



Organización de los  
Estados Americanos

**PROMOVIENDO EL FORTALECIMIENTO  
DE LOS PROCESOS Y SISTEMAS  
ELECTORALES EN EL HEMISFERIO:  
EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA,  
LOS REGISTROS ELECTORALES,  
Y LA EDUCACIÓN CÍVICA-ELECTORAL**



Primera Jornada Interamericana Electoral



# Organización de los Estados Americanos

## **PROMOVIENDO EL FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS Y SISTEMAS ELECTORALES EN EL HEMISFERIO: EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA, LOS REGISTROS ELECTORALES, Y LA EDUCACIÓN CÍVICA-ELECTORAL**

*Primera Jornada Interamericana Electoral*

**Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos**

**José Miguel Insulza**  
*Secretario General*

**Albert R. Ramdin**  
*Secretario General Adjunto*

**Víctor Rico Frontaura**  
*Secretario de Asuntos Políticos*

**Pablo Gutiérrez**  
*Director*  
*Departamento para la Cooperación y Observación Electoral*

#### OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Electoral Training Seminar (1st : 2008 : Mexico City)

Promoviendo el fortalecimiento de los procesos y sistemas electorales en el hemisferio : el financiamiento de la política, los registros electorales, y la educación cívica-electoral : [presentaciones a] la primera Jornada Interamericana Electoral [la cual] se llevó a cabo en Ciudad de México del 17 al 21 de noviembre de 2008.

p. ; cm.

ISBN 978-0-8270-5368-7

1. Democracy--Study and teaching--America--Congresses. 2. Political culture--America--Congresses. 3. Elections--Study and teaching--America--Congresses. 4. Campaign funds--Study and teaching--America--Congresses. 5. Political participation--Study and teaching--America--Congresses.

JF1001 .I58 2008

OEA/Ser.D/XX SG/SAP/III.10

#### **PROMOVIENDO EL FORTALECIMIENTO DE LOS PROCESOS Y SISTEMAS ELECTORALES EN EL HEMISFERIO: EL FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA, LOS REGISTROS ELECTORALES, Y LA EDUCACIÓN CÍVICA-ELECTORAL**

Esta es una publicación de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA).

Esta publicación no deberá ser reproducida total o parcialmente sin la previa autorización escrita de la SG/OEA.

© Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos 2009

Esta publicación fue preparada con apoyo financiero de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno Español.

**OEA/Ser.D/XX**

**SG/SAP/III.10**

**ISBN 978-0-8270-5368-7**

# Índice

|   |     |
|---|-----|
| <b>PRESENTACIÓN</b> .....   | i   |
| <b>INTRODUCCIÓN</b> .....   | iii |
| <b>I. DE CARA AL PRESENTE:</b>  |     |
| Examinando los Retos de la Democracia en Latinoamérica y el Caribe .....  | 1   |
| 1.1 América Latina y el Caribe: Siete Retos de la Democracia .....  | 5   |
| 1.2 Problemas Vinculados a los Sistemas Electorales, Sistemas Político<br>y al Tipo de Estado a Partir de las Transiciones Democráticas en América Latina .....       | 9   |
| 1.3 Enfrentando los Retos a la Democracia en la Región: Iniciativas<br>de Cooperación Horizontal .....  | 17  |
| <b>II. LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA:</b>   |     |
| Mejoramiento del Financiamiento Político .....  | 21  |
| 2.1 El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas<br>Electorales y su Relación con el Sistema Democrático.....   | 25  |
| 2.2 Alternativas de Regulación.....   | 31  |
| 2.3 Acceso a los Medios de Comunicación en Campañas Electorales: <i>El Rol de los Medios<br/>        de Comunicación en el Fortalecimiento de la Democracia</i> ..... | 37  |
| <b>La Experiencia de ARGENTINA:</b><br><i>Descripción del Sistema de Regulación del Acceso a los Medios<br/>        de Comunicación en Época Electoral</i> .....      | 41  |
| <b>La Experiencia de MÉXICO:</b><br><i>Fiscalización y Control de los Recursos de los Partidos Políticos</i> .....  | 43  |
| <b>III. INTEGRIDAD DEL PROCESO ELECTORAL:</b>   |     |
| Mejoramiento de los Registros Electorales .....   | 47  |
| 3.1 Mejoramiento de los Registros Electorales.....  | 51  |
| 3.2 Depuración de los Registros Electorales .....   | 57  |

|   |     |
|---|-----|
| <b>La Experiencia de BRASIL:</b>  |     |
| <i>El Sistema Legislativo y el Mantenimiento de un Registro de Alta Calidad .....</i> | 65  |
| <b>La Experiencia de GUATEMALA:</b>   |     |
| <i>Composición de Padrón Electoral en coordinación con varias fuentes .....</i>       | 69  |
| <b>La Experiencia de JAMAICA:</b>   |     |
| <i>Verificación y Actualización de los Registros Electorales .....</i>                | 71  |
| <br>  |     |
| <b>IV. PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA:</b>   |     |
| <i>Fomentando la participación ciudadana a través de la educación</i>                 |     |
| <i>cívica y la capacitación de los miembros de mesa de votación .....</i>             | 73  |
| 4.1 Participación Electoral y Gobernanza en América Latina .....                      | 77  |
| 4.2 Capacitación de Miembros de Mesa de Votación .....                                | 85  |
| <b>La Experiencia de GUATEMALA:</b>   |     |
| <i>Diseño e Implementación de una Coalición para la Educación Cívica.....</i>         | 89  |
| <b>La Experiencia de CANADÁ:</b>  |     |
| <i>Participación Electoral y Promoción del Voto de un Grupo Específico .....</i>      | 91  |
| <b>La Experiencia de AUSTRALIA:</b>   |     |
| <i>Midiendo el Impacto de los Programas de Educación al Votante .....</i>             | 95  |
| <b>La Experiencia de COSTA RICA:</b>  |     |
| <i>Capacitación de Miembros de Mesa de Votación .....</i>                             | 99  |
| <br>  |     |
| <b>V. De Cara al Futuro:</b>  |     |
| <i>Resultados de la Primera Jornada Interamericana Electoral .....</i>                | 103 |

## Apéndice

|   |     |
|---|-----|
| <b>PRESENTACIÓN DE LOS PONENTES .....</b>                               | 105 |
| <br>  |     |
| <b>METODOLOGÍA DE LA PRIMERA JORNADA INTERAMERICANA ELECTORAL .....</b> | 111 |
| <br>  |     |
| <b>LECTURAS RECOMENDADAS .....</b>                                      | 113 |



# Presentación

Dentro del ámbito electoral a nivel internacional, se pueden identificar dos etapas básicas de apoyo hacia las autoridades electorales de las Américas. La primera es la que acompañó las transiciones democráticas en los años 80 y 90, y permitió instalar a las autoridades electorales como los entes a cargo de la organización y administración de las elecciones. De hecho, el apoyo internacional para la promoción de la democracia se invirtió en fortalecer estas entidades como órganos electorales con una infraestructura básica para operar. Los desafíos más importantes que se enfrentaron en esa época fueron principalmente la falta de experiencia y conocimientos básicos sobre la organización de los procesos electorales. Por esta razón, instituciones de cooperación se abocaron a brindar asistencia técnica a los organismos electorales de varios países en la región con el fin de establecer la base para la organización de las elecciones.<sup>1</sup>

La segunda etapa es la que está vigente en la actualidad, y en esta etapa el enfoque consiste en la profesionalización del trabajo que las autoridades electorales realizan. En los últimos años, los organismos electorales han llevado a cabo una serie de adelantos importantes. En el proceso de consulta y análisis realizado para la publicación “El Ciclo Electoral 2005-2006 en las Américas: un balance de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos”, se reconoce que se han dado avances significativos en la organización y administración de los procesos electorales, y existen tendencias positivas sobre la inclusividad, limpieza, libertad, y periodicidad de las elecciones, así como sobre la alternabilidad de los cargos públicos electivos. Sin embargo, el mismo informe señala aún existen temas que requieren atención. Uno de los cuatro elementos identificados por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) como prioritarios para mejorar los sistemas y procesos electorales, es el papel de la autoridad electoral como actor clave en la organización y administración de un proceso electoral.<sup>2</sup>

Con el fin de abordar este tema dentro del marco de cooperación con los organismos electorales de la región se llevó a cabo la Primera Jornada Electoral Interamericana en la ciudad de México del 17 al 21 de Noviembre de 2008. La presente publicación es el resultado de la recopilación de las ponencias, presentaciones e intervenciones que se realizaron durante esta Primera Jornada y se espera que la misma pueda ser utilizada como un instrumento de consulta para los temas desarrollados en este encuentro. La elaboración de esta publicación constituye además parte de los esfuerzos de la Secretaría General de la OEA, a través del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO por sus siglas en inglés), para promover un proceso continuo de capacitación e intercambio de experiencias entre las autoridades electorales de la región con el fin de que se continúen fortaleciendo los esfuerzos para mejorar la organización y administración de los procesos y sistemas electorales en los países del hemisferio.

---

<sup>1</sup> Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, “El Ciclo Electoral 2005 – 2006 en las Américas: un balance de la Secretaría General de la OEA,” (2007).

<sup>2</sup> *Ibíd.*

Los otros tres factores incluyen: (1) el estado de los registros electorales en la región; y la identificación de algunas áreas que deben ser atendidas con urgencia; (2) la situación de la incorporación de nuevas tecnologías electorales en la región y su aplicación en algunos de los procesos electorales entre 2005 y 2006, y (3) lo referido a las condiciones de financiamiento de la actividad política y el acceso equitativo a los medios de comunicación por parte de todos los participantes de la contienda electoral.





# Introducción

**D**urante las Misiones de Observación Electoral (MOEs) desplazadas por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA) en el período 2005-2008 se pudo constatar que las autoridades electorales del hemisferio enfrentan el desafío significativo de asegurar que todas las partes interesadas, tales como los electores y partidos políticos, confíen en el proceso electoral y perciban a los organismos electorales como creíbles. La confianza que tenga o no la ciudadanía y los partidos políticos en la actuación de los organismos electorales y en su manejo de los procesos electorales es vital no sólo para el éxito del proceso electoral en sí, sino también para la credibilidad del gobierno que resulte electo en un proceso determinado. En general, en la región persiste cierto grado de desconfianza hacia el desempeño de los organismos electorales.

La mejor defensa ante las críticas a un organismo electoral es contar con un alto nivel de profesionalización, transparencia e imparcialidad en la realización de sus tareas. La evidencia recogida por la SG/OEA a través de sus análisis y observaciones muestra, al menos, una correlación entre el nivel de profesionalización de una autoridad electoral y la credibilidad de la cual este organismo goza entre el electorado y los partidos políticos. Mientras más alta sea la calidad, precisión, integridad y profesionalismo con el cual las autoridades electorales organizan los procesos, es mayor la probabilidad de que estos procesos se perciban como creíbles y confiables.

A manera de contribuir a fortalecer la labor de las autoridades electorales, la SG/OEA ha establecido el Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO) dentro de la Secretaría de Asuntos Políticos, a cargo de apoyar a los sistemas e instituciones electorales dentro de la región. Mediante sus secciones operativas, el DECO busca colaborar con las autoridades electorales para fortalecer sus capacidades administrativas, tecnológicas, legales, e institucionales, así como identificar y difundir información sobre buenas prácticas. Con este fin, parte de las iniciativas impulsadas por el DECO ha sido la realización de Jornadas Interamericanas Electorales a través de las cuales se busca promover el mejoramiento de la organización y

administración de los procesos y sistemas electorales en Latinoamérica y el Caribe mediante el fortalecimiento de tres dimensiones fundamentales de la capacidad institucional: un primer nivel apunta al *desarrollo humano* de las autoridades electorales, es decir, la profesionalización de la actuación de sus funcionarios en los diversos aspectos relacionados con la administración de procesos electorales. Un segundo nivel enfocado en el *desarrollo institucional*, entendida este como la afinación de los marcos jurídicos y organizacionales que permitan que los funcionarios apliquen las habilidades adquiridas, y el tercer nivel orientado al *desarrollo técnico*, es decir, las herramientas técnicas electorales que permitan a las autoridades electorales cumplir con las exigencias de los procesos electorales en el contexto específico de cada país.<sup>3</sup>

En el marco de esta problemática tan amplia, y tomando en cuenta los temas identificados como prioritarios por los propios miembros de las autoridades electorales en la Quinta Reunión Interamericana de Autoridades Electorales realizada en la ciudad de Quito, Ecuador, del 22 al 24 de abril de 2008, se llevó a cabo la Primera Jornada Interamericana Electoral en Ciudad de México del 17 al 21 de noviembre de 2008 con el fin de abordar los siguientes temas: (a) promover el buen manejo del financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales, (b) la necesidad de mejorar los registros electorales, y (c) la necesidad de fortalecer la participación electoral a través de campañas de educación cívica y capacitación de miembros de mesas de votación.

Tal como se mencionó anteriormente, esta iniciativa fue impulsada por la SG/OEA con la colaboración del Instituto Federal Electoral de México, (IFE) la Facultad Latinoamericana de Estudios Sociales (FLASCO) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral Internacional (IDEA Internacional). Se tomó ventaja de la experiencia y conocimientos de estas

<sup>3</sup> Wakely, Patrick. "Capacity Building for Better Cities". University College of London.



instituciones y cada una de ellas contribuyó con un área de conocimiento académico y técnico, y experiencia internacional relevante.

El IFE es un organismo público autónomo permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, responsable de organizar las elecciones federales en México. Fue creado en octubre de 1990 por mandato constitucional y su funcionamiento se rige por cinco principios fundamentales: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Desde su creación en 1993 hasta la fecha, la Coordinación de Asuntos Internacionales del IFE ha impulsado activamente la cooperación técnica electoral a nivel internacional. A partir de diferentes acuerdos y convenios con diversas organizaciones internacionales y autoridades electorales de otras naciones ha participado en misiones de asistencia técnica y de observación electoral en más de quince países del continente americano; ha organizado diferentes visitas oficiales tanto a organizaciones internacionales como a organismos electorales de otros países; y ha realizado diversos eventos de promoción democrática y capacitación electoral, así como varias publicaciones. El aporte del IFE a esta actividad se basa en su vasta experiencia en la coordinación técnica de congresos, conferencias, seminarios, foros, cursos y talleres, con perspectivas interdisciplinarias y de análisis electoral comparado, que han facilitado la cooperación horizontal entre diferentes grupos de interés a nivel internacional.

Por su parte, FLASCO cumplió, en 2007, cincuenta años contribuyendo desde el área de las ciencias sociales a la equidad, la inclusión social, la democracia y la cooperación internacional entre los países de América Latina y el Caribe. Desde su creación, el 16 de abril de 1957, en Santiago de Chile, por iniciativa de UNESCO, esta institución ha orientado la investigación, docencia, difusión científica y cooperación técnica en la región. A partir de 1975, FLASCO adoptó un sistema descentralizado y como resultado se crearon nuevas sedes en el continente. En la actualidad, el Sistema FLASCO está integrado por las Sedes Académicas de Argentina, Brasil, Costa

Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, México y los Programas de Cuba, El Salvador y República Dominicana. La Secretaría General se encuentra en San José de Costa Rica. FLASCO contribuyó a la Jornada con su trayectoria académica y metodológica; tiene una vasta experiencia en vincular la docencia con la investigación en un marco de amplia pluralidad de perspectivas teóricas y metodológicas.

Finalmente, IDEA Internacional, organización fundada en el año 1995 como una institución intergubernamental con 25 estados miembros para apoyar a la democracia sostenible en todo el mundo. Su objetivo principal es fortalecer los procesos e instituciones democráticas. Las fortalezas de esta organización se concentran en las áreas de recursos del conocimiento a través de redes de expertos, bases de datos, manuales de apoyo y páginas web, así como la elaboración de propuestas de políticas para incitar el debate y acción sobre la democracia y la asistencia en reformas democráticas como respuesta a solicitudes nacionales específicas. IDEA Internacional trabaja en cooperación con formuladores de políticas públicas, gobiernos donantes, organismos y agencias de las Naciones Unidas, organizaciones regionales y otros actores que trabajan en la construcción de la democracia. La sede principal de esta organización está localizada en Estocolmo, Suecia y además cuenta con oficinas en ciudades como Nueva York, Bruselas, África, Asia del Pacífico además de un amplio programa regional en América Latina.

Es importante destacar que existe un amplio consenso sobre los procesos electorales como uno de los desafíos a los que se enfrentan las democracias de la región. Por lo tanto, esta Primera Jornada Electoral Interamericana constituyó un esfuerzo significativo en el conjunto de iniciativas que han venido realizando los organismos electorales de las Américas con el apoyo de organizaciones internacionales. Se espera que estos ejercicios académico-técnicos sirvan como punto de partida para continuar promoviendo la profesionalización y el óptimo desempeño de las autoridades electorales.



# I. DE CARA AL PRESENTE:

## *Examinando los Retos de la Democracia en Latinoamérica y el Caribe*

### Introducción

**H**ace 30 años se inició un importante proceso de transición democrática en las Américas, sobre todo en la construcción de instituciones y procedimientos electorales que han robustecido la pluralidad política de los países de la región. Casi todos los países latinoamericanos y caribeños han abandonado las formas autoritarias y poco competitivas para acceder al poder, y de forma prácticamente unánime han hecho votos para construir y preservar una democracia electoral.

Tanto los organismos electorales como la Organización de los Estados Americanos han dedicado tiempo y recursos significativos, para fortalecer los diversos aspectos relacionados con la administración de elecciones. Por ejemplo, han realizado esfuerzos para crear y mantener padrones electorales y mejorar la logística de las elecciones, con el propósito de garantizar plena seguridad a los votantes en sus distintas latitudes. Los organismos electorales también han venido trabajando desde hace más de dos décadas en diversos programas relacionados con campañas para la disminución del abstencionismo, campañas de empoderamiento y educación cívica electoral, con el propósito de motivar a la ciudadanía a ejercer sus derechos cívicos, además de otros programas relacionados con los resultados electorales y de observación electoral nacional e internacional. Todos estos esfuerzos han sido instrumentales para ir logrando que progresivamente las elecciones sean cada vez más confiables y gocen de una mayor legitimidad ante los electores de los diferentes países en la región.

Sin embargo, es importante señalar que aunque los esfuerzos mencionados previamente han sido fructíferos para el fortalecimiento de las autoridades y procesos electorales, según el informe *Latinobarómetro*,<sup>4</sup> sólo el 37% de la población latinoamericana siente satisfacción con la democracia. Esta cifra demuestra claramente que a pesar de los avances que se han produ-

cido en la región, aún existen retos muy importantes a los que se les debe hacer frente, y es por eso que hoy, más que nunca, se requiere de la contribución de expertos en la materia que puedan aportar ideas/iniciativas que permitan enfrentar de manera acertada la cada vez más compleja realidad político-electoral del continente.

En la Primera Jornada Interamericana Electoral, el entonces Secretario de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos, Dr. Dante Caputo junto a un panel de expertos,<sup>5</sup> dedicó su intervención en la sesión inaugural de la Jornada a analizar los desafíos que aún prevalecen en la región para el fortalecimiento de la democracia.

### Desafíos que Enfrenta la Democracia en las Américas<sup>6</sup>

En la importante tarea de analizar los retos que enfrenta la democracia en América Latina y el Caribe, es fundamental tener una amplia comprensión, no sólo de los aspectos técnicos de un proceso electoral, sino además del contexto mismo que rodea la votación. La elección es ese proceso esencial a la democracia en el que más allá de ponerse en juego el puesto de un diputado, de un senador, o incluso de un presidente, se pone en juego el núcleo mismo: la condición necesaria del proceso democrático.

<sup>4</sup> Corporación Latinobarómetro, "Informe 2008". Disponible en: [http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf).

<sup>5</sup> Sr. Andrew Ellis, Director de Operaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral; Dr. Francisco Valdés Ugalde, Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales; 4) Dr. Leonardo Valdés Zurita, Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral de los Estados Unidos Mexicanos; y 5) Sr. Pablo Gutiérrez, Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA

<sup>6</sup> Reflexiones del Dr. Dante Caputo, entonces Secretario de Asuntos Políticos de la OEA.

En primer lugar, cabe señalar que durante mucho tiempo hubo una asimilación absoluta entre vida de elección y vida de democracia. Hoy en día se reconoce que la democracia no puede ser reducida al hecho electoral pues a pesar de que las elecciones son condición necesaria e instrumental de todo proceso democrático, el logro de la democracia en sí, constituye un proceso mucho más amplio y complejo que es la transformación de los derechos en ciudadanía.

Entonces, la democracia puede ser considerada, desde un cierto punto de vista, como un régimen muy complejo para equilibrar los poderes que naturalmente son desiguales en la sociedad, con un objetivo preciso: que el equilibrio de poderes que se busca alcanzar sirva para que los derechos positivos que están sancionados en las constituciones y las leyes se transformen en realidades cotidianas para los ciudadanos. En un sentido más amplio, la democracia implica el reequilibrio de poderes para que los derechos que no derivan de la mera posición del poder puedan transformarse también en realidades para aquellos que tienen menos poder en una sociedad, en esencia la democracia es “distribuidora de poder”.

El fenómeno de la distribución del poder tiene una secuencia vital: la transmisión de soberanía, mediante elecciones a un conjunto de individuos con un programa para ocupar el instrumento de ejecución de dicho programa, que es el Estado. En esta secuencia: transmisión de soberanía a un conjunto de individuos para optar por un programa para ocupar el instrumento de ejecución de dicho programa que es el Estado, pueden ocurrir gravísimas alteraciones.

La primera alteración es que el proceso de transmisión de la soberanía popular a un conjunto de individuos, es decir, el proceso de elección esté trapeado o falseado con elecciones que no son libres, en las que, el poder del dinero determine más el resultado que la libre opción de los ciudadanos. En este sentido, el financiamiento de la política es un tema clave: ¿Quién pone dinero para hacer qué? y ¿qué hacen los que reciben el dinero: siguen el mandato del pueblo u obedecen a quienes les facilitaron dinero para llegar al poder? Es fundamental que se hagan estas preguntas con el fin

de que pueda garantizarse que los que contribuyen en el financiamiento de los partidos políticos y candidatos no utilicen sus contribuciones para influenciar la agenda política del Estado que debe obedecer al interés de la mayoría de los ciudadanos y no de grupos particulares.

En el segundo paso, que es el proceso de ejecución del mandato, también puede presentarse un gravísimo problema con la capacidad efectiva del Estado, más allá de la buena voluntad e idoneidad técnica de los gobernantes,

para que exista la posibilidad real de llevar adelante el programa votado por las mayorías. En América Latina existe una carencia gravísima, que se expresa por un déficit notorio de estatalidad.<sup>7</sup> Es importante resaltar aquí, que no se trata de un déficit de Estado, sino de estatalidad. Hay que cuestionar si aquellos a quienes se les dio la capacidad para ejecutar cierto programa cuentan en realidad con el poder necesario para ejecutarlo, y ese poder descansa en las instituciones que conforman el Estado.

Es necesario aclarar que no se trata de abogar por el retorno a un Estado intervencionista, que ocupe y agobie las iniciativas individuales, se trata sí, de discutir el problema de si aquellos a quienes se les dio la responsabilidad para ejecutar un cierto programa, cuentan con el poder necesario para ejecutarlo, y ese poder descansa en las organizaciones que se llaman Estado. Pero, ¿qué sucede si no hay suficiente Estado para democratizar, combatir el narcotráfico, el crimen organizado, la desigualdad social y

otros problemas cruciales que enfrentan las sociedades latinoamericanas?

**La democracia es, desde un cierto punto de vista, un régimen muy complejo para equilibrar los poderes que naturalmente son desiguales en la sociedad.**

**- Dr. Dante Caputo**

**El proceso electoral en América Latina se da entonces, en un contexto donde hay carencias de Estado; carencias de Estado para controlar el proceso electoral, carencias de Estado para controlar el impacto del dinero sobre el voto, y carencias de Estado para controlar el funcionamiento de los sistemas clientelares que cambian favor por opción de sociedad.**

**-Dr. Dante Caputo**

---

<sup>7</sup> La *estatalidad* puede ser entendida como una serie de “principios y funciones del Estado, como la construcción de consensos, la unidad nacional, acuerdo en puntos fundamentales, integridad territorial de la nación, constitución.” Mientras que el *Estado* puede ser definido como “un conjunto de instituciones públicas con funciones coercitivas y de integración también conocido como un agente de desarrollo, una cristalización de la dominación y una proyección simbólica de la unidad.” Para más información ver: “América Latina en el Siglo XXI; hacia una nueva matriz sociopolítica.” Manuel Antonio Garretón et al, 2004.

