de naturaleza administrativa, de los cuales *un país contempla exclusivamente un órgano electoral administrativo* (Nicaragua), en tanto que los otros ocho lo hacen en combinación con algún órgano jurisdiccional (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, República Dominicana y Venezuela), en el entendido de que mientras siete de esos nueve órganos administrativos tienen carácter permanente, los otros dos son temporales ... (Argentina y Brasil); por su parte, *diecisiete países prevén órganos jurisdiccionales* como parte de su contencioso electoral, once de ellos son tribunales electorales autónomos (Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay), otros cinco son tribunales electorales especializados que forman parte del poder judicial (Argentina, Brasil, México, Paraguay y Venezuela) y el restante contempla a un órgano de la

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

correspondiente jurisdicción contencioso administrativa que conoce en última instancia de impugnaciones contra resoluciones del órgano electoral autónomo de naturaleza administrativa (Colombia)”.

- c) “Asimismo, de los referidos dieciocho países, nueve contemplan un sistema contencioso electoral en que las decisiones de los respectivos órganos electorales autónomos o pertenecientes al poder judicial (ya sean de naturaleza administrativa y/o jurisdiccional) son definitivas e inatacables (Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Venezuela y Uruguay), en tanto que los otros nueve prevén la posibilidad de que las correspondientes decisiones de tales órganos sean susceptibles de impugnación por razones de constitucionalidad y/o legalidad ante el órgano judicial supremo (Argentina, en todos los casos salvo los relativos a los resultados de las elecciones legislativas y presidenciales; Brasil, El Salvador, Honduras, Panamá y Paraguay), un órgano de lo contencioso administrativo (Colombia) y/o un tribunal constitucional (Bolivia y Guatemala, en el entendido que en este último cabe primero la impugnación ante la respectiva Corte Suprema de Justicia y después ante la Corte de Constitucionalidad). A los anteriores cabe agregar el caso en que se conserva parcialmente un contencioso político, toda vez que las respectivas decisiones de los órganos electorales de naturaleza administrativa pueden ser impugnadas ante un órgano político (Argentina, tratándose de resultados de elecciones legislativas y presidenciales)”⁸.

Bajo el entendido de que la comentada “judicialización” de los conflictos electorales representa un logro definitivo en la reciente reconstrucción democrática de América

⁸ No obstante que dichas conclusiones están en el artículo de Orozco Henríquez contenido en el Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, se toman de la versión actualizada que aparecerá en la segunda edición de ese Tratado, pronto a publicarse.

México

Latina, pasemos ahora a exponer algunas ideas relativas a la consolidación de la justicia electoral en ese marco democrático.

III. Rutas hacia la consolidación de la justicia electoral latinoamericana

Una justicia electoral capaz de enfrentar con éxito los desafíos que le plantea la democracia en América Latina supone un juez independiente y profesional, con un adecuado posicionamiento en la realidad social y política en que actúa y comprometido con la idea de la expansión de su autoridad jurisdiccional.

En este apartado propondremos algunas rutas deseables para alcanzar ese objetivo, sugeridas a este juez electoral por su experiencia como tal y por la observación internacional de elecciones latinoamericanas.

1. Independencia y profesionalismo del juez electoral

Aunque la tendencia inobjetable de América Latina es la resolución final de las controversias electorales mediante la intervención de una jurisdicción electoral especializada, ya sea autónoma o insertada en la estructura de los poderes judiciales, es lo cierto que en algunos de los países subsisten rasgos del contencioso político, especialmente en aquéllos en donde los miembros de la jurisdicción electoral representan a los partidos políticos o son nombrados a propuesta de éstos.

Es evidente la necesidad de superar ese lastre del modelo tradicional o clásico de justicia electoral. Cualquier forma de administración de justicia supone el acceso a un juez imparcial que pueda resolver los conflictos con objetividad y sentido de equidad, resultando obvio que las representaciones partidistas desnaturalizan esa condición. De ahí que los esfuerzos de despartidización que se realizan en países como Honduras, merecen atención y apoyo, a efecto de que puedan dar sus frutos a mediano plazo, una vez vencida la resistencia que pone

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

la tradición y los actores políticos interesados en preservarla más allá de las formas jurídicas.

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

Este tipo de reflexiones son imprescindibles en aquellos países de la región en donde el recambio de jueces electorales es particularmente frecuente, lo cual parece guardar relación con lo reciente o precario de su proceso democrático o el elevado nivel de polarización y confrontación que evidencian elecciones caracterizadas por la ausencia de consensos mínimos entre los contendores.

Favorecer la estabilidad del juez electoral no sólo contribuye de manera decisiva a su independencia de criterio sino también a su profesionalización y, por esa vía, a darle mayor credibilidad a sus decisiones. La apropiación de su cargo, el necesario conocimiento del medio político en el que interactúa y el desarrollo de una experticia jurisdiccional únicamente se producen luego de una experiencia mínima en el ejercicio de la función. No basta, pues, una buena preparación académica para asegurar el dominio de destrezas y de actitudes favorables para un adecuado desempeño del juez electoral.

México

Por ello, la maduración de los jueces electorales debe permitirse fomentando su estabilidad y la posibilidad de hacer carrera como tales, para poder contar dentro de un organismo electoral con miembros que estén en capacidad de transmitir su experiencia acumulada a los integrantes más jóvenes. Bajo este marco ideal de renovación paulatina de los integrantes de la jurisdicción electoral es posible entonces construir un adecuado equilibrio entre experiencia y las ideas renovadoras que generalmente promueven los nuevos jueces, evitándose por igual los riesgos de la improvisación y los del anquilosamiento. El anterior es un buen ambiente para el desarrollo de una coherencia resolutiva que dé base a la construcción de una sólida doctrina jurisprudencial, que pueda reforzar la autoridad de fallos controversiales y librarlos de toda sospecha de arbitrariedad o parcialidad, aunque también abierta a nuevos desarrollos y capaz de enfrentar los cambiantes desafíos del presente.

Por otro lado, la realidad se ha encargado de demostrar que la independencia de criterio de la jurisdicción electoral también debe asegurarse mediante un fortalecimiento de la autonomía financiera del órgano respectivo, puesto que no son pocos los ejemplos en las Américas en donde gobiernos indiferentes, o francamente hostiles, han utilizado el estrangulamiento económico como herramienta debilitadora, disuasoria o punitiva, cuyos detalles y anécdotas tenemos oportunidad de conocer periódicamente en las asambleas de las asociaciones interamericanas de organismos electorales.

2. El adecuado posicionamiento institucional de la jurisdicción electoral

Un juez independiente, profesional, capaz y preservado de odiosas presiones presupuestarias es condición necesaria pero no suficiente para una justicia electoral eficiente y consolidada. También el órgano del cual forma parte debe estar adecuadamente posicionado en su entorno social y político.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Estamos acostumbrados a una judicatura en su torre de marfil, es decir, aislada de los actores sociales y políticos; solemos ver en esta falta de presencia pública una garantía de imparcialidad en sus decisiones. El entendible temor a prevaricar contribuye a imponer una especie de autocensura y comúnmente tal mordaza se racionaliza bajo el conocido aforismo según el cual las sentencias se defienden por sí mismas.

Se trata de un paradigma que, sin embargo, no conviene al juez electoral; aunque se trate de un jurista cuyos fallos deben encontrar fundamento en estrictas razones de constitucionalidad y legalidad electoral, éstos tienen un impacto decisivo y directo en la vida política del país, lo mismo que la capacidad de darle a ésta rumbos alternativos.

Esa trascendencia política crece durante las distintas etapas o fases del proceso electoral y, muy en especial, cuando tiene que enfrentarse la resolución de los recursos o acciones que se interpongan en relación con el resultado de las votaciones. Quienes hemos tenido la oportunidad y responsabilidad de hacer declaratorias de elección luego de votaciones con resultados muy ajustados o inesperados, hemos visto cómo se produce en esa coyuntura un incremento desmedido de la conflictividad electoral, que se traduce en una gran cantidad de demandas, recursos y reclamaciones formales que la jurisdicción electoral debe anticipar para poder contar con los medios administrativos necesarios, en orden a resolverlos con solvencia y prontitud.

Sin embargo, no es extraño que en algunas de esas ocasiones las agrupaciones en pugna aprovechen esos mecanismos jurisdiccionales, así como su contacto con los medios de comunicación colectiva, para sobredimensionar cualquier anomalía (real o ficticia). Con ello se crea un clima exacerbado que políticamente presiona la resolución favorable de esos reclamos y así recortar las diferencias del escrutinio o, en el peor de los casos, forzar la anulación parcial o incluso total de las votaciones. No debería sorprender que en tales situaciones

México

límite la apetencia de poder y la pasión política desbordada aconsejen propalar rumores falsos y cuestionamientos generalizados sobre la legitimidad de la consulta popular, abarcando incluso la descalificación de la administración electoral y de quienes habrán de juzgar las controversias electorales, propiciando dudas infundadas sobre su rectitud y competencia. Si se trata de elecciones generales (presidenciales y legislativas) la situación, que con facilidad puede írsele de las manos a la organización electoral, es en extremo delicada porque amenaza la legitimidad que en principio las votaciones darán al nuevo gobierno e, incluso, genera una sensación de vacío de poder, una suerte de orfandad de autoridad, que en la mentalidad colectiva puede percibirse como un anuncio de la inminente ruptura del orden constitucional.

La solvencia técnica y la independencia de criterio del juez electoral, así como resoluciones académicamente intachables, no son suficientes para conjurar estos riesgos y evitar que el alegato jurídico se transforme en violencia callejera. Es necesario además una jurisdicción electoral que, con gran presencia pública, ocupe ese vacío de autoridad y luzca ante la ciudadanía suficientemente protagónica, confiable y robusta para preservar los cauces jurídicos en la resolución del conflicto político-electoral, lo cual sólo lo puede lograr mediante un adecuado posicionamiento institucional.

Para lograrlo, resulta particularmente aconsejable:

- a) Una bien pensada política de comunicación que visibilice permanentemente al juez electoral ante la opinión pública y que privilegie una figuración pública proactiva de su parte y relaciones fluidas, constantes y positivas con la prensa, las que pueden ser especialmente útiles para poder transmitir confianza y serenidad a la población. Dichas relaciones deben cultivarse con actitudes de franqueza y apertura, que contribuyan a la transparencia del proceso electoral. Nada más peligroso, en estos momentos, que los silencios, los misterios y los dobles discursos.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

- b) En dicha política de comunicación no deben desaprovecharse herramientas tan poderosas como la internet para difundir información que contribuya a disipar la eventual confusión, tanto en el ámbito nacional como internacional. Los sitios web que se desarrolle no sólo son idóneos para transmitir las decisiones que se vayan adoptando, sino también para compartir las reglas que disciplinan la contienda electoral y las pautas jurisprudenciales que las aclaran y desarrollan; ordenamiento que permite prefigurar racionalmente dichas decisiones concretas.
- c) No resultan para nada desdeñables los detalles que rodean las apariciones públicas de los jueces electorales. Éstas deben servir para resaltar su autoridad y no una hueca solemnidad. La experiencia demuestra cómo una actividad inadecuadamente dirigida, o incluso un escenario mal dispuesto (en virtud de ciertos aspectos aparentemente inocuos, como la colocación de la mesa al mismo nivel en que está ubicado el auditorio o sin prever una distancia segura), facilitan lamentables desenlaces en donde los magistrados electorales pierden el control de la situación y acaban desbordados o amedrentados por una prensa de ferocidad creciente o militantes partidarios desaforados. También resulta particularmente sensible que, en esas ocasiones, el mensaje de la jurisdicción electoral no sea contradictorio ni titubeante, lo cual le brinda especial importancia a la determinación de vocerías oficiales y a la adecuada selección de los que las tendrán a cargo. En su presencia mediática, éstos deberán ser capaces de conducirse con aplomo, exhibir un sentido de equilibrio que evidencie imparcialidad y, ante todo, denotar conocimiento y convicción.
- d) Debe fortalecerse la construcción de contactos y relaciones sólidas y permanentes con grupos y organizaciones que le sirvan de blindaje político a la jurisdicción electoral. A la comunidad académica, personajes especialmente apreciados por la opinión pública, organizaciones no

México

gubernamentales de particular relevancia, instancias de promoción de los derechos humanos y organismos internacionales encargados de la observación internacional de elecciones, debe prestárseles la más adecuada atención para vincularse creativamente con ellos (mediante la promoción conjunta de seminarios, talleres, conversatorios y cualquier otra actividad de divulgación y acercamiento con la ciudadanía, por ejemplo). Los puentes con el órgano parlamentario han de ser suficientes para que la jurisdicción electoral sea protagonista de las reformas electorales que se gestan y debaten en su seno y obtenga, adicionalmente, el respaldo presupuestario indispensable para una buena y eficiente gestión. Tampoco debe aislarse el juez electoral de los partidos políticos, debiendo más bien procurarse vías formales⁹ o informales de comunicación con sus personeros, cuya utilización puede resultar especialmente relevante en momentos de crisis.

