



Organización de los Estados Americanos
Organização dos Estados Americanos
Organisation des États Américains
Organization of American States



REPÚBLICA DEL ECUADOR
TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

V REUNIÓN INTERAMERICANA DE AUTORIDADES ELECTORALES Quito, Ecuador 22 – 24 de Abril de 2008

DOCUMENTO CONCEPTUAL

INTRODUCCIÓN

Con la V Reunión Interamericana de Autoridades Electorales, se busca promover el eficaz intercambio de conocimientos y experiencias entre los entes encargados de la organización y administración de los procesos electorales en el Hemisferio, apoyando la cooperación horizontal, como un elemento relevante para avanzar en el mejoramiento de los sistemas y procesos electorales.

Desde 2003, la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) ha apoyado la celebración de estos encuentros como espacios para el intercambio y el aprendizaje entre las autoridades electorales. Al mismo tiempo, la OEA se ha beneficiado de estas reuniones, acumulando conocimiento y mejorando la capacidad instalada que le permite dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 23 de la Carta Democrática Interamericana, al proporcionar asesoramiento o asistencia para el fortalecimiento de las instituciones y procesos electorales de los Estados Miembros que así lo soliciten.

Este tipo de encuentros entre las autoridades electorales de las Américas han girado en torno a distintos temas, todos de gran importancia para el perfeccionamiento de los procesos electorales en el continente. En la primera reunión, celebrada en marzo de 2003 en Ciudad de Panamá, Panamá se resaltó la necesidad de privilegiar la obtención de consensos entre todos los actores políticos para la implementación de cambios tecnológicos y para impulsar las modificaciones legales que estos cambios involucran. En la segunda reunión, realizada un año después también en Ciudad de Panamá, se presentó el Programa Interamericano de Tecnología Electoral (PITE) y se señaló que la innovación tecnológica es necesaria, tanto en la administración de un proceso electoral, como para las organizaciones políticas y el poder legislativo, pero se admitió que su introducción no es un asunto meramente técnico, sino que tiene implicaciones políticas. La tercera reunión celebrada en 2005 en Bogotá, Colombia, fue propicia para que las autoridades electorales presentaran las experiencias ligadas a la incorporación de nuevas tecnologías en diferentes fases del proceso electoral. En esta tercera cita estuvieron presentes proveedores de tecnología electoral, quienes expusieron algunas de las opciones tecnológicas en materia electoral. La cuarta reunión se realizó en 2006 en San Salvador, El Salvador, y se centró en el funcionamiento y confiabilidad de los sistemas de transmisión de resultados, resaltándose la importancia de repensar esta fase del proceso electoral no sólo desde una perspectiva técnica sino también desde una perspectiva política e institucional. En esta oportunidad, también se tuvo una discusión sobre la observación electoral internacional, especialmente el caso particular de las Misiones de Observación Electoral de la OEA.

LA CONFIANZA CIUDADANA: EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO Y LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

Para la Organización de los Estados Americanos (OEA) es claro que las autoridades electorales, como entes encargados de la organización de los procesos electorales, constituyen una pieza fundamental en el perfeccionamiento de los sistemas electorales en el Hemisferio. Las responsabilidades y alcances de las autoridades

varían de acuerdo a la legislación nacional, sin embargo, los principios de independencia, autonomía y eficiencia se repiten en todas las naciones como fundamento de acción para garantizar el derecho de los ciudadanos a ejercer el voto y a que su voluntad se exprese en los resultados electorales.

El alto nivel de responsabilidad administrativa y política, junto con la visibilidad de sus acciones y decisiones de cara a los ciudadanos y los actores políticos, les confiere a las autoridades electorales un rol privilegiado en la generación de confianza en las instituciones y los procesos electorales. Por consiguiente, es vital que sus esfuerzos institucionales se orienten a garantizar la existencia de mecanismos de control, vigilancia y auditoría de procedimientos que le aseguren a la ciudadanía que los procesos electorales son transparentes y manejados con imparcialidad y legalidad.

