

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

Salvador Romero Ballivián*

La búsqueda de la equidad: el nuevo horizonte de las reformas políticas y electorales en América Latina

Desde el retorno a la democracia a finales de la década de los setenta, América Latina ha conocido una sucesión constante de cambios constitucionales, reformas políticas y electorales, aprobación de leyes de partidos, reglamentación del financiamiento de la política y regulación del papel de los medios en campañas¹. Pocas legislaciones han conocido tantas modificaciones como la electoral, entendida en el sentido amplio, no únicamente como las reglas para convertir votos en escaños, sino como el conjunto de las características de los organismos electorales, las garantías para el respeto del voto, las características de la jornada electoral, la creación de nuevos cargos de elección popular, la introducción de los mecanismos de democracia directa, etc. El balance de esa primera ola de reformas es satisfactorio. Un indicador es suficiente para mostrar el impacto positivo de esos cambios: el índice de democracia electoral elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha progresado de 0.28 en 1977 a 0.86 en 1990 y 0.96 en 2008, siendo 1 la máxima calificación².

* Es director del NDI en Honduras.

- 1 Para una visión de conjunto, cf. Daniel Zovatto, Jesús Orozco (coordinadores), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. IDEA-UNAM. México, 2008.
- 2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Organización de los Estados Americanos, *Nuestra democracia*. PNUD-OEA. México, 2011, p. 65.

Pasado el primer grupo de reformas, concentrado en cuestiones organizativas y procedimentales, llega una nueva serie, que aborda asuntos más complejos y sofisticados, de resultados menos visibles³. Esa agenda incluye la búsqueda de la equidad en la participación y la competencia política, persiguiendo mejores oportunidades de inclusión para los sectores vulnerables; condiciones más equilibradas en las campañas electorales y en el acceso de los partidos a los recursos; la regulación del papel de los medios en las campañas; la instauración de mecanismos más participativos y transparentes para seleccionar candidatos y elegir dirigentes de los partidos. Algunos de estos temas se vinculan con la calidad de la democracia, un campo en el cual América Latina avanza a pasos más modestos que en la calidad electoral: de hecho, en promedio, la situación en 2011 lució menos halagüeña que una década previa. De acuerdo a los datos de Polilat-Fundación Konrad Adenauer, el índice medido sobre 10 se deterioró de 5.1 a 4.6 entre 2002 y 2011⁴.

Los cambios no se escriben sobre hojas en blanco sino en contextos específicos. En otras palabras, el contexto de cada país cuenta y la aplicación de cualquier reforma constitucional, política o electoral debiera partir de un conocimiento preciso de las características de cada caso: los rasgos de la situación inicial, el establecimiento de las metas, la definición de los medios apropiados para esos fines. Si las premisas resultan obvias, aunque a veces no consideradas con suficiente ponderación por los responsables de asumir decisiones, también es útil recordar que los cambios en un área provocan una cadena de transformaciones que terminan repercutiendo en campos ajenos al núcleo de la reforma. Asimismo, no se debe subestimar el impacto de los efectos no anticipados o perversos de las reformas. Por último, rara vez el traslado completo de unas disposiciones de un contexto a otro genera resultados idénticos en ambos

- 3 Manuel Carrillo, "La nueva reforma electoral en México 2007-2008" en CAPEL, *Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina*, 2008, p. 148.
- 4 Polilat-Fundación Adenauer, *Índice de desarrollo democrático de América Latina 2011*. Polilat-Fundación Adenauer, 2011, p. 12.

escenarios. Existen numerosos ejemplos de cada una de estas consecuencias imprevistas, que por supuesto no son exclusivas de los asuntos políticos.

En efecto, los sistemas políticos y de partidos se encuentran moldeados por la historia y la cultura política de cada nación. Estos factores, sin ser invariables, evolucionan lentamente, al punto que algunos autores rastrean las huellas de comportamientos contemporáneos latinoamericanos, como el caudillismo, en elementos provenientes de las culturas precolombinas o de la hispánica de los tiempos coloniales⁵, o constatan las tensiones y divergencias entre arraigadas pautas culturales y recientes evoluciones sociopolíticas⁶.

Esos sistemas también se encuentran tallados por el impacto de las leyes, más fluctuantes y fáciles de cambiar. Los marcos constitucionales varían de país a país, y rara vez esos cuadros permanecen estáticos; por el contrario, evolucionan de manera marcada⁷. En los años recientes, Constituciones enteras han sido aprobadas, como en países andinos, y otras tuvieron reformas de mayor o menor calado. En ambos casos se requieren reformas legislativas que traduzcan las nuevas disposiciones constitucionales en un nivel más operativo, una labor que requiere años o incluso décadas. Pese a la gran cantidad de reformas electorales y políticas, la región se ha mantenido próxima al núcleo duro de su patrón institucional que combina fuertes regímenes presidenciales, con una elección por definición mayoritaria, con elecciones legislativas proporcionales. Empero, bajo este paraguas común, se han introducido numerosas variantes, la mayoría de ellas guiadas por la voluntad de ofrecerle al elector una mayor libertad para seleccionar a los congresistas

5 Cf. H. C. F. Mansilla, *Tradición autoritaria y modernización imitativa*. Caraspas-Plural. La Paz, 1997, p. 137- 150.

6 Jorge Castañeda, *Mañana o pasado: el misterio de los mexicanos*. Aguilar. México, 2011.

7 Para una visión de conjunto, cf. Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Daniel Zovatto (coordinadores), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. IDEA-UNAM. México, 2010.

de listas que ya rara vez se encuentran cerradas y bloqueadas, elaboradas exclusivamente por las direcciones partidarias. Estas normas menores y específicas tienen impactos decisivos sobre las prácticas políticas, las estructuras partidarias, los comportamientos de los votantes.

