

La equidad en los procesos electorales

*Fernando Giraldo G.**

Introducción

El objetivo fundamental de este trabajo se dirige a analizar las condiciones de aplicación de la participación funcional en el sistema electoral que se basa en transparencia e inclusión.

El trabajo se estructura en tres puntos principales: el primero, la introducción; el segundo, contexto y condiciones electorales; y el tercero, legalidad, condiciones de equidad y garantías.

Este debate se asume desde la perspectiva de Dieter Nolhen cuando él considera para el estudio y análisis electoral la teoría institucional y la relevancia del contexto. Según Caisa Consulting “el poder político está en los hechos”. No obstante lo anterior, esta entidad de consultoría europea señala que “en general las elecciones competitivas se hacen de acuerdo a las leyes (...) Cada vez tenemos menos gobiernos y transformaciones sustentadas no en el sufragio universal sino en levantamientos, en alteraciones institucionales por sectores o argumentadas en los sentimientos ocasionales de la opinión pública” (Caisa Consulting, 1998).

Podría pensarse que la dispersión de normas, la disfuncionalidad y la divergencia entre ellas son algunas de las principales causas de la crisis y debilidad del sistema electoral. En ese sentido, el propósito del presente trabajo es establecer

* Politólogo, con Maestría y Doctorado en Ciencia Política de la Universidad de París. Actualmente es investigador y docente de la Maestría Internacional de Ciencia Política de las universidades Católica de Colombia y De Salerno de Italia.

las prioridades de las reformas y desarrollo institucionales que permita avanzar gradualmente para mejorar el desarrollo de los procesos electorales. La voluntad política debe conducir a reformas orientadas y coherentes, pues los procesos políticos pueden inducir compromisos y arreglos que se alejen del diseño inicial (Caisa Consulting, 1998).

Según Nolhen debemos entender por sistema electoral “el modo cómo los electores expresan sus preferencias políticas en votos en el acto eleccionario y cómo se traducen esos votos en escaños, cuando se trata de elegir un parlamento o un poder gubernativo” (Nolhen, 2002, p. 32).

En el sistema político la importancia del factor sistema electoral es de tal grado que, a través de él, se puede medir el desarrollo de la democracia política en un país o en una región. Sin embargo, no es por el diseño en abstracto del sistema electoral que se puede valorar la madurez y pertinencia del sistema electoral para un país o para la región. Nuevamente Nolhen nos relativiza la teoría institucional cuando nos dice que “las instituciones cuentan, son importantes, pero solamente de forma relativa. Es necesario contemplar el hecho empírico de que las instituciones no operan aisladamente sino junto a otros factores que también pueden tener incidencia, me refiero a factores causales que ejercen influencia por sí mismos, directamente, y a otros factores interrelacionados con el sistema electoral que, de forma indirecta, ejercen influencia interactuando con éste” (2002, p. 32).

1. Contexto y condiciones electorales

1.1 Papel de las elecciones

El papel de las elecciones se relaciona con “los efectos que tienen los sistemas electorales en sí mismos y a los efectos que resultan de la confrontación de los sistemas electorales con la

realidad (...) En este sentido es imperioso conocer la realidad social y política del país” (Nolhen, 2002, 37).

De acuerdo a los especialistas las funciones principales de las elecciones son la legitimidad, representación, participación, transparencia, concentración y efectividad y su rendimiento (Nolhen, 2002, pp. 40-43). Por lo cual el sistema electoral debe ser evaluado no sólo considerando su funcionamiento en sí mismo, sino teniendo en cuenta sus efectos e interrelación con la sociedad y el sistema político en general.

Como en todos los países democráticos las elecciones tienen entre otras funciones además de la participación, la representación y la transparencia, la legitimación. Sin embargo, según Dieter Nolhen dichas funciones varían con cada sistema político (Jost, 2010, p. 51).

“El sistema electoral tiene que cumplir con varias funciones dentro del contexto específico del caso, factor decisivo para el cumplimiento de las funciones. Así, el mejor sistema electoral es el que se adapte mejor” (Nolhen, 2002, 38).