Según las diversas consultas llevadas a cabo para producir la publicación “El Ciclo Electoral 2005–2006 en las Américas: Un balance de la Secretaría General de la OEA” y apoyado en las observaciones registradas a través de diferentes Misiones de Observación Electoral, se ha identificado que dos aspectos clave y comunes de proceso a proceso son el financiamiento de la política, y la necesidad de continuar promoviendo la participación electoral. Igualmente, el análisis sugiere que las autoridades electorales tienen un rol fundamental en la implementación de planes y políticas que refuercen el cumplimiento de las leyes nacionales relacionadas con el financiamiento de la política, y que favorezcan la participación ciudadana en los procesos decisorios.

FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA

El tema del financiamiento de la política es cardinal para la OEA y así lo refleja la Carta Democrática Interamericana al señalar que se debe prestar especial atención a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de las actividades de los partidos políticos.¹ El efectivo cumplimiento de las leyes de financiamiento político es importante para mantener y fortalecer la confianza en las instituciones y los procesos electorales, y como ha señalado el Secretario General de la OEA, Sr. José Miguel Insulza, es un tema al cual se le debe prestar atención, para evitar desigualdades en la participación electoral de los ciudadanos.²

Los desarrollos recientes en América Latina y el Caribe sugieren que el financiamiento de la política es un área que presenta deficiencias y desafíos. En el Hemisferio existen distintos modelos de seguimiento y control del financiamiento político, algunos con una cobertura amplia, que incluyen obligaciones de entrega de información, límite de gastos, financiamiento público y acceso a la información por parte de la ciudadanía; otros muy laxos o incluso inexistentes. Haciendo referencia específica al Caribe y América Latina, un estudio realizado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos señalaba, en 2003, que en estas dos regiones se pide menos información sobre el financiamiento de los candidatos y partidos que en la mayoría de las otras regiones del mundo.³

Partidos Políticos y Financiamiento Político en el Hemisferio

País	Declaración Pública	Por Partido	Por Candidato	Límite Contribuciones	Límite Gastos	Financiamiento Público	Límite Medios
Caribe							
Antigua y Barbuda	Si, no se aplica	No	Si	No, contribuciones anónimas	No	No	No
Bahamas	No	No	No	No	No	No	No

¹ Organización de los Estados Americanos, **Carta Democrática Interamericana**. Artículo 5.

² José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Ceremonia Inaugural de la XXXVII Asamblea General de la OEA, Panamá, 3 junio de 2007.

³ United States Agency for International Development. Manual de Financiamiento de la actividad política: Una guía para fomentar la transparencia en las democracias emergentes. Noviembre, 2003, p. 37.

Barbados	Si	No	Si	No	Si, limitado a los candidatos	Yes	Parcialmente en radio y TV
Belize	No	No	No	No	No	No	No
Dominica	No	No	No	No	No	No	No
Grenada	No	No	No	No	No	No	No
Guyana	Si, no se aplica	No	Si	No	Si, no se aplica	No	No
Haiti	No	No	No	Si, no se aplica	No	No	No
Jamaica	Si, no se aplica	No	Si	No	Si, no se aplica	No	No
San Kitts y Nevis	No	No	No	No	No	No	No
Santa Lucía	No	No	No	No	No	No	No
San Vicente y las Granadinas	No	No	No	No	No	No	No
Suriname	Si	No	Si	No	No	No	No
Trinidad y Tobago	Si	No	Si	No	Si, limitado a los candidatos, no se aplica	No	No

América Latina

Argentina	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si**
Bolivia	Si	Si	No	Si	No	Si	Si
Brasil	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
Chile	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Colombia	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si**
Costa Rica	Si	Si	No	Si	No	Si	Si
República Dominicana	Si	Si	No	No	No	Si	No
Ecuador	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si**
El Salvador	No	No	No	No	No	Si	No
Guatemala	Si	Si***	No	No	No	Si	No
Honduras	Si	Si	No	No	No	Si	No
Mexico	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si**
Nicaragua	Si	Si	No	No	No	Si	Si
Panamá	Si	Si	Si	No	No	Si	No
Paraguay	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si**
Peru	Si	Si	No	Si	No	Si	Si
Uruguay	No	No	No	No	No	Si	No
Venezuela	Si	Si	Si	No	No	No	No

América del Norte

Canada	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Estados Unidos	Si	Si	Si	Si	Si****	Si****	No

* La única forma de financiamiento público, es que los partidos pueden importar vehículos y otros materiales relacionados con la elección sin pagar impuestos aduaneros.