La originalidad de los casos nacionales no impide distinguir las grandes líneas de evolución política compartidas por América Latina en las últimas décadas. Hay progresos y problemas compartidos. Como se apuntó, las elecciones libres e imparciales son hoy la característica general de la región, aunque con valores declinantes de participación: de 75% en el período 1988-1991 a 60% en el ciclo 2005-2006, de acuerdo a los datos recopilados por el Centro de Asesoramiento y Promoción Electoral (CAPEL)⁸. El declive afecta incluso la elección presidencial, tradicionalmente la que mejor moviliza al electorado.

Aunque todavía queda mucho por avanzar, el respeto a los derechos humanos ha mejorado con el cese de los conflictos internos y la toma de consciencia por parte de la sociedad y el Estado de la necesidad de garantizar estos derechos. Algo similar puede señalarse del respeto a las Constituciones, que progresivamente se convierten en los marcos regidores de la vida pública; adicionalmente, las Cartas Magnas incorporan derechos cada vez más extensos y, de manera cada vez más afirmada, enfoques garantistas de los derechos ciudadanos, como ha sucedido, entre otros ejemplos, en México. Asimismo, de manera progresiva, se afirma el papel de organismos, convenios, tratados internacionales en la protección y la extensión de los derechos políticos. Como recordó Alberto Dalla Vía, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) desarrolla una doctrina relevante en la materia a partir de principios como la proporcionalidad o la razonabilidad⁹. Esa labor jurisprudencial puede parecer subterránea, lenta, de escasas consecuencias

8 Centro de Asesoramiento y Promoción Electoral, *Elecciones, democracia y derechos humanos en las Américas*. IIDH-CAPEL. San José, 2007, p. 33.

9 Alberto Dalla Vía, "Derechos Políticos, normativa electoral y equidad en los procesos electorales", *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

directas, su impacto no es por eso menos profundo. Más que imponer un modelo único de democracia, ella busca asegurar que la legislación nacional no vulnere derechos fundamentales y ha servido en varias oportunidades de inspiración para la promulgación de nuevas leyes o para que los actores locales encuentren un soporte de legitimidad para reivindicar el cumplimiento de sus derechos.

Junto a los progresos y los avances, permanecen problemas comunes, surgen complicaciones nuevas o se agravan antiguas dificultades. Por un lado, América Latina no ha resuelto el problema de la desigualdad. Sigue siendo una de las regiones más inequitativas del mundo, lo que, como han demostrado los estudios, “inhibe el traslado de los frutos del crecimiento a los sectores más pobres”¹⁰, genera incentivos perversos para la corrupción, fragiliza las bases de la democracia pues aviva las tensiones sociopolíticas, cuestiona el desempeño de las autoridades, alimenta viejos o nuevos clientelismos, socava el imaginario de una comunidad de ciudadanos iguales. Por otro lado, la región enfrenta las amenazas crecientes de la inseguridad: muchas sociedades y Estados se encuentran atenazados por las distintas manifestaciones de la delincuencia ordinaria y del crimen organizado, en especial alrededor del narcotráfico. El promedio latinoamericano de homicidios es uno de los más altos del mundo y particularmente alarmante en algunas zonas, como en el triángulo norte centroamericano, con tasas casi diez veces mayores que la media mundial y un pico en Honduras (encima de 85 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2011). En el campo específicamente político, pocos países pueden considerar que asentaron partidos vigorosos, institucionalizados, con firmes raíces en la sociedad y lazos estructurados con sectores organizados de la sociedad, y aún menos, sistemas de partidos sólidos¹¹.

10 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. CEPAL. Santiago, 2010, p. 185-186.

11 Cf. Scott Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford U. P. Stanford, 1999.

Hasta las líneas de cambio se acomodan a tendencias regionales. Una de las más importantes, estudiada por José Ángel Aquino, es la conflictiva ruptura del tabú latinoamericano de la reelección para permitir que los presidentes en ejercicio busquen un nuevo mandato¹², cuando no surge la práctica de las reelecciones “conyugales”¹³. El problema no es de índole teórico sino práctico. En varios lugares de América Latina, la tentación reeleccionista genera escenarios menos propicios para la consolidación de elecciones pulcras¹⁴, agrava los desafíos para lograr la equidad en las contiendas, fragiliza la institucionalización de los sistemas de partidos y amenaza la calidad misma de la democracia, como ilustraron las reflexiones de Joseph Thompson¹⁵. Si, encima, ella se combina con el recurso a mecanismos de democracia directa utilizados para quebrar los equilibrios entre poderes y se produce en contextos institucionales débiles, se incrementan los riesgos para las democracias latinoamericanas, como apuntó Dieter Nohlen, inspirado en las reflexiones de Max Weber¹⁶.