Con respecto a esta última pregunta, cabe señalar que América Latina es el continente con la tasa más alta de desigualdad social<sup>8</sup>. A pesar de que las campañas políticas en todos los países de la región prometen igualdad y mejora de vida, la realidad es que hay un déficit estatal inmenso para cumplir dichas promesas. No hay poder en el Estado para tener los impuestos necesarios para redistribuir las riquezas, ni hay poder en el Estado para hacer cumplir el pago de impuestos. Esto ocurre porque existen poderes superiores al poder del Estado; el Estado no es soberano interiormente en las sociedades latinoamericanas. Está claramente establecido en las constituciones que “todos los ciudadanos son iguales ante la ley”, pero en Latinoamérica, la realidad es que “la ley no es igual para todos,” y esto ocurre porque el Estado no alcanza a todo el territorio y a todos los sectores sociales.

Además es importante tomar en cuenta que el proceso electoral en América Latina, no se da en abstracto, se da en una América Latina donde hay carencias de Estado; carencias de Estado para controlar el proceso electoral, carencias de Estado para controlar el impacto del dinero sobre el voto y carencias de Estado para controlar el funcionamiento de los sistemas clientelares que cambian favor por opción de sociedad, eso es el sistema clientelar: “Yo te doy un trabajo, tú dame tu opción de sociedad, ese es el canje.”

En América Latina, no hay Estado suficiente para democratizar, entonces no se trata sólo de un problema de naturaleza técnica, que tiene que ser impecable, sobre esto no hay ninguna objeción, pero no debe olvidarse que si se resuelven las cuestiones técnicamente complejas, existe aún un contexto en el que se puede fracasar por otros motivos. Sobre esto vale la pena mencionar dos frases célebres; la primera es del político y economista Francés Mendez-France quien dijo: “todo individuo contiene a un ciudadano” para referirse a la potencialidad que tiene cada individuo de devenir un ciudadano. La tarea de transformar al individuo en un ciudadano real, en un ciudadano en acto, y no en potencia, así como la tarea de hacer realidad los artículos de la constitución, es tarea fundamental de la democracia. La segunda frase célebre es de Lacordaire<sup>9</sup> quien expreso que: “la libertad oprime mientras que la ley libera”. Tomando estas frases como referencia se puede decir que en un mundo donde no hay un Estado democrático de derecho que regule los poderes, y en el que el poder del Estado esté controlado por los ciudadanos, la ley no será igual para todos,

y la libertad sin un poder que la enmarque se convierte en “libertad del poderoso”.

La transparencia del proceso electoral en América Latina no puede garantizarse si no existe suficiente *estatalidad* en nuestras sociedades, entendiendo por estatalidad tres condiciones básicas necesarias: primero, la capacidad de formular políticas públicas, segundo, la capacidad para técnicamente ejecutar esas políticas, y tercero, la existencia de un Estado con poder político suficiente para ejecutar estas políticas públicas. Por ende, el tema electoral está íntimamente vinculado a nuestra capacidad para reconstruir el Estado, para darle al Estado poder suficiente de manera que sea éste la suprema potestad, es decir, la institución que tiene un poder tal que pueda regular a los otros poderes evitando que el poder, naturalmente asimétrico, ahogue la capacidad de los individuos para transformar sus derechos en ciudadanía.

**La democracia es un instrumento maravilloso que se ha inventado, reinventado, asesinado y resurgido en la historia de América Latina desde hace 25 años, permitiendo resolver dilemas gravísimos.**

**- Dr. Dante Caputo**

Para concluir, cabe señalar que la democracia es un instrumento maravilloso que se ha inventado, reinventado, asesinado y resurgido en la historia de América Latina desde hace 25 años, permitiendo resolver dilemas gravísimos. Sin embargo, hoy en día este maravilloso instrumento enfrenta importantes desafíos. Algunos de estos

desafíos bien podrían catalogarse como desafíos de neurocirugía porque son finos, delicados, y necesitan ser perfeccionados, otros son desafíos más profundos que podrían catalogarse como “desafíos de apendicitis aguda” porque ameritan procedimientos sencillos, que si no se cumplen, podrían poner en peligro la vida misma de la democracia.

En todo el mundo existen diversas opiniones sobre la democracia; hay quienes consideran que la democracia es un sistema razonablemente bueno de gobierno pero existen también quienes piensan que lo contrario y esto es válido porque todo el mundo tiene derecho a pensar libremente, a lo que no tiene derecho nadie, es a usar la democracia como una excusa para ejercer el autoritarismo, engañando al pueblo y engañando al mundo. Aquellos gobernantes que no son

---

<sup>8</sup> Según el informe titulado “Perspectivas Económicas de la OCDE: Análisis y Proyecciones de 2006” el Gini de América Latina continúa estando por encima de 0.5, lo cual constituye una altísima concentración del ingreso mientras que Europa baja a 0.31.

<sup>9</sup> Sacerdote dominicano expulsado de Francia en el siglo XIX quien retornó a Francia y continuó siendo un literato y miembro de la Academia Francesa.

democráticos deben asumir su responsabilidad como no democráticos, los que creen en la democracia ya la sumieron arriesgando sus vidas en épocas de dic-

taduras, lo inadmisible es la hipocresía democrática que a veces parece asomarse en algunos lugares del continente.

## Ideas de Reflexión

### *¿Más y mejor participación ciudadana en América Latina?*

La participación ciudadana representa un desafío clave en América Latina. Es necesario que haya una mayor participación para lograr una mejor representación. Sin embargo, motivar a la gente para que participe activamente en los procesos democráticos continúa siendo un reto importante porque en casi todos los países de la región se ha perdido la credibilidad en el sistema democrático y hay razones válidas que justifican esta pérdida de confianza.

Si se analizan los resultados de los últimos 25 años, primeros años de la democracia, en materia de ingreso per cápita, producto interno bruto, pobreza, indigencia, concentración del ingreso, crimen organizado, narcotráfico, y desempleo urbano, los resultados no son mejores que en la época autoritaria. Afortunadamente, en los últimos años ha habido una reversión de tendencias importantes. No se cayó ningún presidente en los últimos tres años, la distribución del ingreso ha mejorado en algunos países, y no ha empeorado en la mayoría de ellos y en materia de pobreza también se han dado saltos muy favorables en varios países de la región.

### *¿Estado de Derecho o democracia: cuál debe venir primero?*

El Estado de Derecho y la democracia vienen de la mano. Sería mejor llamar al Estado “Estado Democrático de Derecho.” Pinochet y otros célebres ejemplos autoritarios tenían Estados de Derecho. El Estado de Derecho es la acomodación de los actos del Estado a un sistema normativo, lo importante entonces es reconocer de donde surge este sistema normativo: ¿Surge de la voluntad del autócrata o de un órgano cuyos miembros son elegidos por el voto popular? Si son elegidos por el voto popular, y el sistema está controlado por un mecanismo sometido también al control popular y el Estado es entonces un Estado Democrático de Derecho.

Es necesario replantear la idea que se tiene sobre lo que debe ser el Estado; hay que reconstruir el Estado Democrático de Derecho, que es el que regula las relaciones entre Estado, organizaciones, y ciudadanos en un mismo sistema triangular: las relaciones entre organizaciones y ciudadanos; las relaciones entre organizaciones y Estado, y las relaciones entre individuos, ciudadanos, y Estado.

### *¿Puede sobrevivir la democracia aún cuando se ha violado alguno de los principios que rigen el Estado de Derecho?*

En América Latina, las repúblicas se están volviendo raquíticas. No sólo existen a lo largo de la región déficits democráticos, sino también déficits republicanos. Si no hay independencia de poderes y control de estos poderes uno sobre otro, la estructura misma del sistema democrático entra en peligro. No puede haber Estado de Derecho Democrático, Estado Democrático de Derecho, ni democracia con una República trunca; con una República fallida. En muchos de los países latinoamericanos se hace evidente la precariedad de la división de poderes, por ejemplo: en nueve, de los dieciocho países latinoamericanos, se han trasladado facultades sustantivas del parlamento y del congreso al poder ejecutivo. Esto demuestra claramente que las repúblicas en América Latina están siendo minadas, debilitadas, y esto trae evidentes consecuencias para el sistema democrático.

- Dr. Dante Caputo



## 1.1 América Latina y el Caribe: *Siete Retos de la Democracia*

*Reflexiones del Sr. Andrew Ellis, entonces Director de Operaciones del  
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral*

**A**l hablar sobre los retos de la democracia en América Latina y el Caribe, el Sr. Andrew Ellis, entonces Director de Operaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral consideró oportuno mencionar aniversarios que se celebrarán próximamente a nivel global. En el 2009, se cumplen treinta años desde el inicio de la tercera ola de democratización en la región, veinte años de la caída del muro de Berlín, quince años desde que se celebraron las primeras elecciones democráticas en Sudáfrica, y diez años desde la reforma electoral en Indonesia, entonces podría decirse que en todo el mundo la democracia ha avanzado. A pesar de estos avances importantes, ha habido también retrocesos, como la reacción frente a las protestas por la elección presidencial en los Estados Unidos, en Florida en el año 2000. Otros retrocesos más serios se han dado posteriormente con la invasión a Iraq, en la que ha quedado claramente demostrado que no se puede promover la democracia “a punta de pistola.” Este mensaje ha llevado incluso a que fuerzas autoritarias en varios lugares del mundo cataloguen a la democracia como un “valor de mundo occidental,” afirmación que carece de fundamentos porque la democracia es en realidad un “valor global,” y esto se manifiesta en el éxito de países como México y otros países de América Latina, el Caribe, África, Asia y el Pacífico en los que se ha ganado experiencia, conocimiento y experticia pasando por triunfos y fracasos en la construcción de la democracia en el transcurso de los últimos treinta años.

En el esfuerzo continuo por construir la democracia como un valor y una realidad global, la experiencia demuestra que deben ser cada vez más los países del Sur los que tomen el liderazgo en promover este trabajo, ya que la construcción de la democracia será cada vez más un proceso a través del cual los participantes compartan sus experiencias y formen alianzas que les permitan fortalecer sus sistemas democráticos, en lugar de depender de fuerzas externas para lograr tal fin. Es importante mencionar esto porque la democracia no debe considerarse como un proceso técnico, sino más bien como un proceso político.

En este proceso político, idealmente los líderes son visionarios y están preocupados por el futuro de la nación a largo plazo, pero en la realidad, muchos de estos líderes son personas con intereses propios, y aún así ellos han contribuido, y siguen contribuyendo, a la construcción de instituciones democráticas que, claro está, no son perfectas. Esto se ve reflejado en las cifras del informe Latinobarómetro, según el cual el 73% de la población en el continente considera a la democracia como el mejor sistema de gobierno, mientras que sólo el 37% de la población expresa satisfacción con el desempeño de la democracia.<sup>10</sup> Entonces un reto clave que enfrenta la región es precisamente el de cómo estrechar esa brecha de 36%.

Otros retos importantes que afronta la democracia en la región podría puntualizarse en las siguientes siete áreas:

1. *La Relación entre Democracia, Pobreza y Desigualdad: ¿Cómo es que las instituciones democráticas pueden entregar a los pobres de una sociedad resultados imperfectos, aún en una época de crecimiento económico? Dar una respuesta válida a esta pregunta representa un gran reto para los gobernantes, y se presentarán retos aún mayores después de la más reciente crisis económica mundial que ha tenido un impacto evidente en las economías globales poniendo aún más presión sobre los gobernantes a la hora de entregar resultados positivos y hacer avances en áreas tales como la disminución de la pobreza. En las Américas un reto importante para resolver los problemas sociales más apremiantes que enfrentan los países, es precisamente la*

<sup>10</sup> Corporación Latinobarómetro, “Informe 2008”. Disponible en: [http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME\\_LATINOBAROMETRO\\_2008.pdf](http://www.latinobarometro.org/docs/INFORME_LATINOBAROMETRO_2008.pdf).

forma como la comunidad de la democracia y la comunidad del desarrollo rara vez se hablan entre sí. A la comunidad de la democracia le gusta hablarse a sí misma mientras que la comunidad del desarrollo considera a este como un ejercicio técnico en el que se pueden asociar de forma bilateral con la rama del poder ejecutivo, en el que el rol de los políticos y los legisladores es marginal y donde no hay espacio para la política. No es sorprendente entonces que, si los sistemas políticos están limitados para tener debates y opciones reales, la gente con talento decida no unirse a ellos, a menos que estén en juego intereses personales. Es necesario entonces hacer una relación entre la construcción y la consolidación de la democracia, y la forma como se lleva a cabo el proceso de desarrollo y como contribuye uno con el otro, donde hay cabida para la política y cabida para las verdaderas elecciones.

2. *El Rol de los Intereses Financieros en la Política:* Mas allá de la existencia de Estados débiles en la región, Latinoamérica enfrenta en la actualidad otro problema: la captura de Estados fuertes por intereses financieros; crimen organizado, narcotráfico, etc. En términos generales, “los chicos malos” se han apoderado de instituciones claves del Estado, y aquí es necesario tener presente que al mismo tiempo que se debate el tema de la construcción de la democracia, los “chicos malos” también están pensando en nuevas formas de lograr sus intereses y capturar instituciones del Estado para avanzar con sus propias agendas. Esto implica que los gobernantes tienen la responsabilidad crucial de pensar en cómo dar respuesta a este problema.

**Más allá de la existencia de Estados débiles en la región, Latinoamérica enfrenta en la actualidad otro problema: la captura de Estados fuertes por intereses financieros; crimen organizado, narcotráfico, etc.**

- Sr. Andrew Ellis

**¿Qué debemos hacer para que funcione el presidencialismo? Hay diversas ideas al respecto, como punto de partida ayudaría tener un sistema electoral que garantice el apoyo razonable por parte del congreso al presidente; un sistema donde el presidente tenga muy poco poder para gobernar por decreto.**

- Sr. Andrew Ellis

3. *La Desinstitucionalización de la Política:* Según el Informe LatinoBarómetro, el 21% de la población en Latinoamérica tiene confianza en los partidos políticos y 32% en el Congreso de su país.<sup>11</sup> Con la intención de ser controversial aquí, se sugiere que el enfoque en reforzar el partido político tradicional es sólo una pequeña parte del problema. Recientemente, han surgido políticas en las que los movimientos sociales, como en Bolivia, se están transformando paulatinamente en fuerzas políticas significativas. Además se han formado agregaciones menos estructuradas como la de Rafael Correa en Ecuador, y el movimiento que llevó a la elección de Barack Obama en los Estados Unidos. Por consiguiente, en la actualidad, para poder desarrollar sistemas políticos sustentables, no basta sólo con formar partidos políticos tradicionales enfocados en la normatividad, hay un desafío aún mayor que es el de cómo lograr que estos sistemas políticos más volátiles, que serán cada vez más comunes, puedan conciliar el debate sobre los programas y el debate sobre las políticas.
4. *Crecimiento de Instituciones de “Democracia Directa”:* Referéndums, elecciones revocatorias e iniciativas ciudadanas están de una forma progresiva siendo parte del marco democrático y es necesario saber más sobre su diseño, ¿cómo es que surgen estas iniciativas en las democracias representativas? Es necesario también pensar acerca del debate continuo que se da entre los sistemas políticos formales y una mayor participación comunitaria dentro de los sistemas políticos.
5. *El Funcionamiento de los Sistemas Presidenciales:* En la región se ha visto el crecimiento de presidencias con hombres fuertes, política y guerras donde hay ganadores y perdedores, donde aquellos que ganan

<sup>11</sup> Ibid, p. 93.

la presidencia quieren incluir la reelección en la Constitución de su país. Cabe señalar que el presidencialismo no es en sí un sistema defectuoso, de hecho, hay lugares en el mundo donde el presidencialismo funciona bien, la pregunta inminente entonces sería: ¿qué debemos hacer para que el presidencialismo funcione? Hay diversas ideas al respecto; como punto de partida ayudaría tener un sistema electoral que garantice el apoyo razonable por parte del congreso al presidente; un sistema donde el presidente tenga muy poco poder para gobernar por decreto. Se requiere de un sistema donde la relación entre los partidos políticos y sus miembros elegidos lleve al partido algo de control en cuanto a lo que hacen sus miembros, pero que no considere a sus miembros nada más como voceros.

6. *El Proceso de Formación de Nuevas Comunidades como Organizaciones y Peri-organizaciones:* Existe una tendencia a pensar que las sociedades en Latinoamérica y el Caribe son estáticas y no cambian, pero la realidad demuestra todo lo contrario, ya que en estas, así como en todas las sociedades del mundo, la gente emigra y se crean nuevas comunidades y este carácter cambiante que caracteriza a las sociedades presenta un reto importante que es el de: ¿cómo construir instituciones políticas eficientes dentro de estas nuevas comunidades informales, que poco a poco se van convirtiendo en más formales, de manera tal que no se permita la formación de nuevas redes de clientelismo?

7. *La inclusión de las Mujeres y los Grupos Indígenas:* Durante los últimos veinte años, la mayoría de los países en la región han logrado avances importantes para garantizar la inclusión de los grupos históricamente excluidos, en particular, las mujeres y los grupos indígenas, pero hay indicios para suponer que estos avances no siempre han sido suficientemente sólidos para garantizar que efectivamente se continúe avanzando en la eliminación de las barreras que impiden la inclusión efectiva de todos los grupos que conforman nuestras sociedades. Esto se ve claramente reflejado en el debate actual en Bolivia sobre la representación de las mujeres. Sería fundamental entonces que se pueda monitorear y dar seguimiento a los avances que se están dando en diferentes países para garantizar que se fortalezcan los esfuerzos vigentes y se continúen planteando iniciativas para la representación política efectiva de los grupos sociales que han sido históricamente marginados.

Para concluir, es necesario mencionar que además de los retos señalados aquí, un reto importante que prevalece para todos los organismos electorales en la región es el de cómo lograr que estos organismos trasciendan a su rol como entes reguladores para ir más allá de los puntos de vista técnicos y enfocarse en temas claves como la regulación del financiamiento político y el papel de los medios de comunicación en las campañas electorales; estas áreas que son altamente políticas son las áreas en las que los organismos electorales serán puestos a prueba, y esta prueba será quizás aún más exigente y crucial que las pruebas que ya han enfrentado en materia de organización electoral.



## Ideas para la Discusión

---

### *¿Cómo se puede aumentar la participación electoral de las personas con discapacidades?*

Hace algunos años, IDEA Internacional llevó a cabo una investigación en la cual se demostró que cuando un organismo de administración electoral persigue una política activa y agresiva para asegurarse que los centros y mesas de votación estén localizadas en lugares accesibles, y tengan un acceso satisfactorio para las personas con discapacidades, por ejemplo que no estén escaleras arriba, el resultado electoral va a aumentar entre uno y dos por ciento. Esto supone un reto de inclusión para los organismos de organización electoral, conforme realicen su trabajo, y al mismo tiempo también supone una oportunidad para que se pongan en marcha iniciativas que permitan facilitar la votación de personas que puedan tener dificultades para emitir su voto. Las urnas móviles serían, por citar un ejemplo, una alternativa que se puede considerar en la búsqueda de soluciones para superar los obstáculos que impiden la efectiva participación de las personas con alguna discapacidad.

### *¿Qué se puede decir sobre la participación electoral de las personas que han inmigrado a otros países?*

Cuando se habla de inclusión electoral, es necesario también mencionar la expansión a nivel mundial del voto en el extranjero. Es cierto que ahora, más de la mitad de los países que tienen algún tipo de elecciones, ha tomado provisiones para los votos en el extranjero, con el fin de facilitar la inclusión y participación en los procesos electorales de las personas que están fuera de su país de nacionalidad. Esto es muy importante dentro del contexto latinoamericano y del Caribe donde un porcentaje importante de la población emigra hacia otros países. A pesar de que los recursos para facilitar el voto en el extranjero han sido intensivos, ciertamente los organismos de administración electoral se han encontrado con limitaciones en la implementación de procesos que permitan una mayor inclusión electoral, y esto continuará siendo un reto clave para las generaciones futuras.

- Sr. Andrew Ellis



## 1.2 Problemas Vinculados a los Sistemas Electorales, Sistemas Políticos y al Tipo de Estado a Partir de las Transiciones Democráticas en América Latina

*Reflexiones del Dr. Leonardo Valdés Zurita, Presidente Consejero del Instituto Federal Electoral de México.*

**A**l desarrollar el tema “*Problemas Vinculados a los Sistemas Electorales, Sistemas Políticos y al Tipo de Estado a Partir de las Transiciones Democráticas en América Latina*”, el Dr. Leonardo Valdés Zurita, Presidente Consejero del Instituto Federal Electoral de México, comenzó su presentación haciendo alusión a una definición ampliamente conocida y aceptada sobre la democracia: “la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” y sobre esto explicó que era necesario insistir en dos aspectos de esta definición: la intensidad de esta antiquísima idea, y las precauciones que debemos tener frente a ella. Con respecto a las precauciones, la experiencia demuestra que, en sociedades complejas, la democracia no puede ser el gobierno por el pueblo. El gobierno por el pueblo sólo puede llevarse a cabo en comunidades pequeñas con organizaciones de un tamaño que permitan la participación en las decisiones de todos y cada uno de los ciudadanos. De ahí entonces que existan, por ejemplo, gobiernos democráticos de carácter representativo, porque la complejidad de las sociedades en la actualidad impide que se pueda gobernar directamente, es decir, que cada uno de los ciudadanos pueda participar activamente en todas y cada una de las decisiones del gobierno y del Estado.

Sin embargo, retomando el tema de la intensidad del apotegma vale señalar que el acto de votar, el sufragio, es la base de la democracia. Se ha llegado a plantear que la democracia se agota en el acto mismo de votar, es decir, que la democracia tiene como finalidad el sufragio. Por esta razón, cada vez hay que votar por más cosas, y existe la creencia que mientras más elecciones existan hay una mejor democracia. Esto implica, no sólo votar periódicamente para renovar gobiernos, sino también votar de manera más intensa para removerlos, o para confirmar u orientar sus acciones.

### **Las Transiciones Democráticas: El caso de México**

El problema de si se agota o no la democracia en el acto de votar es un problema muy antiguo y quizás la mejor respuesta es que depende de cómo y de qué es

lo que está en juego cuando se vota; es decir, depende de qué y de cómo las personas deciden sobre lo que es determinante en el momento cuando ejercen su voto. Desde esta perspectiva, las transiciones democráticas en América Latina se pueden dividir en tres fases. Primero, la fase de “por fin votamos”, no fue esta una situación novedosa para todos los países, pero sí la fue para muchos que salieron de formas autoritarias de gobierno o de dictaduras, se pasó entonces de sistemas autoritarios e incluso totalitarios de gobierno a una etapa en la que finalmente los ciudadanos pueden ejercer su derecho al voto.

La segunda fase es la de “cómo votamos”, y esta fase incluye la organización de los sistemas electorales, la organización de los sistemas de partidos, la organización de los tribunales que deciden las controversias electorales, la forma de organización y participación ciudadana y de las autoridades en la organización de los procesos electorales, y la frecuencia con la que se vota.

Después de las dos fases descritas previamente, América Latina y el Caribe están entrando en la tercera fase que es la de “para qué se vota” y esta es la etapa en la que los ciudadanos se plantean qué es lo que obtienen como resultado de su voto, el énfasis se centra entonces en la calidad de los resultados como producto del ejercicio democrático expresado a través del voto.

Sobre este aspecto cabe señalar la frase de Guillermo O’ Donnell, quien definió a América Latina como una región que tiene una ciudadanía de ‘baja intensidad,’ es decir, una ciudadanía que no tiene la intensidad suficiente para hacer avanzar en un sentido de resolución de problemas a las instituciones democráticas. Existen distintas clases de ciudadanía, o distintos grados de ciudadanía. Muchos países ya tienen ‘ciudadanías de primera’ en el sentido de que “los votos cuentan y se cuentan”. Pero existen otros países con ‘ciudadanías de segunda’ en varios aspectos. Por ejemplo, cuando existe una concentración de facultades y funciones en los gobiernos centrales que deberían pertenecer a ór-

denes de gobierno de menor nivel se puede hablar de una 'ciudadanía de segunda'. Este tipo de ciudadanía se ve reflejado en el problema de la fiscalidad en México, donde más del 80 por ciento de la recaudación fiscal depende del Gobierno Federal y poco menos del 20 por ciento está en las entidades federativas y en los municipios y esto hace que, con frecuencia, los gobiernos centrales concentren de manera excesiva funciones que deberían corresponder a otros niveles de gobierno impidiendo así la organización de los regímenes internos de otros órganos y, por lo tanto, la participación de la comunidad.

En México existe además una situación especial que se observa también en otros países de América Latina y que caracteriza a esa 'ciudadanía de segunda clase', que es la no reelección. En el pasado existía la reelección en México, pero entonces lo que sucedía era que se concentraba todo el poder en un sólo partido por lo que fue necesario eliminar la figura de la reelección.