- e) Los ordenamientos electorales suelen tener marcadas deficiencias en la regulación de los procesos electorales, por presentar frecuentes contradicciones, ambigüedades y vacíos normativos. Resulta altamente positivo que la jurisprudencia electoral se esfuerce por superar dichas deficiencias mediante la oportuna interpretación e integración del ordenamiento electoral y, de gozar de la respectiva potestad, que el organismo electoral haga las necesarias precisiones reglamentarias. Dicha tarea debe acometerse con una actitud de sana y de prudente anticipación, cuando esta insuficiencia normativa pueda preverse como fuente de especial conflictividad, de suerte tal que no se vea la jurisdicción electoral obligada a hacer ese tipo de determinaciones “en caliente”, es decir, cuando los datos ya están echados y de esa definición dependa un

⁹ Una manifestación interesante sobre cómo institucionalizar el diálogo con los partidos políticos lo es la Junta de Vigilancia Electoral, que forma parte de la organización electoral salvadoreña y que, además de atribuciones típicas de fiscalización, se vincula con el Tribunal Supremo Electoral en términos consultivos y propositivos.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

resultado electoral y, por ende, pueda resultar de antemano políticamente sospechosa¹⁰.

3. Expansión de la justicia electoral

Ante todo, la justicia electoral encuentra su razón de ser en la necesidad de canalizar institucionalmente la resolución de los conflictos interpartidarios suscitados con motivo de votaciones populares dirigidas a la renovación periódica de los gobiernos, impuesta por la lógica democrática. Dicha actividad estatal sirve para garantizar elecciones libres, justas, transparentes, pluralistas y apegadas a la ley, que traduzcan adecuadamente la voluntad popular expresada en las urnas.

La evolución que esa institución en América Latina ha permitido configurar un modelo de solución “judicializada” de dichas controversias, a través de una jurisdicción especializada (autónoma o integrada a los poderes judiciales de la región) de cuyo adecuado funcionamiento depende la eficacia del sufragio como derecho fundamental de la persona.

Esa visión primaria de la justicia electoral debe ser ensanchada con el propósito de que pueda dar respuesta a las demandas y desafíos que las democracias de América Latina plantean en el umbral del siglo XXI. Esa expansión pareciera inexorable, al menos, en lo siguientes ámbitos:

- a) Ya hemos apuntado la creciente importancia que van cobrando los mecanismos de la llamada “democracia participativa”, los cuales paulatinamente se han ido incorporando en las distintas constituciones

¹⁰ A este respecto resulta ilustrativo cómo el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, ante la falta de claridad de algunos aspectos propios del instituto de la segunda vuelta electoral y dada la ausencia total de regulación legal al respecto, se preocupó por dictar varias resoluciones que disiparon cualquier incertidumbre al respecto, antes de que, por vez primera en la historia costarricense, debiera de celebrarse un evento de esa naturaleza en el año 2002. Dichas precisiones jurisprudenciales sirvieron de base para adoptar, previo al mismo, una reglamentación coherente con ellas y cuyos términos no provocaron por esa razón disputa alguna. Sobre el particular, puede consultarse a Román Jacobo, 2005.

México

latinoamericanas. Algunos de ellos, como el referéndum que demanda la celebración de votaciones populares, son fuente natural de conflictos en su implementación y resulta natural pensar que de ellos debe ocuparse la justicia electoral, la cual habrá de esforzarse por adecuar su ordenamiento y organización para poder hacerlo con corrección y solvencia¹¹.

- b) El deslinde de competencias entre la jurisdicción electoral y la constitucional no resulta conceptualmente fácil y es motivo frecuente de conflictos y de debates académicos recurrentes. No es extraño observar, por otro lado, que la autonomía de los jueces electorales latinoamericanos y el carácter exclusivo y excluyente de su competencia jurisdiccional, suelen estar matizados por intervenciones de diversa naturaleza por parte de los tribunales, cortes o salas constitucionales. En algunos casos, como veíamos antes, la jurisprudencia y aún las decisiones concretas de aquéllos son revisables por éstos; en otros, la jurisdicción constitucional se considera competente para conocer, por la vía del recurso de amparo o del hábeas corpus, de acciones u omisiones que afecten derechos fundamentales de carácter político aunque tengan relación directa con lo electoral (cuando, por ejemplo, sean de la autoría de partidos políticos); y, en la mayoría de los ordenamientos que interesan, los jueces constitucionales se entienden como los únicos llamados a valorar la constitucionalidad del ordenamiento electoral, incluidas las normas de los estatutos partidarios. Pareciera lógico, durante el tránsito del contencioso electoral político a uno de carácter jurisdiccional, una justicia electoral tutelada por la jurisdicción constitucional. Sin embargo, la maduración de una auténtica y confiable jurisdicción electoral latinoamericana lleva naturalmente aparejada una paulatina desaparición de ese tutelaje y la plena afirmación del carácter exclusivo y excluyente de sus potestades,

¹¹ Por ello cobran gran relevancia el análisis y las ideas expresadas sobre esta temática por Silva Adaya, 1999.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

aún frente a la jurisdicción constitucional. Esto conduce a entender que las sentencias dictadas a propósito del contencioso electoral deben, en todos los casos y supuestos, resultar inmunes al control de los jueces constitucionales, quienes también llegarán a aceptar que cualquier reclamo o conflicto dotado de electoralidad, inclusive si media la afectación de derechos políticos, debe canalizarse a través del contencioso electoral y no de los procedimientos usuales de la jurisdicción constitucional de la libertad, salvo que el propio juez electoral decline su competencia¹². Finalmente, ante la declaración que hacen algunas constituciones del área en el sentido de que la interpretación de la normativa electoral compete con exclusividad al tribunal electoral correspondiente, algunos autores han empezado a defender la tesis según la cual el control de la constitucionalidad de las leyes y demás normas electorales únicamente debería estar a cargo de ese mismo tribunal¹³.

- c) Desembarazar al contencioso electoral de una ulterior revisión de lo decidido ante el tribunal, corte o sala constitucional de aquellos países que así lo prevén, contribuye también a racionalizar las instancias recursivas y de esa manera a una justicia electoral más sencilla y expedita. Ello no sólo es deseable porque ese es un imperativo de cualquier forma de administración de justicia, sino también por las características particulares de la electoral, en que la pronta resolución de los conflictos condiciona la declaratoria de elección respectiva que, de no darse oportunamente, provoca un vacío de autoridad gubernamental de incalculables consecuencias. De todos es conocida la situación presentada con motivo de la elección que enfrentó en Estados Unidos a Bush y Gore, donde la existencia de varias instancias de debate legal

¹² Ese criterio lo tiene establecido, desde su resolución n.º 2150-92 del 8 de agosto de 1992, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia costarricense.

¹³ Ver, por ejemplo, Fonseca Montoya, 2000: 127-128 y Brenes Villalobos, 2003 (*Control de constitucionalidad en materia electoral*): 327-328.

México

sobre la calificación de las votaciones dilató excesivamente el desenlace electoral, causando una crispación política perniciosa y postergando la definición casi hasta el abismo político.

- d) La justicia electoral de este subcontinente americano no debe tampoco encerrarse dentro de las fronteras de sus propios países porque, ya que existe una expresión interamericana de la justicia que puede tener profundo impacto en la decisión de los asuntos electorales y la resolución de sus conflictos. Al respecto, es altamente significativa la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Yatama vs. Nicaragua (de 23 de junio de 2005). Pero también es esperable una mejor disposición de los organismos electorales para compartir su obra y reflexiones jurisprudenciales, lo que puede alumbrar mejores soluciones en su quehacer jurisdiccional. Por eso, merece mayor apoyo y compromiso el esfuerzo pionero del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en pro de la construcción de una base digital de datos jurisprudenciales de dimensión latinoamericana (al cual, lamentablemente, sólo han correspondido hasta el momento Argentina, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Perú).
- e) Por otro lado, la interpretación y aplicación del ordenamiento electoral deben estar comprometidas con la idea cardinal de profundización y perfeccionamiento de las prácticas democráticas y de favorecimiento de una participación política de los ciudadanos cada vez más intensa y auténtica. Ello debe manifestarse, entre otros ámbitos, en una jurisprudencia que agresivamente enfrente el problema de la desgarradora exclusión política de sectores tan relevantes como las mujeres,¹⁴ los indígenas y los discapacitados latinoamericanos.

¹⁴ Un claro ejemplo de ello está dado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica que le permitió darle efectividad al sistema de cuota femenina, al interpretar las normas legales que lo

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

f) Finalmente, también es pertinente que el juez electoral tome conciencia de su rol fundamental en la promoción de la democratización de los partidos políticos, mediante el reconocimiento de la competencia que le es consustancial para arbitrar los conflictos que se susciten al interior de éstos y con motivo de la selección de sus dirigencias y candidatos. Dado el monopolio (absoluto o relativo) de los partidos en la nominación de candidaturas a puestos de elección popular, resulta insuficiente, de acuerdo con estándares democráticos míminos, garantizar votaciones intachables si las candidaturas que se ofrecen al electorado son el fruto de estructuras o prácticas oligárquicas¹⁵.

En la siguiente sección examinaremos un caso práctico que ha concretado esas ideas de profundización democrática y de involucramiento de la justicia electoral en la promoción de la democracia interna de los partidos políticos. Se trata del recurso de amparo electoral, que es un proceso específico de la justicia electoral costarricense cuyo nacimiento no se produjo por reforma legal sino que se estableció como fruto reciente de la evolución jurisprudencial¹⁶.

crearon en el sentido de que el 40% de mujeres no sólo debía aparecer en las nóminas partidarias globalmente consideradas, sino también en los “puestos elegibles” de éstas; con lo cual se dio fin a la marcada tendencia de los partidos de colocar a las mujeres en el piso de las listas, lo cual tornaba ineficaz la voluntad incluyente del legislador. De ello da cuenta Sobrado González, 2005 (*La justicia electoral en Costa Rica*): 64-65. En fecha muy reciente también se aclaró que el 40% de participación femenina que la ley electoral del mismo modo exige en los órganos de los partidos, es un mínimo sin sujeción a tope alguno, con lo que se viabilizó la inscripción de un partido feminista, inicialmente rechazada por la Dirección General del Registro Civil (sentencia n.º 2096-E-2005).

- 15 Sobre el reto democratizador que enfrentan los partidos políticos y su importancia crucial en Latinoamérica, véase el trabajo de Freidenberg, 2006. En cuanto a la manera en que lo ha asumido la jurisdicción electoral costarricense, puede consultarse a Sobrado González, 2005 (*Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica*).
- 16 Aunque la elaboración académica al respecto es aún incipiente, pueden consultarse los trabajos de Fonseca Montoya y Sobrado González, así como los interesantes aportes de Brenes Villalobos y Picado León, que se indican en la bibliografía de este artículo.