Tendencias de las reformas electorales: el estilo y la forma

En América Latina, las reformas políticas, de las cuales las electorales son apenas una de las dimensiones, comparten rasgos en el estilo y la forma. Se distinguen por el ritmo continuo, incluso febril, con la cual se producen¹⁷. Ni siquiera las Constituciones quedan al margen de ese frenesí, como prueba Ecuador que

12 José Ángel Aquino, “Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

13 Daniel Zovatto, “Fiebre reeleccionista en América Latina” en *La Causa*, 16 de junio de 2011.

14 Jonathan Hartlyn, Jennifer McCoy, Thomas Mustillo, “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea” en *América Latina hoy*, 51, abril de 2009, p. 34.

15 Joseph Thompson, “La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

16 Dieter Nohlen, *Presidencialismo versus parlamentarismo: mitos y realidades*. Konrad Adenauer Stiftung, México, 2010, p. 26-28.

17 Sin ser un caso extremo, puede observarse el caso boliviano, cuya legislación electoral, después de ser aprobada en 1991, fue modificada cinco veces hasta

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

en un poco más de treinta años de democracia aprobó tres Constituciones, sin contar las reformas que introdujo en cada una de ellas. Por supuesto, esto implica que resulta difícil evaluar los efectos de las reformas, que necesitan un mínimo de tiempo para que sus efectos y resultados sean calibrados, tanto por la ciudadanía como por los actores políticos¹⁸. Al mismo tiempo, la volatilidad de las normas lleva a muchos actores a refugiarse en las prácticas y los códigos informales, paradójicamente dotados de más estabilidad y previsibilidad¹⁹.

A menudo, el proceso de cambio toma la siguiente dinámica: se aprueba una reforma, electoral, política o constitucional, al cabo de unos pocos años, se hace un primer y rápido, cuando no sumario, balance de las ventajas y complicaciones más evidentes y se lanza un nuevo proceso de modificaciones, destinado a corregir las dificultades más visibles. El gradualismo costarricense para los cambios en materia electoral, constituye la excepción más que la norma²⁰. De hecho, se podría añadir, sin generalizar, que muchas veces las reformas no proceden por ajustes menores sino por cambios drásticos y pendulares: antes de procurar encontrar una vía intermedia desde 2003, en la última década del siglo XX, Colombia consiguió pasar de su centenario bipartidismo a un escenario de extrema fragmentación, con decenas de organizaciones (evolución a la cual no fue ajena el diseño del financiamiento público²¹).

1997. Cf. Corte Nacional Electoral, *Ley electoral 1997*. Corte Nacional Electoral. La Paz, 1997, p. 7-8.

18 Salvador Romero Ballivián, “Procesos constituyentes andinos: de Colombia a Bolivia 1990 - 2009” en *Diálogo Político*, 2010, p. 85-108

19 Simón Pachano, *La trama de Penélope (procesos políticos e instituciones en el Ecuador)*. FLACSO-IDEA-Ágora democrática. Quito, 2007, p. 90.

20 Conferencia de Luís Antonio Sobrado, “Lecciones aprendidas a propósito de la reforma electoral en Costa Rica: fortalecimiento del organismo electoral, financiamiento de partidos políticos, participación política de la mujer, voto en el extranjero”, en el seminario “Reformas electorales en el contexto latinoamericano”, Santo Domingo, 29 de julio de 2011.

21 Cf. Humberto de la Calle, “Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia” en Pilar del Castillo, Daniel Zovatto, *La financiación de la política en Iberoamérica*. CAPEL. San José, 1998, p. 106-111.

El dinamismo de reformas ha generado un acervo de casos importante, amplio y rico, disponible para el examen de cualquier país. De hecho, no se trata de un simple enunciado hipotético: es frecuente que en los procesos de reforma, los organismos electorales, los Congresos, las Asambleas Constituyentes o cualquier instancia que promueve cambios o tiene la facultad de decidirlos, recurra a actores o especialistas latinoamericanos para conocer los resultados en otros lugares de las medidas que desean implantar. En este intercambio de experiencias, juegan un papel importante las instituciones y los organismos internacionales. Sin ser limitativos de sus acciones respectivas, unos promueven el intercambio horizontal de experiencias y especialistas entre organismos electorales, como CAPEL; otros sistematizan el conocimiento de las experiencias de reformas y llevan la memoria analítica y estudiosa, como el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) a través de lo que ya constituye una auténtica enciclopedia política y electoral latinoamericana; los últimos, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), sistematizan y crean modelos estándares de las experiencias exitosas del cambio electoral o político. Con recursos más acotados y cubriendo menos países, las fundaciones políticas, alemanas, norteamericanas, holandesas, constituyen igualmente vectores de la difusión de “buenas prácticas democráticas”.

Tendencias de las reformas políticas y electorales: siete cuestiones de fondo

Ninguna de las reformas políticas y electorales de América Latina se comprende sin referencia a las concepciones dominantes en una sociedad, en un determinado momento, sobre la democracia, el papel de las instituciones, de los actores, en especial de los partidos, de la ciudadanía. Para comprender el sentido y la orientación de las reformas, es imprescindible conocer las concepciones que sobre esos asuntos, tienen los