Pero además en México, al igual que en otros países de la región, también existe una 'ciudadanía de tercera' en lo que se refiere al acceso a la justicia. En general, los sistemas de justicia en América Latina funcionan muy mal en el sentido de asegurar el cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. De hecho, buena parte de la sintomatología política en el subcontinente es que las desafecciones, las decepciones por el mal desempeño de los gobiernos democráticamente electos, se deben precisamente a que la organización interna de los poderes y sus facultades hacen difícil o imposible que el desempeño gubernamental y del Estado llegue finalmente a donde tiene que llegar, lo que en inglés se conoce como "delivery", es decir, llegar a la etapa final de satisfacer una necesidad. En el caso gubernamental, "delivery" significa la capacidad que tiene el Estado de completar un proceso en toda su plenitud.

En muchos países latinoamericanos, como en el caso de México, no hay referéndums constitucionales, y esto hace que se produzca un empoderamiento artificial de la clase política y una estabilidad continua del derecho frente al poder. Es decir, si se estudia la estabilidad del derecho frente al comportamiento del poder se evidencia una situación invertida en algunos casos en los que el poder cambia, o trata de cambiar, al derecho cada vez que es necesario. Esto genera una incertidumbre pública sobre las reglas del juego y la estrategia para mantener el poder pasa a ser la manipulación permanente de dichas reglas.

**Guillermo O' Donnell definió a América Latina como una región que tiene una ciudadanía de 'baja intensidad,' es decir, una ciudadanía que no tiene la intensidad suficiente para hacer avanzar, en un sentido de resolución de problemas, a las instituciones democráticas.**

**- Dr. Leonardo Valdés Zurita**

Este elemento se combina con otro factor que es importante mencionar: los sistemas presidenciales y el pluralismo político no se llevan bien. El sistema presidencial es un sistema fallido en el caso de América Latina. La región enfrenta el grave problema que los sistemas presidenciales no tienen segunda vuelta, ni fórmulas de coalición, ni gobierno de gabinete. El Presidente es electo por una minoría absoluta de los votos y por ende, el gobierno no refleja la pluralidad por lo que se tiende a exacerbar el conflicto.

México está viviendo hoy una etapa de conflicto político, que en buena medida se deriva de ese problema y no solamente de la premisa de que la elección, no fue una elección correcta. El caso de México plantea un desafío muy grande en relación con la creciente competitividad de las elecciones para los órganos electorales. Es decir, entre más se reduzcan los márgenes de los resultados electorales entre las distintas opciones partidarias, más grave y más agudo es el problema de la precisión en el conteo de los votos lo cual supone desafíos importantes para la autoridad electoral, y de allí deriva todo el tema de la confianza en el funcionamiento del sistema político. Hay un ejemplo muy claro sobre esto: los sistemas presidenciales concebidos así, como existe hoy el mexicano, que no es el único caso (también está el caso de Costa Rica donde finalmente se ha culminado una etapa de parlamentarización del sistema presidencial a través de la creación del Ministro General de Gobierno) en donde el presidente hace las funciones de un Primer Ministro.

### **Votar: ¿por qué votar y para qué?**

Otro desafío particular en la región es la motivación de los ciudadanos para ejercer su derecho al voto: ¿para qué votar y por qué votar? Si se tiene un sistema dado, en el cual se elige libremente, pero elegir dentro del sistema no está generando mejores resultados, es evidente que hay que pensar entonces en la necesidad de hacer reformas de fondo al sistema. De esta idea surgen planteamientos importantes: ¿cómo elegimos reformas de fondo al sistema; desde fuera del sistema, cómo ha ocurrido en países como Bolivia, Ecuador, Venezuela? o ¿sería más acertado que las reformas se produzcan dentro del sistema? como ha ocurrido en Chile y Costa Rica, y México que pareciera encaminarse en esa dirección.

Según una ecuación básica en teoría política, entre más mixto es un sistema político, tiende a darse una

mayor representatividad de intereses y una menor unidad de la política. Sin embargo, puede considerarse que en la fase que vive América Latina y en el Caribe actualmente es preferible tener mayor representatividad de intereses, y por tanto, una mistificación mayor de las políticas públicas, que políticas públicas más puras desde el punto de vista del partido del cual emanan.

Finalmente, es relevante plantear la siguiente pregunta: ¿los Estados, tal y como se han conformado en América Latina, bajo las condiciones electorales y políticas del continente, constituidos en su mayoría por la voluntad ciudadana, permiten mejorar los términos de la justicia liberal? Entendiendo la justicia liberal en un sentido estrictamente *Rawlsiano* y esto implica: primero, conseguir un esquema de derechos y libertades máximo para cada individuo, con un esquema semejante para cada uno de los demás, segundo, tener un esquema de igualdad de oportunidades para que cada individuo pueda llegar a ocupar posiciones en igualdad de oportunidades, y tercero, que las desigualdades que puedan producirse en las dos etapas anteriores estén justificadas únicamente si favorecen a los menos aventajados. Estos tres elementos centrales de la justicia liberal no se cumplen, o poco se cumplen en cualquier Estado político liberal, incluidos los

Estados europeos continentales, Gran Bretaña y, desde luego, los Estados Unidos, este último ha dado una gran lección de civismo y madurez política al buscar el cambio a través, y no por fuera, de la democracia.

**Los Estados latinoamericanos se cuentan entre los peor evaluados desde el punto de vista de su desempeño gubernativo por lo que enfrentan el desafío de pensar no solamente en reproducirse a través de los sistemas electorales existentes, sino de someter algunas de sus formas y de sus características fundamentales a la decisión colectiva para poder ser transformados en un sentido que produzca mayor legitimidad democrática.**

**- Dr. Leonardo Valdés Zurita**

En el caso de los Estados latinoamericanos, estos se encuentran entre los peor evaluados desde el punto de vista de su desempeño gubernativo por lo que enfrentan el desafío de pensar no solamente en reproducirse a través de los sistemas electorales existentes, sino de someter algunas de sus formas y de sus características fundamentales a la decisión colectiva para poder ser transformados en un sentido que produzca mayor legitimidad democrática y menor desafección política. Tal como lo demuestran las cifras del Informe Latinobarómetro, la legitimidad de la democracia no se basa sólo en el hecho de que exista la posibilidad de elegir, sino más bien en cómo es el resultado de aquello que se elige.

Se hace evidente, entonces, que América Latina necesita una agenda consensuada, una agenda pública de carácter incluso internacional sobre aquellos temas en los que los sistemas políticos de la región tienen fallas graves que podrían convertirlos, si es que no los han convertido ya, en verdaderos Estados fallidos, como los definió Noam Chomsky.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Noam Chomsky, *Estados Fallidos: el abuso de poder y el ataque a la democracia* (EDICIONES B, S.A, 2007).

## Ideas para la Discusión

*¿Podría traducirse la palabra “accountability” en español con el término “reelección,” tomando en cuenta que el elector quiere no sólo votar por un diputado futuro, sino también dar su opinión sobre el desempeño del gobernante?*

Sobre esta pregunta cabe señalar que si no existe la figura de la reelección, por ejemplo, en el plano legislativo o en el plano municipal, se puede decir que hay entonces una situación de sub-optimalidad política, desde el punto de vista del desempeño del gobierno. La figura de la reelección legislativa o municipal permite que esa jefatura del partido se comparta y entonces se traslada en buena medida al ciudadano permitiendo que sea éste quien decida si el gobernante que está cumpliendo la función legislativa se queda o se va.

Es importante añadir a esto que la reelección tiene, o puede tener, un efecto positivo en el fortalecimiento del poder legislativo y de los poderes locales de carácter municipal o sub-nacional. Primero, en el caso del Poder Legislativo, los legisladores necesitan el voto de los ciudadanos para mantenerse en futuros periodos y esto los lleva a producir mejores leyes, es decir, leyes más favorables a los intereses que ellos son encargados de representar.

Al fortalecerse el Poder Legislativo de esta forma, mejorarían los términos de rendición de cuentas que el Poder Legislativo debe someter al Poder Ejecutivo y esto llevaría eventualmente a que se mejoraran algunos aspectos del funcionamiento del Poder Judicial. Se produciría, entonces, una traducción mejor y más fina de los intereses de la sociedad en las políticas públicas y en la organización del Estado.

Sin embargo, también debe agregarse que no basta con la reelección legislativa. Si esta medida se introduce, debe también agregarse una reforma del Poder Ejecutivo que evite que se produzca (lo que en algunos casos ha ocurrido) un debilitamiento crónico del Poder Ejecutivo.

Cuando se debilita el Poder Ejecutivo hay más obstáculos para la gobernabilidad democrática, la generación y aplicación de las nuevas políticas públicas, y la producción de las legislaciones necesarias para el manejo efectivo de un país. Además, debe pensarse con mucho detenimiento cómo deben ser las relaciones entre ambos poderes: el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo e incluso si es necesario redefinirlas.

- Dr. Leonardo Valdés Zurita

### Transición a la Democracia y Novedades del Sistema Electoral Mexicano

La transición a la democracia en México tuvo lugar en el marco de cambios fundamentales en la vida política de los países latinoamericanos y estuvo marcada por dos características fundamentales. La primera es que esta transición ocurrió en medio de importantes cambios en el régimen electoral del país. De hecho, el principal elemento de la transición democrática fue justamente el cambio de los marcos jurídicos a partir de los cuales se organizan las elecciones en un país tan extenso y heterogéneo como México. El segundo elemento característico de esta transición fue el paso de lo que un ex presidente mexicano calificó como “la etapa del partido prácticamente único,” a un sistema plural de partidos, en el que más de dos partidos tienen alta competitividad en las elecciones y han alcanzado niveles muy importantes de representación política, llegan-

do incluso a ocupar posiciones claves de gobierno. Un ejemplo de esto es que en la actualidad, un partido distinto al partido del presidente gobierna la capital de la república, que sigue siendo la entidad más importante en términos de población y también en términos de su capacidad económica y centralidad política.

### ¿Cómo fue la Transición a la Democracia en México?

En el caso mexicano, el fenómeno de alternancia y de gobiernos divididos, ha sido el otro motor del cambio político, resumido en una frase: México ha vivido desde los años 70, y más marcadamente después de la elección presidencial de 1998, hasta la actualidad, un proceso de implantación del pluralismo político que ha hecho a los partidos todos, incluso los antiguos partidos de oposición, y al antiguo partido gobernante, cambiar de roles a un sistema de partidos plural y competitivo.

Las reformas electorales y el fortalecimiento del pluralismo político son, en síntesis, los dos grandes motores del cambio político que ha vivido México en el último cuarto del siglo XX y en esta primera década del siglo XXI. Sin embargo, el motor del cambio institucional y el motor de la implantación del pluralismo político, no han estado siempre “sincronizados.” Es decir, en algunos momentos México ha tenido mayores avances en materia de reformas a los marcos institucionales mientras que en otros el motor del pluralismo se ha revolucionado, poniendo a prueba el límite de las reglas electorales. Esto explica lo que sucedió en la elección presidencial del año 2006 cuando, por primera vez en México, hubo tres candidatos con posibilidades de llegar a la presidencia de la República. La competencia fue muy reñida entre dos de ellos y, después de una elección técnicamente bien organizada, finalmente el resultado del conteo de los votos dio una diferencia de menos de medio punto porcentual entre el primer lugar y el segundo lugar. Sin duda alguna, esa expresión de pluralismo tan evidente puso a prueba la capacidad del sistema electoral para conducir elecciones de alta competitividad.

El sistema electoral no se había modificado en México desde 1996 y acusaba ya algunas limitaciones que debieron ser encaradas por los legisladores en la reforma del 2007. Se hace evidente entonces que el motor del cambio institucional había causado cierto estancamiento durante un periodo de un poco más de 10 años, tres elecciones federales habían transcurrido hasta que los legisladores decidieron hacer una revisión extensa y profunda del sistema electoral mexicano, y fue a raíz de esta revisión que se introdujeron modificaciones importantes a todos los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia electoral. Se hicieron también profundas modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que mantuvo el mismo nombre pero fue reordenado en términos de los asuntos que regula y también se le hicieron reformas muy importantes que dieron origen a lo que podría considerarse un nuevo ordenamiento electoral; un nuevo Código Electoral.

### **¿Qué áreas se modificaron en la Reforma Electoral?**

En primer lugar, se modificaron de manera significativa algunos elementos del régimen de partidos en México.

En segundo lugar, se redujo de forma considerable el financiamiento público a los partidos y los plazos de las campañas electorales. En tercer lugar, se estableció un nuevo régimen de acceso a la radio y a la televisión de manera gratuita para todos los partidos.

Estas importantes modificaciones en el sistema electoral mexicano surgieron a partir de dos ideas principales: primero, se trató de reducir los costos de un sistema electoral que llegó a ser uno de los más costosos en América Latina y

el mundo. Segundo, se trató de examinar las condiciones de equidad a las que se enfrentan los partidos políticos durante las campañas para que los candidatos puedan obtener el voto de los ciudadanos. Con respecto a la reducción del costo de las campañas electorales, cabe destacar que el procedimiento de cálculo del financiamiento público a los partidos políticos en México se modificó en su forma, pero no se modificó en sus definiciones fundamentales.

### **¿Cuáles son las definiciones fundamentales del financiamiento público?**

En México, el financiamiento público es preponderante frente al financiamiento privado. De hecho, existen serias limitaciones para que ciertos actores sociales puedan participar en el financiamiento de los partidos políticos. Algunos de los actores e instituciones a los que no se les permite otorgar financiamiento a los partidos políticos son: las oficinas gubernamentales, las empresas, las iglesias, los sindicatos, los ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero y los organismos internacionales. Esta definición no cambió, pero sí se vio modificada la fórmula de cálculo que se utiliza para determinar el financiamiento político.

En el pasado, la fórmula que se utilizaba era muy compleja y tenía que ver con el costo mínimo de la campaña de un diputado federal, en el cual se incluía todo lo que se pueda imaginar para

**En el caso mexicano, el fenómeno de alternancia y de gobiernos divididos, ha sido el otro motor del cambio político, resumido en una frase: México ha vivido desde los años 70, y más marcadamente después de la elección presidencial de 1998, hasta la actualidad, un proceso de implantación del pluralismo político.**

**- Dr. Leonardo Valdés Zurita**

**Las importantes modificaciones en el sistema electoral mexicano se originaron a partir de dos ideas principales: en primer lugar, se trató de reducir los costos de un sistema electoral que llegó a ser uno de los más costosos en América Latina y el mundo. En segundo lugar, se trató de examinar las condiciones de equidad a las que se enfrentan los partidos políticos.**

**- Dr. Leonardo Valdés Zurita**

desarrollar una campaña durante un día: vehículos, oficinas, personal, propaganda, tiempo en radio y televisión, entre otros gastos. Esto se multiplicaba por los días de campaña, que anteriormente eran para diputados aproximadamente 80 días y para Presidente de la República 160 días. Después de multiplicar los días de campaña se multiplicaba por 500, que es el número de diputados que forman parte de la Cámara Baja, y finalmente se multiplicaba por el número de partidos legalmente reconocidos en el país. De esta manera se hacía una bolsa, en términos de recursos, muy grande.

Después de la reforma, esta fórmula se modificó y ahora se multiplica de manera mucho más sencilla: el total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral por el 65 por ciento del salario mínimo que reciben los trabajadores en la Ciudad de México.<sup>13</sup> Además de simplificar el procedimiento para el cálculo del financiamiento público, esta modificación es importante porque no depende de criterios subjetivos acerca de todo lo que incluye una campaña electoral, y tampoco depende del número de partidos que se encuentren registrados. Esto permite anticipar que, de manera progresiva, habrá una disminución importante en los recursos que reciben los partidos para su gasto ordinario. Es decir, en los recursos que reciben todos los años, se realicen o no elecciones. Esto se determina a través de un criterio que tampoco se modificó: el 30 por ciento es igualitario a todos los partidos políticos, y el 70 por ciento es proporcional a la cantidad de votos obtenida por cada partido en la elección anterior.

La legislación anterior incluía una fórmula de financiamiento para las campañas de los partidos que implicaba que cada tres años que se realizan elecciones federales, independientemente del tipo de elección federal que tuviera lugar, se debía duplicar el financiamiento ordinario para financiar los gastos de campaña. Por ende, cada tres años los partidos recibían el doble del financiamiento calculado con la fórmula previamente descrita. En esta área también se produjeron modificaciones y ahora cuando se trata de la elección presidencial, cada seis años, los partidos obtienen un 50 por ciento del total de los recursos que se emplean en su gasto ordinario, mientras que cuando se trata de elección solamente de diputados federales, los partidos obtienen un incremento de sólo el 30 por ciento de los recursos, produciendo una disminución considerable en el costo de las campañas políticas.

Otras modificaciones que tuvieron lugar a partir de la reforma son las siguientes:

- La disminución del plazo de las campañas: la campaña presidencial de 160 a 90 días y la de diputados de 80 a 60 días. Al acortar los plazos de las campañas se disminuyó también el tiempo que tienen los partidos para gastar los recursos destinados a las campañas electorales.
- La inclusión de una regulación para los gastos de los partidos políticos en las precampañas: los partidos políticos ahora tienen que reportar los gastos que utilizan para financiar sus precampañas.
- La modificación de la cuota de género: en el pasado la proporción de los candidatos era de 70 por ciento del género masculino a 30 por ciento del género femenino, ahora la proporción debe ser de 60 por ciento de un mismo género y 40 por ciento del género contrario, y la ley incluye incentivos para tender hacia la paridad de género en las candidaturas.

**Una modificación importante que se introdujo en la reforma electoral en México tiene que ver con la equidad en la competencia es un aspecto totalmente novedoso del sistema electoral mexicano: el acceso gratuito de los partidos a la radio y la televisión.**

**- Dr. Leonardo Valdés Zurita**

Además de las reformas señaladas previamente, es necesario hacer mención a otra modificación importante que tiene que ver con la equidad en la competencia y es un aspecto totalmente novedoso del sistema electoral mexicano: el acceso gratuito de los partidos políticos a la radio y la televisión. En México, los concesionarios de la radio y la televisión pagan al Estado su concesión a partir de tiempo gratuito. Esto hace que el Estado tenga una gran presencia

en los medios de comunicación; a partir de la reforma se estableció que, como los partidos tienen menos recursos, al haberse disminuido su financiamiento público, les queda prohibido comprar tiempo en radio y televisión. También se prohibió la compra de anuncios por parte de particulares para evitar que a través de estos los partidos compren tiempo en los medios de comunicación. En la actualidad, los partidos solamente tienen acceso a la radio y a la televisión a través del tiempo oficial y hay un criterio específico para este tiempo oficial parecido al criterio del financiamiento

---

<sup>13</sup> Es un salario mínimo que las autoridades, junto con la representación sindical de los trabajadores y la representación sindical de los patrones, establecen una vez al año.

público: el 30 por ciento igualitario y el 70 por ciento del tiempo proporcional a la votación obtenida en la elección anterior. Durante el tiempo en el que no hay campañas electorales, los partidos, igual que las autoridades electorales, tienen a su disposición el 12 por ciento del total del tiempo del Estado Mexicano en radio y televisión. Durante las campañas electorales tienen a su disposición el cien por ciento del tiempo, porque también en aras de la equidad se prohibió que el gobierno transmita promocionales en la radio y la televisión durante las campañas electorales.

Las reformas descritas previamente llevan a concluir que han surgido cambios muy importantes en el sis-

tema electoral mexicano. Las recientes modificaciones han dado como resultado un régimen novedoso que dota al IFE de facultades como autoridad nacional en la materia de administración de los tiempos de radio y televisión y, además, le da la obligación de vigilar que se cumpla con la transmisión de los mensajes en los horarios establecidos para evitar que se transmitan todos en horarios en los que no hay audiencia. De esta manera la reforma establece pautas muy precisas para la transmisión de los mensajes y designa al IFE como el organismo responsable de vigilar que se cumplan las pautas establecidas para la transmisión de mensajes en los medios de comunicación por parte de los partidos políticos.



## Ideas para la Discusión

---

### *¿Cómo han reaccionado los partidos políticos en México a la reforma que significó una reducción importante en la obtención de sus fondos?*

La aceptación ha sido bastante satisfactoria porque, en parte, un componente importante de los recursos que obtenían los partidos políticos era invertido en la compra de espacios en radio y televisión. La disminución de su financiamiento ha tenido que ver con el hecho de que ahora tienen prohibido comprar tiempo en radio y televisión, pero a cambio tienen acceso gratuito al tiempo del Estado en los medios. Así que para todo efecto práctico en ese terreno no han resentido una disminución de su capacidad de hacer propaganda política-electoral.

### *¿La cuota de género que aumentó de 30 a 40 por ciento, es exclusiva a las candidaturas?*

La nueva regla establece que en todas las candidaturas los partidos deben buscar tener por lo menos un 40 por ciento de candidatos del mismo género, en las candidaturas de mayoría, es decir, en las que los candidatos son titulares y no suplentes. Hay una excepción: si la elección del candidato uninominal es democrática, a partir de cierta definición de cómo es una elección democrática al interior de un partido, puede no respetarse la cuota de género.

En las candidaturas de representación proporcional, la cuota de género sí es estrictamente obligatoria, además se incluyó en la ley un mecanismo para la inscripción de las listas que obliga a los partidos a respetar la cuota de género. De los 40 nombres que componen cada lista, los partidos deben registrar segmentos de cinco candidatos de los cuales tres tienen que ser obligatoriamente de un género y los otros dos del género opuesto, lo cual asegura que en los cinco primeros lugares de la lista siempre existan por lo menos dos mujeres y tres hombres.

### *¿Cómo es el financiamiento en época no electoral?*

Esta pregunta evoca un tema que ha estado presente en los medios de opinión pública recientemente en México: la utilización de recursos provenientes de actividades para las campañas de los candidatos a diputados en la elección del próximo año. Cabe señalar que el IFE tiene recursos destinados a la fiscalización de los recursos que manejan los partidos políticos en su gasto ordinario y también en sus campañas electorales para evitar que esto suceda.

La fiscalización que el IFE realiza desde principios de los años noventa ha evolucionado y es importante señalar algunas modificaciones recientes que son muy importantes, básicamente en dos aspectos:

- 1) En la actualidad, la fiscalización se realiza sin ninguna limitación de secretos bancarios, fiscales o fiduciarios. Es decir, el IFE es una autoridad a la que los bancos y otras instituciones financieras están obligadas a proporcionar información sobre las cuentas de los partidos y todas aquellas personas que tengan algún vínculo con las campañas electorales.
- 2) En el pasado, los partidos políticos entregaban informes financieros una vez al año, ahora deben entregar informes muy detallados cada tres meses. De tal suerte, que hoy día hay una periodicidad menor en la entrega de los informes y esto hace que la fiscalización de los gastos de los partidos sea mucho más efectiva. Además, en el pasado la fiscalización estaba a cargo de una comisión del Consejo General con personal temporal, mientras que en la actualidad la ley delegó esta responsabilidad al IFE a través de una Unidad Técnica permanente.

- Dr. Leonardo Valdés Zurita

## 1.3 Enfrentando los Retos de la Democracia en la Región:

### *Iniciativas de Cooperación Horizontal*

*Reflexiones del Sr. Pablo Gutiérrez, Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA.*

**E**l Sr. Pablo Gutiérrez, Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA, comenzó su presentación señalando que hace cuatro décadas, el cambio no estaba dentro de la pieza democrática en América Latina, y de hecho, quienes encarnaban los cambios se encontraban al margen del sistema democrático. Tomando esto en consideración, es importante reflexionar sobre la profundidad del cambio que representó la elección del Presidente Barack Obama en los Estados Unidos; él encarna este nuevo camino, ya recorrido por otros países del hemisferio, mediante el cual se trata de introducir el cambio a la pieza democrática.

**El panorama democrático de las Américas hoy en día es mucho mejor que en el pasado porque hay una institucionalidad electoral muy firme en muchos países, y se puede afirmar que la labor de lograr que no existan elementos de distorsión de la soberanía expresada en el voto, está presente también en la mayoría de los países del hemisferio.**

- Sr. Pablo Gutiérrez

que, de sui generis, pertenecen a otro órgano del Estado como el aparato o el Poder Legislativo.

Si se categorizaran todas las leyes habilitantes al Poder Ejecutivo, hay básicamente dos grupos: el primero es el de las leyes que indican una estricta relación con el manejo financiero del aparato público, y en el segundo se encuentran las leyes de todo lo relacionado con la seguridad pública y las facultades extraordinarias en materia de seguridad pública. Todos estos cambios generan naturalmente una presión sobre el aparato del Estado, y en particular sobre los organismos electorales.