** Existe un límite indirecto, determinado usualmente por el límite general para la campaña presidencial. Brasil tiene límites para la radio y la televisión. Chile tiene límites para televisión, pero no para radio, cable y prensa escrita. En Colombia la publicidad privada en los medios está prohibida para las elecciones legislativas.

*** Sólo para financiamiento público

**** Sólo para elecciones primarias con financiamiento público y para elecciones generales y sólo si el candidato acepta el financiamiento público.

Las normas, procedimientos e instrumentos para el control del financiamiento político pueden fortalecer la confianza de los electores y actores políticos (partidos, candidatos) siempre y cuando éstos se lleven del papel a la práctica. Por esto, un desafío compartido tanto por los países que cuentan con un avanzado esquema normativo para el financiamiento de la política, como por aquellos que apenas están iniciando el debate, es la necesidad de desarrollar e implementar mecanismos efectivos para el cumplimiento de la legislación.

Para hacer cumplir la normativa nacional, es vital fortalecer a los órganos electorales, al igual que sus recursos humanos, financieros y tecnológicos que algunas veces son escasos. Sin embargo, el elemento determinante para un efectivo cumplimiento de esta normativa es contar con la voluntad política para transparentar ante la ciudadanía el uso de los recursos financieros por parte de las organizaciones políticas y los candidatos. Los datos recogidos por el Centro Carter y Transparencia Internacional en un estudio de ocho países latinoamericanos en 2007, señalan que la divulgación pública de la información sobre financiamiento no es obligatoria en la mayoría de los países, y esto afecta directamente la información que efectivamente llega a los ciudadanos, los aspirantes a cargos públicos y las organizaciones de la sociedad civil que realizan control social.⁴

Las autoridades electorales cuentan con la legitimidad para impulsar acciones que le permitan a la ciudadanía contar con información amplia y completa sobre el uso de los recursos durante las campañas, pero también en períodos no electorales. Las observaciones realizadas por la OEA en diecisiete procesos electorales durante el ciclo electoral 2005–2006, muestra que en la mayoría de los países las autoridades electorales gozan de la confianza ciudadana para llevar a cabo los procesos electorales⁵. Sin embargo, nuestras observaciones señalan que, para que exista un efectivo involucramiento de las autoridades electorales en el tema, es necesario armonizar aún más la legislación nacional con las facultades otorgadas a las autoridades para el control y supervisión del financiamiento político.

La confianza ciudadana debe convertirse en un estímulo para impulsar un mayor compromiso de los actores políticos con la transparencia y la rendición de cuentas. Los costos de las campañas seguirán incrementándose en el futuro y el control constante en la aplicación de la normativa de financiamiento se convertirá en una herramienta fundamental para dar seguridad a los electores que los procesos electorales son justos y transparentes.

PARTICIPACIÓN ELECTORAL

La Carta Democrática Interamericana afirma que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía.⁶ La democracia requiere que los ciudadanos se involucren en las discusiones y decisiones que afectaran sus propias vidas, y la principal herramienta de participación con la que se cuenta para este efecto es el voto.

Durante las últimas décadas la participación electoral ha disminuido en todo el mundo, y las Américas no han sido ajenas a este fenómeno⁷. Aunque en la mayor parte de los países se supera el 50% de participación en las elecciones⁸, estas cifras no son alentadoras en una época en la que se han eliminado la mayoría de los impedimentos para la participación de grupos que históricamente fueron excluidos.

⁴ Transparency International, The Carter Centre. Proyecto Crinis. Dinero en la política, asunto de todos. 2007, p. 19 – 21.