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

responsables de llevar adelante un cambio de legislación o un cambio constitucional. Algunos de los dilemas de finales del siglo XX y principios del XXI –presentados en una versión muy esquemática– a los cuales se enfrentan los actores políticos giran alrededor del afianzar una democracia de corte representativo o abrirla a un modelo participativo, fortalecer los partidos o restarles poder, apuntalar los existentes o extender las oportunidades para los nuevos, otorgar amplias facultades a los organismos electorales para que intervengan en la vida partidaria o darles un poder limitado para preservar la autonomía del juego partidario, extender los derechos bajo una lógica universal o de discriminaciones positivas, arbitrar entre una participación exigida en el molde republicano o dejada más bien como un derecho en una concepción más liberal, dilucidar si las dificultades de la democracia provienen de la falta de representatividad o de la falta de gobernabilidad, generar accesos irrestrictos a la propaganda en los medios durante la campaña bajo el principio de libertad o establecer ajustadas regulaciones bajo el principio de equidad, dejar que los recursos económicos fluyan con pocos límites durante una campaña o poner topes, aunque el principio de la obligación de rendir cuentas del origen y el manejo de los recursos parece ya dado por descontado. El estudio de las reformas electorales de los últimos tres lustros en América Latina podría hacerse a la luz de esos dilemas y debates.

Esos dilemas, presentes de manera explícita o implícita en los debates de numerosos países latinoamericanos, muestran que las reformas electorales poco conciernen la jornada electoral, que se cumple de manera correcta y con parámetros mínimos considerados indispensables, más allá de signos inquietantes de retroceso en uno que otro caso, en los cuales se desdibuja la perspectiva misma de la alternancia en el poder. Hoy, las reformas se dirigen a asuntos cada vez más complejos, de soluciones menos sencillas, con resultados menos inmediatos.

La carpeta de reformas electorales y políticas refleja las nuevas prioridades: a menudo, los retos se encontraban presentes desde hacía tiempo, pero recién ahora se colocan en el debate público, justamente porque las inquietudes sobre el domingo electoral pertenecen más al pasado que al presente de las democracias latinoamericanas.

Al menos, ocho grandes temas pueden distinguirse en la nueva agenda de reformas políticas y electorales latinoamericanas que puede definirse como la agenda de la búsqueda de la equidad.

El primero concierne la búsqueda de una participación política ampliada e inclusiva, que incorpore a los sectores y grupos tradicionalmente marginados de los espacios de decisión, independientemente de su peso demográfico. Uno tras otro, los países de la región han reducido la edad mínima para votar a los 18 años; inclusive, algunos como Brasil o Nicaragua contemplan el voto facultativo desde los 16. Asimismo, es general, aunque desigual en sus resultados concretos, los esfuerzos para que los ciudadanos discapacitados sufraguen con comodidad o con el secreto debidamente preservado, si bien en pocos Estados se aplican tantas y tan sistemática políticas favorables como en Puerto Rico, además en un trabajo compartido entre el organismo electoral y los grupos vulnerables²². Un sostenido y convergente esfuerzo de una multiplicidad de actores ha conseguido que, casi sin excepción, en los padrones electorales latinoamericanos, las mujeres sean mayoritarias²³, conforme a la realidad demográfica, y que además, tiendan a participar más que los varones, invirtiendo la situación precedente. Empero y a pesar de los correctivos de las cuotas, las mujeres están aún muy lejos de tener una presencia vigorosa en las instancias de decisión si bien la mirada de largo plazo permite medir con relativo optimismo

22 Cf. Néstor Colón, “La inclusión desde la labor de los organismos electorales: medidas positivas para enfrentar y combatir la exclusión” en CAPEL, *Participación política e inclusión*. CAPEL. San José, 2010, p. 23-50.

23 Beatriz Llanos, Kristen Sample, *30 años de democracia: ¿en la cresta de la ola?* (*participación política de la mujer en América Latina*). IDEA. Lima, 2008, pág. 15.

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

el camino recorrido desde el retorno a la democracia. En efecto, los congresos elegidos en los primeros años del siglo XXI son los que mayor participación femenina tienen de la historia latinoamericana, aunque el promedio sólo rebase 20%²⁴. El impulso de las cuotas, cuando se acompaña de mecanismos claros y obligatorios, respaldados por acciones firmes de parte de las instituciones, como en Costa Rica²⁵, ha asegurado una presencia más extensa de mujeres en los parlamentos. Como apuntó Line Barreiro²⁶, hoy se plantean nuevos retos, en particular la necesidad de estudiar mecanismos efectivos contra el acoso político y la burla de las disposiciones: ¿el lente debe también considerar no sólo cuántas mujeres fueron elegidas sino cuántas concluyeron el mandato! Como describió Javier Cabreja, la presencia electoral y política de los afrodescendientes, a pesar de numerosas barreras de hecho, continúa extendiéndose pero flota en muchos sistemas políticos la duda sobre la pertinencia de una cuota específicamente reservada para este grupo²⁷. Un escenario similar se aplica a la participación política de los indígenas, cuyo ingreso a las primeras líneas del juego político es una realidad en numerosos países, en especial en los Andes. Se han reconocido en muchos países derechos colectivos, mecanismos de participación directa (para elecciones de autoridades locales con procedimientos distintos al voto o con consultas para dar curso a proyectos económicos en territorios indígenas) así como el carácter multicultural de la sociedad, atendiendo importantes reivindicaciones de los movimientos indígenas, como apuntó Raúl Ilaquiche²⁸. Por último, la mayoría de las legislaciones ha

24 Jutta Marx, Jutta Borner, *Parlamentos sensibles al género*. IDEA-UIP. Lima, 2011, pág. 18.

25 Isabel Torres García, *El sistema electoral de Costa Rica en la participación y representación política de las mujeres*. UNIFEM-INAMU. San José, 2010, pág. 87-89.