Hoy día es posible pensar y encarar el cambio dentro del sistema democrático, las promesas incumplidas han generado naturalmente una presión sobre el sistema y es necesario entonces pensar en cómo afrontar los nuevos desafíos, las fuerzas de cambio, las necesidades de cambio. Es decir, ajustar la democracia a los requerimientos del pan diario que se instala en la mesa de la desigualdad y de la democracia, la impotencia del Estado y la necesidad de cumplir las premisas de las contiendas electorales. Siempre que se presentan en el hemisferio desafíos de esta envergadura, es necesario tener cuidado con caer en tentaciones autoritarias; las tentaciones autoritarias que hoy día se disfrazan con otros mantos.

Por lo tanto, en el trabajo que se realiza durante la Primera Jornada Interamericana Electoral y en otras iniciativas que se están llevando a cabo por parte de la Organización de los Estados Americanos y otras organizaciones internacionales, se deben hacer esfuerzos por descubrir esta agenda oculta en Latinoamérica y llamar a las cosas por su nombre. Por ejemplo, el marco republicano no admite la entrega de potestades

#### **La Cooperación Horizontal:** *el rol de los organismos internacionales*

Hoy en día el panorama democrático de las Américas es mucho mejor que en el pasado porque hay una institucionalidad electoral muy firme en la mayoría de los países, y se puede afirmar que la labor de lograr que no existan elementos de distorsión de la soberanía expresada en el voto, está presente también en la mayoría de los países del hemisferio.

Desde la experiencia de la Organización de los Estados Americanos, se ha podido observar que en el conjunto de procesos que se vivieron de manera concentrada en el 2006, los elementos de elaboración y naturaleza técnica del proceso electoral constituyen pilares fundamentales para otorgar legitimidad y tranquilidad a la ciudadanía, al momento de emitir su voto.

Un factor común en Latinoamérica y el Caribe es el tema de la participación política. En Guatemala, por ejemplo, se llevó a cabo recientemente una experiencia interesante en la que se optó por hacer un trabajo

de un par de años para descentralizar las mesas de votación electoral, lo cual implica no sólo la instalación de nuevas mesas de votación, sino además un cambio cultural significativo ya que la idea era demostrarle al elector como la posibilidad de expresarse estaba aún más a su alcance, incluso físicamente. Este cambio podía conducir a dos caminos: uno era el desastre absoluto, y otro era el aumento de la participación electoral, que fue afortunadamente el derrotero, y en esta elección la participación ciudadana aumentó de manera importantísima.<sup>14</sup> Hay quienes incluso aseguran que el aumento de la presencia de centros de votación en las zonas rurales cambió el resultado que tradicionalmente se hubiera esperado en la elección. Este ejemplo demuestra como hoy día los actores políticos van a tener que amoldarse a la posibilidad real que tiene el elector de expresarse si se abren las puertas a la participación ciudadana.

Todo esto también debe conducir hacia una reflexión sobre la necesidad que existe de que los desafíos más importantes en la región se enfrenten no sólo desde un enfoque nacional, sino también subregional y hemisférico. Para la OEA, como organización internacional, es muy satisfactorio el hecho de que no sólo ya los Estados o los gobiernos están aplicando mandatos y “*accountability*” (mecanismos de rendición de cuentas) de los órganos internacionales, pero además, la población misma a través de la presencia de las misiones de observación electoral (por citar sólo un ejemplo), está haciendo “*accountability*” en el rol de los organismos internacionales.

El papel que han jugado las Misiones de Observación Electoral nacionales e internacionales en elecciones emblemáticas como las de Bolivia o Paraguay y en otros países, ha sido sustantivo y además, ha sido evaluado positivamente no sólo por los Estados sino también por el mismo pueblo. Entonces, se puede decir que se ha logrado dar un paso sustantivo en el rol que los organismos internacionales, la cooperación horizontal y la asociación internacional de los organismos electorales han jugado durante los últimos años.

### Iniciativas de Cooperación Horizontal

Existen iniciativas subregionales y regionales que buscan hacerle frente a los nuevos desafíos y a la presión que se ha generado sobre los órganos electorales de la región. Recientemente en una reunión de la Asociación de los Organismos Electorales del Caribe (ACEO),<sup>15</sup> se observó un empoderamiento de los órga-

nos electorales del Caribe, de su propia organización subregional, y además se hizo evidente que hay una concordancia sobre los desafíos que enfrentan los países caribeños.

Sobre esto es relevante mencionar las iniciativas que la Organización de los Estados Americanos, junto con otros socios como el IFE, está llevando adelante en materia de cooperación horizontal. Atrás quedó la etapa donde el organismo internacional ocupaba un rol asistencialista respecto a los órganos electorales; no es casual que la denominación de la OEA hoy es de cooperación y no de asistencia o asistencialismo.

**Se ha logrado dar un paso sustantivo en el rol que los organismos internacionales, la cooperación horizontal y la asociación internacional de los organismos electorales han jugado durante los últimos años.**

- Sr. Pablo Gutiérrez

La construcción de los esquemas de órganos electorales son imperativamente construcciones basadas en la legitimidad nacional que los pueblos le deben dar a esa institucionalidad. Por lo tanto, el ojo crítico debe estar instalado en los márgenes de legitimidad con que funcionan estos órganos electorales dentro de los cuales, los organismos internacionales son coadyuvantes en los procesos electorales, sobre todo en momentos críticos. Esto se puede ver actualmente en dos situaciones emblemáticas: una se da en un país donde no se permitió la observación internacional y se produjo una situación dramática: en Nicaragua, y otra tiene lugar en Bolivia, donde la cooperación horizontal ha hecho posible que se lleve a cabo un proceso de auditoría al padrón electoral, además hubo en el país un referéndum revocatorio de las autoridades electas popularmente y próximamente tendrá lugar un referéndum constitucional.

---

<sup>14</sup> El apoyo de este Proyecto permitió aumentar la cantidad de guatemaltecos y guatemaltecas que se encuentran habilitados para sufragar (segundo eje de impacto). Con respecto al padrón 2003, el aumento fue del 18% en cantidad de ciudadanos empadronados. Y es importante resaltar que la población empadronada aumentó para la población en general pero, especialmente, entre las mujeres y los ciudadanos residentes en el área rural. Recordemos que la cantidad de mujeres empadronadas aumentó un 24% con respecto al año 2003, mientras que la cantidad de empadronados rurales más que se duplicó en relación al padrón 2003, alcanzó un total de más de 1,250,000 empadronados. Estos avances son muy importantes dado que, históricamente, tanto las mujeres como los ciudadanos y ciudadanas rurales han estado subrepresentados. Para más información ver: “Informe Final de Gestión: Asistencia Técnica Electoral de la Organización de los Estados Americanos para el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala 2005 – 2007”, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), 2008.

<sup>15</sup> Para más información sobre ACEO, ver: [http://www.oas.org/sap/espanol/cpo\\_aceo\\_jamaica.asp](http://www.oas.org/sap/espanol/cpo_aceo_jamaica.asp)

Todo esto refleja como en la región existen desafíos autónomos, desafíos especiales de los países, pero también un rol nuevo de los organismos internacionales de coadyuvar, cooperar y afianzar los desarrollos autónomos de cada uno de los países.

### **La Primera Jornada Interamericana Electoral**

Es desde esta perspectiva, que la construcción de los tres temas de la Primera Jornada Interamericana Electoral emanó del encuentro de autoridades electorales en la ciudad de Quito<sup>16</sup> y fueron los representantes de las autoridades electorales de los diferentes países quienes decidieron, desde su propia perspectiva y experiencia, los temas prioritarios para

ser abordados durante la jornada. No es casual, entonces, que los tres temas escogidos estén vinculados con la soberanía popular, la transparencia, y *accountability*. Todos estos son elementos esenciales traducidos técnicamente a lo que se explicará sobre los padrones electorales, el financiamiento de la política, y la participación política.

Se espera entonces que la Primera Jornada Interamericana Electoral haya marcado un hito al presentar conocimientos, ideas y experiencias a través de las cuales no se trate de vender modelos únicos especiales de laboratorio, sino más bien de

compartir, sistematizar y comparar las experiencias que cada uno de los órganos electorales hoy día lleva adelante en sus respectivos países.

**Atrás quedó la etapa donde el organismo internacional ocupaba un rol asistencialista respecto a los órganos electorales; no es casual que la denominación de la OEA hoy es de cooperación y no de asistencia o asistencialismo.**

**- Sr. Pablo Gutiérrez**

---

<sup>16</sup> Las memorias de la Quinta Reunión Interamericana de Autoridades Electorales están disponibles en: <http://www.oas.org/sap/docs/DECO/V%20Reunion%20de%20autoridades%20electorales%20final.pdf>





## II. LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA:

### *Mejoramiento del Financiamiento Político*

#### Marco Conceptual

**E**l tema del financiamiento de la política es cardinal para los países miembros de la Secretaría General de la OEA, y así está reflejado en la Carta Democrática Interamericana, la cual señala 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.<sup>17</sup> El efectivo cumplimiento de las leyes que regulan el financiamiento político es importante para mantener y fortalecer la confianza en las instituciones y los procesos electorales, y además para evitar desigualdades en la participación electoral de los ciudadanos.<sup>18</sup>

Antes de profundizar en el tema del financiamiento de la política, es importante resaltar su importancia y relevancia respecto al tema de la calidad de la democracia. Dentro de un sistema democrático, la representación de intereses por instituciones interlocutoras habilita la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones a través de la compilación de opiniones. Esto le da un papel fundamental a la existencia de un sistema fuerte de partidos políticos, como el lugar donde se concentran plataformas ideológicas. Además, la fortaleza del debate de ideas y políticas mediante un fuerte sistema de partidos políticos puede contribuir a evitar la toma de decisiones de una forma unilateral por el poder ejecutivo dentro de la llamada “*democracia delegativa*”, la cual se caracteriza por un ejecutivo fuerte que dirige sin consultar a los balances institucionales.<sup>19</sup> Consecuentemente, medidas que se enfoquen en cómo fortalecer el papel de los partidos políticos para representar adecuadamente los intereses de la ciudadanía se han convertido en una prioridad para fortalecer la calidad de la democracia en el hemisferio.

Para que una elección sea competitiva y garantice igualdad de condiciones para los candidatos, una premisa básica consiste en contar con un financiamiento de la actividad política que garantice dicha equidad, es decir,

que haya igualdad de condiciones para entrar al juego electoral. Sin embargo, la regulación del financiamiento de los partidos políticos constituye un gran desafío ya que en los últimos años, se han incrementado las inquietudes sobre el ingreso de fondos privados que comprometen, en muchos casos, la autonomía de los partidos políticos y corrompen a las autoridades políticas a la hora de desempeñar sus funciones. Incluso, está el problema del financiamiento de la política por parte de grupos del narcotráfico u otros actores que pretenden desafiar el control del Estado sobre la seguridad pública. Este tipo de casos no sólo afecta la confianza de la ciudadanía en el sistema democrático y en sus instituciones y procesos electorales, sino también a la habilidad de propio sistema para representar los intereses de la ciudadanía y la posibilidad de un candidato a ser elegido de forma equitativa.

La Primera Jornada Interamericana Electoral profundizó tres temas básicos en esta área: consideraciones necesarias en el desarrollo de una ley de financiación, control de gasto y fiscalización, y acceso y equidad en la participación de grupos sub-representados y en su presencia en los medios de comunicación. A continuación se presenta un marco conceptual para la profundización de estos temas.

#### *Consideraciones centrales en el desarrollo de una ley de financiación*

Según el análisis realizado por la SG/OEA sobre el ciclo electoral 2005 – 2006, es vital garantizar el financia-

<sup>17</sup> Organización de los Estados Americanos, “Carta Democrática Interamericana”, Artículo 5, 11 de Septiembre de 2001. Disponible en: [http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm).

<sup>18</sup> José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Ceremonia Inaugural de la XXXVII Asamblea General de la SG/OEA, Panamá, 3 junio de 2007.

<sup>19</sup> Guillermo O’Donnell, “Delegative Democracy?” *Journal of Democracy* 5, (1994): 55-69

miento público de las actividades políticas para que pueda garantizarse efectivamente que exista cierta igualdad de oportunidades para todos los candidatos que participan en los comicios electorales. Al mismo tiempo, es fundamental contar con legislación que asegure la transparencia de las fuentes y los usos del financiamiento privado. Dentro del hemisferio existen varios niveles de desarrollo del financiamiento de los partidos políticos, con algunos países que recién han comenzando a debatir sobre el establecimiento de un sistema de financiamiento, mientras que otros ya cuentan con una larga experiencia llevando a cabo la instrumentación de este tipo de sistema.

Dentro de las consideraciones básicas para el desarrollo de una ley, es vital aprender de los distintos modelos y experiencias 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; y otros muy laxos o incluso inexistentes. Haciendo referencia específica a América Latina y el Caribe, un estudio realizado por la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos en 2003, señala que en estas dos regiones se pide menos información sobre el financiamiento de los candidatos y partidos que en la mayoría de las demás regiones del mundo.<sup>20</sup>

En seguimiento a la normativa del financiamiento de la política, y de acuerdo con un estudio realizado en el 2005 por el Instituto Federal Electoral de México en conjunto con la Secretaría General de la OEA, dentro del debate sobre la nueva legislación o reforma de leyes para controlar el financiamiento de la política, existen varios criterios principales a considerar. Estos son: el financiamiento público directo; el financiamiento público indirecto a través de acceso gratuito a medios electrónicos, regímenes fiscales especiales, o franquicias; regulaciones sobre el origen y los montos del financiamiento; límites globales a los gastos de campaña; límites a la contratación de publicidad y los sistemas de control y fiscalización del financiamiento público.<sup>21</sup> Cabe destacar que no existe una fórmula convenida sobre lo que constituye la mejor combinación de éstos, lo cual genera un desafío para regular el financiamiento o reformar los dispositivos existentes en cada país.

Dentro de la región, existen distintas visiones y modos de apoyo del Estado a los partidos; no son los mismos en todos los países. Por ejemplo, uno de los temas de discusión en este ámbito es si debiese existir financiamiento público permanente para actividades ordinarias de los partidos políticos y una asignación adicional para los gastos de campaña. En la actualidad, el finan-

ciar con recursos públicos las actividades ordinarias y campañas electorales es una modalidad que comparten países como Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana. A excepción de Bolivia, los partidos políticos de estos países acceden al financiamiento público únicamente a partir del registro o reconocimiento legal que tengan.<sup>22</sup> En el caso de Bolivia, además se exige un umbral de votación como requisito para disponer de los fondos públicos.<sup>23</sup> Sin embargo, dentro de estos Estados que comparten modalidades sobre el financiamiento público en los temas anteriormente mencionados, dichas modalidades también varían, por ejemplo, en cómo llevar a cabo la fiscalización efectiva de los recursos proporcionados por el gobierno.

### Control de gasto y fiscalización

Aún cuando existe una ley de financiación, 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 instrumentar 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. Además, otro 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.

---

<sup>20</sup> Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), *Manual de Financiamiento de la Actividad Política: Una Guía para Fomentar la Transparencia en las Democracias Emergentes* (Noviembre, 2003) p. 37.

<sup>21</sup> Carlos Navarro Fierro, *Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral* (Instituto Federal Electoral de México y Organización de Estados Unidos, 2005).

<sup>22</sup> Dr. Leonardo Valdés Zurita, "El Fortalecimiento de la Confianza Ciudadana en los Procesos Electorales: la Función de las Autoridades Electorales en el Financiamiento Político y la Participación Electoral" presentación en la Quinta Reunión Interamericana de Autoridades Electorales, 23 de abril de 2008.

<sup>23</sup> Carlos Navarro Fierro, *Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral*, (Instituto Federal Electoral de México y Organización de Estados Unidos, 2005), p. 35.

Es importante dotar a las autoridades electorales con la capacidad necesaria 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. Si siguen las tendencias de las experiencias recientes, 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 a los electores la seguridad de que los procesos electorales son justos y transparentes.

### [Acceso y equidad en el financiamiento: medios de comunicación y la perspectiva de género](#)

Un tema que cabe resaltar en relación al acceso y equidad del financiamiento de la política es el tema de los medios de comunicación y su impacto en el gasto electoral.<sup>24</sup> Según el análisis de la SG/OEA, el acceso equitativo a los medios de comunicación en la región es un desafío, ya que no todos los países del hemisferio aseguran tiempos igualitarios y tiempos gratuitos a los candidatos. Por esta razón, en muchos países, el acceso a la información y el conocimiento público dependen de los recursos públicos. Esto ha llevado a que se produzca un gran debate sobre el papel que juegan los medios de comunicación en las elecciones. Según el análisis, es básico reconocer que los medios de comunicación masiva no necesariamente son neutrales en las elecciones y por ello es importante que las propuestas de todos sean conocidas por los demás.<sup>25</sup> Tanto los analistas como los líderes políticos están de acuerdo en que la centralidad de los medios masivos en las campañas electorales en las Américas ha contribuido de manera significativa a los altos costos de las campañas. Algunos estudios estiman que la televisión, radio y encuestas representan entre el 60 y 80 por ciento de los gastos totales de las campañas políticas. En respuesta a esto, quince países de América Latina han instrumentado algún tipo de regulación sobre los medios de comunicación con el fin de reducir los gastos, lograr una mayor transparencia en el proceso electoral, y promover una mayor equidad en el mercado político.<sup>26</sup> Sin embargo, la discusión sobre el acceso y uso de los medios de comunicación para fines electorales continúa, incluyendo el reconocimiento de que no existe panacea legislativa para garantizar de manera idónea el acceso equitativo a los medios de comunicación y su financiación transparente.

Finalmente, otro reto en el área de la equidad del financiamiento de la política es la inclusión de la perspectiva de género. Este es un tema importante a considerar ya que la evidencia que existe, señala que la ausencia de la dimensión de género en los sistemas de

financiación afecta negativamente a las mujeres, pues el mantenimiento del recargo del trabajo doméstico y el que representa el cuidado del hogar y las personas dependientes, continúa impidiéndoles participar de la vida pública y política en igualdad de condiciones que los hombres, por lo que requieren mayor apoyo en este ámbito.<sup>27</sup> Según un estudio del tema en el Caribe, las mujeres enfrentan más obstáculos que los hombres para la participación en la vida política y uno de estos obstáculos es su carencia de acceso al financiamiento político.<sup>28</sup>

La entrada de las mujeres en los sistemas y partidos políticos no sólo es una cuestión de justicia, sino que tiene un marcado interés para los propios partidos y sistemas políticos ya que la equidad de género está relacionada con la legitimidad de la política y sobre todo con los fundamentos de la representación. Si los sistemas y partidos políticos se mostraran en el futuro con enormes trabas para las mujeres, la deslegitimación de la política podría aumentar.<sup>29</sup>

Por todas las razones previamente descritas, el financiamiento de la política en la región es un área que presenta desafíos importantes en donde aún queda mucho por hacerse. Mediante el fortalecimiento de su capacidad para contribuir a los debates sobre la forma del sistema de financiamiento tanto como el control y fiscalización de ese sistema, las instituciones electorales tienen la oportunidad de afectar directamente a la calidad y el funcionamiento de la democracia de su país. Desde esta perspectiva, en la Primera Jornada Interamericana Electoral se contó con la participación de expertos que profundizaron en el tema del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales presentando alternativas para la regulación del financiamiento desde una perspectiva que plantea que cuando se consideran estas alternativas es funda-

---

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Organización de los Estados Americanos, [El Ciclo Electoral 2005-2006 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA](#). (2007), p. 55.

<sup>27</sup> Griner, Steven y Daniel Zovatto, Ed. [De las Normas a las Buenas Prácticas: El Desafío del Financiamiento Político en América Latina](#). San José, Costa Rica: Organización de los Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (International IDEA), 2004, p. 144.

<sup>28</sup> Griner, Steven y Daniel Zovatto, Ed. [From the Grassroots to the Airwaves: Paying for Political Parties and Campaigns in the Caribbean](#). Guatemala: Organización de los Estados Americanos e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA), 2005, p. 70.

<sup>29</sup> Idem.



mental que se tome en cuenta el contexto específico de cada país. A este fin, se señalan en este capítulo las características del financiamiento en la región. Al final del capítulo se presentan dos casos de estudio en los que se expone el contexto de dos países de la región. Se espera que la conceptualización de la información que aquí se presenta lleve a la reflexión de que a la hora de considerar alternativas o modelos para regular el financiamiento político, es fundamental que se tomen en cuenta las características específicas de cada país, en lugar de incurrir a la importación de modelos estandarizados que no tendrían posibilidad de ser efectivos si no atienden a las necesidades locales del contexto específico.

En este capítulo se presenta un resumen de la intervención de los expertos en los diferentes temas: 1) Dr. Daniel Zovatto, *Director Regional de IDEA Internacional para América Latina* habló de la Financiación de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en América Latina; 2) Cynthia Barrow-Giles, *Profesora en Ciencias Políticas de la Universidad de West Indies*, presentó Alternativas de Sistemas de Regulación; 3) Virgilio Andrade, *Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral* quién disertó sobre Fiscalización y Control de los Recursos de los Partidos Políticos en el caso de México; y 4) Alejandro Tullio, *Director Nacional Electoral, Ministerio del interior de Argentina* quién tocó el tema de Acceso a los Medios de Comunicación en Campañas Electorales.

## 2.1 El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales y su Relación con el Sistema Democrático

*Reflexiones del Dr. Daniel Zovatto, Director para América Latina de IDEA Internacional.*

**E**n su presentación, el Dr. Daniel Zovatto, Director para América Latina de IDEA Internacional, señaló que cuando se trata de analizar el tema del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales es necesario tener en cuenta algunas ideas fuerza sobre la relación entre el dinero y la democracia:

- La democracia no tiene precio, pero sí un costo de funcionamiento que hay que solventar; no se puede hacer política sin dinero;
- La relación entre el dinero y la política es compleja, pero al mismo tiempo, clave para el buen funcionamiento y la calidad de la democracia;
- Como lo expresó Giovanni Sartori: "...más que ningún otro factor (...) es la competencia entre los partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) lo que genera democracia".<sup>30</sup> Por tanto, es fundamental que sea el sistema democrático el que controle el dinero y no a la inversa, para que se pueda seguir hablando de democracia y no de "plutocracia".<sup>31</sup>

Algunas de estas ideas forman parte de un debate importante en la región entre los que opinan que el costo de la política no se ha incrementado, y los que insisten en que por el contrario, este costo ha aumentado significativamente en los últimos años. Forman parte de este debate los que opinan que el aumento en el costo de la política, y la disminución en los ingresos de los partidos políticos, han llevado a que los partidos tengan problemas de caja y recurran al financiamiento ilícito. Es claro que la relación patológica entre dinero y política genera corrupción, agrava

la crisis de confianza y coloca a los partidos "bajo sospecha", cuando existe una relación desvirtuada entre el dinero y la política.

Cabe destacar además que el tema del financiamiento de la política no es un tema nuevo, pero en la actualidad presenta características especiales por varias razones: en primer lugar, cuando se empezaron a tratar estos temas hace 25 años, durante la época de las transiciones democráticas en América Latina, el tema del financiamiento no estaba en la agenda política de la región y, de hecho, temas como la construcción de

organismos electorales y registros con cierta credibilidad y la erradicación del fraude electoral eran los que recibían toda la atención. El tema del financiamiento—que puede ser visto como la base de la equidad en la contienda electoral—no formó parte del debate político en la región sino hasta mucho más tarde. De hecho, fue en los años noventa, en la etapa que se conoce como "la segunda generación de reformas estructurales e

**La relación patológica entre dinero y política genera corrupción, agrava la crisis de confianza y coloca a los partidos "bajo sospecha", cuando existe una relación desvirtuada entre el dinero y la política.**

**-Dr. Daniel Zovatto**

institucionales"<sup>32</sup> cuando los temas del financiamiento y las condiciones de equidad comenzaron a moverse de la periferia hacia el centro del debate político.

<sup>30</sup> Giovanni Sartori, "El Homo Videns: La Sociedad Teledirigida", (México: Taurus, 1999), p. 197.

<sup>31</sup> Término que hace alusión a Plutón, Dios del Dinero en la Mitología Griega.

<sup>32</sup> Las reformas contenidas en esta segunda fase describen un amplio temario de reformas estructurales e institucionales dichas de 'segunda generación' e incluyen la reforma del Estado, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad. (ver: Carlos Santiso, "Gobernabilidad Democrática y Reformas Económicas de Segunda Generación en América Latina", p. 8-9, <http://www.hegoa.ehu.es/dossier/gobernanza/5-Santiso2001.pdf>).

## Financiamiento y Corrupción Política

Otro aspecto importante de la conceptualización del financiamiento político es que el tema generalmente aparece en los medios de comunicación sólo cuando se presentan escándalos de corrupción y se muestra entonces que hay una relación “oscura” entre el dinero y la política. De hecho, es común en la actualidad que se asocie el tema del financiamiento de partidos políticos con escándalos de corrupción y tráfico de influencias.