2. Legalidad, condiciones de equidad y garantías

Varios son los temas relacionados con la equidad y las garantías que se quieran tener en el sistema electoral. Algunos de ellos son las circunscripciones especiales étnicas, las cuotas de género en las listas o en los órganos de gobierno de los partidos, el voto preferente y hasta el voto en blanco.

En el caso de las circunscripciones electorales étnicas, en realidad responden más a medidas de protección que a un expreso reconocimiento de una autonomía o de garantizar una auténtica, razonable o justa y proporcional representación de esos grupos objeto de esa positiva discriminación.

Sobre las cuotas de género, para las mujeres, la preocupación y la acción subsiguiente bastante extendida en los círculos políticos, sociales, de cooperación, de expertos y asesores electorales y de algunos círculos académicos e institucionales, se ha atendido el tema a partir de ubicar el problema en los partidos y listas de representación, cuando no pocas veces la dificultad se encuentra en ámbitos más sociológicos y culturales. Esta situación no sólo ha creado inconsistencias sino que empieza a suscitar dificultades políticas en los partidos y el proceso electoral.

Las cuotas de participación política han conducido a una gran confusión y ambigüedad cuando se habla de cuotas de representación de mujeres en una región o sector y lo que ocurre al interior de los partidos. Entonces encontramos que hay cuota de mujeres al tiempo que las hay para sectores sociales, académicos, de jóvenes, étnicas, minorías sexuales, etc.

Y a propósito de la pertinencia y necesidad de hacer un análisis específico, Nolhen señala la importancia de precisar que:

[L]a diferenciación se refiere también al diagnóstico de la realidad nacional. Por ejemplo, si se habla de una crisis de representación, es muy importante indagar el concepto de representación. Si todos hablan de una crisis de representación y algunos piensan en una representación sociológica, o de la mujer, o de las regiones, o de las tribus en cualquier lugar del país, por un lado y otros piensan en una versión política del concepto, en términos ideológicos y partidísticos, se produce una gran confusión. No sólo existe un sinnúmero de posibilidades para llenar el concepto de representación, sino que la incidencia que pueda tener el sistema electoral en la reforma de los aspectos de representación que se quiere cambiar es, según lo que se entiende por representación, muy distinta. Entonces, el diagnóstico tiene que hacerse con la misma precisión conceptual, la cual les animo a ejercer en el campo del sistema electoral propiamente dicho. (Nolhen, 2002, 38).

En esta parte establecemos un enfoque general sobre la equidad como un elemento integral y obligatorio para hablar de garantías. Para ello es importante conceptualizar algunos elementos y ofrecer unas conclusiones con insumos que sirvan para el que hacer inmediato y mediato en los procesos electorales. Asumimos que uno de los objetivos es fortalecer la democracia electoral y superar las dificultades y limitaciones existentes en la competencia por el poder. Esto no se reduce a un tema cuantitativo, operativo, logístico, sino a un contexto complejo y político de participación, corrupción, inclusión e instituciones y reformas.

Iniciemos por reiterar algunos conceptos que se encuentran en la base de esta reflexión.

2.1 Conceptualización

Por participación podemos entender la intervención voluntaria e individual de los ciudadanos en la elección de sus gobernantes y en la toma de decisiones sobre asuntos públicos.

Para asumir la participación política electoral debemos considerar igualmente las diversas necesidades por atender: la inclusión más real y amplia y el combate de la corrupción que limita la equidad e incrementa la participación.

Sabemos que para facilitar la participación y la inclusión debemos preocuparnos menos por los controles sobre la corrupción. Si queremos potenciar la participación debemos reglar lo menos posible el proceso electoral. Por el contrario si la búsqueda principal e inicial de la equidad implica el combate a la corrupción, debemos establecer muchos controles, que sin la seguridad del éxito de su aplicación nos puede terminar restringiendo la participación, aunque no necesariamente la inclusión.

Por otra parte es pertinente preguntarnos sobre el impacto, las ventajas y alcances que tiene la institucionalización y la estatización de la participación. Así mismo sobre si debemos condicionar los derechos de los ciudadanos a si ellos participación, especialmente allí en donde no está vigente el voto obligatorio (en el caso de Colombia) o porque se impide o restringe la participación.