⁵ Organización de los Estados Americanos. El ciclo electoral 2005 – 2006 en las Américas: Un balance de la Secretaría General de la OEA. 2007, p. 50.

⁶ Organización de los Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*. Artículo 2.

⁷ International IDEA. Engaging the Electorate: Initiatives to promote voter turnout from around the world. 2006, p. 20. Traducción propia.

⁸ Las tasas de participación electoral de las elecciones que la OEA observó en el ciclo de elecciones 2005–2006 son las siguientes: Bolivia (84.5%); Colombia (45.3%); Costa Rica (65.2%); Ecuador - 1ra vuelta (59.5%); Ecuador - 2da vuelta (76.0%); El Salvador (41.4%); Guyana (68.3%); Nicaragua – Presidencial (61.2%); Panamá (43.3%) Perú – 1ra vuelta (88.7%); Perú – 2da vuelta (87.7%); Perú – Regionales (87.4%); República Dominicana (56.5%); Santa Lucía (58.5%); Venezuela (74.7%)

Durante la primera mitad del siglo XX existían restricciones para el sufragio de las clases trabajadoras, los sectores populares y las mujeres. Más avanzado el siglo, en los años cuarenta y sesenta, por razones políticas nacionales se proscribieron partidos mayoritarios y/o con determinadas ideologías, y en la década de los ochenta surgieron en regiones como Centroamérica restricciones producto de la falta de capacidad estatal para asegurar la integridad física de los candidatos y electores. Todos estos obstáculos para la participación se han superado, y en la actualidad existe una tendencia a introducir normas legales tendientes a crear mayores oportunidades de inclusión ciudadana. Éste es el caso, por ejemplo, de leyes promulgadas en la mayoría de los países latinoamericanos, que establecen cupos de representación femenina en las listas parlamentarias.⁹

Actualmente, los factores que inciden en el declive de la participación son múltiples y responden a contextos nacionales específicos, no obstante, entre los más estudiados se pueden mencionar: la percepción de que la competencia política es inefectiva y no conduce a cambios; la frecuencia de los procesos electorales y el desgaste que esto produce en el electorado; la apreciación de que el voto sólo es necesario cuando la competencia es muy cerrada o cuando se quiere evitar la victoria de un determinado partido o candidato; el tipo de proceso electoral; la accesibilidad a los centros de votación y la falta de información sobre la importancia del voto.

Para afrontar el declive en la participación electoral, se han desarrollado distintas estrategias de involucramiento de los ciudadanos en los procesos decisorios. Algunas de ellas se concentran en grupos focales, mientras que otras buscan llegar a la ciudadanía en su totalidad. Haciendo una clasificación del tipo de estrategia utilizada para impulsar la participación se puede hablar de: a) campañas de información sobre el registro electoral, el tipo de elección, y el proceso eleccionario en sí; b) campañas publicitarias que se enfocan en motivar al elector para acudir a las urnas; c) involucramiento de grupos de base para informar, registrar o movilizar a los electores; d) programas educativos que se enfocan en instruir a ciertos grupos focales sobre el sistema y procesos democráticos; e) entretenimiento, con la concepción de que ciertos grupos se involucren más fácilmente en política a través de la cultura popular y f) la promoción del voto, ofreciendo compensaciones materiales a cambio de la participación.¹⁰

Las autoridades electorales como garantes y ejecutoras de los procesos electorales están llamadas a instrumentar estrategias de promoción de la participación. Es fundamental que, bajo su dirección, se emprendan campañas masivas de educación cívico-electoral con el fin de reforzar la cultura política, el pleno ejercicio de los derechos políticos y la participación voluntaria y consciente del electorado.

Un desafío para las autoridades es involucrar en los procesos decisorios a grupos específicos como los jóvenes, los indígenas y las mujeres. Para alcanzar a estos grupos es preciso afianzar en ellos el conocimiento y la integración de sus derechos y deberes ciudadanos, brindándoles además información y herramientas específicas para facilitar su acceso a las instancias de participación y de decisión.¹¹

En casi toda la región, el aumento de la participación electoral se percibe como una de las caras más visibles del proceso de construcción democrática.¹² Por consiguiente, la implementación sostenida de iniciativas que estimulen la participación electoral contribuye a apuntalar a las instituciones electorales como órganos comprometidos con los valores y principios del sistema democrático, otorgando además a todos los ciudadanos igualdad en el acceso a los espacios de toma de decisiones.