Sin embargo, es importante resaltar que el financiamiento *per se* no es una actividad corrupta, pero la reciente historia política del continente ha ligado el tema con la corrupción política, lo cual termina agravando la crisis de credibilidad en los partidos políticos y por ende en la democracia. En algunos casos, si los escándalos de corrupción son debidamente aprovechados, pueden convertirse en lo que K.D. Ewing cataloga como “...la partera de las reformas”<sup>33</sup>, es decir, pueden originar cambios importantes para favorecer la transparencia del sistema democrático. Lamentablemente esto no es lo que generalmente ocurre en América Latina y de hecho, más grave que los escándalos, suele ser la impunidad que los acompaña.<sup>34</sup>

### Importancia de un Marco Jurídico Eficaz

Para evitar que la corrupción penetre el financiamiento político en la región es necesario que entren en vigencia marcos regulatorios adecuados y además órganos de control fuertes y un régimen de sanciones eficaz. La existencia de un sistema regulatorio adecuado es fundamental por cuatro razones que se señalan a continuación:

1. Evitar el abuso y la compra de influencias en los partidos políticos, es decir, evitar la captura de la agenda del Estado por parte de grupos de interés.
2. Establecer condiciones de equidad para la competencia entre los partidos políticos, como sugiere Sartori, en el tema del financiamiento político, las condiciones de equidad son de las más importantes, porque si no existen estas condiciones, sería como competir en una carrera de atletas sin reglas *anti-doping* donde evidentemente los atletas que usan drogas tienen una capacidad por encima del promedio para ganar la competencia.
3. Favorecer el empoderamiento de los votantes. Esto implica promover el voto informado para que los electores sepan quienes financian a los candidatos que van a elegir.

4. Asegurar un “mínimo de razonabilidad” en el uso de los recursos públicos destinados a financiar actividades político-electorales. Si se utiliza financiamiento público, es clave que el concepto de gasto sea reemplazado por inversión, para garantizar que el dinero tenga el mayor retorno posible en materia de inversión democrática.

### Opciones para la Regulación del Financiamiento y la Experiencia Latinoamericana

Según Karl Nassmacher al abordar el tema del financiamiento, es necesario dar respuesta a tres problemas: 1) la autonomía de los partidos políticos, 2) la transparencia de todos los recursos financieros de los partidos, 3) la aplicación de las normas correspondientes. A partir de estos tres aspectos, Nassmacher identifica, en la práctica comparada mundial, cuatro opciones para la regulación del financiamiento de los partidos políticos:<sup>35</sup>

1. **La opción de la autonomía:** pone énfasis en la libertad y carácter privado de los partidos y minimiza la necesidad de regulación, confiando en gran medida en los mecanismos de autorregulación y autocorrección de la competencia partidaria. Esta opción requiere de una cultura política que no existe en América Latina ya que implica dejar que los partidos políticos se cuiden a sí mismos.
2. **La opción de transparencia:** enfatiza la importancia del acceso público a información relacionada con las finanzas partidarias, de forma que los electores asuman sus respon-

<sup>33</sup> Steven Griner y Daniel Zovatto, “De las Normas a las Buenas Prácticas: Una Lectura Regional Comparada del Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en América Latina”, p. 301, [http://www.idea.int/publications/good\\_practices\\_la/upload/Parte3Cap1.pdf](http://www.idea.int/publications/good_practices_la/upload/Parte3Cap1.pdf)

<sup>34</sup> Hay una lista detallada de Recomendaciones de Transparencia Internacional sobre este tema en el Informe Global sobre Corrupción, 2004, según el cual: 1) los gobiernos deben mejorar la legislación sobre financiamiento político y su divulgación e implementar una adecuada legislación sobre el conflicto de intereses, 2) candidatos y partidos deben tener acceso equitativo a los medios de comunicación, 3) los partidos, candidatos y políticos deben divulgar su flujo de fondos, ingresos y gastos, a un organismo independiente, 4) las instituciones internacionales de financiamiento y los donantes bilaterales deben tener en cuenta antecedentes de corrupción cuando decidan dar fondos a gobiernos, y 5) los gobiernos deben ratificar e impulsar la Convención de la ONU Contra la Corrupción fortalecer la Convención de OCDE Contra el Soborno.

<sup>35</sup> Karl-Heinz Nassmacher, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, (International IDEA, 2003), p. 10-13.

- sabilidades y libertades y hagan una elección informada en los comicios.
3. **La opción de vigilancia:** prevé un conjunto de regulaciones detalladas sobre el financiamiento partidista, cuya verificación e implementación está a cargo de una institución pública independiente.
  4. **La opción de regulación diversificada:** corresponde al modelo practicado en países como Canadá y combina “la supervisión flexible, la regulación precisa, los incentivos públicos y las sanciones ocasionales”.<sup>36</sup>

Si se trata de ubicar a América Latina en alguno de estos modelos, se puede observar que los sistemas de regulación del financiamiento en la región no corresponden a ninguno de los cuatro modelos señalados previamente por varias razones. En primer lugar, existe en la región un abismo entre la regulación y la práctica, debido a bajos niveles de transparencia y órganos de control débiles que generalmente no tienen recursos ni voluntad política. En segundo lugar, hay un régimen de sanciones bastante ineficaz en muchos países. De hecho, la región está caracterizada por una cultura proclive al incumplimiento.

### Características Formales y Reales del Financiamiento Político en América Latina

Para tener una visión integral de los sistemas de financiamiento en la región es necesario tener en cuenta no sólo las características formales, sino además las características reales de la estructura del financiamiento, las cuales se señalan a continuación:

- En lo formal, un sistema predominantemente mixto, con tendencia a favor del financiamiento público y una tendencia a acentuar los límites legales de las contribuciones privadas. Esto contrasta con la percepción de que los fondos privados superan a los públicos, lo que se ve reforzado con los frecuentes escándalos de corrupción y financiamiento ilegal.
- El financiamiento público, más que un sustituto parcial del privado, ha funcionado como un complemento del mismo. Por ello, y pese a su contribución positiva, su impacto a la fecha ha sido limitado.
- Existe una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación del uso de recursos públicos, bajo el concepto de inversión electoral, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos.
- Algunos temas han sido regulados adecua-

damente, pero otros, como el acceso equitativo a los medios de comunicación, cuentan con una regulación precaria o inexistente.

- Los niveles de transparencia son bajos, aunque es posible observar un mayor número de reformas dirigidas a fortalecer la rendición de cuentas y a mejorar la divulgación. Se observa también un papel creciente y positivo de los medios de comunicación y de la sociedad civil.
- La mayoría de las reformas recientes no han venido acompañadas del necesario fortalecimiento de los órganos de control y del régimen de sanciones. Este sigue siendo el “Talón de Aquiles” de muchos de los sistemas de financiamiento en la región.
- El tema del financiamiento y la perspectiva de género es un aspecto poco desarrollado en la región. Si bien ha venido cobrando mayor atención, esto no se ha traducido en regulaciones específicas que faciliten la incorporación de las mujeres en la vida política y electoral.

### Mapeo Comparado Latinoamericano del Financiamiento Político:

#### *Diez Características Formales*<sup>37</sup>

1. Marcado predominio del financiamiento mixto (público y privado) con diferencias importantes entre los países de la región. Dieciséis de los dieciocho países de América Latina (89%) tienen predominio del financiamiento mixto, a excepción de Venezuela y Bolivia.
2. Amplia generalización del financiamiento público en sus dos modalidades: financiamiento público directo (FPD) y financiamiento público indirecto (FPI). Es importante aclarar que, el financiamiento público directo se refiere a una asignación monetaria, que se hace usualmente a través de transferencias bancarias, mientras que el financiamiento público indirecto son todos aquellos recursos con valor monetario que el gobierno provee a los partidos políticos y a los candidatos.<sup>38</sup>
3. Predominio del financiamiento público directo, (FPD) tanto para actividades electorales, como partidarias.

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> En este análisis se excluyen los países del Caribe, Canadá y los Estados Unidos de América.

<sup>38</sup> Enciclopedia de la Red de Conocimientos Electorales ACE, “Financiamiento Público Directo e Indirecto”, (<http://aceproject.org/aces/topics/pc/pca/pca02/pca02a>).

El 63% de los países en la región tienen FPD para ambas actividades. El 31% de los países sólo cuentan con FPD para actividades electorales. Perú prevé FPD sólo para las actividades ordinarias de los partidos. Por otro lado, el 38% de los países prevé FPD para investigación y fortalecimiento.

4. Diversidad de mecanismos para la distribución del FPD. En un 50% de los países se calcula este tipo de financiamiento bajo la fórmula híbrida que combina un porcentaje del financiamiento público distribuido con base en la fuerza electoral y otro porcentaje por partes iguales. En 44% de los países, el financiamiento es proporcional a la fuerza electoral. En un 6% (el caso único de Paraguay), el financiamiento corresponde a un criterio mixto que combina la proporción de la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria.

5. Existencia de barreras legales para acceder al financiamiento público. De hecho, en el 75% de los países se prevén diferentes tipos de barreras legales para acceder a este tipo de financiamiento.

6. En la mayoría de los países existen diversas prohibiciones de origen y monto en materia del financiamiento privado. Según el origen, el 89 % de los países tienen prohibiciones para este tipo de financiamiento. Las principales prohibiciones en cuanto al origen son: en 72% de los países (13 de 18) están prohibidas las donaciones extranjeras. En el 50% de los países (9 de 18) se prohíben las donaciones de los contratistas del Estado. En 50% de los países (9 de 18) se prohíben las donaciones anónimas. Según el monto existen también otras prohibiciones: el 61% de los países (11) tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay y Perú establecen límites o condiciones en cuanto a los montos de las contribuciones privadas.

7. En la mayoría de los países se otorga a los partidos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del estado y sólo durante la vigencia de la campaña electoral. El 76% de los países en la región, prevé acceso gratuito a los medios de comunicación.

8. Amplia y diversa regulación en materia de transparencia y divulgación de información. La transparencia sobre el financiamiento de la política es una cuestión clave para el mejoramiento de la calidad democrática y de la efectiva participación ciudadana.

La transparencia del financiamiento de la política produce beneficios en cuanto a la calidad del proceso democrático, ya que:

- Mejora la calidad de la información del elector/ciudadano.
- 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 situación en América Latina no es uniforme: hay países donde todavía no se ha cumplido ni siquiera el primer paso hacia la transparencia que es exigir un proceso efectivo de rendición de cuentas. En otros países, si bien se ha avanzado un paso más y se exige la presentación de los registros contables, esa información no es accesible a la ciudadanía. Por último, está el caso de los países en los que se ha avanzado en la búsqueda de facilitar acceso del público a la información, aunque todavía haya problemas que enfrentar y barreras que remover. El 39% de los países en la región cuenta con normas o prácticas de divulgación. En el 61% de los países, los mecanismos de divulgación pública no son regulados, específicamente en Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

9. Existencia, en casi todos los países de la región, de órganos encargados del control y fiscalización del financiamiento político. En el 94% de los países, el órgano electoral, por sí solo o combinado con otro(s) órganos, tiene a su cargo dicho control. La única excepción de este caso es Uruguay.

10. La mayoría de los países prevé sanciones de diversa naturaleza en su legislación. Estas sanciones son en forma de multas, que corresponden a las más comunes, reducción o suspensión del financiamiento público, suspensión o eliminación del registro partidario, entre otras. En el 83% de los países de la región existen penas pecuniarias. Por ejemplo, en el 50% de los países se prevé sanciones administrativas o de otra índole y en el 50% restante se ha establecido sanciones penales. De estas, el 39% está dirigidas a los candidatos y el 33% a los donantes.

En general, se puede argumentar que en términos de transparencia, los países de la región han realizado, en su mayoría, esfuerzos significativos por mejorar las reglas que encuadran la relación dinero/política.

En muchos casos, los ordenamientos normativos son exhaustivos y razonables. A pesar de eso, un halo de misterio y sospecha sigue rodeando al financiamiento de la política porque se reporta una escasa correspondencia entre la norma y la práctica.

### **Objetivos Generales para una Reforma del Financiamiento Político**

Los procesos de reforma en materia de financiamiento político deben estar guiados por el objetivo básico de fomentar una competencia política abierta y libre, basada en condiciones de equidad y transparencia. El propósito fundamental, como se señaló previamente, debe estar enfocado en lograr que sea el sistema el que controla al dinero y no el dinero al sistema. Por ello, toda reforma debe tener brújula, para no perder su norte, y ser realista y precisa en cuanto a sus objetivos, evitando buscar soluciones perfectas que suelen fracasar en la práctica. De ahí la importancia de que tanto los objetivos generales como los objetivos específicos, y los medios para alcanzarlos, estén debidamente identificados.

La premisa de que en materia electoral no existen verdades absolutas o soluciones ideales, cobra mayor fuerza en el ámbito del financiamiento político por dos razones principales: la estrecha vinculación del tema, tanto con las características del sistema político en general, como con las del sistema de partidos en particular, y, la relación indisoluble que el tema presenta con los valores de la cultura política; lo que puede llevar a que una misma solución sea valorada de manera contradictoria en contextos nacionales diferentes.

Dentro de esta línea de pensamiento, es necesario señalar que todo proceso de reforma en materia de financiamiento político, debería prestar atención a los siguientes objetivos generales:

- Garantizar una efectiva competencia electoral y promover la equidad política: es esencial equilibrar las condiciones de la competencia electoral, reduciendo las diferencias entre los partidos grandes y los pequeños.
- Incrementar la transparencia mediante el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas y de divulgación: es fundamental establecer mecanismos rigurosos de rendición de cuentas y divulgación de los ingresos y egresos de los partidos, tanto en periodos electorales como no electorales.

- Reducir la necesidad de dinero controlando los disparadores del gasto electoral: adoptar medidas tales como acortar la duración de las campañas, establecer topes a los gastos de los partidos, prohibir o restringir la publicidad política y otorgar financiación pública.
- Combatir frontalmente el tráfico de influencias, la corrupción política y el ingreso de dinero ilícito en las finanzas de los partidos: medida fundamental para restablecer la confianza de la ciudadanía en la política.
- Mejorar el uso de los fondos públicos, invirtiendo en el fortalecimiento de partidos democráticos: invertir en actividades de investigación, formación y capacitación, y en el fortalecimiento y la institucionalización de partidos y sistemas partidarios democráticos.
- Consolidar el Estado de Derecho y fortalecer la capacidad de hacer cumplir las normas: es fundamental contar con órganos de controles fuertes y autónomos, así como con un régimen de sanciones eficaz, que combine adecuadamente incentivos con castigos.

En suma, un sistema mixto, con divulgación plena y un órgano de control fuerte, respaldado por un régimen de sanciones eficaz son requisitos esenciales para el éxito de la reforma. El financiamiento público que se otorgue a los partidos debe guardar relación con los esfuerzos que estos hagan para conseguir sus propios recursos. Por su parte, el financiamiento privado debe ser adecuadamente regulado para evitar el tráfico de influencias. Para garantizar la transparencia del sistema es necesario que haya un régimen de presentación de informes periódicos, auditorías, acceso público a la contabilidad y publicidad. El control demanda una autoridad política y financieramente autónoma, y dotada de los poderes legales suficientes para supervisar, verificar, investigar y, de ser necesario, instruir procesos.

**Los procesos de reforma en materia de financiamiento político deben estar guiados por el objetivo básico de fomentar una competencia política abierta y libre, basada en condiciones de equidad y transparencia.**

**-Dr. Daniel Zovatto**

Asimismo, es fundamental generar una voluntad política genuina y firme a favor de reformas auténticas. Sumado a esto, es de capital importancia la presión pública permanente de la ciudadanía demandando una política limpia y transparente. También juegan un rol importante los medios de comunicación, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Debe darse, por parte de los dirigentes partidarios, un verdadero compromiso de respetar y cumplir las normas sobre financiamiento político, sin ello no será posible pasar de la retórica a las buenas prácticas.

## Conclusiones

El tema del financiamiento político no es sólo técnico sino fundamentalmente político, complejo, controvertido e irresuelto para el cual no existen panaceas ni fórmulas mágicas. Un buen sistema de financiamiento tiene que ir dirigido a garantizar una competencia política libre y equitativa, que contribuya a fortalecer la confianza pública en los partidos, la política y la democracia mediante el mejoramiento de la transparencia.

La consolidación de la democracia en América Latina enfrenta hoy el desafío de mejorar la calidad de la política, reconectarla con la ética y ponerla al servicio de los problemas reales de la gente. Pero el cumplimiento de estos objetivos sólo se logrará con partidos más fuertes, más democráticos, más institucionalizados y firmemente comprometidos con estos propósitos, y en todo ello, la cuestión del financiamiento político juega un papel fundamental.



## 2.2 Alternativas de Regulación

*Reflexiones de la Dra. Cynthia Barrow-Giles, Profesora de la Universidad de West Indies*

**A**l hablar sobre métodos alternativos para la regulación del financiamiento político en la región, la Dra. Cynthia Barrow-Giles, Profesora de la Universidad de West Indies, comenzó por señalar algunos aspectos importantes del contexto específico de los países del Caribe. En primer lugar, las elecciones son financiadas con fondos privados y se ha hecho evidente que este método de financiamiento tiende a favorecer a los partidos que tradicionalmente han tenido el control del Estado y también a aquellos que obtienen el respaldo de compañías de negocios locales y extranjeras. Este método de financiamiento hace que unos pocos individuos obtengan la mayor parte de los fondos por parte de compañías privadas que contribuyen de forma desproporcionada en la contienda política.<sup>39</sup>

Es precisamente por esta razón que en años recientes, el tema del financiamiento ha pasado a ocupar una posición importante en el debate público, y de hecho en casi todos los países se aboga por la implementación de una reforma para regular el financiamiento de los partidos políticos. Frente a esta situación, una opción viable sería optar por financiamiento público, pero en el contexto del Caribe la situación es mucho más compleja ya que, en general, hay muy poco respaldo a la opción del financiamiento público puro o mixto. La mayoría de los votantes desconfía de la capacidad regulatoria y judicial del estado para asegurar que haya un sistema de rendición de cuentas eficaz del financiamiento que se otorga a los partidos. Además, en general hay desconfianza hacia la transparencia del manejo que los partidos le darían a los fondos provenientes del Estado.<sup>40</sup>

Con el fin de profundizar en el tema de los sistemas regulatorios para el financiamiento político de la región, este trabajo se enfocará en presentar las características más resaltantes del financiamiento político en los países del Caribe y las opciones que se pueden considerar para la regulación de dicho financiamiento contrastándolas con el contexto más amplio de los demás países de la región.

### Características del Financiamiento Político en los Países del Caribe

A continuación se señalan algunos rasgos importantes del financiamiento político en los países del Caribe:

- La mayor parte de los fondos de las campañas y otras donaciones está destinada a los partidos políticos dominantes. Muchos partidos políticos en la región se forman en base a la composición étnica y siguen el sistema electoral del “first-past-the-post”<sup>41</sup> lo cual hace muy difícil que partidos menos tradicionales atraigan el apoyo electoral y obtengan financiamiento. Sin embargo, cabe señalar el ejemplo de Trinidad y Tobago, donde en 1986 una nueva coalición ganó las elecciones lo cual sugiere que si los nuevos partidos son capaces de conseguir el respaldo electoral, también pueden conseguir los fondos. En otros países de la región como Surinam y Guyana, el hecho de que las elecciones son por representación proporcional permite que los partidos pequeños puedan obtener un mayor financiamiento del que es posible obtener en los países que se rigen por el sistema electoral del “first-past-the-post”.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Steven Griner y Daniel Zovatto eds, *El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en las Américas*. (San José: Compañía ABC Ediciones Sur S. A, 2005), p. 161.

<sup>40</sup> Idem

<sup>41</sup> Traducción del término “first-past-the-post” que se refiere al sistema electoral en el que la persona que obtenga la mayoría de los votos en una elección gana sin necesidad de obtener la mayoría absoluta. Este sistema es usado en países como Canadá, India, los Estados Unidos, entre otros. Para más información ver: Iain McLean y Alistair McMillan, eds., *Diccionario Conciso de Política de Oxford* (Nueva York: Oxford University Press, 2003), p. 200-2001.

<sup>42</sup> Steven Griner y Daniel Zovatto eds, *El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en las Américas*. (San José: Compañía ABC Ediciones Sur S. A, 2005), p. 162.



- En general, en casi todos los países, el costo de las elecciones se ha incrementado significativamente, especialmente en los últimos diez años y las elecciones se han tornado cada vez más reñidas por lo que los métodos de campaña se están orientando cada vez más hacia el uso de tecnologías avanzadas. Esto ha resaltado la importancia política de los recursos financieros y los donantes con poder económico, y al mismo tiempo ha marginalizado a los partidos políticos con orientación hacia la reforma.<sup>43</sup>
- No existen techos para limitar el dinero que los partidos políticos pueden recaudar, ni límites para sus gastos y, con muy pocas excepciones, tampoco se exige que los donantes declaren las contribuciones que dan a los partidos políticos y estos a su vez tampoco tienen que declarar los fondos que reciben.<sup>44</sup>
- Los niveles de transparencia son muy bajos. De hecho, hasta ahora no se han registrado casos de candidatos a quienes se les acuse por cometer alguna infracción relacionada con el financiamiento que reciben, y tampoco se han registrado casos en los que se apliquen las sanciones por violación de las normas de financiamiento. En los países donde la ley lo exige, los candidatos, sus agentes o partidos, someten reportes de gastos que son publicados en los medios. Sin embargo, estos reportes reciben muy poca atención, ya que la mayoría de la gente considera que no reflejan la realidad del gasto electoral.<sup>45</sup>
- Las demandas por que se produzca una reforma en el sistema de financiamiento de los partidos políticos se escuchan en muchos países de la región, pero solo en época electoral, generalmente estos reclamos no se mantienen de forma sostenida y quedan olvidados una vez que pasan las elecciones.<sup>46</sup>

**Hay problemas en la región, y en particular en el Caribe con la distribución de los recursos provenientes del financiamiento a los partidos políticos y las campañas electorales.**

**- Dra. Cynthia Barrow - Giles**

la distribución de los mismos. Esta última etapa presenta un reto importante para la región ya que implica la existencia de mecanismos para asegurar que los recursos, en particular los provenientes del financiamiento público, se distribuyan de manera igualitaria. Hay problemas en la región, y en particular en el Caribe con la distribución de los recursos provenientes del financiamiento a los partidos políticos y las campañas electo-

rales, de hecho, en casi todos los países se presentan irregularidades en una, o más etapas del financiamiento y es por ello que generalmente se vincula el financiamiento político con la corrupción.

Hay muchos casos en los que se ha vinculado el financiamiento de los partidos a la corrupción, algunos de los casos más comunes se han dado cuando por ejemplo, en algún país los candidatos aceptan recursos que violan la legislación. En el contexto del Caribe, como se señaló previamente, hay una carencia importante de legislación en materia de regulación del financiamiento político; las pocas leyes que existen son muy laxas y esto facilita que sean frecuentemente violadas con impunidad.

Otro caso común en el que se vincula el financiamiento político a casos de corrupción ocurre cuando los partidos políticos aceptan fondos provenientes de actividades ilícitas para financiar sus campañas. Por ejemplo, el dinero proveniente del narcotráfico para el financiamiento de las campañas electorales constituye una preocupación central en todos los países de la región.

Además, en la mayoría de los países de la región hay preocupación por acusaciones que han tomado fuerza, incluso en elecciones recientes, sobre la utilización de fondos destinados para campañas electorales para la compra de votos y otros casos de corrupción. Este fue un tema que, de hecho, salió a relucir en las recientes elecciones en Barbados del 2008, donde hubo denuncias sobre incidentes de compra de votos.

## El Financiamiento Político y la Corrupción

Es importante resaltar que el financiamiento político tiene varias etapas. Dentro de estas etapas se encuentran: la asignación de la cantidad de los recursos, la identificación del origen o procedencia de los fondos, y

<sup>43</sup> Idem

<sup>44</sup> Steven Griner y Daniel Zovatto eds, *El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en las Américas*. (San José: Compañía ABC Ediciones Sur S. A, 2005), p. 161.

<sup>45</sup> Ibidem, p. 162.

<sup>46</sup> Ibidem, p.161.

El vacío legal que existe en muchos países donde no hay regulaciones, o estas son muy débiles, para controlar el financiamiento político, hace posible que ciertos grupos de poder proporcionen dinero a los partidos políticos y utilicen estas contribuciones para capturar la agenda política del estado. De hecho se han dado denuncias por el uso de los recursos provenientes del financiamiento público para el proselitismo, sobornos, chantajes, tráfico de influencias, etc. por parte de los partidos políticos.