2.2 Democracia: igualdad y equidad

Democracia no es sinónimo puro de igualdad, ni siquiera es un sistema equitativo. Por ello también tiene mucha importancia la construcción permanente de la equidad. La democracia es perfectible; está en desarrollo y quizás no ha alcanzado su máxima expresión. Si no fuese así sería la fatalidad. Equidad implica decisiones e intervenciones oportunas. Se trata de un proceso constante. Es una en evolución.

La democracia implica un método de equidad en la competencia por el poder. Y la equidad implica el respeto a la diversidad y la inclusión.

La equidad no es necesariamente pedir neutralidad (un sistema electoral no es inocente). Se deben limitar al máximo los efectos distorsionadores del sistema electoral, o secundarios negativos, garantizando la expresión libre de la voluntad mayoritaria de los ciudadanos. Para esto se reclama la inclusión de todos los sectores sociales a través de la participación.

2.3 Legislación electoral

Legislación electoral supone una ley sobre elecciones. Y esta ley la consideramos fundamental en un estado democrático, pues sólo podemos afirmarnos en democracia cuando los ciudadanos

pueden libremente constituir la decisión mayoritaria de los asuntos públicos y de gobierno.

“La legislación electoral coadyuva a crear las bases de legitimidad del sistema. Se busca no sólo la eficiencia sino reforzar la legitimidad del sistema”. Los expertos al hablar del sistema electoral “señalan que no existe un sistema electoral óptimo. Sólo existen soluciones técnicas y políticamente más aceptables que otras para países diferentes en épocas distintas, es decir en relación a espacio y tiempo”.

Si retomamos a Nolhen, él insiste en su enfoque sobre la teoría institucional y la relevancia de contexto. Este es un punto de partida. Nos señala que el institucionalismo recalca la incidencia de las instituciones por sobre la cultura en el desarrollo político. Dice que la valoración de la reformas se mide entre otras cosas por sus objetivos y el carácter y la naturaleza de los mismos. Indica que la opción por un sistema electoral se expresa en cuáles son las exigencias que se valoran como cruciales y cuáles como marginales. Y reitera que los criterios de evaluación pasan por las exigencias acerca de su funcionamiento, sin reducirla solamente al papel de las elecciones sobre la función de la representación. Aunque esta función es el centro de toda la atención de los partidos. Pero la de la participación es de la sociedad civil y de la opinión pública en general.

Por su parte, José Colomer (2004) nos dice que las instituciones electorales tienen ramificaciones que se extienden más allá de lo electoral inmediato. Señala igualmente que los efectos de las reglas electorales están mediados por otros aspectos de las instituciones políticas y la cultura política, así como por la historia pasada y la forma de los sistemas de partidos.

Nuestra idea principal consiste en que los sistemas electorales ayudan a un gobierno estable y eficiente. Los resultados del sistema electoral contribuyen a la estabilidad. Existen muchas

preguntas en la ciudadanía, en voz baja, sin debate público, sobre la equidad de dicho sistema y el grado en que el sistema discrimina a partidos y a sectores sociales o grupo de interés.

2.4 Proceso electoral

Todos los sistemas electorales son complejos, con una gran cantidad de elementos técnico-políticos que se combinan de acuerdo a las necesidades, a los actores y a los objetivos deseados, de tal manera que muchas veces terminan organizados de cualquier manera.

Cuando hablamos de procesos nos referimos a una serie de actos en secuencia, pero no como simples procedimientos, sino como evolución. La equidad se manifiesta de forma distinta dependiendo de la fase del proceso.

La equidad en los procesos electorales va más allá de las elecciones, de la campaña y de la simple declaración de resultados. Busca no sólo la eficiencia sino reforzar la legitimidad del sistema político.

Existen unos criterios de evaluación para ver la eficacia, eficiencia y efectividad de los sistemas electorales. Y pueden servir para medir su equidad, además de su rendimiento: representación, participación, efectividad, legitimidad y transparencia

Para fortalecer la democracia, el proceso y sus resultados deben legitimar el sistema político. Por ello todos los actores, sobre todo los más importantes, deben legitimar el proceso.