IV. El recurso de amparo electoral en Costa Rica

Según lo estipulan los artículos 95 inciso 8) y 98 de la Constitución y 19 inciso h) del Código Electoral de Costa Rica, a partir de reformas dispuestas en los años 1996 y 1997, al Tribunal Supremo de Elecciones (en lo sucesivo TSE-CR) le corresponde vigilar los procesos de los partidos tendientes a la postulación de candidatos y a la selección de sus autoridades internas y, en general, garantizar que el funcionamiento de esas agrupaciones sea democrático y conforme al ordenamiento jurídico.

Según lo adelantábamos, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a partir de su resolución n.º 2150-92, ha manifestado reiteradamente que los conflictos de naturaleza electoral deben ser arbitrados por el TSE-CR y que solo en el supuesto de que éste decline su competencia en un caso concreto, corresponde a la Sala, si existiera de por medio la lesión a un derecho fundamental, decidir.

Ciertamente el medio de impugnación previsto en el artículo 64 *in fine* del Código Electoral estaba concebido, desde antes de las citadas reformas de 1996 y 1997, como un control de legalidad y constitucionalidad de los actos de los partidos políticos, en especial aquéllos relativos a la postulación de candidaturas y a los procesos de selección de autoridades internas¹⁷.

17 “... Cuando algún grupo no menor del diez por ciento (10%) de los participantes en cada una de las asambleas mencionadas, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la celebración, impugnare la validez de los acuerdos tomados en ella, servirá como plena prueba, el informe de los delegados del Tribunal Supremo de Elecciones. Correspondrá al Comité Ejecutivo Superior resolver esta impugnación dentro del tercer día. Lo resuelto por dicha instancia del partido, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación, podrá apelarse ante el Director General del Registro Civil, quien resolverá dentro del plazo de tres días. Contra lo que resuelva este funcionario, podrá recurrirse ante el Tribunal Supremo de Elecciones, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes para que, dentro del término de tres días, resuelva en definitiva lo procedente”.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Sin embargo, constituye un engorroso e ineficiente mecanismo jurisdiccional para canalizar, a través suyo, la resolución de los conflictos intrapartidarios. Dentro de sus múltiples limitaciones pueden citarse las siguientes: circumscribe la legitimación recursiva a los miembros de las asambleas partidarias, impide recurrir contra actos dictados por otras autoridades internas, impone plazos verdaderamente angustiosos para el recurrente y le obliga a recorrer dos instancias previas antes de que el Tribunal examine la cuestión.

Así las cosas, eran severamente limitadas las posibilidades de un “recurso efectivo” (en los términos de los tratados internacionales arriba mencionados) frente a los vicios legales en que las cúpulas partidarias incurrieran, incluso cuando resultaran abiertamente arbitrarias o lesivas del derecho fundamental de participación política de la militancia partidaria. A pesar de la jurisprudencia relativa a la plena competencia constitucional que al respecto tiene el Tribunal, éste no goza de una vía legalmente diseñada para el adecuado abordaje jurisdiccional de esta suerte de conflictos y, dado que tienden a surgir durante el proceso electoral y su resolución pierde interés pasado éste, solía ocurrir que el militante finalmente no recibiera oportuna atención a sus demandas de justicia electoral (que, en la práctica, las jurisdicciones constitucional y electoral se reenviaban) y, con desaliento, terminaba resignándose a su suerte.

Esta situación cambia radicalmente a partir de la sentencia del TSE-CR n.º 303-E-2000¹⁸.

En esa oportunidad, el órgano electoral determinó la necesidad de reconocer vías alternativas de impugnación para la membresía partidaria que, dado el monopolio de los partidos en la nominación de candidaturas y la novedosa exigencia constitucional relativa a su accionar democrático,

¹⁸ Esta resolución, así como las que a continuación se mencionan, pueden ser consultadas en el sitio web del TSE-CR (www.tse.go.cr).

México

no podía quedar en indefensión frente a actos irregulares o dudosos de las dirigencias, cuando éstos lesionaran su derecho fundamental de participación política en los procesos internos de designación de candidaturas y de cargos de autoridad dentro del partido.

En tal hipótesis, la situación no podía ser tolerada por el Tribunal y se imponía su lógica fiscalización. Dado que su competencia para resolver estos conflictos internos -por su obvia electoralidad- descendía de la misma Constitución, no podía rehuirse por la circunstancia de que no existiera previsión legal o procedimiento idóneo, a la luz del principio de plenitud hermética del ordenamiento jurídico. Persuadida de lo anterior, la resolución citada dispuso colmar la laguna legal detectada mediante las reglas usuales de integración normativa, que en la especie suponían aplicar analógicamente las reglas vigentes del recurso de amparo, pero bajo el entendido de que su conocimiento y resolución estarían en lo sucesivo a cargo del propio TSE-CR.

Es ésta la génesis jurisprudencial del recurso de amparo electoral, que ha cobrado una vigorosa vigencia durante los últimos seis años y ha permitido resolver una gran cantidad de conflictos intrapartidarios, sirviendo entonces como garantía efectiva del funcionamiento democrático de los partidos políticos y potenciando, además, una doctrina jurisprudencial plenamente comprometida con la idea de profundización democrática. Doctrina que, por ejemplo, ha establecido el deber de los partidos de renovar periódicamente sus órganos internos como requisito indispensable para poder participar electoralmente (sentencia n.º 1536-E-2001); la nulidad de los acuerdos de sus asambleas que desconozcan candidaturas propuestas mediante consulta popular (n.º 1671-E-2001) y de los que fijen cuotas excesivas (n.º 303-E-2000) o lapsos desproporcionados de militancia previa (n.º 859-E-2001) como requisito para inscribir precandidaturas a cargos de elección popular; la improcedencia del voto por poder en las mencionadas asambleas (n.º 919 del 22 de abril de 1999) y la

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

necesidad de respetar el debido proceso para que los tribunales de ética y disciplina puedan imponer sanciones.

Conforme se aprecia, el recurso de amparo electoral surge entonces como una vía para que el TSE-CR pueda ejercer su competencia constitucional y legal de fiscalizar el respeto a las normas que disciplinan el funcionamiento interior de los partidos políticos y su necesario apego al principio democrático, en aquellos casos en que la legislación no discipline un procedimiento específico para esos efectos o éste resulte claramente tardío, insuficiente o ineficaz¹⁹.

Por ello y a través de la resolución del TSE-CR n.º 1555-E-2002 se aclaró que el amparo electoral no sustituye los procedimientos recursivos previstos expresamente por la legislación electoral (como lo es el supracitado recurso del artículo 64 del Código Electoral): “se trata más bien de una garantía jurisdiccional que rige únicamente en aquellos ámbitos donde esa legislación no haya arbitrado medios de impugnación adecuados para que el Tribunal Supremo Elecciones pueda ejercer su competencia constitucional y resulte necesario entonces acudir a la figura del recurso de amparo electoral para respetar el imperativo constitucional de acceso a la justicia”.

Así lo había advertido el TSE-CR con anterioridad, al declarar que el amparo electoral no es la vía idónea para atacar las resoluciones que en materia electoral dicte el Registro Civil, habida cuenta que el ordenamiento prevé la posibilidad de que éstas sean impugnadas a través del recurso de apelación²⁰.

19 Aún y cuando la casi totalidad de los recursos de amparo han sido enderezados, bajo la anterior lógica, contra decisiones de las autoridades partidarias cuando lesionen el derecho de participación política de sus miembros, excepcionalmente se han admitido amparos dirigidos contra actos u omisiones de otros sujetos que tengan el mismo efecto, dada la ausencia de procedimiento idóneo para su fiscalización. Así, vg., la sentencia n.º 2759-E-2001 declaró con lugar uno dirigido contra una empresa de televisión por excluir a varios de los candidatos presidenciales de un debate que planteaba realizar con la participación de los mejor posicionados en las encuestas únicamente.

20 “... el conocimiento de recursos de amparo por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, supone una aplicación analógica de la Ley de

México

La comentada aplicación analógica de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en el conocimiento y trámite de los recursos de amparo electoral por parte del TSE-CR, permite visualizarlo como un mecanismo de tutela de los derechos políticos de los ciudadanos, para garantizar una plena y eficaz participación política de su parte, frente a situaciones concretas de amenaza o lesión a tales derechos por disposiciones u omisiones de los partidos políticos e, incluso, en virtud de simples actuaciones materiales (art. 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

la Jurisdicción Constitucional, que se justifica ante la ausencia de un procedimiento legal que le permita al organismo electoral ejercer su competencia constitucional de resolver conflictos suscitados a lo interno de los partidos políticos con motivo de actos que lesionen los derechos fundamentales de sus miembros. Es diversa la situación que se presenta con las disposiciones del Registro Civil, en relación con las cuales sí existe un procedimiento pautado para su revisión por parte del Tribunal, el cual puede dejarlas sin efecto por considerarlas lesivas a los derechos fundamentales de los afectados o por cualquier otra circunstancia que las haga contrarias a Derecho, en consonancia con lo dispuesto en el inciso 4) del artículo 102 constitucional. En efecto: el artículo 112 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil establece: “Toda resolución del Registro podrá apelarse ante el Tribunal, dentro del término de tres días posteriores a la notificación respectiva ... Si el recurso se formula en tiempo, el Registro lo admitirá inmediatamente después de interpuesto y enviará el expediente al Tribunal. Recibido el expediente, el Tribunal resolverá dentro del término de quince días, salvo que ordene pruebas para mejor proveer; en este caso, el término se contará a partir del día en que la prueba haya sido evacuada”. Por su parte, el numeral 104 de la misma Ley agrega: “... Las resoluciones que dictare el Registro ... en materia electoral, lo serán [notificadas] mediante exposición de copia literal o en lo conducente de la resolución, en el sitio señalado para tal fin en el Registro, durante un mínimo de cinco horas de labor ordinaria, correspondientes al mismo día.”; y el artículo 105: “... La notificación se tendrá por practicada ... En lo electoral al día siguiente de la exposición de la copia” ... A la luz de lo expuesto se colige que, siendo el presente recurso planteado contra una resolución dictada por la Dirección General del Registro Civil, en materia de inscripción de candidaturas a puestos de elección popular para participar en las elecciones generales del 03 de febrero del año 2002, la vía adecuada para impugnarla era la del recurso de apelación establecido legalmente, y no la del amparo electoral, cuyo ámbito natural no da cabida a gestiones de esta índole...” (sentencia n.º 2357-1-E-2001).

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

El recurso de amparo electoral, visto a la luz de las reglas de tramitación de esa Ley, se caracteriza por su sumariedad e informalismo²¹.

Si se dictare sentencia estimatoria y el acto recurrido fuere de carácter positivo, ordenará restablecer al agraviado en el goce de su derecho. Si se tratare de una omisión, deberá el recurrido suplirla dentro del plazo perentorio que el Tribunal fije prudencialmente. Si lo impugnado fuere una actuación material o una amenaza, se dispondrá su inmediata cesación, así como evitar toda nueva violación o amenaza semejante (art. 49). En cualquiera de los casos anteriores, condenará en abstracto al partido al pago de las costas, daños y perjuicios

21 Cualquier persona podrá interponer el recurso de amparo electoral (art. 33). Por ello, aunque el recurso debe necesariamente fundarse en la afectación de los derechos fundamentales de una persona identificada, el recurrente podrá accionar en nombre de ella sin necesidad de ser su representante legal.

Podrá presentarse en cualquier tiempo (art. 35) y sin necesidad de agotar los procedimientos de impugnación que existan internamente (art. 31). Según el artículo 38 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el recurso de amparo no requiere de autenticación, podrá plantearse por cualquier medio escrito y basta que exprese el hecho u omisión que lo motivó, el derecho que se considera lesionado o amenazado, el responsable de tal hecho u omisión y las pruebas de cargo.

La tramitación estará a cargo del Presidente del Tribunal o del magistrado a quien, por turno riguroso, corresponda y se sustanciará de modo privilegiado, para lo cual se pospondrá cualquier asunto de naturaleza diversa. Los plazos son perentorios e improrrogables (art. 39).

Como regla de principio, su admisión a trámite va aparejada de una protección cautelar consistente en la suspensión automática de los efectos del acto impugnado (art. 41).