Todos estos problemas vinculados a la malversación de los fondos provenientes del financiamiento político han generado un importante debate en la opinión pública sobre la necesidad de que existan más controles, y en caso de que se adopte un sistema regulatorio en los países de la región, aún haya una amplia discusión sobre las características que debería tener este sistema.

### **Financiamiento Público vs. Financiamiento Privado**

En toda la región existen tendencias dominantes en cuanto al régimen de financiamiento de los partidos políticos. En primer lugar, existe un sistema combinado de financiamiento que incluye fondos públicos<sup>47</sup> y pri-

vados, no sólo para los partidos, sino también para cubrir los gastos operativos de las campañas electorales. Sin embargo, en los países angloparlantes del Caribe el financiamiento público que se da a los partidos incluye, tanto los subsidios directos en forma de dinero o bonos, como los subsidios indirectos, tales como las excepciones fiscales, el acceso a los medios de comunicación del gobierno y la capacitación de los candidatos.

Existen además tres métodos a través de los cuales se calcula la distribución del financiamiento público: 1) en proporción a los votos obtenidos, 2) de distribución igualitaria; proporcional a los votos, y 3) en proporción a los votos y a la representación parlamentaria.

Como se señaló anteriormente hay problemas con el financiamiento privado, que continúa siendo el financiamiento más común en los países del Caribe. Pero también existe desconfianza sobre las ventajas que ofrecería un sistema de financiamiento público. En general, se puede decir que tanto el financiamiento público como el financiamiento privado ofrecen ventajas y desventajas. Para comprender mejor este debate a continuación se presenta un cuadro comparativo de estos dos sistemas:

**Tomando en cuenta las tendencias que se observan en casi todos los países de la región, es fundamental que un sistema regulatorio de financiamiento político garantice que se mantenga la autonomía de los partidos políticos, que se hagan cumplir las regulaciones relevantes. En el Caribe específicamente el tema del cumplimiento es clave.**

**- Dra. Cynthia Barrow - Giles**

---

<sup>47</sup> Hay tres métodos que se utilizan para distribuir el financiamiento público en la región: el método de financiamiento que se da a los partidos en proporción a los votos (utilizado en 53% de los países) el método de la distribución equitativa, proporcional a los votos (41% de los países) y el método proporcional a los votos emitidos y a la representación parlamentaria (71% de los países).

| Tipo de Financiamiento | Ventajas   | Desventajas  |
|------------------------|--|--|
| Financiamiento Público | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Evita o reduce la influencia de los grupos de interés privados.</li> <li>• Favorece la equidad entre los partidos políticos.</li> <li>• Fomenta un nivel más elevado de transparencia del financiamiento de la política.</li> <li>• Mantiene la viabilidad de los partidos políticos al proveer los fondos que estos necesitan para sus gastos operativos. De esta manera incluso los partidos que no obtienen financiamiento privado pueden continuar en la contienda política.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Al no tener que competir por los fondos, porque dichos fondos los proporciona el Estado, los partidos pueden perder su militancia política, lo cual puede llevar a disminuir los niveles de afiliación.</li> <li>• Se produce dependencia excesiva en el Estado, especialmente de naturaleza financiera.</li> <li>• Puede producir la alineación de los partidos que al no tener que competir por los fondos pueden crear alianzas estratégicas entre sí mismos originando que se produzca una convergencia de ideas lo cual constituye un peligro para la alternancia del poder produce la alineación de los partidos, lo cual puede constituir un peligro para la alternancia del poder.</li> </ul> |
| Tipo de Financiamiento | Ventajas   | Desventajas  |
| Financiamiento Privado | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promueve un mayor enfoque electoral.</li> <li>• Promueve la creación de redes de apoyo para intereses políticos.</li> <li>• Promueve el apoyo de diferentes sectores de la sociedad a los partidos políticos.</li> <li>• Reduce la dependencia de los partidos políticos en el Estado.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Penetración en el sistema por parte de grupos de interés con agendas propias que terminan capturando la agenda política del Estado.</li> <li>• No se conocen en realidad cuales son las intenciones-agendas de los donantes.</li> <li>• Se puede generar una situación de influencia desproporcionada de grupos particulares.</li> </ul>  |

### Prioridades de un Régimen Regulatorio del Financiamiento de los Partidos Políticos

Tomando en cuenta las tendencias que se observan en casi todos los países de la región, es fundamental que un sistema regulatorio de financiamiento político garantice que se mantenga la autonomía de los partidos, que se hagan cumplir las regulaciones relevantes. En el Caribe específicamente el tema del cumplimiento es clave. Además es indispensable que exista transparencia en cuanto al origen y uso de los recursos financieros destinados a los partidos políticos y a las campañas electorales, y que se tomen todas las medidas para promover una competencia electoral justa y equilibrada que promueva la igualdad política. Por último, es fundamental que se limite la influencia del dinero particular, es decir, los fondos privados en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales.

### Desafíos y Buenas Prácticas para el Financiamiento Político en el Caribe:

En un régimen democrático efectivo, tiene que haber, en primer lugar, constitucionalidad en los partidos; hay países donde no siempre existió esta constitucionalidad.<sup>48</sup> Es igualmente importante que haya acceso al financiamiento público directo y/o indirecto<sup>49</sup>, y este

tiene que poder ajustarse a la economía de cada país. También tiene que haber acceso a los medios de comunicación estableciéndose claras limitaciones para las contribuciones de carácter privado; deben existir techos que delimiten el monto que los partidos pueden obtener a través de este tipo de financiamiento.

<sup>48</sup> Según el Dr. Daniel Zovatto, hubo una etapa de “indiferencia” hacia los partidos políticos “durante la cual se dictaron leyes para regular las elecciones en distintos niveles, pero sin haber hecho ninguna referencia a los partidos políticos. Ciertamente, éstos existen, tienen vida y actividad desde el siglo XIX en varios países, pero su presencia en términos jurídicos es desdeñada. Este comportamiento se observa con claridad en Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay y Uruguay, entre otros. En Nicaragua, por ejemplo, ni las constituciones de 1838 y 1858, ni las normas ordinarias que en esos momentos históricos regulaban los asuntos electorales, contenían la menor referencia a los partidos políticos.” En: Zovatto, Daniel. “Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina Lectura Regional Comparada”. *Reforma de los partidos políticos en Chile*, 2008, p.164.

<sup>49</sup> El financiamiento público directo se refiere a una asignación monetaria, usualmente a través de transferencias bancarias. El financiamiento público indirecto se refiere a los recursos con valor monetario que el gobierno provee a los partidos y candidatos. Enciclopedia de la Red de Conocimientos Electorales ACE, “Financiamiento Público Directo e Indirecto”, (<http://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pca/pca02/pca02a>).

Además es muy importante que se ponga en práctica un sistema efectivo de rendición de cuentas a través del cual los partidos tengan la obligación de facilitar información sobre su financiamiento de manera oportuna. Todo esto debe estar acompañado de un sistema efectivo de sanciones que puedan aplicarse en los casos en los que se incumplan las reglas establecidas y es fundamental que se cuente con dependencias supervisoras independientes que vigilen el cumplimiento de las normas establecidas.

En el contexto específico de los países del Caribe, existen retos particulares para el establecimiento de un marco regulador del financiamiento político en la región. Algunos de los más importantes son: los subsidios limitados que reciben ciertos partidos políticos en algunos países, el acceso equitativo a los medios de comunicación del Estado, los subsidios a los parlamentarios en países como Santa Lucía y Barbados, y los subsidios públicos directos que están en efecto en países como Barbados.

Además de los desafíos mencionados previamente, hay otros desafíos que pueden anticiparse frente al planteamiento de establecer un sistema regulatorio en los países del Caribe:

- La mayoría de los países se caracterizan por tener poblaciones muy pequeñas que van desde 2.5 millones de habitantes en Jamaica, hasta 50,000 habitantes en St. Kitts-Nevis;
- En muchos países hay resistencia a que se publique el nombre de los donantes que contribuyen en las campañas o dan fondos a los partidos y esto ocurre porque hay temor a que se tomen represalias contra ciertos grupos que ofrecen donaciones;
- Existen bajos niveles de afiliación a los partidos políticos en la mayoría de los países;
- Los países se caracterizan por tener productos internos brutos (PIBs) económicos y financieros muy pequeños, lo cual supone claras limitaciones para que exista un financiamiento público adecuado;
- Hay muchas barreras para el financiamiento público en la mayoría de los países;
- En prácticamente todos los países de la región es necesario hacer modificaciones constitucionales;
- La opinión pública en la región se caracteriza por ser poco crítica ante la malversación/procedencia ilícita de los fondos destinados al financiamiento político;
- Se ha observado en la región una falta de voluntad política en la implementación de reglas más estrictas para el financiamiento

político así como mecanismos de control que puedan garantizar la transparencia de los fondos que se invierten en el financiamiento de los partidos y las campañas electorales.

## Conclusiones

En el Caribe, los esfuerzos por regular el financiamiento parecen efímeros. Un escándalo de financiamiento puede ser una causa notoria para que un partido de oposición insista en la necesidad de implementar regulaciones más estrictas, pero generalmente esto cambia si dicho partido llega al poder, pues hasta allí llegan los intentos por cambiar las reglas del juego. Lo que sucede generalmente es que los partidos abogan por reformas mientras está el fervor de la época de campaña electoral, pero una vez que esta culmina, se acaban también las peticiones que aclaman reformas en el sistema de financiamiento político.<sup>50</sup>

En países donde la legislación sí pone límites al gasto electoral, estos límites generalmente no reflejan la realidad de los gastos que se ven implicados en una campaña electoral actualmente. Por ejemplo, se ha observado que las legislaciones de Guyana, Trinidad y Jamaica - los únicos países que han intentado limitar los gastos de campaña-- no tienen en cuenta el aumento de los costos de las campañas ni la devaluación de la moneda. Asimismo, las sanciones establecidas para condenar la violación de las normas que rigen el financiamiento electoral son muy leves, y esto hace que sea para ciertos candidatos incluso más “rentable” violar las leyes que respetarlas. Además, la regulación del financiamiento político se complica por la ausencia de una definición jurídica de los partidos. Las constituciones de los países del Caribe no definen a los partidos políticos y por ende hay muy poca legislación que sea aplicable a estos. De hecho, muy pocos países en la región tienen leyes que regulan o limitan el financiamiento de los partidos ya sea por parte del sector público o privado (Suriname es la excepción.)<sup>51</sup>

Esta situación de vacío legal ha hecho que se despierte un debate en toda la región sobre la necesidad de implementar regulaciones. De hecho, en varios países se han formado Comisiones de Reforma para discutir el tema de la implementación de un sistema regulatorio y los elementos que debería tener este sistema para

---

<sup>50</sup> Steven Griner y Daniel Zovatto eds, El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campañas Electorales en las Américas. (San José: Compañía ABC Ediciones Sur S. A, 2005), p 228.

<sup>51</sup> Idem, p. 229.

lograr sus objetivos. En países como Belice, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago las comisiones de reforma están integradas por miembros fuera de los partidos políticos para abogar porque se incluya una definición jurídica de los partidos y se establezcan más requisitos que los obliguen a publicar todo lo relacionado con los fondos que reciben y otros aspectos del manejo de los mismos.<sup>52</sup>

También se han dado avances importantes para la implementación de un sistema regulatorio efectivo en países como Jamaica, donde en el año 2006 tuvo lugar una reunión entre autoridades electorales, partidos políticos, y miembros de la sociedad civil, para establecer una serie de lineamientos para regular el financiamiento político en ese país. A partir de esta reunión se acordaron las siguientes consideraciones para ser incluidas en una reforma: 1) todos los partidos políticos deben registrarse de manera regulada y deben presentar declaraciones de gastos, 2) el período que tienen los partidos para presentar informes se extendió para incluir a cualquier candidato que haya indicado su intención de postularse 3) aquellos partidos políticos que no se registren, no podrán inscribir a sus candidatos ni usar un símbolo común a otro partido político, 4) se establecerá un límite para el financiamiento y los aportes económicos que pueden recibir los partidos políticos, y se establece que el apoyo financiero no incluiría el financiamiento de las campañas electorales, 3) el financiamiento que reciban los partidos será solamente para cubrir sus gastos administrativos.

Además de estas consideraciones, en la actualidad los partidos políticos y la Comisión Electoral de Jamaica están debatiendo si deberían establecerse límites para las contribuciones de donantes particulares, si deben permitir que los candidatos usen sus propios fondos y de permitírseles, cuál debería ser el límite para dichos fondos. Otro tema que está sobre la mesa de discusión es la posibilidad de introducir una norma que obligue a los partidos a publicar el total de las donaciones que reciben. Todas estas consideraciones están siendo analizadas por la Comisión Electoral de Jamaica, e incluso se están tomando como referencia ejemplos de regulaciones que ya han sido implementadas en países como Alemania y Canadá y que han demostrado ser efectivas para el adecuado manejo de las campañas electorales y en base a estos modelos, se elabora un Proyecto de Ley, que tendrá que ser aprobado por el Parlamento, a partir de la cual se establecerá un régimen regulatorio del financiamiento político en el país.<sup>53</sup>

Otros avances importantes han tenido lugar en países como Antigua y Barbuda donde se ha instaurado un nuevo régimen de regulación que contempla, entre otras cosas, que los partidos hagan del conoci-

to público todo lo relacionado a las contribuciones que reciben que excedan un monto determinado (EC \$25,000.00<sup>54</sup>). También hay prohibiciones para las contribuciones anónimas que excedan EC \$5,000.00 y se han establecido sanciones por incumplimiento, incluyendo penalidades de EC \$2,000.00 diarios. Este sistema incluye también la realización de auditorías autorizadas por la Comisión Electoral. A través de estas auditorías, que ya han comenzado a efectuarse, se han podido detectar casos de desacato de las normas que ahora pueden ser castigadas porque el nuevo régimen establece sanciones diarias por violación a las normas establecidas.

Finalmente, cabe retomar una frase que sirve para reflejar la realidad del financiamiento político en el Caribe: 'si puede pagar, puede jugar'<sup>55</sup> ya que por la falta de regulación en el sistema de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, los candidatos que obtienen grandes aportes económicos entran a la contienda política en una situación de ventaja. Aunque se debe admitir que es necesario continuar fortaleciendo los esfuerzos para cambiar esta realidad, también tiene que hacerse un reconocimiento a los avances que están teniendo lugar en varios países de la región en este sentido. Los avances que se han dado en varios países hacia la implementación de medidas de regulación del financiamiento político demuestran que al menos hoy en día existe una preocupación por revertir las tendencias negativas en los sistemas de financiamiento político en la región con el fin de garantizar que los procesos electorales sean cada vez más transparentes y que todos los candidatos entren en la contienda política en igualdad de condiciones. Entonces se puede decir que hay retos importantes que aún enfrentan los países de la región, pero también hay logros que vislumbran un futuro más optimista.

---

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, El Fortalecimiento de la Confianza Ciudadana en los Procesos Electorales: la Función de las Autoridades Electorales en el Financiamiento Político y la Participación Electoral, Washington D. C: Lito Estilo Impresores, S.A de C.V., 2008), p.46-47.

<sup>54</sup> Abreviación del Dólar del Caribe Oriental.

<sup>55</sup> Steven Griner y Daniel Zovatto eds, El Financiamiento de los Partidos Políticos y las Campanas Electorales en las Américas. (San José: Compañía ABC Ediciones Sur S. A, 2005), p 229.



## 2.3 Acceso a los Medios de Comunicación en Campañas Electorales:

### El Rol de los Medios de Comunicación en el Fortalecimiento de la Democracia

La información que se presenta a continuación proviene del ensayo titulado: “Acceso a los Medios de Comunicación en Campañas Electorales”, elaborado por el Dr. Alejandro Tullio, Director Nacional Electoral del Ministerio del Interior de Argentina para la Primera Jornada Interamericana Electoral.

#### Introducción

En las últimas dos décadas, a partir de los procesos de redemocratización en los países de América Latina Continental, los medios de comunicación han pasado de ser los entes que transmiten la actividad política, para convertirse en el escenario mismo de la actividad política. Ahora no son sólo relatores, sino árbitros de la contienda electoral, y en algunos casos paradigmáticos, han llegado a ser sus protagonistas. En muchos países de la región existen condicionamientos para limitar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación: los impuestos desde un Estado que restringe o dificulta la libertad de expresión, y las limitaciones que ponen los propios medios cuando filtran o direccionan el sentido de la información política. El primer problema encuentra remedio en una legislación adecuada que contemple el acceso regular de los actores políticos a los medios de comunicación y órganos electorales que garanticen su cumplimiento; respecto a la conducta de los medios, la misma no puede ser objeto de regulación estatal sino más bien debe resolverse dentro de la tensión entre libertad de prensa, libertad de expresión y libertad/derecho a la información.

Parte esencial del Estado Constitucional Democrático de Derecho es que existe la posibilidad de efectuar críticas sin cortapisas sobre la gestión pública. Asimismo, es derecho de los ciudadanos estar informados sobre todos los aspectos de la vida pública y

**El libre debate público es consustancial a la democracia y es estímulo para la ciudadanía y para los órganos políticos.**

- Dr. Alejandro Tullio

de quienes pretenden acceder a cargos de representación y gestión gubernamental. El libre debate público es consustancial a la democracia y es estímulo para la ciudadanía y para los órganos políticos. Ese derecho incluye a todos los ciudadanos y, por supuesto, tanto a los políticos como a los profesionales de la información.

Cuando un político se expresa, lo hace desde su ideología, su plataforma política y su trayectoria; es importante que cuando los medios o los periodistas editorializan se sepa desde donde y en nombre de qué intereses lo hacen.

Es importante destacar entonces que el desafío respecto a la relación entre los medios y la política es bidireccional: se debe garantizar el acceso justo a los medios para los contendientes en la disputa electoral, pero al mismo tiempo se debe impedir la manipulación elec-

#### Conceptos Clave:

**Libertad de Expresión:** Cuando se habla de acceso a los medios de comunicación, se refiere a la libertad de expresión en un contexto determinado, el de la campaña electoral y la posibilidad de los partidos políticos y candidatos de difundir sus propuestas y confrontar a sus oponentes. En ese preciso contexto, se entiende que la materia sea objeto de regulaciones cuya finalidad debe ser ordenadora y garantista, más no restrictiva.

**Libertad de Información/Derecho a la Información:** Derecho de los partidos políticos y candidatos de que sus ideas y actividades se difundan objetivamente y de la ciudadanía a conocer las propuestas y actividades de los candidatos.

**Equidad en el Acceso:** Dimensión sustancial del juego electoral; no debe confundirse equidad con igualdad. La primera tiene que ver con el acceso en condiciones justas a los medios de comunicación (ausencia de diferencias subjetivas entre los contendientes que estén en iguales condiciones). No excluye la posibilidad de diferencias objetivas en dicho acceso.

- Dr. Alejandro Tullio

toral por parte de los medios. Todo esto, sin restringir ni siquiera mínimamente la libertad de expresión pero dando algunos pasos en pos de la libertad de información y esto constituye un desafío importante que se tiene que enfrentar.

### **Modelos de Regulación en Relación a los Medios y las Campañas Electorales**

En América Latina los países han optado por diferentes modelos para regular el acceso a los medios de comunicación en época electoral. Los modelos más comunes en la región son: el de contratación de publicidad política en campaña, las franjas electorales, y las encuestas y sondeos de opinión.

#### *Contratación de Publicidad Política en Campaña*

El acceso equitativo puede ser garantizado por medio de la ausencia de restricciones para emitir piezas de campaña política durante un determinado período, por la restricción general y absoluta, o por medio de la concesión de espacios, denominados franjas, a los contendientes de modo gratuito. Dos países en la región, Brasil y México, han optado por prohibir la propaganda pagada en televisión y radio, limitando las emisiones de los partidos a las franjas oficiales. Chile y Ecuador prohíben también la contratación en televisión y en el resto de los países existen distintas restricciones.

En los países donde hay libertad para contratar pautas publicitarias, hay restricciones vinculadas al período de emisión, limitando su autorización a la duración de la campaña (Argentina, Honduras, Paraguay; Uruguay, Chile en Radio); limitaciones de tiempos de transmisión diarios o semanales (Bolivia y Perú) o límites indirectos como la inversión publicitaria (Argentina).

#### *Franjas Electorales*

Las franjas son espacios de emisión de mensajes de campaña gratuitos. Hay diferentes modelos de distribución de estas franjas: los que tienden a la igualdad de resultado, mediante la asignación a todos los contendientes del mismo tiempo de pauta; los que discriminan positivamente a los partidos con menor peso institucional, compensando su falta de acceso durante el período no electoral con mayor tiempo en época de campaña; y los sistemas que consideran que la equidad está ligada al grado de respaldo electoral de cada partido en elecciones anteriores, por lo que el tiempo en televisión debe ser proporcional al porcentaje de votación obtenido

por cada partido.

Los distintos países, de acuerdo a sus contextos legales y a sus posibilidades también distinguen en que medios se emiten las franjas. Algunos los limitan a las emisoras públicas (Guatemala, Panamá, Uruguay, Venezuela); otros a todo el espectro de la comunicación radiotelevisiva, asignando espacios en emisoras públicas y privadas (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, República Dominicana).

Volviendo a los modelos de asignación de la pauta, se ha descartado la discriminación positiva y hay varios países a favor de asignación igualitaria (Bolivia, Chile para campaña Presidencial, República Dominicana, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela). En lo que corresponde al esquema de proporcionalidad pura, sólo lo establece Chile para la elección legislativa. El resto de los países establecen fórmulas mixtas que combinan una porción igualitaria y otra proporcional al desempeño electoral inmediato anterior (Argentina 50%, Brasil 30%/70%, Colombia 70%/30%, México 30%/70%, Perú 50%).

#### *Encuestas, Sondeos y Opinión Editorial*

Otra manifestación de las campañas, ya sea por la posibilidad de orientar el voto o de reflejar esta orientación, está dada por el control que los regímenes electorales imponen sobre aspectos sustanciales como la difusión de encuestas de tendencias de voto, sondeos de boca de urna o sobre las opiniones editoriales de los programas y medios gráficos.

En general las legislaciones restringen la publicación – no la realización– de encuestas, sondeos y proyecciones en el período inmediato anterior al día de la elección y hasta el cierre de los comicios o algunas horas después, u obligan a la publicación o depósito de una ficha técnica o la inscripción en un registro especial para poder difundir este tipo de información.

En general los países restringen la difusión de resultados privados basados en cálculos de boca de urna hasta un período posterior a la publicación de los primeros resultados oficiales.

En Argentina no se permite la publicación de encuestas 48 horas antes de la elección, en Bolivia 72 horas, Brasil no establece límite de tiempo pero exige la publicación de la ficha técnica, Chile 3 días, Colombia el mismo día electoral y exige la publicación de la ficha técnica, Costa Rica 2 días, El Salvador 15 días, Perú 7 días, Honduras 36 horas, Panamá 10 días y las empresas se deben registrar en la autoridad electoral, Paraguay 15 días y publicación de ficha técnica.

- Dr. Alejandro Tullio

## Garantías

En algunos países donde se permite la contratación privada de espacios publicitarios las normas prohíben el cobro de valores diferenciados por los mensajes de campaña y tienden a asegurar los horarios para distintas audiencias. Países como Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, tienen normas que obligan a cobrar una tarifa igualitaria a las fuerzas políticas y no superior a la media del mercado del período anterior; Perú establece tarifas preferentes y Colombia obliga a las empresas a cobrar la mitad de la tarifa comercial promedio de un período anterior.

En relación a los contenidos editoriales, su regulación es riesgosa, pero en países como Perú se prohíbe la discriminación política en la asignación privada de espacios, en Brasil se limita expresamente la publicidad indirecta y en Colombia se exige pluralismo, equilibrio e imparcialidad. En otros países, como los Estados Unidos de América, es costumbre que los medios expresen sus preferencias electorales para que el público conozca su orientación.

### Dificultades para la Aplicación de un Marco Regulatorio

En los aspectos de control sobre el acceso a los medios de comunicación durante las campañas electorales, el mayor problema radica en la necesidad de extender el control no sólo a los partidos sino también a los medios. Para este fin, se debe desplegar una infraestructura cuyo formato principal es el monitoreo de los medios, es decir de tiempos, formas y contenidos y su contraste con los informes financieros de los partidos y los correspondientes a los medios.

El monitoreo de los medios de comunicación es siempre es objeto de polémicas, por su alcance, por quien lo gestiona o por su calidad, pero resulta la única herramienta de control que no supone censura previa. La ley debe señalar a los medios como agentes de información en el proceso de control.

Otro aspecto complicado es la restricción de la publicidad del gobierno. Generalmente, los gobiernos se

ampan en su deber de informar sobre su actividad para desarrollar campañas en los medios de comunicación. Si bien es cierto que existen regulaciones para prohibir o restringir estas campañas en los períodos electorales, el éxito en la aplicación de estas medidas es muchas veces cuestionable.