26 Line Barreiro, “Avances importantes y persistentes discriminaciones: Los Derechos Políticos de las mujeres”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

27 Javier Cabreja, “Acceso a los Derechos Políticos: Papel de la sociedad civil para la inclusión de poblaciones afrodescendientes”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

28 Raúl Ilaquiche, “Participación política de los pueblos indígenas”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

reconocido el derecho de votación a los residentes en el exterior pero los resultados prácticos suelen estar distantes de las visiones entusiastas o apocalípticas que presidieron ese cambio electoral.

El segundo componente de las reformas electorales concierne la multiplicación de los tipos de procesos electorales y de los mecanismos de participación directa, como la iniciativa legislativa ciudadana, entre otras. En el retorno a la democracia, frecuentemente, los países de América Latina sólo contaban con una jornada electoral, destinada a elegir al presidente y los parlamentarios. De forma progresiva, con el propósito de afianzar la democracia, aumentar el poder de los ciudadanos, estrechar los vínculos de las autoridades y la ciudadanía, mejorar la representatividad, y facilitar la rendición de cuentas, se incorporaron nuevas elecciones. Que sea de manera simultánea con las presidenciales o en una fecha distinta, hoy, a menudo, los votantes eligen directamente a sus concejales, alcaldes, gobernadores, diputados, senadores, congresista de Parlamentos regionales e incluso, como establece la Constitución boliviana de 2009, las máximas autoridades del Poder Judicial. De manera paralela, la democracia directa, en particular el referéndum, ha sido incluido en la mayoría de las Constituciones latinoamericanas. Inclusive algunas legislaciones incorporan la peculiar figura del referéndum revocatorio presidencial, ya aplicada en Venezuela y Bolivia. La práctica de la democracia directa se extendió más allá de su cuna uruguaya, ganando una fuerte popularidad en la zona andina, y alrededor de cincuenta referendos nacionales han tenido lugar desde el retorno a la democracia en América Latina²⁹.

El tercer componente de las reformas apunta al fortalecimiento de organismos electorales autónomos y especializados, a veces dotados de los atributos de un auténtico Poder del Estado, que otorgan un sello institucional propio a América Latina. A veces, estos Tribunales o Cortes ya han sido reconocidos

29 Para una perspectiva de conjunto, Alicia Lissidini, Yanina Welp, Daniel Zovatto (coordinadores), *Democracia directa en Latinoamérica*. IDEA, UNSAM, Prometeo. Buenos Aires, 2008.

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

en las Constituciones como el cuarto Poder del Estado. Independientemente del rango constitucional que ostenten, la tendencia general es a otorgarles nuevas y más amplias responsabilidades, funciones, misiones, atribuciones, para ocuparse de todas las fases de un proceso electoral, intervenir en la vida partidaria, monitorear las campañas, encargarse del Registro Civil, definir en última instancia los asuntos electorales, etc.³⁰. El conjunto de estas evoluciones pretende erigir árbitros imparciales, capaces de garantizar la idoneidad y la equidad de las competencias. Asimismo, el modelo de composición partidario de esos tribunales cede el paso a una integración menos dependiente de las organizaciones políticas³¹. Igualmente perceptible es la difusión del modelo dividido, que asigna a una entidad el manejo administrativo del proceso electoral y a otra la aplicación de la justicia electoral. En sus últimas reformas constitucionales, República Dominicana y Ecuador se sumaron a esta modalidad. Pero unificados o divididos, los organismos electorales consagran cada vez más reflexión a resolver asuntos jurisdiccionales o, dicho de otra manera, a atender la justicia electoral que se encuentra íntimamente vinculada con la equidad política y electoral. Igualmente común es el reto de la apropiación de las nuevas tecnologías, lo que implica primero conocerlas, con sus ventajas y limitaciones, reflexionar sobre los usos potenciales en la vida institucional y en los procesos electorales, para decidir las modalidades, los tiempos, las áreas en los cuales puede ser incorporada. Los organismos electorales tienen, en el aparato público, ventajas importantes para adueñarse de la tecnología y darle contenidos prácticos pues la sucesión periódica de comicios suele permitirles acceder a significativos fondos estatales así como a la atención de la cooperación internacional. Esa oportunidad conlleva una responsabilidad y requiere de los organismos electorales madurez y perspicacia para distinguir

30 Juan Jaramillo, “Los órganos electorales supremos” en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, Joseph Thompson, *Tratado de derecho electoral comparado*. Fondo de Cultura Económica. México, 2007, p. 372-373.

31 Jesús Orozco, “El contencioso electoral, la calificación electoral” en Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, Joseph Thompson, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, op. cit., p. 1202.

entre las verdaderas innovaciones, aquellas que implican saltos cualitativos para los procesos electorales, y los caros juegos pirotécnicos de la tecnología³².