En el proceso aparecen unas reglas legales que establecen los mínimos. Y los máximos políticos lo definen los actores políticos, los ciudadanos. Condición *sine qua non* en un proceso electoral legítimo es la necesidad de reglas claras y procedimientos predecibles. Es imperativa una normatividad completa, precisa y coherente sobre el régimen electoral.

El sistema electoral siempre estará en debate continuo en todos los países. Quiere decir ello que siempre se tendrán oportunidades para construir equidad. El sistema político se puede debilitar si se hace inmóvil el sistema electoral; por ello el debate de renovación de vez en cuando puede resultar positivo.

Recordemos que el mejor sistema, nos dice Nolhen, es el que mejor se adapte a las condiciones y al contexto de cada país o región o sociedad (socio cultural y político, sistema de partidos y el sistema de gobierno). Y si bien puede parecer que el mejor sistema es el más creíble, el problema es que con frecuencia el más creíble puede ser el resultado del más legítimo a partir de las formas y oportunidades que se tuvieron para presentar un resultado como válido y bueno. Al fin y al cabo un proceso electoral fraudulento o con inconsistencias puede presentarse de tal manera que sea legítimo, lo cual no quiere decir el mejor. Y al contrario un proceso transparente y competido mal presentado, o cuyos resultados son inoportunamente presentados, puede quedar sin legitimidad. Al fin y al cabo la presentación y declaración pública de los resultados, por la autoridad correspondiente, termina legitimando el fraude electoral, cuando es el caso.

En la actualidad es pertinente insistir en que cualquier revisión sobre los sistemas electorales, cuando se vayan a impulsar ajustes, debe considerar un análisis de todos los elementos del sistema electoral, el contexto y las variables sociales y políticas.

A continuación se tratan varios componentes y elementos técnico-políticos del sistema electoral que representa las prioridades de ajuste o cambios en el sistema. Estos elementos son tareas políticas urgentes.

2.4.1 Financiamiento

Debe promoverse públicamente, no en círculos cerrados, el debate sobre el acceso al financiamiento político: monto,

origen y destino; así como sobre su control. Se busca que dicho financiamiento sea transparente, igual y legal. Delia Ferreira nos dice: “oportuno, integral, con uniformidad y accesible” (Ferreira, 2009).

Sobre este componente se debe garantizar independencia y eficacia de los órganos de control y el cumplimiento de sanciones drásticas cuando se violan las normas sobre financiamiento político. Así mismo de cómo resolver la corrupción política y la compraventa de votos. Oportuno sería elaborar una guía sobre este tema.

Igualmente la pretensión de controlar el financiamiento privado, no debe afectar la militancia y el derecho de los particulares a apoyar a sus partidos y candidatos. De la misma manera se debe controlar el financiamiento en el desarrollo de las campañas. Para ello puede ser positivamente útil **vincular la ciudadanía y las organizaciones sociales e instituciones educativas para el seguimiento del financiamiento de las campañas y su control.**

2.4.2 Impulsar el debate sobre la diversidad y la inclusión

Se debe impulsar permanentemente y de manera masiva el debate sobre la aceptación de la diversidad y por la inclusión. Y ello incluye el castigo a las diferentes expresiones de corrupción política (entre otras sobre la compraventa del voto).

2.4.3 Sectores vulnerables o poco incluidos

Combatir las formas de abuso a la población vulnerable por la pobreza y la miseria cuando se utiliza la compraventa de votos. Por ello las circunscripciones para sectores vulnerables o étnicos en desventaja no se deben definir de manera absoluta para siempre. En ese sentido la inclusión decisiva de la población afrodescendiente debe ser impulsada a partir de cuotas por

circunscripción, teniendo en cuenta que no en todas partes son minorías. Este tema está muy relacionado con el de los partidos.

2.4.4 Papel de los medios de comunicación en la competencia electoral

Para evitar que los medios de comunicación se conviertan en instrumentos para informar, opinar, juzgar y condenar (Caputo, 2004), ellos deben ser observados; sobre todo los medios locales y comunitarios.