DE CARA AL FUTURO: EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO Y LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL

⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. 2004, p. 91-92.

¹⁰ International IDEA. Engaging the Electorate: Initiatives to promote voter turnout from around the world. 2006, p. 10.

¹¹ Organización de los Estados Americanos. El ciclo electoral 2005 – 2006 en las Américas: Un balance de la Secretaría General de la OEA. 2007, p. 48.

¹² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. La Democracia en América Latina. 2004, p. 151.

Como se señaló al inicio de este documento, las Reuniones de Autoridades Electorales no sólo permiten el intercambio de experiencias, también constituyen una valiosa oportunidad para que la OEA conozca de primera mano, los temas de mayor interés para los órganos electorales del continente. Esta reunión proveerá insumos para atender adecuadamente tanto los intereses como las preocupaciones de las autoridades electorales.

El análisis del ciclo electoral 2005–2006 le permitió a la Organización identificar algunas recomendaciones, tanto para la OEA, como para los Estados Miembros y sus sistemas y procesos electorales. Respecto al financiamiento de la política, se reconoce la necesidad de fomentar el acceso adecuado, la equidad, el seguimiento y la transparencia en el financiamiento de los partidos políticos, al igual que mecanismos de control.¹³ En este sentido, la OEA está incluyendo el análisis del financiamiento de campañas en las Misiones de Observación Electoral que despliega en sus Estados Miembros y espera desarrollar una metodología que le permita incluir este aspecto de manera constante en sus Informes. Además, el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral ha diseñado un proyecto de dos años que, al ponerse en práctica, buscará el diseño de un modelo riguroso y metodológicamente sólido para evaluar los regímenes de financiamiento político en la región, al igual que promover la discusión política para lograr reformas que beneficien la actividad política de los países miembros de la OEA.

En relación a la participación electoral, el análisis realizado por la OEA sugiere la necesidad de diseñar más programas de capacitación y, dependiendo de la zona geográfica, más materiales electorales en idiomas nativos. Además reconoce que ciertos grupos como los indígenas y afro-descendientes siguen estando sub-representados en posiciones de toma de decisiones, por lo que es necesario atender las diferencias nacionales y aumentar las consideraciones etnoculturales en los procedimientos electorales.¹⁴

Como respuesta a estas recomendaciones, la OEA está diseñando un proyecto centrado en el apoyo a los esfuerzos de las autoridades electorales de los países de la región para llevar a cabo campañas de información, divulgación y educación cívica que tengan impacto particularmente en los jóvenes, mujeres y población indígena, para que los mismos participen de manera activa, conciente y responsable en los procesos políticos-electorales.

Igualmente, dos proyectos de cooperación técnica electoral que se iniciarán próximamente incluyen componentes sobre participación electoral; el primero, en Santa Lucía se concentra en la participación de los jóvenes y el segundo, en Honduras incluye tanto el diseño de una estrategia de difusión, información institucional y educación cívica electoral como la elaboración de un Plan Piloto para fomentar los valores democráticos y la participación ciudadana de los jóvenes.

Además de los proyectos aquí destacados, la OEA continuará las acciones de investigación aplicada y la identificación de mejores prácticas, para ponerlas al servicio de sus Estados Miembros y de los órganos encargados de la organización de los procesos electorales, cumpliendo así con el firme compromiso de la Organización con el perfeccionamiento de las instituciones y procesos electorales en las Américas.

¹³ Organización de los Estados Americanos. El ciclo electoral 2005 – 2006 en las Américas: Un balance de la Secretaría General de la OEA. 2007, p. 59.

¹⁴ Organización de los Estados Americanos. El ciclo electoral 2005 – 2006 en las Américas: Un balance de la Secretaría General de la OEA. 2007, p. 49.