El cuarto campo de las reformas concierne la equidad durante las campañas, campo que se vincula estrechamente con el papel de los medios de comunicación. Numerosas innovaciones legales intentan controlar y regular dos grandes áreas: las campañas de propaganda en los medios, principal escenario de la política contemporánea, la cobertura de las campañas por parte de los medios. La prensa es reconocida como un actor clave de la democracia, uno de los puntos neurálgicos donde la libertad de expresión se concreta, pero al mismo tiempo es percibida como uno de los poderes fácticos decisivos en las sociedades contemporáneas. Este doble rostro de los medios constituye uno de los principales desafíos para el establecimiento de la legislación y las dificultades se acentúan en los países en los cuales unos cuantos medios se encuentran en posiciones de oligopolio. Quizá por esta razón, la meticulosa vigilancia de asociaciones de la sociedad civil adquiere importancia: la labor de la Misión de Observación electoral (MOE) en Colombia, explicada por Alejandra Barrios, ofrece un ejemplo convincente de este trabajo ciudadano³³. Empero, a contracorriente, en algunos países resurge el fantasma de la presión gubernamental sobre la prensa, excediendo los marcos acostumbrados de la conflictiva relación entre poder político y medios de comunicación. Inclusive, las encuestas, una de las áreas donde la legislación latinoamericana va cargando las restricciones siguiendo la línea francesa, convencida del poder de influencia o de manipulación del electorado, no son un asunto relevante *per se*, sino exclusivamente en la medida que aparecen en los

32 Salvador Romero Ballivián, “Apuntes sobre la participación política y los organismos electorales en América Latina en tiempos de nuevas tecnologías” en PNUD, IEPC, *Tecnología y participación ciudadana*. PNUD, IEPC. México, 2011.

33 Alejandra Barrios, “El rol de las campañas electorales y los medios de comunicación en un proceso electoral equitativo”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

medios de comunicación, como lo apuntó Fernando Tuesta³⁴. Una mención especial requiere el internet, que plantea novedosos retos para la regulación de las campañas, pues no se aplican las mismas reglas que en el caso de los medios de comunicación, genera nuevas desigualdades pero al mismo tiempo ofrece sorprendentes oportunidades para organizaciones e individuos con muy pocos recursos para campañas clásicas.

La quinta línea de las reformas políticas y electorales se concentra en el uso de los recursos estatales en las campañas electorales. Al menos, dos inquietudes afloran y además de colocar en situaciones complejas a los organismos electorales, tensan los ejes de la democracia, como se observó en la exposición de Fausto Camacho. Por un lado, en el contexto de bonanza económica de los primeros años del siglo XXI, el auge de los programas sociales, manejados por los Poderes Ejecutivos (nacionales o regionales), abre un frente de inquietud. En algunos países, las leyes colocan candados para evitar la instrumentalización electoral de esos proyectos dirigidos a los sectores más vulnerables pero muchas campañas se empañan con denuncias sobre el uso de esos fondos para presionar al electorado o generar nuevas formas de clientelismo. Por otro lado, la regulación de las campañas electorales tropieza con la dificultad de enmarcar la presencia de la propaganda gubernamental, que sin ser partidaria sirve directamente al oficialismo y más todavía en los ambientes donde se autoriza la reelección del titular del Poder Ejecutivo.

El sexto eje de las reformas políticas y electorales se concentra en los partidos. Como puntualizó Rotsay Rosales, todos los países han adoptado leyes de partidos, con propósitos próximos y a partir de las mismas premisas: si los partidos son actores fundamentales de la democracia, su funcionamiento debe ceñirse a parámetros democráticos, con al menos elecciones para designar autoridades, cuando no candidatos, transparentes en su acción, inclusivos con

34 Fernando Tuesta, "Encuestas electorales, medios y su regulación", *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

sectores a menudo descuidados, institucionalizados y sometidos a un árbitro externo, tarea que muchas veces recae en el organismo electoral. Además de las nuevas normas, fundaciones políticas europeas y norteamericanas alientan ese impulso, promoviendo las “buenas prácticas”³⁵. Los dirigentes políticos aceptan que siendo los partidos entidades de derecho público, beneficiarios de recursos estatales directos o indirectos, es legítimo que sus actuaciones sean revisadas por el Estado y sus militantes recurran a los tribunales electorales para limitar uno de los males que primero identificaron quiénes estudiaron a los partidos: la tendencia a la oligarquía, es decir al control de la estructura por un pequeño y cerrado círculo de dirigentes³⁶. Sin embargo, la cultura política partidista puede ser aún autoritaria y caudillista, y con tanta más facilidad que los líderes “saben que ello no condiciona el resultado electoral”³⁷. Los dirigentes aún miran al partido como el espacio de política pura, en el cual priman las correlaciones de fuerza y la competencia debiera someterse a unas cuantas reglas básicas, informales o implícitas, que incluso tolerarían irregularidades si ellas hacen parte de prácticas aceptadas por los distintos actores. En ese universo de acuerdos tácitos sobre lo permitido y prohibido, las normas internas del partido tienen un papel secundario. Sin embargo, cuando los organismos electorales deben pronunciarse sobre un asunto, los textos se vuelven el principal elemento de juicio y de pronto los políticos descubren –con desagrado–, que los tribunales electorales les aplica normas existentes pero que parecieran desconocer lo que ellos consideran la dinámica misma de la vida política. Por esa razón, los organismos electorales tienen el

35 Cf. entre otros ejemplos, Instituto Nacional Demócrata (NDI), *Mejores prácticas de partidos efectivos: manual participativo para partidos políticos*. NDI. Washington, 2003; NDI-PNUD, *Empoderando a las mujeres para el fortalecimiento de los partidos políticos: una guía de buenas prácticas*. NDI-PNUD. Washington, 2011.

36 Cf. las obras clásicas de Robert Michels, *Partidos políticos*; Maurice Duverger, *Partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México, 2004.