Por lo anterior la recomendación principal es profundizar en dichas reflexiones, para hacer recomendaciones sobre como:

- Garantizar el acceso a los medios.
- Monitorear de manera total, y no en casos aislados, la publicidad de las campañas y el papel de los medios de comunicación.
- Aplicar sanciones drásticas para garantizar imparcialidad, equidad y la vigencia de principios democráticos.
- Asegurar una prensa objetiva, no mediatizada.

2.4.5 Democratización interna

El pleno ejercicio de la democracia partidista debe ser obligatoria so pena de perder la personería jurídica.

2.4.6 Educación democrática

Hay gente que no hace uso de sus derechos al reclamar la equidad para participar, pues no conoce o no sabe como asumirse como un actor empoderado, sin que necesariamente requiera cambios legales o constitucionales.

2.4.7 Reelección presidencial

En este caso existen buenas normas. Pero no es así para otras reelecciones, sobre todo cuando se trata de utilizar recursos públicos a través de ayudas sociales y humanitarias con candidaturas independientes que minan los partidos, lo cual se ha convertido en inequidad con estos partidos.

2.4.8 Partidos iguales a movimientos

Todos los partidos y movimientos se someten a obligaciones y deberes con garantías y derechos, pero sin prerrogativas.

Una iniciativa pertinente podría ser el diseñar un manual guía para la selección e inscripción de candidatos, diferenciado por sectores según las normas legales y la diversidad cultural, social, organizativa y territorial.

2.4.9 Fortalecimiento institucional

Esto se puede lograr a través de reformas para fortalecer la capacidad de la justicia electoral, de la organización y administración del proceso electoral, la educación democrática, fortalecimiento de los partidos y organizaciones políticas a través de la democratización interna y la lucha contra la corrupción política.

Para ello se debe impulsar un proyecto sobre una visión conceptual y de evaluación de los procesos de gestión, administración y capacidad electoral, poniendo énfasis en los principios y en la regulación.

Bibliografía

Caisa Consulting, *Índice de partidos y candidatos, Madrid, 1998.*

Tuesta, Fernando. “Introducción”, en Simposio sobre Reforma Electoral. Memoria. Ifes-USAID, Lima, 1996.

Manual para el diseño de sistemas electorales de Idea Internacional, Idea-Ife, México, 2000.

Colomer M. Josep. *Cómo votamos, los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Gedisa, Madrid, 2004.

Fernández Sesgado, Francisco. *La representatividad de los sistemas electorales*, IIDH-Capel, Cuadernos Capel No. 37, San José de Costa Rica, 1994.

Jordan, Fernando. “Gestión de las reformas y desarrollo institucional electoral”, en *Proyecto integral para la modernización del sistema electoral colombiano*, Tomo I, DAE-ONU, Editora Guadalupe, Bogotá, 2005.

Giraldo, Fernando. “Reflexiones sobre las nuevas reglas electorales en Colombia. Elecciones 2006-2007”, *Debate político* No. 7, FKA, Bogotá, 2005.

Mininterior. *Sobre la reforma política en Colombia*, Informe de la consultoría internacional, Universidad de Georgetown, Bogotá, 1999.

Berensztein, Sergio. “Hacia un nuevo diseño institucional: gobernabilidad democrática y reformas políticas en Argentina”. En: *Reformas políticas en América Latina*, Konrad Adenauer, Brasil, 2004.

Jost, Stefan. “Elecciones y democracia en América Latina: un inventario”. En: *Reformas electorales, Dialogo Político*, 21, Buenos Aires, 2010, pp. 49.

Laborda, Fernando. “La reforma electoral en la Argentina”. En: *Reformas electorales, Diálogo Político*, 21, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2010, pp.124

Nolhen, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales*, edición Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, Venezuela, 1995.

Nolhen, Dieter. “Criterios básicos para emprender una reforma electoral”, en Seminario sobre la reforma del sistema electoral, Transparencia, Lima, 2002.

Ferreira, Delia. *Nueve claves de transparencia y apertura informativa para partidos políticos. Instituto Nacional Democrática-Transparencia por Colombia, Bogotá, 2009.*

Caputo, Dante, *El estado de la democracia*, PNUD, 2004.