Salvo los casos en que proceda resolver interlocutoriamente, admitido el recurso se le pedirá informe sobre los hechos alegados al respectivo órgano o funcionario del partido, el cual deberá rendirlo dentro del plazo de uno a tres días y enviar concomitantemente el expediente o la documentación en que consten los antecedentes del asunto. El informe se entenderá rendido bajo juramento (art. 43 y 44) y si fuera negativo podrá ordenarse una información, que deberá concluirse en tres días con recepción de las pruebas que sean indispensables y, en su caso, se oirá en forma verbal al recurrente y al recurrido (art. 46). Antes de dictar sentencia y para mejor resolver, el Tribunal podrá ordenar la práctica de cualquier otra diligencia probatoria (art. 47).

irrogados, a liquidar en su caso ante los tribunales contencioso administrativos y por la vía de la ejecución de sentencia (art. 51).²²

V. Conclusión

Pese a lo reciente de la reimplantación democrática en América Latina, en todos sus países se encuentra establecida una justicia electoral, cuya vigencia es por demás requisito indispensable en esa democrática convivencia. Esta justicia opera bajo un modelo funcional y original, caracterizado por la existencia de un contencioso electoral a cargo de una jurisdicción especializada (dentro de los poderes judiciales o de naturaleza autónoma) y que ha permitido “judicializar” las controversias electorales.

En la ruta hacia la consolidación de esa justicia electoral latinoamericana deben, empero, superarse algunos lastres del contencioso político que antes imperaba en buena parte de la región; en especial cabe esforzarse por la despartidización de algunos de sus tribunales o consejos electorales.

²² Sobre la aplicación analógica de esta regla en particular de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en el ámbito de la jurisdicción electoral, señalaba el TSE-CR: “Al estar prevista en esta última la condenatoria en abstracto al pago de daños, perjuicios y costas como consecuencia natural de toda resolución estimatoria de un amparo, ya sea que recaiga en relación con actuaciones de entes públicos (art. 51) o sujetos privados (art. 62), por sí mismo y sin mayor forzamiento nos permite reconocer la existencia de un poder-deber del Tribunal de acordar tal reparación como consecuencia accesoria pero necesaria de la constatación de una vulneración de derechos fundamentales … debe tenerse en cuenta que la realización cabal del valor justicia, obliga a que el Estado disponga de mecanismos que aseguren una reparación equitativa de los daños y perjuicios que se hayan causado indebidamente, conforme lo demanda el artículo 41 de la Constitución. Para que dicha reparación sea plena, en el ámbito de la jurisdicción constitucional de la libertad, no sólo debe encaminarse a la restitución del ofendido en el goce de sus derechos fundamentales, sino también al reconocimiento en su favor de la indemnización de los daños y perjuicios irrogados. Así lo concibe no sólo nuestra Ley de la Jurisdicción Constitucional, sino también el artículo 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos” (resolución n.º 956-E-2001).

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

La atención debe enfocarse en fortalecer la independencia y profesionalización del juez electoral (lo que demanda revisar los mecanismos de designación para fomentar su estabilidad y reforzar la autonomía financiera de la jurisdicción electoral), procurar un más sólido posicionamiento institucional del órgano al que pertenece (que facilitaría enfrentar con mayor credibilidad los momentos críticos de los procesos electorales) y sintonizar adecuadamente con las tendencias expansivas que la realidad de las democracias latinoamericanas de hoy impone a la justicia electoral.

En cuanto a esta última afirmación se refiere, se plantean retos ineludibles: poder canalizar con solvencia los conflictos electorales que resulten de la puesta en práctica de las formas de “democracia participativa”, de importancia creciente; incentivar una paulatina independencia respecto de la jurisdicción constitucional; simplificar las instancias recursivas del contencioso electoral; cobrar conciencia sobre la dimensión interamericana de la justicia electoral; poder desarrollar una doctrina jurisprudencial que sea sólida y a la vez solidaria con las justas aspiraciones de profundización democrática e inclusión política; y, por último, buscar los medios para poder involucrarse en la solución de los conflictos internos de los partidos políticos, para hacer realidad la vivencia democrática en su seno, tal y como lo ha creído lograr la justicia electoral costarricense a través de la figura del recurso de amparo electoral.

VI. Bibliografía citada

Aragón Reyes (Manuel). Derecho al sufragio: principio y función, Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, México, IIDH : Universidad de Heidelberg : TEPJF : IFE : Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 89-103.

Brenes Villalobos (Luis Diego). Control de constitucionalidad en materia electoral. Revista parlamentaria, San José, vol. 11, n.º 2, agosto 2003, pp. 313-328.

México

Brenes Villalobos (Luis Diego). Jurisdicción constitucional electoral, San José, tesis para optar al título de licenciado en derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 2002.

Brenes Villalobos (Luis Diego). Protección de los derechos fundamentales en materia electoral por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, Revista de Ciencias Jurídicas, San José, n.º 101, mayo-agosto 2003, pp. 139-163.

Brenes Villalobos (Luis Diego) y Rivera Sánchez (Juan Luis). Recurso de Amparo Electoral, Revista Digital de Derecho Electoral, n.º 1, primer semestre de 2006 (www.tse.go.cr/revista/revista.html). San José, Costa Rica.

Fix-Zamudio (Héctor). Justicia constitucional y judicialización de la política, Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas, México, IFE : PNUD : UNAM : IFES : IDEA International : TEPJF, 2001, pp. 11-38.

Fonseca Montoya (Óscar). Resolución de conflictos electorales: la experiencia de Costa Rica, Seminario Internacional sobre Resolución de Conflictos Electorales: Perspectiva Comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana, San José, IFES : IFE : TEPJF : IIDH-CAPEL : TSE, 2000, pp. 123-132.

Freidenberg (Flavia), Democracia interna: un reto ineludible de los partidos políticos, Revista Digital de Derecho Electoral, n.º 1, primer semestre de 2006 (www.tse.go.cr/revista/revista.html). San José, Costa Rica.

Orozco Hernández (Jesús). El contencioso electoral / la calificación electoral, Tratado de Derecho Electoral comparado de América Latina, México, IIDH : Universidad de Heidelberg : TEPJF : IFE : Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 708-807.

Orozco Henríquez (Jesús). Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado, Sistemas de justicia electoral: evaluación

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

y perspectivas, México, IFE : PNUD : UNAM : IFES : IDEA International : TEPJF, 2001, pp. 45-58.

Picado León (Hugo). El amparo electoral. Revista costarricense de Derecho Constitucional, San José, tomo V, mayo 2004, pp. 347.

Román Jacobo (Gustavo). *Ballotage* en el proceso electoral costarricense del 2002, tesis para optar al título de licenciado en derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 2005.

Silva Adaya (Juan Carlos). Defensa integral de los derechos políticos propios de la democracia participativa, Justicia electoral en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, tomo III, México, TEPJF : IFE : UNAM, 1999, pp. 1223-1247.

Sobrado González (Luis Antonio). Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica. Revista de Ciencias Jurídicas San José, n.º 107, mayo-agosto 2005, pp. 13-35.

Sobrado González (Luis Antonio). La justicia electoral en Costa Rica, San José, IJSA, 2005.

Síntesis

Relatoría general de conclusión del curso

Héctor Dávalos

Muchas gracias al Doctor Ezquiaga, Magistrado Sobrado, Presidente Mendoza, muchas gracias por su intervención esta mañana. Creo que las reflexiones que compartieron con nosotros, que ustedes han podido constatar, generaron una serie de inquietudes, de interrogantes, que lo único que hacen es constatar que el objetivo del curso se está cumpliendo plenamente. Queremos agradecerles, a nombre de los organizadores, su presencia esta mañana.

Pediría yo que permanezcan en sus asientos, por favor, mientras hacemos un pequeñísimo ajuste, para dar lugar a la sesión esperada por todos, que es la sesión de relatoría, en donde se dará cuenta de todo lo acontecido durante estos días que nos han felizmente convocado en esta ciudad. Muchas gracias, señores.

Ahora le damos la bienvenida a José Thompson y al Maestro Manuel Carrillo, a quienes les pedimos hagan el uso de la palabra, por favor.

Manuel Carrillo y José Thompson

Manuel Carrillo

Más que una relatoría como tal, yo le comentaba a José, ¿por qué no plantear una concepción o una reflexión distinta? Una evaluación global respecto de lo que fue el curso. De eso hablaré y me tardaré no más de 10 minutos.

Empiezo con Alexis de Tocqueville. Alexis de Tocqueville, en su clásico libro “La Democracia en América”, apuntaba que en el mundo del siglo XIX se estaba operando entre nosotros una gran revolución democrática, la cual no todos la juzgan de la misma manera.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Pero ante el inevitable movimiento político social de la democracia, señalaba que había que: “incentivar la democracia, animar, si se puede, sus creencias; purificar sus costumbres, reglamentar sus movimientos; suplir poco a poco su experiencia con la ciencia de los negocios públicos; suplir poco a poco sus ciegos instintos, con el conocimiento de sus verdaderos intereses; adaptar su gobierno a la época y al lugar y modificarlo de acuerdo con las circunstancias y los hombres. Tal es el primer deber que se impone hoy día a aquellos que dirigen la sociedad”, termina la cita.

El XII Curso sobre Democracia y Elecciones promovido por CAPEL “Los Nuevos Desafíos de la Democracia”, constituye un modesto esfuerzo de todos los involucrados en perfeccionar e ir supliendo poco a poco las imperfecciones a nuestros desafíos en nuestra democracia. El curso tiene una doble valía.

En primer lugar, por la posibilidad que hemos tenido de compartir información, experiencias en cinco de los muy variados desafíos que tenemos en la administración de elecciones. El curso ha sido un espacio de encuentro de autoridades electorales, representantes de los partidos políticos, de los medios de comunicación, de la academia y de la sociedad civil.

Este encuentro ya es en sí un logro, porque cada uno de nosotros algo ha aportado y algo ha aprendido, y eso es un importante logro. Señalaba ahora Luis Antonio Sobrado: “He compartido mi experiencia personal”. Lo que hemos vivido en las mesas y en las distintas plenarias, la vivencia humana en la administración de elecciones, y ese es un importante logro y que hay que reconocerlo a CAPEL y a todos ustedes, que están aquí presentes.

En segundo lugar, el curso tiene enorme valía, porque nos ha hecho y seguramente nos hará reflexionar sobre el sentido que debemos darle al conocimiento técnico, a la información y a las experiencias compartidas. Probablemente este sea uno

México

de los más importantes activos de nuestro curso. Permítanme extenderme un poco más en este aspecto.

América Latina está mejor equipada que nunca para que su apuesta democrática sea coronada por el éxito. Tenemos electorados reales y participativos; tenemos partidos con clientelas y voluntades y votantes vigorosos; tenemos leyes electorales que conducen democráticamente la pluralidad política; tenemos instituciones electorales capaces de administrar la competencia democrática por el poder.

Hay una estabilidad en América Latina como nunca antes. Las crisis derivadas de la abdicación del poder de siete presidentes del año 2000 a la fecha se han resuelto sin quebranto de las leyes constitucionales; no se han presentado enfrentamientos ni actos represivos, similares a los que llevaron las quiebras institucionales de los años 60's y 70's del siglo pasado.

Lo que la democracia en América Latina tiene en su contra, son algunos aspectos propios de nuestra historia, la tentación de discordia y desencuentro de las élites del poder, la búsqueda de autoridades paternales, la fascinación por los caudillos y los atajos, la falta de disciplina y educación ciudadana, los hábitos del gran gobierno al que pedir, los reflejos del nacionalismo defensivo con su carga victimista, y el temor a la modernidad.

La democracia, en este sentido es todavía una planta exótica en algunos de nuestros países, como en su tiempo lo fueron el idioma español, la rueda, el caballo y la religión católica. Su aclimatación requiere de jardineros electorales que tengan tiempo y cuidado, tolerancia y mesura; requiere también entender y comprender que los frutos de esa mata no sirven para todo, que la democracia no es el Edén ni la panacea para arreglar todos los problemas.