37 Flavia Freidenberg, “Las elecciones primarias en Panamá: claves para el diagnóstico, buenas prácticas y estrategias de reforma” en PNUD, *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*. PNUD. Panamá, 2010, p. 125.

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

desafío de actuar con habilidad en los “casos límite”, aquellos en los cuales se cruzan derechos o intervienen en las zonas grises de la legislación. A veces, pueden ser casos de escaso impacto en sí mismos, pero que algunos actores utilizan para poner a prueba al organismo electoral o para provocar el cuestionamiento del conjunto de la ley.

El financiamiento a los partidos se ha convertido en uno de los campos de mayor innovación legislativa en América Latina, procurando afianzar la democracia, el sistema de partidos y generar un piso mínimo de equidad para los competidores políticos³⁸. Entre sus efectos deseados estaría lograr una vida política más saludable, capaz de renovarse, en la cual las posiciones favorecidas no se conviertan en inmutables por la acumulación de privilegios; institucionalizar los partidos para que se no conviertan exclusivamente en maquinarias activas sólo en tiempos electorales; evitar que los partidos sean capturados por intereses de grupos privados que por aportar los fondos principales de una campaña luego se encuentran en posición de acreedores frente a las autoridades públicas; por último, en una dimensión diferente y sin ser la panacea, el financiamiento estatal contribuye a limitar el ingreso de fondos ilegales o, peor aún, criminales en el circuito de las campañas.

La continua modificación de la legislación prueba la insatisfacción con el balance de las regulaciones. A menudo, ellas parecen rebasadas por escándalos, manejos oscuros en las contabilidades partidarias, engaños a los topes, vulneración de los principios por los resquicios y zonas grises de las normas. Enfrentan la grave complicación de transformar ideas sensatas y *a priori* razonables en efectivas prácticas que garanticen la equidad en el acceso a los recursos durante las campañas, como subrayó con pertinencia Delia Ferreira³⁹. Como se

38 Para el estado actual de los distintos aspectos del financiamiento a los partidos, cf. Pablo Gutiérrez, Daniel Zovatto (coordinadores), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. IDEA-OEA-UNAM. México, 2011.

39 Delia Ferreira, “Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política”, *Cuadernos Capel* 57, IIDH, San José, 2012.

desprendió de la exposición de Félix Ulloa⁴⁰, el mayor o menor éxito de las reformas depende en buena medida de definir con precisión los asuntos prácticos y cuidar los detalles. Esto supone que los enfoques sean realistas y fijen metas cumplibles. El establecimiento de propósitos muy ambiciosos pero de difícil realización sólo descuenta la norma, genera frustración colectiva, alienta la anomia y sin duda favorece la pervivencia de los modos informales de actuar. Implica igualmente que las normas sean claras para dar certezas a los actores y reducir los márgenes de arbitrariedad en su aplicación. Por último, las instituciones encargadas del cumplimiento de las normas deben tener el personal, la tecnología, el tiempo, las condiciones técnicas y logísticas para ejecutar las acciones previstas; este requisito se vuelve crucial en el caso de las entidades responsables de aplicar sanciones. Un organismo electoral prohibiendo la difusión de propaganda porque se rebasaron los topes máximos sin que los candidatos acaten la restricción, como sucedió en Guatemala durante la primera vuelta de la presidencial de 2011, se debilita. La incapacidad para castigar infracciones visibles por toda la sociedad tiene un alto costo para las instituciones, los procesos electorales y, en última instancia, para la democracia. El establecimiento de las sanciones es igualmente una de las piezas claves pues hay que esquivar dos riesgos contrapuestos: el del ridículo y el del abuso, que generan efectos contraproducentes. Por un lado, cuando la sanción es muy baja, en una cínica contabilidad de costos y beneficios, la violación de la norma recibe incentivos. Por otro lado, si la sanción es desmedida, por ejemplo, la cancelación de la personalidad jurídica de la organización, los organismos pueden dudar antes de aplicarla, encontrando desproporcionada la relación entre faltas y castigos. Por sus graves y dramáticas implicaciones para la democracia, como lo indicó Delia Ferreira, el reto de la presencia del crimen organizado no puede ser abordado con las armas clásicas de

40 Félix Ulloa, “Garantías de equidad en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política”, *Cuadernos Capel 57*, IIDH, San José, 2012.

la legislación del financiamiento. Exige una nueva y profunda reflexión.

Por último, es distinguible una octava línea, distinta de las anteriores. Las precedentes tienen en la mira asuntos sustantivos de la democracia. Ciertamente, plantean retos técnicos considerables, como en el caso del financiamiento de la política, pero su preocupación central es la ampliación de las fronteras de la participación, el mejor funcionamiento de los actores de la democracia, la equidad política. El octavo eje se vincula con el creciente recurso a opciones informáticas a lo largo de las distintas etapas del período electoral. En general, las reformas han tendido a aceptar la utilización de la tecnología, entendida como una herramienta que facilita, acelera y asegura la realización de procesos, aunque la urna electrónica permanece como un objeto controvertido. La paradoja de que algunos de los países con mayores niveles de confianza ciudadana en sus instituciones electorales y en la limpieza de sus datos se encuentran a la zaga en el uso de la tecnología en América Latina, recuerda que la tecnología por sí misma no genera confianza ciudadana y que la innovación se facilita si los organismos electorales poseen el crédito público gracias a su probado comportamiento político, social e institucional. El uso de tecnología sofisticada por parte de órganos electorales cuestionados puede, en lugar de apaciguar las dudas y tensiones, elevarlas y agudizar los potenciales conflictos. Más allá de esa consideración, la expansión tecnológica planteará, sin duda, algunos de los elementos centrales de las agendas futuras de la reforma política y electoral de América Latina.