### Desafíos para la Equidad en Acceso a los Medios de Comunicación

Más allá de los contextos normativos específicos, los desafíos en materia de equidad en el acceso a los medios de comunicación tienen que ver con la posibilidad de establecer reglas de juego previsible para asegurar un debate amplio sobre los temas de interés político. A continuación se señalan aspectos clave del debate sobre la equidad en el acceso a los medios:

**El monitoreo de los medios de comunicación es siempre objeto de polémicas, por su alcance, por quien lo gestiona o por su calidad, pero resulta la única herramienta de control que no supone censura previa.**

- Dr. Alejandro Tullio

- *Equidad y transparencia en la cobertura:* La función de informar sobre las campañas electorales, las plataformas y las cualidades personales de los candidatos no debe tener limitaciones, pero los medios podrían auto-regularse para que las mismas tengan, al menos en cada medio, el mismo formato y alguna equidad respecto al tiempo de cobertura sobre las campañas, asegurando en todo momento el derecho a réplica, no por alusiones entre candidatos, sino por información emitida por el respectivo medio informativo.

**En las elecciones se juega el poder, poder que la gente transmite a sus representantes en los comicios, pero que se legitima durante el ejercicio. La campaña debe reflejar el gobierno que se quiere hacer, para que la legitimación electoral coincida con la posterior legitimación de gestión.**

- Dr. Alejandro Tullio

- *Develar los intereses corporativos:* algunos medios no se conforman con imponer una agenda de debate, e influir, sino que pretenden convertirse en actores directos de la elección mediante la imposición de la presencia u ocultamiento desigual de candidatos y sus adherentes o detractores. Sincerar las opiniones editoriales y evitar la información sesgada sólo puede corregirse desde el interior de los medios de comunicación. El Estado no debe tentarse con regular y controlar contenidos porque se corre el riesgo de afectar un valor constitutivo de la democracia como es la libertad de expresión, pero el ejercicio de esta libertad no debe eludir el derecho del consumidor por conocer que consume.

- *Limitar la publicidad oficialista:* Es muy importante que se limite la publicidad del Es-



tado en los medios de comunicación. Una forma alternativa de lograr esto sería a través del establecimiento de límites de tiempo para la emisión de propaganda, previo al periodo electoral. También se deben establecer límites de inversión publicitaria en los presupuestos públicos para años electorales.

### **Conclusión**

En las elecciones se juega el poder, poder que la gente transmite a sus representantes en los comicios pero que

se legitima durante el ejercicio. La campaña debe reflejar el gobierno que se quiere hacer, para que la legitimación electoral coincida con la posterior legitimación de gestión. Es necesario que las prácticas, las normas y las autoridades electorales garanticen el debate de todas las ideas. En definitiva, la democracia se fortalece cuando el pueblo puede optar en base a las diferencias entre candidatos expresadas en el mensaje de campaña. El periodo de campaña es precisamente el tiempo del debate libre y plural, y toda medida o conducta, pública o privada, partidaria o corporativa, que lo restrinja conspira contra la calidad de la democracia.



# La Experiencia de ARGENTINA:

## Descripción del Sistema de Regulación del Acceso a los Medios de Comunicación en Época Electoral<sup>56</sup>

**E**n Argentina, en el Artículo 64 del Código Electoral Nacional se define a la campaña electoral como el “conjunto de actividades realizadas con el propósito de promover o desalentar expresamente la captación del sufragio a favor, o en contra, de candidatos oficializados a cargos públicos electivos nacionales.” Asimismo, en la ley se fijan plazos para la campaña general y otros para la campaña por los medios de comunicación, y se prohíbe la publicidad electoral antes del periodo de campaña.

La legislación establece que la campaña destinada a la elección de cargos legislativos puede comenzar sesenta días antes de la fecha de la elección, mientras que la campaña presidencial puede iniciarse noventa días previos a la fecha de los comicios. Sin embargo, hasta treinta y dos días antes de la elección, no puede haber publicidad en medios televisivos, radiales o impresos.

El Código Electoral establece además que durante la campaña, la publicidad oficial no podrá inducir en forma directa (expresa) a la captación del voto, y durante los últimos siete días previos a la elección está prohibida “la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo, y, en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales.”

La ley sólo limita en el tiempo la publicidad radiotelevisiva y en medios impresos, pero, existe un control

**En Argentina, el Código Electoral Nacional define a la campaña como el “conjunto de actividades realizadas con el propósito de promover o desalentar expresamente la captación del sufragio a favor, o en contra, de candidatos oficializados a cargos públicos electivos nacionales.”**

- Dr. Alejandro Tullio

qualitativo y cuantitativo sobre los gastos de los partidos en las campañas. Por ejemplo, se fijan topes de gasto, lo que hace que indirectamente se limite la financiación dirigida a la emisión de mensajes pagados en radio, televisión y medios impresos.

Respecto a las franjas electorales, la ley otorga acceso gratuito a los medios de comunicación audiovisual fijando un piso para el aporte estatal en espacios en medios de comunicación a distribuir en todo

el territorio y todas las emisoras. En años de elección presidencial se otorgan 600 horas en televisión y 800 horas de radio. En los años de elecciones legislativas se conceden 500 y 600 horas respectivamente.

La distribución de los espacios entre los partidos se hace de la siguiente manera: un 50% de estos espacios se distribuye en forma igualitaria entre las listas de competidores y el tiempo restante se reparte de forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección legislativa entre aquellos partidos que hubieren superado en número de votos el 1% del padrón electoral.

Finalmente, es importante aclarar que en Argentina todo lo relacionado con el control del acceso a los medios de comunicación en época electoral corresponde a la rama de la Justicia Nacional Electoral.

<sup>56</sup> La información para este Estudio de Caso ha sido extraída del ensayo titulado “Acceso a los Medios de Comunicación en Campañas Electorales”, elaborado por el Dr. Alejandro Tullio, Director Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la República Argentina para la Primera Jornada Interamericana Electoral.





# La Experiencia de MÉXICO:

## *Fiscalización y Control de los Recursos de los Partidos Políticos*<sup>57</sup>

**A**l hablar sobre el contexto mexicano, el Sr. Virgilio Andrade Martínez, Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral de México, explicó que la fiscalización y control de los recursos en un sistema democrático tiene dos objetivos principales. En primer lugar, garantizar la transparencia del proceso electoral a través de la realización de elecciones limpias que generen confianza en los electores y en segundo lugar, lograr que haya equidad en el proceso electoral para evitar la influencia del dinero o poderes diversos en los partidos y en la competencia electoral.

Es importante destacar que cuando se considera la implementación de un sistema regulatorio del financiamiento político es fundamental que se tomen en cuenta las características de cada país, con el fin de asegurar que el modelo que se ponga en práctica atienda efectivamente los problemas específicos según el contexto.

En este estudio de caso se explica cómo ha sido el desarrollo del sistema regulatorio del financiamiento en el contexto específico de México.

### Principales Elementos de un Sistema Regulatorio

Un sistema efectivo de control y fiscalización del financiamiento debe regular los siguientes elementos:

- El origen y el monto del financiamiento y otras prerrogativas; se debe regular el finan-

ciamiento tanto público como privado, tomando en cuenta que existen diferentes modalidades de financiamiento y este se da no solo a través de contribuciones monetarias sino también a través de subsidios como por ejemplo, tiempo gratuito en los medios de comunicación y facilitación de bienes o servicios para las campañas electorales.

- El monto y el destino de los gastos; se debe regular el monto o cantidad de recursos que los partidos pueden recibir y se debe garantizar que el monto de las donaciones no exceda los límites establecidos.
- Las obligaciones de los partidos políticos; es fundamental que los partidos políticos proporcionen información detallada sobre el manejo de sus recursos mediante informes periódicos. Además, deben existir sanciones, ya sea de carácter administrativo o penal, que se puedan aplicar cuando los partidos no se adhieren a las normas. Esto es clave para evitar, entre otros problemas, los incidentes de compra de votos, sobornos y otros incidentes de corrupción que se han registrado en varios países de la región.

**Es importante destacar que cuando se considera la implementación de un sistema regulatorio del financiamiento político es fundamental que se tomen en cuenta las características de cada país, con el fin de asegurar que el modelo que se ponga en práctica atienda efectivamente los problemas específicos del contexto.**

**- Consejero Virgilio Andrade**

<sup>57</sup> Estudio de Caso presentado por Sr. Virgilio Andrade Martínez, Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral de México.

- La existencia de autoridades en materia de fiscalización; deben existir instituciones especializadas para monitorear el manejo de los recursos destinados al financiamiento político. Estas instituciones deben estar facultadas para revisar los informes de los partidos e investigar la veracidad de los mismos, con el fin de que se pueda actuar oportunamente si se detectan irregularidades.

### **Evolución del Sistema Mexicano de Fiscalización**

En México, la evolución de las reglas de fiscalización ha estado fuertemente influenciada por la evolución del sistema de partidos políticos. Esta evolución comenzó en la época de los años 70, cuando se establecieron las primeras reglas de fiscalización bajo un régimen de partidos prácticamente únicos. Entre 1993 y 1996 se pasó a un sistema más competitivo en el que los partidos de oposición tuvieron un mayor apoyo y a pesar de esto, continuó ganando las elecciones el mismo partido dominante. Sin embargo, a partir de entonces se produjo una importante evolución en el régimen de fiscalización. Entre 1996 y 2007 comenzó un periodo de alternancia entre los partidos políticos; los partidos de opción comenzaron a ganar mayorías en el congreso y en el 2000 obtuvieron por fin la mayoría absoluta y, por primera vez, un candidato de oposición ascendió al cargo de Presidente de la República.

Cada una de estas etapas representó, y continúa representando, la evolución del proceso de fiscalización. Por lo que se puede decir que el sistema de partidos en México ha jugado un papel muy importante en el establecimiento de un modelo de fiscalización.

#### **Etapas de Partido Hegemónico: 1977-1993**

La primera evolución hacia un sistema de fiscalización del financiamiento político tuvo lugar en la etapa de 1977 a 1993, cuando a pesar de que había un sólo partido ocupando todas las posiciones, se entregaron recursos de financiamiento público a todos los partidos políticos. De hecho, se otorgó tiempo gratuito en televisión (15 minutos al mes) a todos los partidos por igual. Esto significó un avance importante al incentivar la pluralidad del sistema de partidos, dando a los ciudadanos por primera vez, la oportunidad de conocer, en un mismo plano, al conjunto de partidos políticos que ocupaban el escenario nacional.

#### **Etapas de Partido Dominante: 1993-1996**

De 1993 a 1996 el panorama electoral de México se caracterizó por la prevalencia del partido dominante en el escenario nacional. Sin embargo, progresivamente

la competencia entre los partidos fue adquiriendo mayor fuerza, y de hecho se decidió cambiar el régimen de financiamiento para hacer más transparente y confiable el proceso electoral. En esta época, se mantuvo el financiamiento público utilizando criterios de distribución en función del número de votos y de escaños obtenidos por cada partido. De la misma manera, se aumentaron los tiempos gratuitos en radio y televisión para conceder *promos* televisivos a los partidos en época de campaña. A partir de 1993, se introdujeron regulaciones para el financiamiento privado y se prohibieron las contribuciones de grupos determinados a los partidos y las campañas políticas. Entre estos grupos se encontraban: el gobierno, las empresas, las iglesias, personas extranjeras, y los aportes anónimos.

A partir de entonces, se fijaron además techos de gasto para las campañas políticas y se crearon las autoridades encargadas de la fiscalización del manejo de los recursos por parte de los partidos. Fue entonces cuando se creó el Instituto Federal Electoral, como autoridad autónoma del gobierno encargado de la supervisión de todo lo relacionado con el proceso electoral. En esta época también se establecieron procedimientos para que los partidos políticos presenten informes periódicos<sup>58</sup> sobre el manejo de sus recursos. Estos procedimientos contemplan la posibilidad de que los partidos puedan corregir errores u omisiones. Otra institución importante que se fundó en esta época es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para ser el ente encargado de la revisión en caso de apelación por parte del IFE.

#### **Etapas de Alternancia Política: 1996-2007**

En 1996, se aumentó el financiamiento público de forma sustancial considerando que un financiamiento fuerte por parte del Estado permitiría impulsar de forma definitiva la competencia electoral al fortalecer a los partidos políticos de oposición. Al mismo tiempo, se redujo el financiamiento privado, estableciendo que este nunca podría ser mayor que el financiamiento público y se fijaron límites más rígidos a los aportes privados limitándolos a cien mil dólares al año por persona o agrupación y se establecieron nuevos requisitos sobre las obligaciones de los partidos sobre sus ingresos, gastos e informes. A partir de entonces, los aportes monetarios a los partidos sólo pueden ser otorgados

<sup>58</sup> La obligación de presentar informes anuales y de campaña se ve reflejada en los siguientes números: 1 informe anual por partido, 300 informes de diputados y 32 informes de senadores, 1 informe de presidente, y además se puso en vigencia un régimen de sanciones en caso de que se presenten irregularidades.

a través de cheques y todas las donaciones tienen que ser depositadas directamente en cuentas bancarias para que quede un registro de las mismas. Los aportes en especie tienen que hacerse mediante contratos e identificación de bienes, todos los donantes tienen que quedar identificados, y los candidatos deben llevar un minucioso récord de todos los gastos con sus respectivos soportes. Además, en este periodo, se otorgaron facultades más amplias a la autoridad electoral, IFE, principalmente en el área de auditoría, investigación y atención de denuncias por irregularidades, y monitoreo de radio y televisión comercial, anuncios en prensa y publicidad exterior.

El cambio más significativo que tuvo lugar en este periodo fue el ordenamiento del sistema de financiamiento político incluyendo nuevas reglas para lograr progresivamente la disminución del financiamiento privado con una inclinación hacia la prevalencia del financiamiento público con el fin de garantizar una plataforma más equilibrada para la competencia electoral.

### **Etapa de la Plena Competencia: 2007-2008**

En esta época se han dado cambios importantes en el régimen de regulación del financiamiento político en México. Primero, se ha dado una reducción del financiamiento público y entraron en vigencia límites adicionales para el financiamiento privado; específicamente se limitaron las modalidades de este tipo de financiamiento.

En el área de fiscalización y control también se dieron avances importantes con la creación de una unidad de fiscalización dentro del IFE con facultades de auditoría, investigación y resolución de denuncias por irregularidades en el manejo de ingresos y gastos por parte de los partidos. También se estableció que los partidos deben entregar informes trimestrales en la época de pre-campaña, y durante la época oficial de campaña también deben entregar informes detallados siguiendo reglas específicas que se establecieron sobre la presentación de dichos informes; entraron en vigencia 200 reglas para la presentación de informes con el fin de lograr una mayor transparencia en el manejo de los recursos destinados al financiamiento político. Además de esto, se eliminó el secreto bancario, fiduciario y fiscal para que se pueda tener toda la información referente al manejo de los recursos por parte de los partidos.

Finalmente, en lo que respecta a las campañas y los medios de comunicación social también se dieron pasos importantes hacia una mayor equidad en la competencia electoral al prohibir a los partidos políticos la compra de tiempo comercial en radio y televisión estableciendo la dotación de promocionales gratuitos en estos espacios para todos los partidos por igual (se dotarán entre 22 y 23 millones de spots en campañas en el 2009). También se redujeron las campañas al establecerse nuevos límites de gasto para las mismas.

**En la evolución del sistema de financiamiento político en México se han dado importantes avances. Quizá uno de los avances más importantes ha sido la creación de un marco legal muy sólido en materia de fiscalización con reglas claras tipificadas en la Constitución y otros instrumentos legales. Además, en esta evolución se ha fortalecido la pluralidad y la equidad del sistema de partidos.**

**- Consejero Virgilio Andrade**

### **Retos para el Sistema de Fiscalización en México**

En la evolución del sistema de financiamiento político en México se han dado importantes avances. Quizá uno de los avances más importantes ha sido la creación de un marco legal muy sólido en materia de fiscalización con reglas claras tipificadas en la Constitución y otros instrumentos legales. Además, en esta evolución se ha fortalecido la pluralidad y la equidad del sistema

de partidos dando origen a una mayor transparencia en el manejo de los recursos destinados al financiamiento político. Como resultado del fortalecimiento del régimen regulatorio, los partidos tienen también un mayor control y disciplina financiera.

A pesar de estos avances, sin duda significativos, existen aún un conjunto de retos en términos de la fiscalización:

Primero, el requisito de que los partidos sometan más informes sobre el manejo de sus finanzas ha generado tendencias hacia la burocratización del sistema. Por ejemplo, siguiendo las nuevas pautas se tienen 333 informes de campaña por partido y casi 1000 informes de precampaña, además hay un alto volumen de informes de auditorías y documentos para investigaciones. Este considerable volumen de informes y documentación puede traer como consecuencia que la revisión y la transparencia pública no puedan llevarse al ritmo necesario para detectar problemas o irregularidades de manera puntual, generando un impacto negativo en las condiciones de confianza que los ciudadanos tengan en el sistema. Para solventar este problema se requiere del uso de tecnologías que puedan generar información de forma oportuna, y además se requiere de creatividad y recursos humanos adecuados para lograr resultados eficaces.

Segundo, el dinero de procedencia ilícita en el financiamiento de campañas políticas continua siendo un problema; a pesar de los controles que se han implementado, continua aumentando la incidencia del narcotráfico y el crimen organizado, particularmente en países como México. Para hacerle frente a este problema, ayudaría poder contar con instrumentos que pudieran detectar en forma temprana la circulación de dinero en efectivo para efectos de financiamiento político.

Tercero, es importante señalar que ahora se tiene un régimen de plena competencia en México, por lo que es necesario propiciar el debate sobre los problemas que podrían opacar los avances importantes que hasta ahora se han hecho en materia de fiscalización. Para comenzar, es fundamental que se busque respuesta a las siguientes interrogantes: ¿qué efectos tiene un financiamiento privado tan restringido como el de México (de 80 a 90% de financiamiento público) en

el funcionamiento efectivo del sistema de regulación del financiamiento político? ¿Es útil que los techos de campaña sean tan restringidos? Y finalmente es necesario cuestionar si las medidas que se han implementado realmente coadyuvan a la transparencia en materia electoral y si se están alcanzando los objetivos de lograr una mayor confianza por parte de la ciudadanía. Es evidente que el tema de las condiciones de equidad en el proceso electoral seguirá siendo un tema clave dentro del contexto mexicano.

Es fundamental que las preguntas planteadas previamente provoquen reflexiones no sólo en México, sino además en los demás países del hemisferio donde, en menor o mayor medida, se enfrentan retos similares para el logro de un sistema de financiamiento político que garantice condiciones equilibradas y justas para la contienda electoral y que, ultimadamente, genere en los electores la confianza que debe caracterizar a un sistema democrático sólido.



# III. INTEGRIDAD DEL PROCESO ELECTORAL:

## Mejoramiento de los Registros Electorales

### Introducción

#### El Registro Electoral

El registro electoral o padrón electoral, se refiere al archivo oficial que contiene a todos los ciudadanos aptos para votar, y que, a través de procesos de depuración (exclusión de inhabilitados) y actualización, se convierte en el archivo dinámico de electores que sirve de base para cada proceso electoral. Esta es una herramienta fundamental para el buen ejercicio de la democracia y debe incluir de forma exacta e inequívoca a los ciudadanos autorizados para ejercer el sufragio.<sup>59</sup> Es importante aclarar, que en esta publicación se utiliza el término registro electoral, por ser el término más utilizado en los países de la región.

Hay dos razones principales por las que es importante tener un registro electoral actualizado y efectivamente depurado: el empoderamiento de la ciudadanía a través del sufragio, y la seguridad del proceso electoral para evitar la posibilidad de fraude y la cedulación ilegal. Sobre esta última, cabe señalar que un registro electoral actualizado y depurado tiende a evitar o minimizar el *voto múltiple*, eliminando las inscripciones múltiples de una misma persona y dificultando el uso de identidades diversas por un mismo individuo. Además, facilita la *buena planificación* de los procesos electorales, especialmente en lo que concierne a la organización de los distritos, los centros de votación y las mesas así como la correcta cuantificación para la producción y distribución de los materiales electorales (especialmente las papeletas de votación) y facilita la elaboración de *estadísticas de participación correctas*. Este factor es importante desde el punto de vista político ya que constituye un factor de legitimidad tanto de los electores como del sistema electoral (incluida la administración electoral) y el régimen democrático mismo.

Aunado a esto, un registro bien depurado facilita su *aceptación* por parte de los partidos políticos, candidatos y contendientes electorales; lo que constituye

un indicador adicional de legitimidad y promueve la *disciplina ciudadana* por el impulso a los electores hacia una actitud vigilante de su permanencia en la lista correcta de votantes si desean ejercer el sufragio. También, vigoriza la *diligencia* de los magistrados y funcionarios electorales, pues la práctica de un registro limpio favorece la sensibilidad institucional para calibrar periódicamente el tamaño y características socio-demográficas del *demos* o cuerpo político efectivo.<sup>60</sup>

Para cumplir con todas estas funciones clave que vinculan al Estado con la ciudadanía, la autoridad electoral juega un rol importante por ser la autoridad que debe llevar a cabo los procesos de depuración, actualización y modernización cumpliendo además con la importante tarea de informar al electorado sobre la necesidad de mantener sus registros actualizados.

#### Estándares de Calidad Democrática y Técnica de los Registros Electorales

Los estándares democráticos se aplican tanto al sistema electoral considerado en sentido restrictivo (fórmula de representación, tipo y tamaño del distrito y tipo de papeleta) como a la estructura institucional y capacidad de gestión de la autoridad electoral (lo que incluye registro y padrón, organización de la votación y el escrutinio, transmisión de resultados y resolución de quejas y recursos). Los medidores de buena práctica giran en torno a ocho requisitos contenidos en el artículo 24 de la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos de 1966, como instrumento legal internacional ratificado por casi todos los países del mundo: 1) elecciones periódicas

<sup>59</sup> Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, "Plan Operativo para la Auditoría Integral de Registro Electoral", Washington DC, 2008.

<sup>60</sup> Rafael López Pintor, "Depuración de los Registros" *Ensayo para la Primera Jornada Interamericana Electoral*, (México: 2008), p. 11-12



cas; 2) sufragio universal; 3) igual para todos; 4) derecho a postularse como candidato; 5) derecho a votar; 6) voto secreto; 7) elección genuinamente democrática; 8) libre expresión de la voluntad popular.<sup>61</sup>

En la práctica, estos ocho estándares se traducen en una serie de criterios operativos de calidad democrática y eficacia técnica. Por cuanto se refiere al registro de electores, dichos criterios son los siguientes:<sup>62</sup>

- No excluir de la inscripción, ya sea legalmente o en la práctica, a ningún sector de la población en edad de votar. La exclusión de poblaciones vulnerables sigue siendo frecuente en muchos países (campesinos, mujeres, personas analfabetas, ciertos grupos étnicos) para no hablar de la exclusión basada en criterios meramente partidarios o políticos.
- Facilitar los procedimientos de inscripción y no alterarlos por negligencia o con engaño. Se incluye aquí la actualización periódica o continua de los registros electorales así como su exhibición pública antes de cada elección que permita modificaciones, correcciones e inclusiones.
- Actuación transparente en la logística del registro (su formación, revisión y uso en la organización electoral), abierta a los observadores externos, sobre todo los representantes de los partidos políticos y de los candidatos, dado que se trata de los actores centrales en la contienda, ante quienes la autoridad electoral debe sistemáticamente dar cuenta e información, además de la ciudadanía.
- Organización del padrón o listas de electores que resulte accesible y de fácil uso para los votantes y los miembros de las mesas de votación el día de las elecciones.

## Marco Conceptual

En América Latina y el Caribe, los registros electorales son instrumentos vitales que han experimentado grandes avances, pero que, a la vez, requieren mayor afinación ya que presentan algunos retos en los aspectos de integridad, fiabilidad, seguridad y accesibilidad. Estos desafíos se deben a distintas causas incluyendo: las dificultades con los procesos manuales, el deterioro de los folios o libros de registro civil, la falta de mecanismos de verificación y control, las elevadas tasas de sub-registro, las pobres estructuras institucionales de las entidades de registro, la falta de capacitación adecuada de los funcionarios de los registros y la limitada utilización de tecnología que contribuya a la sistematización de los mismos.<sup>63</sup>

Entre los retos identificados en la publicación “El Ciclo Electoral 2005-2006 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General de la OEA”, se señala que en algunos casos observados, hubo cuestionamientos sobre la calidad de los registros electorales y se hicieron llamados para su actualización y modernización (con el uso de nuevos mecanismos para el registro de ciudadanos, auditoría, y depuración, etc.).<sup>64</sup> Estas debilidades dejan no sólo el proceso electoral abierto a cuestionamiento, sino también limitan el papel del Estado en el empoderamiento de su ciudadanía para participar en democracia.