Hay calamidades históricas que ningún gobierno puede resolver. No hay soluciones mágicas para la pobreza de millones, la escasez de agua, el atraso científico, la falta de

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

educación, entre otros. Del fondo de algunas de nuestras sociedades siguen brotando esperanzas de un gobierno providencial que resuelva todo. La historia también nos ha mostrado la más sencilla de sus verdades, no hay atajos ni saltos mágicos; hay trabajo, educación y corresponsabilidad en la construcción de soluciones.

La diferencia entre subdesarrollo y el desarrollo, es que en el subdesarrollo los políticos se ríen de los ciudadanos, y en el desarrollo los ciudadanos se ríen de los políticos. Para las sociedades maduras, democráticas, es saludable mirar hacia sus políticos como opciones imperfectas de vida pública, más que como soluciones venidas del cielo.

Las soluciones de fondo para muchos de nuestros problemas en América Latina pasan por una profunda reforma de la vida pública, más allá de la limpieza y la equidad electoral que no son logros menores. En este curso hemos escuchado con profunda convicción, conocimiento y responsabilidad de que nuestra América Latina requiere una reconstrucción de nuestras instituciones y una profunda, gradual y paciente transformación de nuestras costumbres ciudadanas.

Este es el tamaño del reto, por ello la reforma y la modernización de nuestras instituciones constituyen la mejor apuesta para ir, paso a paso, resolviendo gradualmente nuestros problemas. Debemos apostar a la modernización respetuosa y responsable de nuestras costumbres ciudadanas. Debemos poner nuestro reloj a la hora del mundo; es ahí donde están nuestras oportunidades y también nuestros riesgos.

No hemos llegado a la modernidad, pero estamos supeditados a ella. No hemos alfabetizado a nuestros países y ya tenemos una poderosa presencia del Internet. No hemos tenido un desarrollo industrial de gran escala y ya estamos en las realidades del mundo posindustrial. No hemos resuelto los problemas de desnutrición cuando ya tenemos vicios por la globalización de las drogas. En una palabra, no hemos resuelto

México

nuestro pasado y ya nos agobia el presente, y nos angustia el futuro.

Modernidad y globalización son caras de la misma moneda. Ambas tienen dos rostros. Por un lado, es promesa universal de mejoría y por otro, una amenaza de pérdidas irreparables. Incluso la modernidad y la globalización nos plantean falsos debates; nos dicen o más Estado o más mercados.

Pero aprendamos de la historia y serenemos el análisis. De hecho, lo que hace falta es más mercado y más Estado, pero no debemos confundir el mercado con el azar, ni el Estado con la opresión; sólo un Estado fuerte y bien organizado puede ofrecerle estabilidad y reglas claras al mercado.

Sólo un mercado pujante puede ofrecer al Estado recursos sanos y suficientes para sus tareas de gobierno y redistribución de oportunidades. Los excesos del mercado pueden acabar con el mercado, nos dice Soros. Los excesos del Estado terminaron con el Estado en los países socialistas. Por ello, es tremadamente importante y necesario continuar con ejercicios educativos, como el de este curso, ya que nos motivan, nos vuelven humildes, nos invitan a reflexionar y a cómo hacerle frente al huracán de la modernidad y la globalización.

No hay recetas; no hay fórmulas definitivas. Debemos ser muy sabios y responsables no sólo para adoptar determinadas prácticas y diseños electorales para corregir nuestras deformaciones; debemos ser muy sabios y responsables para adaptar las prácticas exitosas de otros contextos y países. Este sencillo principio es el que está expuesto en el pensamiento de Tocqueville que leí al inicio de mi intervención.

Para terminar la misma y quedarnos con un buen sabor de boca, quisiera terminar leyéndoles a ustedes un pequeño fragmento de una conversación entre el científico C. Lawrence y el filósofo Karl Popper en un libro titulado “El porvenir está abierto”, y la cita de la conversación es la siguiente y con eso termino mi intervención. Dice así:

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

“No hay motivo en absoluto para ser pesimistas. De hecho, yo veo el mayor peligro precisamente en el pesimismo. Esta es la continua pretensión de decirles a los jóvenes que están viviendo en un mundo malo. Es lo que yo considero el mayor peligro de nuestro tiempo, mayor incluso que la bomba atómica; hacer creer a la gente que vivimos en un mundo malo, en un mundo hipócrita y no sé cuántas cosas más.

Desde un punto de vista histórico, vivimos a mi juicio, en el mejor mundo que ha existido antes. Naturalmente que es un mundo malo porque hay otro mejor y porque la vida nos incita a buscar mejores mundos. A nosotros nos queda, nos toca continuar esa búsqueda de un mundo mejor, pero ello no significa que el nuestro sea malo; en realidad no sólo es hermoso, sino que los jóvenes tienen hoy día la posibilidad de contemplarlo como no habían podido hacerlo nunca y eso es enormemente importante”.

José Thompson

Dos de las características esenciales de este curso, como lo concebimos, como está planteado como institución, a lo largo de 12 ediciones, es precisamente propiciar una jornada de reflexión a partir de la riqueza que agrega la perspectiva de diferentes sectores.

Ustedes pueden haber constatado en el desarrollo de este XII Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia, cómo la apertura de esos espacios, primero de reflexión y después de debate, se nutrieron de esa pluralidad de visiones, y probablemente esto refleja exactamente uno de los grandes dilemas de la democracia en el Continente Americano hoy en día.

Para quienes trabajamos en la democracia, para quienes trabajan en una organización de la sociedad civil, para quienes juzgan conflictos electorales, para quienes desde los medios están ocupados en el quehacer de la política y las vicisitudes electorales, para todos nosotros, la situación de la democracia

México

en el Continente Americano, como la ha reflejado el XII Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia, nos plantea muchos retos. Justamente el título de este curso es “La nueva generación de desafíos para la democracia”.

Déjenme compartir con ustedes, de mis apuntes, ocho grandes retos que las discusiones han relevado y les prometo que esto va a ser muy breve. No pretendo con esto, como ustedes comprenderán, agotar los temas ni mucho menos, sino plantear ocho ideas fuerza que permiten unir, traslapar los distintos bloques temáticos.

Creo que una de las enseñanzas más importantes de este curso es que, independientemente de que para fines didácticos uno pueda segmentar de alguna forma estos desafíos, ellos están interrelacionados.

Cuando ustedes, en las mesas de discusión, debatieron acerca de partidos políticos, terminaron también debatiendo acerca del dinero y los problemas del dinero, y cuando hablaron del dinero, terminaron hablando también de los medios de comunicación y terminaron hablando del papel de la sociedad civil, y finalmente, esta mañana pudimos todos, de alguna manera, reunir todos esos bloques temáticos en una de las grandes funciones electorales, justamente la de la justicia electoral, y que le da sentido y precisamente potencia lo que es el desarrollo de estos nuevos temas y la participación de estos nuevos actores.

De tal manera que en ese traslape de temas, en esa interrelación, en esa riqueza del intercambio de experiencias entre participantes con proveniencias tan distintas, geográficas y de sectores, sin embargo, surgen con fuerza algunos retos, algunos más amplios que otros.

Primero, el reto de la permanencia con la innovación. En la situación de la democracia en el Continente Americano, estamos obligados a mantener el avance tremendo que hemos logrado en estos años.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

El Continente Americano comparte la democracia representativa y la ha llevado a un nivel de perfeccionamiento, tanto en lo técnico como en lo dogmático, que es especialmente significativo. Pero esa democracia también está planteando nuevos retos, está planteando nuevas situaciones y exige nuevas respuestas, y toca a todos nosotros precisamente darle contenido a esas nuevas respuestas.

Algunas de esas respuestas se derivan de lo que yo he apuntado como “la complejización de la agenda de la democracia”, en donde ya no sea posible responder a todo con una democracia electoral, ni sea la respuesta de antes la misma para los problemas del futuro.

Esto nos obliga por lo menos a generar nuevos modelos, a tener más amplitud de criterio, a confrontar con otros sectores, y de alguna manera, nos obliga a llevar una lista de temas, sectores, puntos de vista involucrados, e incluir la complejidad como una razón de ser de la democracia de hoy en día.

Segundo, el reto de la reflexión constante. La democracia hoy en día, en esta parte del mundo y seguramente en todo el planeta, significa repensar ¿qué es ser democrático? Problemas que antes no se presentaban, ahora están en el primer lugar de la agenda.

La definición misma de que es una elección libre, transparente, competitiva, ha cambiado, y temas -por ejemplo- como el acceso de los medios de comunicación, que no se planteaban hace 20 años, hoy en día son determinantes y nos cambian la agenda a todos los que trabajamos en favor de la democracia. De tal manera que nos obliga a reflexionar constantemente sobre qué significa ser democrático, qué significan las elecciones y qué hace a unas elecciones justas, aceptables, válidas y legítimas.

Tercero. El reto de nutrirse correctamente de la diversidad, sin caer en el corporativismo inmovilizante. Nuestra democracia es también más compleja porque es más diversa. Hubo una época en que la democracia era la de las metrópolis

México

masculinas y blancas, y hoy en día la democracia de las Américas tiene que ser una democracia de hombres y mujeres. Tiene que ser una democracia de diversidad étnica. Tiene que representar a los sectores de edad distintos, y eso nos arroja el gran reto de cómo transformar en equidad lo que es diversidad. Por supuesto eso nos hace más compleja la agenda. Significa más actores. Significa intereses distintos. Pero, como les decía, no puede significar -y esta frase la tomé directamente de uno de los paneles- un corporativismo en donde cada uno simplemente defienda intereses sectoriales.

Cuarto. El reto de superar las deficiencias de la democracia actual. Desde el primer día, desde la primera intervención, desde los mensajes de la inauguración hasta la exposición del Magistrado Sobrado hace poco, los temas de exclusión, el tema de la tremenda brecha entre los que más tienen y los que nada tienen en esta parte del mundo, es uno de los temas patentes. La democracia no puede ignorar esto, por más que se centre en lo electoral.

Quinto. El reto de poner en práctica la creatividad. La realidad actual nos obliga a tener nuevos modelos y no dar siempre las mismas respuestas de antes. Esta creatividad tenemos que ponerla en práctica en la proyección, pero también en la interpretación judicial. Tenemos que ponerla en práctica a la hora de avizorar cómo darle dinamismo a nuestra democracia y a la hora de pensar cómo defenderla ante los enemigos de la democracia, que también son muchos y son diversos.

Sexto. El reto de generar alianzas, aventuras compartidas, empresas conjuntas, si ustedes quieren. Esta diversidad de actores nos presenta, a veces, el gran riesgo de caer en grandes discusiones sociales sin llegar a acuerdos fundamentales necesarios para el progreso de nuestros pueblos. Lo cierto del caso es que tenemos que transformar esa posible debilidad en una fortaleza y explorar más las sinergias y la posibilidad de enriquecer las posibilidades de trabajo en nuestros países a partir de las perspectivas de cada uno de los grupos, de

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

cada una de las posiciones, así como las mesas del curso se enriquecieron de esta pluralidad de visiones.

Séptimo. El reto de plantearse constantemente la consolidación y defensa de la democracia. No podemos acostumbrarnos simplemente a vivir en democracia, por más del nivel al que hemos llegado, por más de la relativa unanimidad que tiene América; sino que también debemos plantearnos constantemente qué significa llevarla más allá. La democracia tiene más enemigos de los que creemos y uno de los peores es precisamente la apatía y la falta de interés en cómo perfeccionarla.

Finalmente, el reto de transformar cada vez más esto que yo en otras oportunidades he llamado “el lenguaje común de la democracia”. Me atrevo a decir que los temas de la democracia no son sólo temas locales; convocan a distintos sectores, distintos países, generan acuerdos y permiten establecer acciones.

¿Cómo transformar este lenguaje común que ya todos tenemos cada vez más, en una literatura y un movimiento más amplio y más rico? Yo creo que tal vez la principal enseñanza de este XII Curso Interamericano sobre Elecciones y Democracia es que, ese lenguaje común, ya tiene bases muy sólidas. Ahora nos toca construir y construir ampliamente hacia el futuro.