Palabras de cierre

La tendencia de organización del orden político y social no apunta espontáneamente a la equidad. Al contrario, tiende al desequilibrio en beneficio de los más favorecidos, de los que acumulan el poder en la situación inicial. Al inicio, el

ejercicio de los derechos políticos estuvieron monopolizados por hombres con riqueza y educación antes que los combates y los esfuerzos lograsen incluir a hombres de escasos recursos, mujeres, miembros de grupos tradicionalmente excluidos. Al inicio, los cargos de responsabilidad en la esfera política, social y económica quedaron acaparados por hombres antes que la suma de numerosas luchas permitiese ampliar el papel y la presencia femenina en los ámbitos de decisión, en particular del Estado. Al inicio, los medios de comunicación desarrollaban su labor sin otra preocupación que responder a la ética que se fijaban o los intereses que los guiaban antes que varias iniciativas monitoreasen su desempeño o restringiesen la cantidad de propaganda política que pudiese difundirse a través de ellos. Al inicio, predominaba la ausencia casi completa de normas en el financiamiento político, que era casi exclusivamente privado, sin restricciones para los gastos, hasta que después de numerosas reformas, hoy se han fijado normas, definido modalidades muy variadas de subvenciones públicas para la competencia política y colocado límites para los recursos que se pueden invertir en una campaña. Al inicio, en los partidos, las relaciones de poder eran descarnadas, jerárquicas, incluso brutales hasta que después de numerosos intentos, los partidos se sujetan progresivamente a normas que institucionalizan y democratizan su juego interno.

Este recuento esquemático demuestra que las condiciones de equidad en el juego político y en los procesos electorales que no se encuentran de manera espontánea en el orden político y social se alcanzan o, al menos se vuelven menos distantes, mediante la acción voluntarista. La mirada de conjunto no puede únicamente apuntar al camino que falta por recorrer, necesita observar el trayecto ya avanzado que en el caso de América Latina no ha sido ni poco ni lento.

Estas afirmaciones contienen varias implicaciones. En primer lugar, supone que la acción voluntarista genera reacción y resistencias de sectores que consideran que el cambio representa un perjuicio a sus intereses o golpea sus creencias. Por lo

Construyendo las Condiciones de Equidad en los Procesos Electorales

tanto, la búsqueda de medidas para promover la equidad tiene tantas más posibilidades de tener éxito cuando reúne a actores dinámicos de la sociedad civil, franjas activas de los partidos políticos, responsables estatales sensibles con los valores y principios de equidad. También, comprendiendo esta lógica del juego político y social, implica que los avances y progresos de la equidad no necesitan concebirse como juegos de suma cero o de oportunidades únicas, pueden mirarse como negociaciones largas en un trayecto extenso. Lograr forjar el consenso más amplio posible protege mejor las normas cuando se producen cambios de mayoría o coyuntura, genera sensación de horizontes temporales amplios y refuerza la legitimidad ante la sociedad. Esta legitimidad parece tanto más necesaria cuando está en juego el financiamiento estatal a los partidos, una medida que rara vez goza de popularidad social. La equidad se encarna en un conjunto de valores y esos valores no siempre se enfrentan a contravalores sino a otros valores, igualmente legítimos, fundamentales e indispensables para la vida en común. Se trata de uno de los desgarradores dilemas de la democracia y de la vida colectiva apuntados por la obra de Isaiah Berlin⁴¹.

Asimismo, hay que resignarse a que la equidad es como el horizonte: a medida que uno camina en su dirección, siempre se recorre. Sin duda, a la equidad se aplica lo que señalaba Tocqueville para la igualdad: el amor por ella es insaciable y cuanto más presente está en la sociedad, más se acentúa la voluntad de extenderla⁴². Las grandes metas que hoy se fijan serán mañana apenas puntos intermedios en una carrera más larga. La búsqueda de la equidad debe verse como un proceso gradual, de reformas sucesivas. Más que como un fracaso, esos ajustes requieren ser considerados como la reacción de una sociedad que progresivamente aumenta su nivel de exigencia y ya no tolera lo que ayer era normal y aceptado. De hecho, así evolucionó el derecho electoral en otras latitudes, por

41 Isaiah Berlin, *El fuste torcido de la humanidad*. Península, Madrid, 2002.

42 Cf. Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. México, 1957.

cierto, ¡generando la impresión se degradaba la calidad de la democracia!⁴³

En este campo, a cada país le corresponde encontrar su propia vía de reforma electoral y política para construir las condiciones de equidad en los procesos políticos y electorales. Tendrá tanto más éxito en esa labor, cuando defina los cambios, conociendo a cabalidad su historia, sopesando los retos y desafíos del presente, imaginando los puertos a los cuales desea llegar mañana. Sólo se puede desear que ese trabajo se caracterice por la amplitud, la paciencia y el pluralismo en el debate, la prudencia, el equilibrio y la justicia en las decisiones, el consenso en las conclusiones, el éxito en los resultados.

43 Cf. Alain Garrigou, *Histoire sociale du suffrage universel en France (1848-2000)*. Seuil. París, 2002, p. 176-77.