Quería dejarles esos ocho retos. Espero que, de alguna manera, ustedes se vean representados en ellos, porque los tomé efectivamente de las discusiones, tratando de sintetizar la forma en que se interrelacionaron los temas y los puntos de vista de cada uno de ustedes.

Conclusión del tercero y último día del Curso

Anexos

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia



Censo Interamericano de Elecciones y Democracia

Ciudad de México, 24 al 27 de abril de 2006



Con el apoyo de:



Programa

Lunes 24 de abril	Martes 25 de abril	Miércoles 26 de abril	Jueves 27 de abril
Durante el fin de semana	Martes	Miércoles	Jueves
Llegada e inscripción de participantes	9:30 - 10:30 Los Partidos Políticos. Dilemas y Desafíos José Thompson Jean François Prud'homme Flavia Freidenberg	9:30 - 10:30 La Sociedad Civil y la Participación Ciudadana Percy Medina Rafael Toribio	10:00 - 11:30 El Papel de la Justicia Electoral en el Fortalecimiento de la Democracia Francisco Javier Ezquielaga Mauro Miguel Reyes Luis Antonio Sáenz
6:00 - 6:30 Acto inaugural	10:30 - 11:00 Receso	10:30 - 11:00 Receso	11:30 - 12:30 Receso
6:30 - 7:15 Conferencia inaugural "Ciudadanía, Cultura Política y Gobernabilidad Democrática en América Latina" Enrique Krauze	11:00 - 12:30 Grupos de Trabajo	11:00 - 12:30 Grupos de Trabajo	12:00 - 1:00 Debate
12:30 - 1:00 Plenaria	12:30 - 1:00 Plenaria		
Recepción de Bienvenida	Almuerzo	Almuerzo	Almuerzo
	2:30 - 3:30 Financiación y Fiscalización de la Política Delia Ferreira Andrés Albo Alejandro Poiré	2:30 - 3:30 Los Medios de Comunicación en la Democracia Actual Raymundo Riva Palacio Juan Baltazar Díaz	2:30 - 4:00 Relatoria y Discusión General Manuel Carrillo José Thompson
	3:30 - 4:00 Receso	3:30 - 4:00 Receso	4:00 - 4:30 Clausura del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia
	4:00 - 5:30 Grupos de Trabajo	4:00 - 5:30 Grupos de Trabajo	
	5:30 - 6:00 Plenaria	5:30 - 6:00 Plenaria	
	6:00 - 6:30 Receso		
		6:00 - 6:30 Actividad Cultural	
		6:30 - 7:30 Presentación de las Publicaciones del Proyecto "Hacia el fortalecimiento de los partidos políticos". IDH/CAPEL	

Reseñas curriculares de expositores

Albo Márquez, Andrés

Mexicano. Licenciado en Ciencias Sociales por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Maestro en Ciencias Sociales y Ciencia Política por la Universidad de Syracuse, NY. Tiene estudios de posgrado por la Universidad de George Washington, en Washington, D.C. Ha sido profesor por asignatura del ITAM y de la Universidad Iberoamericana.

Se ha desempeñado como Coordinador del Anuario Estadístico México-Social, (BANAMEX) y del CD electoral, “Elecciones locales y elecciones nacionales 1970-2000”, (BANAMEX), Consejero Electoral en el Consejo Local del Instituto Electoral del Distrito Federal en los años 1997, 2000 y 2003. En ese mismo año tomó posesión como Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral.

Carrillo Poblano, Manuel

Mexicano. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México. Realizó estudios de Maestría en Ciencia Política en el Colegio de México, así como estudios de especialización en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública. INAP. Se ha desarrollado profesionalmente en el sector público en áreas de información, asesoría política interior y política internacional. Desde febrero de 1993 es titular de la Coordinación de

México

Asuntos Internacionales del Instituto Federal Electoral (IFE). Actualmente impulsa los proyectos del IFE en materia de cooperación y asistencia técnica internacional.

Díaz, Juan Bolívar

Dominicano. Periodista de profesión. Egresado de la Escuela de Periodismo Carlos Septién García, México, en 1967. Desde 1974 es profesor del Departamento de Comunicación Social de la Universidad Autónoma de Santo Domingo.

Ha sido Director de los diarios El Sol y El Nuevo Diario de Santo Domingo y de varios noticiarios radiofónico. Fue Embajador en Perú y Bolivia entre 1984 y 1986. Desde 1987 es Gerente de Información de Teleantillas, Canal 2, y comentarista y entrevistador de su telediario Uno más Uno. También produce el programa dominical Jornada Extra. Es también analista político del diario Hoy Fundador y dirigente del movimiento cívico Participación Ciudadana. Ponente en decenas de congresos y seminarios nacionales e internacionales. Tiene publicado el libro Trauma Electoral y numerosos ensayos.

Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier

Español. Cuenta con un Doctorado y Licenciatura en Derecho de la Universidad del País Vasco. Se ha desempeñado como miembro de la Junta de Gobierno y del Consejo de la UPV-EHU y también como decano de la Facultad de Derecho de la Universidad del País Vasco.

Ha impartido cursos y seminarios tanto en su país natal como en Europa y América. Así mismo cuenta con varios libros y artículos publicados relacionados con políticas y derechos electorales.

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Ferreira Rubio, Delia Matilde

Argentina. Doctora en Derecho, grado otorgado por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Es Profesora de Instituciones de Gobierno y Sistemas Políticos Comparados en la Licenciatura de Ciencia Política y en la Maestría de Ciencias del Estado de la Universidad del CEMA, en Buenos Aires. Es Asesora de la Cámara de Diputados de Nación del Congreso argentino. Se desempeña como Investigadora de la Fundación CEPPA de Buenos Aires, y como consultora, colaborando con OEA, BID, IFES, IDEA, Transparency International y otros organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

Se desempeña como Miembro de la Directiva de Poder Ciudadano. Es autora de varios libros y numerosas publicaciones sobre financiamiento de la política, sistemas electorales, cultura democrática e instituciones políticas.

Freidenberg, Flavia

Argentina. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y Máster en Estudios Latinoamericanos por el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la misma Universidad. En la actualidad es Profesora Ayudante Doctor del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca y profesora de “Sistemas Políticos de América Latina” que se imparte en la Maestría en Estudios Latinoamericanos del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica. Ha publicado libros sobre las organizaciones de partidos de Ecuador y sobre la organización y el funcionamiento de los partidos políticos en América Latina. Junto a Manuel Alcántara ha editado los tres volúmenes sobre Partidos Políticos de América Latina. Finalmente, ha desarrollado junto a Orlando D’ Adamo y Virginia García Beaudoux diversas publicaciones sobre los efectos psicopolíticos en los medios de comunicación, como Medios de comunicación de masas, efectos políticos y opinión pública.

Krauze, Enrique

Mexicano. Historiador y ensayista. Es ingeniero industrial y doctor en Historia por el Colegio de México. Su experiencia en redacción data desde 1977 y en 1999 fundó la revista Letras Libres Como escritor por casi 30 años, ha cultivado varios géneros: biografía, historia, ensayo y entrevista en el entorno de la democracia y política; a su vez ha sido autor de series documentales y televisivas sobre la historia mexicana, entre ellas: Biografía del poder (1987), México: Siglo XX (1998-2000) y México: Nuevo Siglo (2001-2003).

En 1990 ingresó a la Academia Mexicana de la Historia. Obtuvo el “Premio Comillas” de Biografía en España (1993). En diciembre de 2003, el Gobierno Español lo condecoró con la “Gran Cruz de la Orden de Alfonso X, el Sabio”. Recientemente, en abril de 2005, ingresó como miembro de El Colegio Nacional.

Medina, Percy

Peruano. Abogado y político. Secretario General de la Asociación Civil Transparencia, Miembro de los consejos directivos de PROETICA y el Instituto de Diálogo y Propuestas. Profesor en la Maestría de Ciencias Políticas de la Universidad Ricardo Palma. Ha sido editor de la revista Cuestión de Estado, Director Ejecutivo del Instituto de Diálogo y Propuestas y consultor del Banco Mundial, el BID, la OEA e IDEA Internacional. Ha sido observador electoral y/o ha asesorado grupos cívicos de observación electoral en 14 países.

Poiré, Alejandro

Mexicano. Es licenciado en Ciencia Política por el ITAM y maestro y doctor en la misma disciplina por Harvard. Actualmente ostenta la cátedra Robert F. Kennedy en Estudios

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Latinoamericanos en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard.

Se desempeñó como Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos en el Instituto Federal Electoral de México, y fue también Jefe del Departamento Académico de Ciencia Política del Instituto Tecnológico

Se ha destacado ampliamente en la edición de literaturas, revistas y otros en el entorno de las culturas y campañas electorales mexicanas, así como en proyectos académicos de la investigación sobre opiniones, disposiciones, información y preferencias del votante mexicano.

Prud'homme, Jean-François

Canadiense – Mexicano. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Cork. (Toronto). D.E.A. en Relaciones Internacionales del Instituto de Estudios Políticos de París. Maestría en Ciencias Políticas de la Universidad de Montreal. Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Montreal. Es Coordinador General Académico en el Colegio de México. Investigador nacional y docente; tanto en México como para América y Europa.

Desde 1984 ha sido profesor en: El Colegio de México, Universidad Nacional Autónoma de México (F.C.P y S), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO- México), Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), Instituto de Investigaciones Dr. Mora, Universidad de Montreal e Instituto de Estudios Políticos de París. Es autor de múltiples publicaciones sobre temas de ciencia política, partidos e instituciones políticas, participación, ciudadanía y representación política, entre otros.

Reyes Zapata, Mauro Miguel

Mexicano, Licenciado en Derecho de la Universidad Autónoma de Puebla. Se inició como abogado postulante. Posteriormente trabajó en la sindicatura del H. Ayuntamiento de Puebla. A partir del año 1975 ingresó al Poder Judicial de la Federación, en donde ha desempeñado los siguientes cargos: Secretario de Estudio y Cuenta en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Auxiliar y en la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juez Tercero de Distrito en el Estado de Nuevo León, Juez Tercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal.

Desde el año 1996 hasta la fecha, ocupa el cargo de Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; además de su carrera profesional se ha desempeñado como profesor en la Universidad Autónoma de Puebla, en la Universidad Autónoma de Baja California, en la Universidad Autónoma de Tlaxcala y en la Universidad Bonaterra, en Aguascalientes, Ags. Ha sido profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México en la materia de Derecho Procesal Civil y Mercantil y de Derecho Civil y Procesal Civil Federal en el Instituto de la Judicatura Federal. Actualmente es profesor de Derecho Procesal Civil en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Riva Palacio, Raymundo

Mexicano. Director editorial en El Universal, el periódico de mayor circulación en México. Es el responsable de la supervisión y operación de dos periódicos de esa casa, además, escribe una columna política llamada “Estrictamente personal” y conduce el programa de televisión “Código 2006” en Canal 40.

Fue corresponsal en Washington, Madrid, París, Buenos Aires y Managua, y ha realizado coberturas en 62 países,

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

incluidos Rusia, China, Ruanda, Israel, Irlanda del Norte y Camboya. Fundó varios proyectos, entre ellos los periódicos Milenio y El Independiente, y participó en la fundación de otros diarios mexicanos, como Reforma y Unomasuno. Ha escrito tres libros sobre prensa Mexicana e impartió clases de Géneros Periodísticos durante 15 años en la Universidad Iberoamericana y en la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sobrado González, Luis Antonio

Costarricense. Doctor en Derecho, grado otorgado por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica.

Desde el año 1999 hasta la fecha se ha desempeñado en el Tribunal Supremo de Elecciones como Magistrado propietario, coordinador de la comisiones de Asuntos Académicos y de Asuntos Culturales y director de la Revista Digital de Derecho Electoral. Además ha ocupado puestos dentro del Gobierno de la República como el de Procurador Constitucional, Procurador Fiscal y Procurador Adjunto dentro de la Procuraduría General de la República, así como se desempeñó como Asesor Legal en el Ministerio de la República por un período de tres años.

Es profesor en la Universidad de Costa Rica, facultad de Derecho y Sede Regional de Occidente impartiendo las carreras de Derecho Constitucional y Derecho Público, así como en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología desarrollando el Programa Latinoamericano de Doctorado en Derecho, bajo la doctrina “Derecho Constitucional.

Thompson, José

Costarricense. Abogado. Fue Ministro Consejero y Cónsul General de Costa Rica en los Estados Unidos. Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad de

México

Costa Rica. Actualmente es el Director Académico del Curso Interdisciplinario y Coordinador del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del IIDH.

A lo largo de casi diez años, en el periodo 1985 – 1994, ocupó diversas posiciones en el IIDH, incluyendo la Dirección del Curso Interdisciplinario por cinco años y culminando con la Dirección de Asuntos Institucionales en los años 1993 y 1994. Cuenta con un cuadro de publicaciones en temas de derechos humanos, administración de justicia y más reciente en acceso a la justicia, temática en la cual desarrolló una investigación académica para el IIDH y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Toribio, Rafael

Dominicano. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor universitario de Ciencias Políticas en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), Instituto Tecnológico de Santo Domingo, (INTEC), Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña (UNPHU) y el Seminario Mayor Santo Tomás. Rector del Instituto Tecnológico de Santo Domingo.

A lo largo de su carrera se ha desempeñado como miembro y coordinador de varias comisiones de Reformas Políticas y Educativas, entre las que se destacan: Proyecto para el Apoyo a Iniciativas Democráticas (PID), Consejo Nacional del Grupo Acción por la Democracia (GAD); Centro de Gerencia social y Gobernabilidad Democrática (INTEC).

Actualmente es Coordinador General del Programa de Formación en Liderazgo y Gerencia Política.

Lista de participantes

Argentina

Santiago Hernán Corcuera

Magistrado

Cámara Nacional Electoral

Teléfono (005411) 43421125

santiago.corcuera@c6.pjn.gov.gov.ar

gabriela.gassa@c6.pjn.gov.ar

Pablo Secchi

Área Acción con Políticos

Fundación Poder Ciudadano

Tel/fax (005411) 43314925

pablo@poder-ciudadano.org

Delia Ferreira

Profesora

Universidad del CEMA

Teléfono (005411) 43774974

deliaferreira@arnet.com.ar

Flavia Freidenberg

Profesora Ayudante

Universidad de Salamanca (España)

Teléfono (003492) 3294636

Fax (003492) 3294637

Flavia@usal.es

México

Bolivia

Amalia Oporto de Iriarte

Vicepresidenta

Corte Nacional Electoral

Teléfono (005912) 2423183/2424221

Fax (005912) 2416710

amaliaopporto@hotmail.com

Guido Riveros

Presidente

FUBODEM

Teléfono (005912) 2313044 / 2313081

fubodem@yahoo.es

guido_franck@yahoo.com

Brasil

Claudia Correa

Asesora de la Presidente

Tribunal Superior Electoral

Teléfono (0055613) 33163249

ccahu@tse.gov.br

María Lucía Silvestre

Asesora de la Presidente

Tribunal Superior Electoral

Teléfono (0055613) 84189560

msilvest@tse.gov.br

Colombia

Clelia América Sánchez de Alfonso

Presidenta

Consejo Nacional Electoral

Teléfono (00571) 2200837 / 2200805

Fax (00571) 2207639

sanchezdealfonso@hotmail.com

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Fernando Giraldo

Profesor

Universidad Javeriana de Cali

Teléfono (00571) 2875134

fernando_giraldo_garcia@yahoo.com

Alejandra Barrios

Directora

Corporación Misión de Obervación Electoral

alejabarr@cable.net.co

Costa Rica

Juan Luis Rivera

Letrado

Tribunal Supremo de Elecciones

Teléfono (00506) 2875614

Fax (00506) 2875614

jlrivera@mail.tse.go.cr

Fernando Sánchez

Diputado

Partido Liberación Nacional

Teléfono (00506) 2376467/3863263

Fax (00506) 2610749

fsanchez@fernandosanchez.org

Rotsay Rosales

Profesor/Investigador

Escuela de Ciencias Políticas

Universidad de Costa Rica

Teléfono (00506) 8976343/2074135

tito69r@yahoo.es

Ana Cecilia Escalante

Profesora/Investigadora

Universidad de Costa Rica

Teléfono (00506) 2255532

Fax (00506) 2537493

escalacc@yahoo.com

México

Carmen Lilia Zumbado

Programas Electorales

Tribunal Supremo de Elecciones

Teléfono (00506) 2875649

Fax (00506) 2333014

clzumbado@costarricense.cr

Chile

Milton Juica

Ministro

Tribunal Calificador de Elecciones

Teléfono (00562) 4638500

Fax (00562) 6994464

m_juica@tribunalcalificador.cl

Juan Ignacio García

Director

Servicio Electoral

Teléfono (00562) 6397315

Fax (00562) 6336323

jigarcia@servel.cl

direnac@servel.cl

Leonel Cádiz

Vicepresidente

Partido Socialista de Chile

Teléfono (00562) 09-2307346 (personal) 8594075

lcadiz@interior.gov.cl

cadizams@hotmail.com

leocadiz@gmail.com

María de los Ángeles Fernández

Directora

Escuela de Ciencia Política

Facultad de Ciencias Sociales e Historia

Universidad Diego Portales

Teléfono (00562) 6768151

angeles.fernandez@udp.cl

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Ecuador

Angelita Albán

Magistrada

Tribunal Supremo Electoral

Teléfono (005932) 2457258

Fax (005932) 3332435

angelitaalban@tse.gov.ec

Auki Tituña

Alcalde

Cotacachi

Teléfono (005932) 62914086

Fax (005932) 62916029

alcaldia@cotacachi.gov.ec

Nicanor Moscoso

Presidente

CEELA

Teléfono (00505) 2689004

ceelanicanormoscoso@yahoo.com

El Salvador

Eugenio Chicas

Magistrado

Tribunal Supremo Electoral

Teléfono (00503) 22634656

Fax (00503) 22644673

echicas@tse.gob.sv

José Antonio Hernández

Magistrado

Tribunal Supremo Electoral

Teléfono (00503) 22634837

Fax (00503) 22634685

jhernandez@tse.gob.sv

México

Francisco Monge

Magistrado

Tribunal Supremo Electoral

Teléfono (00503) 22634839

Fax (00503) 22634841

fmonge@tse.gob.sv

Alvaro Artiga

Director

Programa de Maestría en Ciencias Políticas

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA)

Teléfono (00503) 22106600 (ext. 336)

Fax (00503) 21106667

alvart@buho.uca.edu.sv

alvart2001@hotmail.com

Estados Unidos

Julian Quibell

Director de Operaciones

NDI /México

Teléfono (005255) 55752135

Fax (005255) 10847485

jquibell@ndi.org

Guatemala

Conié Reynoso

Periodista

La Prensa Libre

Teléfono (00502) 22301384

(00502) 22518768

rconie@hotmail.com

creynoso@prenslibre.com.gt

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Honduras

Augusto Aguilar

Presidente

Tribunal Supremo Electoral

Tel/fax (00504) 2399867 (ext.204 y 205)

dunia@tse.hn

José León Aguilar

Presidente

FOPRIDEH

Teléfono (00504) 2395858 / 2398455

Fax (00504) 2399364

fedepresidente@cablecolor.hn

Wilfredo Méndez

Coordinador del Área Democracia y Anticorrupción

FOPRIDEH

Teléfono (00504) 2395858 / 2398455

Fax (00504) 2399364

coalicionj@cablecolor.hn

México

Carlos Orozco

Fundación Colosio

Teléfono (005255) 52814344

orozco_alam@terra.com.mx

Sandra Herrera López

Asociación Nacional Cívica Femenina

Teléfono (005255) 55146563

sandraherreral@yahoo.com.mx

Jorge Rojas Prieto

UIA

Asesor

Teléfono (005255) 51409617 ext 13057

Fax (005255) 56585302

jrojas@academico.uia.mx

México

Charly Odin Villanueva

Fundación Nuevo Milenio A.C.
Jefe de Asuntos Internacionales
Teléfono (005255) 55907507
Fax (005255) 55907507
charlyvillanueva@hotmail.com

Nicaragua

Roberto Rivas

Presidente
Consejo Supremo Electoral
Teléfono (00505) 2689004
Fax (00505) 2689101
mjrc8@hotmail.com

José Luis Villavicencio

Magistrado
Consejo Supremo Electoral
Teléfono (00505) 2687972
Fax (00505) 2687973
mgonzalezni@hotmail.com

Emiliano Enriquez

Magistrado
Consejo Supremo Electoral
Teléfono (00505) 2689004
Fax (00505) 2689101
mjrc8@hotmail.com

Rodrigo Barreto

Jefe de Gabinete Presidencia
Consejo Supremo Electoral
Teléfono (00505) 2689004
Fax (00505) 2689101
mjrc8@hotmail.com

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Mauricio Zúñiga

Director Ejecutivo

IPADE

Teléfono (00505) 2760217 / 2761774

Fax (00505) 2761772

direccion@ipade.org.ni

Panamá

Luis Pinilla

Asistente Magistrado

Tribunal Electoral

lpinilla@tribunal-electoral.gob.pa

Illiana Sandoval

Asistente Magistrado

Tribunal Electoral

isandoval@tribunal-electoral.gob.pa

leysa_122@yahoo.es

Javier Ordinola

Asesor Legal

Tribunal Electoral

jordinola@tribunal-electoral.gob.pa

Guido Rodríguez

Director

Panamá América

Teléfono (00507) 2307700

Fax (00507) 2777773

guido.rodriguez@epasa.com

Paraguay

Luis Galeano

Relator de Ministro

Tribunal Superior de Justicia Electoral

Teléfono (0059521) 6180274

rrpp@tsje.gov.py

México

Santiago Maldonado

Relator de Ministro

Tribunal Superior de Justicia Electoral

Teléfono (0059521) 6180286

Fax (0059521) 6180288

rrpp@tsje.gov.py

Perú

Enrique Mendoza

Presidente

Jurado Nacional de Elecciones

Teléfono (00511) 4284949

Fax (00511) 4265531

ngarcia@jne.gob.pe

Luz Marina Vera

Secretaria General

ONPE

Teléfono (00511) 3154779

Fax (00511) 3151832

lvera@onpe.gob.pe

Carlo Magno Salcedo

Jefe del Área Electoral-Constitucional

Gerencia de Asesoría Jurídica

ONPE

Teléfono (00511) 3154790

Fax (00511) 3151832

csalcedo@onpe.gob.pe

Puerto Rico

Juan Toledo

Segundo Vicepresidente

Comisión Estatal de Elecciones

Teléfono (001787) 7778671

Fax (001787) 7778679

jtoledo@cee.gobierno.pr

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

República Dominicana

Luis Arias Nuñez

Presidente

Junta Central Electoral

Teléfono (001809) 5371559 /5341665

Fax (001809) 5371559 / 5341665

jce.protocolo@yahoo.com

José Luis Tavárez Tavárez

Magistrado

Junta Central Electoral

Teléfono (001809) 5374044

Fax (001809) 5371559 / 5341665

josetavarez@hotmail.com

Salvador Ramos

Presidente Cámara Contenciosa

Junta Central Electoral

Teléfono (001809) 5371559 /5341665

Fax (001809) 5371559 / 5341665

salvador_ramos07@hotmail.com

Juan Bolívar Díaz

Director Departamento de Prensa Teleantillas

Teléfono (00809) 5661221

Fax (00809) 6832247

juan.diaz@verizon.net.do

Carlita Camacho de Ramos

Profesora

Derecho Civil

Universidad Autónoma de Santo Domingo

Teléfono (001809) 3993939

Fax (001809) 7016454

carlitahcamacho@hotmail.com

México

Uruguay

Edgardo Martínez Zimaroff

Ministro

Corte Electoral

Teléfono (005982) 9159863

Fax (005982) 9159863

corteemz@adinet.com.uy

Gustavo Penadés

Senador

Partido Nacional

Teléfono (005982) 2034062

Fax (005982) 2034062

gpenades@parlamento.gub.uy

Venezuela

Ignacio Ávalos

Ojo Electoral

Teléfono (0058414) 7535650

iavalosg@cantv.net

IIDH/CAPEL

Roberto Cuéllar Martínez

Director Ejecutivo

IIDH

José Thompson Jiménez

Director

CAPEL

Sofía Vincenzi Guilá

Oficial de Programas

IIDH/CAPEL

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

María Lourdes González Arias

Oficial de Programas
IIDH/CAPEL

Ricardo Valverde Gómez

Oficial de Programas
IIDH/CAPEL

Olga Marta Ugalde Piedra

Asistente
IIDH/CAPEL

Evaluación general

No. De formularios: 47

EX = Excelente; MB = Muy bueno; B = Bueno; R = Regular;
D = Deficiente, MD= Muy Deficiente, N/A= No aplica

Aspectos académicos

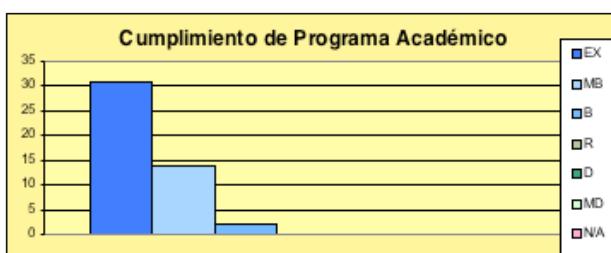
Cumplimiento de objetivo

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
25	19	3				



Cumplimiento del programa académico

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
31	14	2				



México

Relevancia de los contenidos tratados en relación con el eje temático

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
24	20	3				

Utilidad de la metodología y las actividades para la comprensión del eje temático

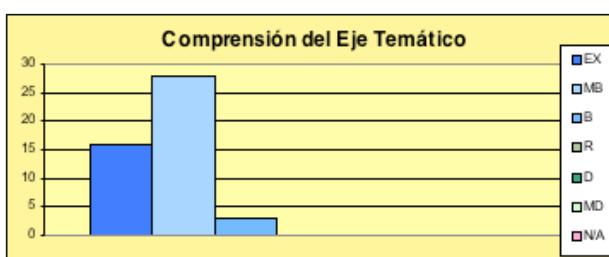
EX	MB	B	R	D	MD	N/A
18	22	7				

Desempeño de conferencistas / panelistas

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
19	22	6				

Comprensión integral del eje temático

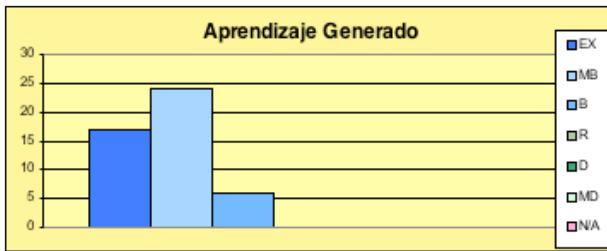
EX	MB	B	R	D	MD	N/A
16	28	3				



XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

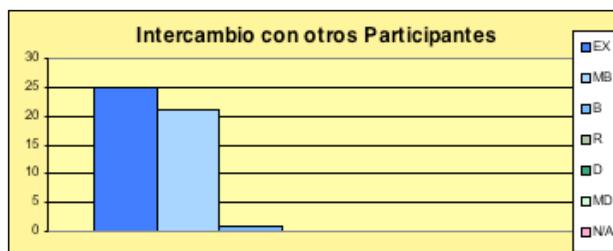
Aprendizaje generado

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
17	24	6				



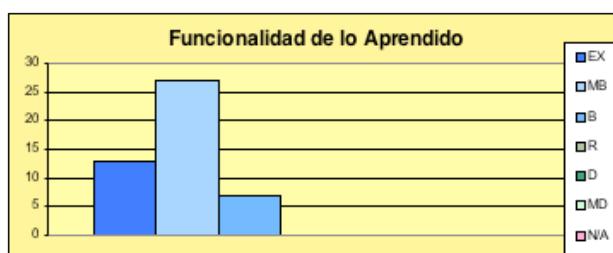
Relación e intercambio con otros y otras participantes

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
25	21	1				



Funcionalidad de lo aprendido para su aplicación

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
13	27	7				



México

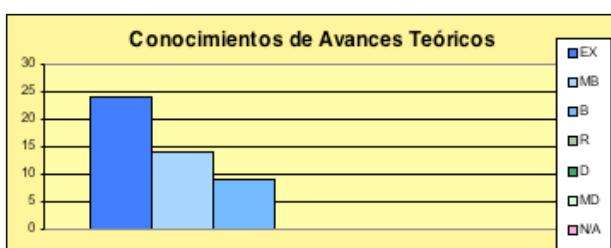
Utilidad de conocer publicaciones del IIDH y CAPEL

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
26	16	5				



Posibilidad de conocer avances teóricos en proyectos de investigación e informes

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
24	14	9				



Conferencias/Paneles

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
22	22	3				

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

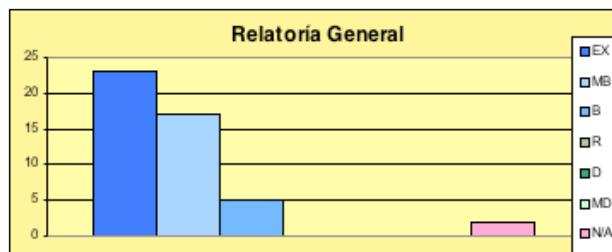
Trabajo en grupos/Relatorías

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
23	21	3				



Relatoría General

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
23	17	5				2



Espacio físico

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
24	19	3	1			



Mobiliario y equipo

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
21	17	8	1			

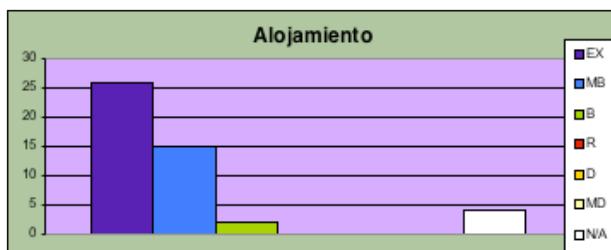
México

Materiales de trabajo

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
21	17	7	1	1		

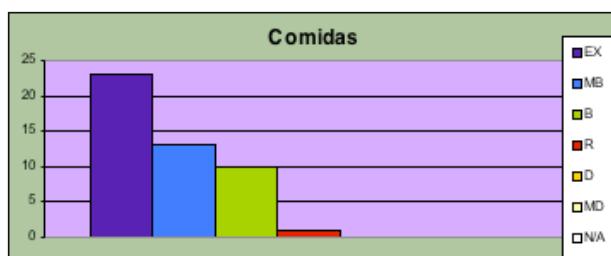
Alojamiento

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
26	15	2				4



Comidas

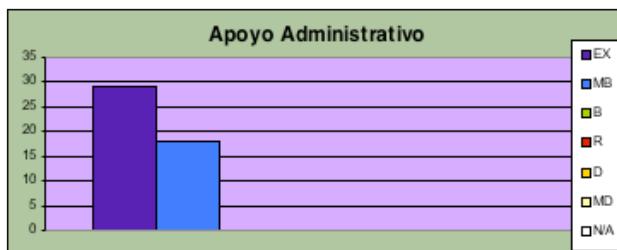
EX	MB	B	R	D	MD	N/A
23	13	10	1			



Apoyo administrativo

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
29	18					

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia



Organización general

EX	MB	B	R	D	MD	N/A
27	16	4	0	0	0	0



Trato del personal del IIDH/CAPEL

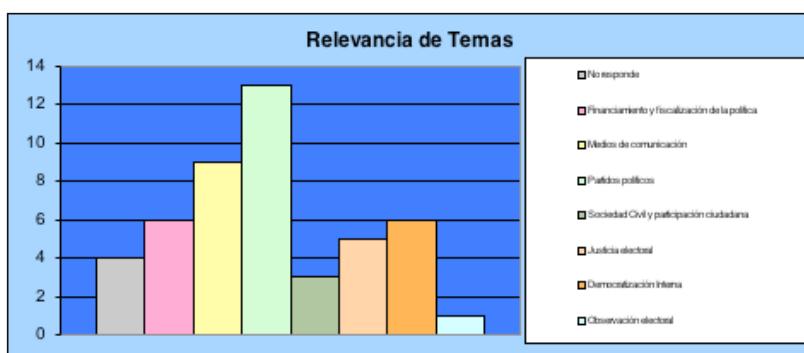
EX	MB	B	R	D	MD	N/A
39	8	0	0	0	0	0



México

Entre los temas tratados, mencione aquellos (máximo tres) que le parecieron más relevantes en relación con su trabajo e indique por qué lo considera así.

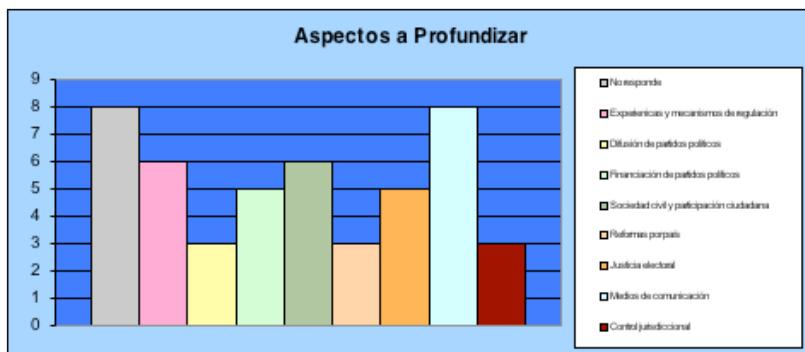
No responde	4
Financiamiento y fiscalización de la política	6
Medios de comunicación	9
Partidos políticos	13
Sociedad Civil y participación ciudadana	3
Justicia electoral	5
Democratización Interna	6
Observación electoral	1



Si se realizara otro evento similar sobre el mismo tema, ¿qué aspectos o problemas específicos deberían tratarse o profundizar?

No responde	8
Experiencias y mecanismos de regulación	6
Difusión de partidos políticos	3
Financiación de partidos políticos	5
Sociedad civil y participación ciudadana	6
Reformas por país	3
Justicia electoral	5
Medios de comunicación	8
Control jurisdiccional	3

XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia



En relación con este Curso, el evento en general le pareció:

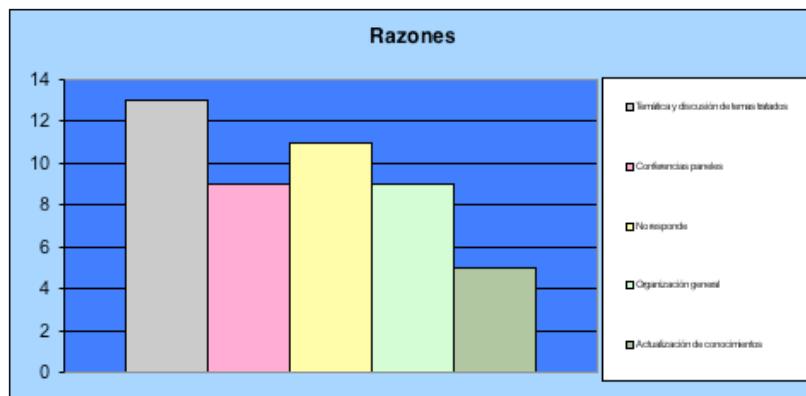
Calificación	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Exc
Maio									9	38	



México

¿Por qué?

Temática y discusión de temas tratados	13
Conferencias paneles	9
No responde	11
Organización general	9
Actualización de conocimientos	5



XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia

Agregue cualquier comentario que usted consideraría de utilidad para el IIDH/CAPEL.

Conocer experiencias exitosas	4
Entregar listas de participantes con datos	4
No responde	18
Desarrollo de actividad en el mismo hotel	5
Formación de jueces democráticos	1
Felicitaciones por organización exitosa	6
Organización de capacitaciones continuas	7
Mejorar la alimentación y programa turístico	2