### Acceso para la verificación, inspección, y observación del registro

Un factor importante en la formación un registro que cumpla con su propósito central de garantizar el sufragio y evitar el fraude electoral es el proceso de verificación, inspección, y observación de parte de los partidos políticos y la sociedad civil. Este proceso implica la necesidad de una buena coordinación entre las autoridades electorales y los partidos políticos. En muchos países, hay una ley que confiere a la ciudadanía y a los partidos políticos el derecho de verificar los datos del registro electoral, y de verificar si se encuentran con capacidad legal de votar y si están correctos sus datos de domicilio. Esta verificación e inspección generalmente se realiza a través de la publicación del registro en las oficinas de la autoridad electoral o en una página de Internet, o a través de un centro de atención telefónica.

Otro componente de la ley electoral suele tener una provisión para que los partidos políticos observen el registro electoral para su depuración. La autoridad electoral está obligada a pronunciarse sobre cada una

<sup>61</sup> Los indicadores correspondientes que utiliza la OEA para Misiones de Observación Electorales se detallan en el Manual de Criterios de Observación Electoral como: 1) elecciones inclusivas; 2) elecciones limpias; 3) elecciones competitivas; 4) cargos públicos electivos. Para más información ver: Criterios de Observación Electoral: Manual para los Miembros de la Observación Electoral de la OEA, accesible en: <http://www.oas.org/sap/docs/DECO/OAS%20Manual%20Spanish%203-26.pdf>

<sup>62</sup> Para más información ver: Tabla 2. El Concepto de Elecciones Democráticas: una aproximación más detallada p. 8 en: Criterios para la Observación Electoral: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, accesible en: <http://www.oas.org/sap/docs/DECO/OAS%20Manual%20Spanish%203-26.pdf>.

<sup>63</sup> Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, “Proyecto de Asistencia Técnica del Tribunal Superior Electoral de El Salvador 2007(SPA 0710)”, (Washington DC, 2007).

<sup>64</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), El Ciclo Electoral 2005 – 2006 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General (Washington D.C.: 2007).

de estas observaciones, señalando aquellas que fueron o no procedentes y justificando esa decisión. Junto con la posibilidad de establecer una protesta de parte de los ciudadanos a inscribirse o corregir su información en el registro, estos mecanismos de acceso forman una parte importante de control sobre la calidad del registro.

### Depuración de los registros electorales

Una de las preocupaciones específicas que surgieron de las recomendaciones de varias Misiones de Observación de la OEA en los últimos cinco años incluyó la necesidad de depurar los registros de electores para la formación de registros electorales más actualizados y confiables.<sup>65</sup> En algunos países resulta particularmente difícil la depuración del padrón de las personas fallecidas y de las que emigran al extranjero. Esto tiende a desvirtuar los números reales del padrón electoral y sobreestimar el nivel de abstencionismo. En otros casos, la legislación no facilita las depuraciones del padrón, o no hay requisitos expresos de residencia para poder ejercer el voto. Sin embargo, un sistema de depuración es esencial para la credibilidad del registro en sí, dado que en las auditorías del registro electoral, en ellos se basa el grado de confiabilidad del registro. Por lo tanto, la realización de la depuración es clave para generar mayor confianza ciudadana y la tranquilidad de los partidos políticos.

### Mecanismos de control de calidad

Otro tema de gran complejidad e importancia relacionado al registro electoral son los mecanismos de control de calidad que garantizan que los ciudadanos aptos para votar ejerzan su derecho al sufragio. Estos mecanismos incluyen procesos de verificación ciudadana para actualizar datos relacionados a domicilio, nombres, edades, ocupación, y fallecimientos. La verificación de estos datos es un proceso que involucra la tecnología del mantenimiento del registro, las pruebas bidireccionales de verificación de la calidad del registro (del registro al votante y al revés), y la verificación pública del registro por la ciudadanía y los partidos políticos para el proceso de objeciones y correcciones. Además, para asegurar la buena formación de un registro, hay que tomar en cuenta la necesidad de controlar la calidad de sus fuentes de datos. En algunos países, la función del registro de los electores y formación del padrón electoral recae en la misma institución electoral, mientras que en otros, estas responsabilidades se encuentran en instituciones diferentes, como el registro civil, por ejemplo. Esto resulta en la necesidad de que la información de los electores sea solicitada por el organismo electoral a las otras instituciones ante la inminencia de un proceso electoral.<sup>66</sup> El control de las

fuentes primarias del registro depende de la calidad de los mecanismos de control de estas instituciones. Sin embargo, si no hay un buen control de estas fuentes, el resultado final puede afectar la integridad del proceso electoral, ya que el paso de información no actualizada puede resultar en un registro electoral inflado y con datos erróneos.

Los procesos técnicos, estadísticos, y programáticos de estos mecanismos están sujetos a grandes variaciones de calidad y profesionalización dentro de Latinoamérica y el Caribe, y por lo tanto son críticos a la credibilidad de una de las funciones centrales de la autoridad electoral. En conjunto, estos mecanismos de control de calidad influyen en la credibilidad e integridad no sólo del registro, sino también del proceso electoral en sí. Por esta razón, uno de los objetivos principales de la Primera Jornada Interamericana Electoral fue precisamente brindar herramientas relevantes a las autoridades electorales de los diferentes países del hemisferio con el fin de que estas puedan ser utilizadas para continuar avanzando en el mejoramiento de los registros electorales de la región.

En este capítulo se presenta un resumen de la intervención de los expertos en los diferentes temas: 1) la Dra. Carina Perelli, *Vicepresidenta Ejecutiva*, de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales expuso sobre “El Mejoramiento de los Registros Electorales” y 2) el Dr. Rafael López-Pintor, *Especialista de ciclo electoral* de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales desarrollo el tema de “la Depuración de los Registros Electorales”.

Con el fin de contextualizar la información y enmarcarla dentro de la realidad de los diferentes países del hemisferio, en la última parte de este capítulo se presentan tres estudios de caso expuestos por participantes en la Primera Jornada Interamericana Electoral.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Entre 2004 y 2009 la Secretaría General de la OEA desplazó Misiones de Observación Electoral a Angola, Antigua y Barbuda, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, la República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, y Venezuela.

<sup>66</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), El Ciclo Electoral 2005 – 2006 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General (Washington D.C.: 2007), p. 52.

<sup>67</sup> 1) Brasil: “El Sistema Legislativo y el Mantenimiento de un Registro de Buena Calidad” presentado por José Guilherme Ferraz da Costa, Procurador de Derecho Electoral del Estado de Paraíba, Brasil y 2) Guatemala: “La Composición del Padrón Electoral en Coordinación con Varias Fuentes de Datos”, presentado por Leonel Escobar Muñoz, Jefe del Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones del Tribunal Supremo Electoral de República de Guatemala, 3) Jamaica: “Verificación y Actualización de los Registros Electorales” presentado por Danville Walker, ex Jefe de Elecciones de Jamaica.



### 3.1 Mejoramiento de los Registros Electorales

*Reflexiones de la Dra. Carina Perelli, Vicepresidenta Ejecutiva de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales.*

**E**n su presentación, la Dra. Carina Perelli, comenzó por destacar que el registro electoral constituye una parte central del proceso electoral, ya que a través de este se actualizan todos los derechos que tiene el ciudadano para ser habilitado como votante y, por ende, la constitución del registro electoral ocupa sin duda un lugar central en la organización de las elecciones.

En varios países del mundo se ha optado por sistemas en los que no hay registros electorales, y a pesar de esto las elecciones cuentan con un alto índice de credibilidad por parte de la ciudadanía. Un ejemplo de esto es Sudáfrica, país en el que no hubo registro electoral en una elección tan importante como fue la elección que terminó con el sistema de *apartheid*. A diferencia de Sudáfrica, la tendencia en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe ha sido optar por los registros electorales, en su mayoría permanentes.

La prevalencia de los registros en toda la región, ha estado acompañada de una amplia discusión sobre los mismos, y de hecho, los temas relacionados con el registro electoral han recibido más atención que otros temas que también son clave para la región. Probablemente esto se deba a que existe la creencia generalizada de que el registro es fuente de fraude, manipulación, y exclusión del sistema electoral, constituyendo así uno de los *talones de Aquiles* en la credibilidad y la confianza de la ciudadanía en el sistema electoral.

Sobre esto, es importante resaltar que la credibilidad de un proceso electoral no está dada solamente por la exactitud de los procesos técnicos puestos en obra, sino más bien por la confianza que tengan los electores y los actores en estos procedimientos. Esto es particularmente importante porque no existe en el mundo un registro

**No existe en el mundo un registro electoral que sea 100% exacto. Sin embargo, aceptar que ciertamente hay este margen de error, implica aceptar que implícitamente a través del registro se pueden violar los derechos humanos de participación de un ciudadano al privársele del ejercicio de su derecho al sufragio.**

- Dra. Carina Perelli

electoral que sea 100% exacto. Sin embargo, aceptar que ciertamente el registro electoral está expuesto a cierto margen de error, implica aceptar que implícitamente a través del registro se pueden violar los derechos humanos de participación de un ciudadano al privarse a este del ejercicio de su derecho al sufragio. Tomando esto en consideración, ningún margen de error en el registro electoral debería ser considerado como “aceptable”, porque cualquier margen de error hace que se *desciudadanice* a un habitante de la polis.

#### Problemas del Registro Electoral en América Latina y el Caribe

En los países de América Latina y el Caribe existen diversos problemas relacionados con el registro electoral. Algunos de estos problemas están íntimamente relacionados con las características demográficas, socio-culturales, económicas y políticas de los países en la región.

En primer lugar, las sociedades latinoamericanas y del Caribe se caracterizan por ser “sociedades de emigrantes” y esto tiene un impacto significativo en el registro electoral ya que, generalmente, las personas que emigran no se excluyen del registro electoral y su nombre queda registrado produciendo una “inflación” del registro. Esto constituye un problema principalmente para aquellos países con índices significativos de población que emigra hacia otros países.

En segundo lugar, las sociedades en América Latina y el Caribe, se caracterizan por ser sociedades con un alto índice de marginalidad social. Esto se ve claramente reflejado en un informe reciente del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en el que se reporta que “uno de cada seis niños en América Latina no exis-

te legalmente porque no fue inscrito en el registro civil al momento de su nacimiento y por ende no tiene identidad formal u oficial. Lo que quiere decir que la cifra alarmante de dos millones, de los once millones de nacimientos en América Latina, no son registrados. Sin un registro de nacimiento, millones de niños son excluidos de servicios básicos como la salud y la educación y se enfrentan diariamente a situaciones de explotación entre otros riesgos”.<sup>68</sup>

Según esta información se puede afirmar entonces que hay una cantidad considerable de “potenciales ciudadanos” con derechos que, en definitiva, viven su vida al margen del Estado y no se inscriben en el registro electoral porque para comenzar, nunca se inscribieron en el registro civil. Por ende, uno de los grandes desafíos a los que se debe hacer frente en las sociedades de la región es precisamente el de cómo llegar a las poblaciones marginales y cómo ciudadanizar a los grupos que han sido históricamente excluidos y esto no es una tarea que se logra a través de un ejercicio técnico, sino más bien a través de un ejercicio político de educación cívica.

En tercer lugar, existen problemas relacionados con la estructura misma del Estado, es decir, salvo en algunos casos, el documento fuente de identificación de las personas no está controlado por la autoridad electoral, pertenece a otra agencia. Tomando en cuenta que, en general, las agencias del Estado no tienen una comunicación efectiva, esto supone serios problemas en el registro electoral y, en efecto, varios errores que se presentan en el registro, tienen como origen el documento fuente emitido por el registro civil. Para solventar este problema, la alternativa técnica inmediata sería la integración de los registros, sin embargo, esto traería otro tipo de consecuencias como el control de la privacidad de la información. Esto se hizo evidente hace algunos años en un país de América Latina donde se vendió a empresas privadas información personal proveniente de los registros electorales lo cual causó consternación entre la ciudadanía y generó una gran desconfianza hacia las autoridades electorales. Entonces, cualquier modificación que se haga en los sistemas de registro electoral (como la unificación de los registros electorales con el registro civil) requiere a su vez de la implementación de cambios en todo el sistema para asegurar que la respuesta que se da no origine problemas en otras áreas.

En general, la tendencia de los estados y los donantes ha sido tratar el tema del registro electoral como un tema auto-contenido y simple cuando en realidad este

es un tema sistémico de gran complejidad. Tomando esto en consideración, es fundamental que en la búsqueda de soluciones que puedan ayudar a mejorar el registro, se considere el impacto que puede tener cualquier modificación en los demás subsistemas del registro electoral. Debe medirse por ejemplo, el impacto de cualquier modificación desde el punto de vista legal, en las relaciones entre los diversos ministerios y en todo lo referente al *habeas data*<sup>69</sup> y a la protección del ciudadano, entre otros. Actualmente, en algunos

países se está planteando la posibilidad de crear registros que compartan la información con los sistemas utilizados por INTERPOL y el FBI. Ante este tipo de medidas, es fundamental que se tomen en cuenta las implicaciones que tendría la utilización de la información de los registros electorales para fines policiales, y de ser esto una realidad, cuales serían las protecciones adecuadas que deberían tener los ciudadanos frente a esta situación.

Otro tema importante que requiere de la búsqueda de soluciones es la manipulación de los datos de los fallecidos. En varios países se ha optado por la implementación de bases de datos, sin embargo, cada día más se observa una tendencia hacia el regreso a las soluciones locales en las que se propone la exclusión del ciudadano del registro una vez que se verifica que no ha participado en varios comicios consecutivos.

### En Búsqueda de Soluciones para Mejorar el Registro Electoral

Cuando se trata de buscar soluciones que puedan mejorar el registro electoral, uno de los problemas más serios es que éste es un tema que resulta muy atractivo para los vendedores de tecnología, y es por ello que muchas de las soluciones que se proponen para mejorar la calidad de los registros vienen precisamente de empresas que venden soluciones técnicas para complejos problemas de la sociedad. Si no se contro-

<sup>68</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, “La Región Latinoamericana se une por Millones de Niños ‘Invisibles’”, *Noticias de Unicef*, 28 de Agosto de 2007: [http://www.unicef.org/media/media\\_40731.html](http://www.unicef.org/media/media_40731.html).

<sup>69</sup> Acción constitucional o legal que tiene cualquier persona cuyos datos estén registrados de acceder a tal registro para verificar la información que existe sobre su persona, y solicitar la corrección de esa información si así lo considera necesario.

la a estos vendedores que prometen soluciones “a la mano”, se corre el riesgo de que se originen otros problemas, como la apropiación del código fuente con el que se construyen las bases de datos por parte de empresas privadas y la sostenibilidad de los sistemas automatizados por el costo enorme que estos acarrearán. En la actualidad, se ha llegado a plantear incluso, la posibilidad de tener registros con captura electrónica de datos a través de bases biométricas e identificación de ADN. Esto refleja cómo en algunos países las soluciones para mejorar el registro electoral se han enfocado en la automatización y modernización de los sistemas de registro; soluciones que favorecen principalmente a los vendedores de tecnología, sin que se tome en cuenta las repercusiones que inversiones de esta envergadura pueden traer para los limitados presupuestos de la mayoría de los países en la región.

Si los esfuerzos por mejorar la calidad del proceso electoral se enfocan exclusivamente en el mejoramiento del registro, existe el riesgo de que no se lo-

gre el objetivo deseado ya que el registro nunca será 100% seguro y siempre tendrá cierto margen de error. La única forma de lograr que el registro se acerque a estar libre de cualquier margen de error sería haciendo una inversión tal, que no habrían recursos para hacer esfuerzos en otras áreas que también son clave como: las campañas electorales y de educación cívica, los programas de diálogo con la sociedad civil y con los partidos políticos, entre otras acciones dirigidas a promover la confianza en el proceso electoral. Esta confianza por parte del electorado implica todo un proceso que no se basa exclusivamente en una parte del proceso electoral, sino más bien en todo su conjunto.

Por lo tanto, es fundamental que cualquier esfuerzo que se haga para mejorar el proceso electoral esté enfocado en las medidas de confianza que se pueden establecer a nivel de los distintos actores de la sociedad, a través de un proceso de diálogo entre las autoridades electorales, los administradores, y los electores.

## La Experiencia de Timor del Este

Una experiencia concreta de lo que puede suceder cuando se implementan soluciones técnicas a problemas complejos de la sociedad es el caso de Timor del Este en el año 2001, donde se realizó una consulta popular que llevó a la declaración de independencia. Las milicias habían quemado el 97% de la infraestructura del país, y fue necesario comenzar un proceso de reconstrucción desde cero. Un donante extranjero planteó su disposición de pagar el registro electoral del país y se hizo un registro tecnológico con captura de datos en laptops, reconocimiento de iris, y otras opciones de alta tecnología. El PIB de Timor del Este es de \$45 millones de dólares anuales y este tipo de registro costaba alrededor de \$30 millones de dólares. Para el registro de electores se estableció una base de datos compleja y sistematizada, pero se olvidó tomar en cuenta que este tipo de sistemas no funciona cuando se trabaja con generadores, porque la electricidad no es estable, entonces la información terminó perdiéndose, y se llegó la fecha de la elección sin registro electoral porque el que se había hecho no era utilizable.

Este caso refleja uno de los problemas más serios que se presentan cuando se trata de crear partes del proceso electoral e incrementar el costo por vías técnicas, cuando en realidad existen problemas de base mucho más serios como lo son: lograr que los ciudadanos vayan a registrarse, tener un sistema en el cual sea del interés ciudadano ir a registrarse, tener maneras de llegar a las poblaciones rurales de forma eficiente, y tener formas modestas de actualización del registro electoral.

Este caso también sirvió para otra reflexión importante: las soluciones técnicas no son necesariamente transferibles sino se centran en el matiz cultural y social. En Timor, la empresa que quería hacer el registro electoral era una empresa extranjera a la que se había advertido que la sociedad era una sociedad rural. A pesar de esto, la empresa decidió hacer un registro en dos tiempos; por un lado se capturaban los datos de las personas y luego se les hacía regresar a recoger para su credencial cívica. Esto en medios rurales muy pobres donde hay dificultades de transporte es muy complicado, y de hecho, lo que sucedió es que muchas personas no regresaron por su credencial. El técnico de la empresa propuso que ante esta situación la mejor solución sería enviar las credenciales por correo como se hacía en su país. Obviamente él no estaba tomando en consideración que en Timor no había correo ni direcciones porque no había quedado pueblo en pie.

Este caso refleja la insensibilidad de la ramificación de la técnica; la creencia de que la mejor solución a todo problema tiene que ser una solución técnica, cuando en realidad no es así. La solución tiene que ser una solución de diálogo con la sociedad para ver que modalidades se emplean para llegar a todos los niveles sociales con el fin de crear un registro que sea apropiado y congruente con el grado de confianza y las prácticas políticas y culturales de dicha sociedad; una solución orientada exclusivamente a la implementación de tecnología no puede resolver esto.

- Dra. Carina Perelli

### La Modificación del Registro Electoral

Es común que en los países de la región se piense tarde en el registro electoral. De hecho, en la mayoría de los casos, los actores políticos se ocupan del tema del registro a la víspera de las elecciones, sin tomar en cuenta que un proceso electoral es, por definición, parte de un ciclo electoral, y por ende hay que tener acciones entre los eventos electorales. Sería fundamental, por ejemplo, que se comenzara por hacer campañas de educación al ciudadano y no solamente al votante, porque en definitiva “registrar es ciudadanizar”, es dar un elemento más para que los habitantes de un

territorio se conviertan en actores del proceso político y para ello es inminente que se tomen acciones muy tempranas para concientizar al ciudadano sobre la importancia de participar activamente en el proceso electoral.

Es necesario además, que en una etapa muy temprana del proceso electoral, exista una coordinación efectiva entre los actores involucrados en la elaboración del registro. Esto implica poner en marcha acciones inter-agenciales en las primeras etapas del proceso electoral, cuando hay una distinción entre el registro civil y el registro electoral para que los actores del registro civil

puedan formar parte de la solución. Las acciones en una etapa temprana del proceso electoral deben estar dirigidas a que los distintos monólogos de las secciones que intervienen en el proceso de registro puedan trabajar de forma mancomunada y coordinada en acciones como la limpieza del registro electoral.

También es necesario asegurar que el sistema judicial, el sistema de investigación, y todos los sistemas que se ven afectados por problemas en el registro electoral puedan tener las modificaciones que se ameritan. Por ejemplo, hay que asegurar que la reforma del registro se vea acompañada también por reformas en el sistema de pruebas aceptado en la corte, con los sistemas de votación, y con el *habeas data* que garantiza al ciudadano conocimiento sobre el uso que se le dará a la información que se provee al sistema electoral.

Varios países como Australia tienen medidas para proteger la información de los ciudadanos en el sistema electoral. En este país, por ejemplo, el registro no puede ser utilizado para ningún otro fin que no sea electoral. Si la Policía Federal Australiana requiere información del registro electoral, esa información le es negada. En Canadá, solamente en casos de niños desaparecidos que son presentados al Jefe Electoral por un acto especial, se puede acceder a información del registro.

Además, es necesario que los sistemas vigentes generen confianza en el proceso electoral, el cual es, en definitiva, un proceso basado en la confianza de los ciudadanos y esto quedó demostrado en las elecciones presidenciales de los Estados Unidos en el año 2000. En este país el sistema electoral se caracteriza

por tener inscripciones de mesa con seis mil delegados electorales y poca inter-conectividad en el proceso, lo cual hace que sea un sistema relativamente complicado desde el punto de vista técnico. No obstante, los ciudadanos americanos demostraron en el 2000 que tienen confianza en el sistema electoral de su país y aún en la crisis que se presentó por la controversia sobre el resultado de las elecciones, hubo aceptación de los resultados.

Finalmente, cabe destacar que el tema del mejoramiento de los registros electorales en la región aún requiere una amplia discusión entre los actores políticos y la sociedad civil para que puedan buscarse soluciones efectivas que sean adecuadas a las realidades locales y que atiendan a las necesidades de los diferentes sectores de la sociedad. Es fundamental, además, que se vea con escepticismo a las soluciones propuestas por las compañías que venden tecnologías ya que diferentes ejemplos en el mundo han demostrado que las soluciones tecnológicas no siempre son efectivas para resolver problemas que pueden tener como raíz aspectos de la cultura e idiosincrasia de una sociedad. Entonces, las soluciones que se planteen para mejorar los registros en el contexto de los países latinoamericanos y del Caribe deben comenzar por apuntar hacia la educación y concientización no sólo del elector sino del ciudadano con el fin de que se pueda llegar a todos los sectores sociales, especialmente a los sectores de la población que han sido marginados históricamente. Sólo en la medida en que se logre concientizar y ciudadanizar podrán tener efecto todas las demás soluciones que se planteen para mejorar los registros electorales en los países de la región.





### 3.2 Depuración de los Registros Electorales

*La información que se presenta a continuación proviene del ensayo titulado “Depuración de los Registros”, elaborado por el Dr. Rafael López Pintor, Especialista de Ciclo Electoral de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales para el panel de Profundización de la Primera Jornada Interamericana Electoral, Ciudad de México, 19 de noviembre de 2008.*

#### Aclaraciones Previas

**A**ntes de comenzar a desarrollar este tema, es necesario aclarar que aunque con frecuencia se utilizan indistintamente los términos registro electoral y padrón electoral aquí se adopta la distinción clásica haciendo referencia a realidades diferentes. El registro electoral es el listado de personas con derecho a voto y que se hayan inscristas mientras que el padrón es el producto de aquel listado, una vez sometido a la revisión que exige la ley y cerrado para los efectos de una elección concreta. En palabras de un autor clásico, ese listado es lo que constituye el padrón electoral, censo electoral o nómina de electores.<sup>70</sup>

En segundo lugar, como tema de investigación científica y técnica, el registro electoral sigue siendo un asunto de escaso interés para el mundo académico, pero ha venido recibiendo una atención creciente por parte de los profesionales de las elecciones (consultores, administradores, agencias de cooperación etc.).

#### Desafíos en la Depuración del Registro Electoral

La distinción conceptual entre actualización y depuración del registro electoral tiene un interés meramente clasificatorio analítico, pues actualización y depuración son actividades que en la práctica van íntimamente relacionadas. En realidad, un registro electoral debe considerarse actualizado no sólo cuando incluye a todas las personas con derecho a votar, sino también cuando está limpio de inscripciones de personas que, por razones diversas, ya no pueden votar, o no pueden hacerlo donde legalmente les correspondería.

Los desafíos para la depuración del registro electoral emergen de tres fuentes diversas que se enumeran

En realidad, un registro electoral debe considerarse actualizado no sólo cuando incluye a todas las personas con derecho a votar, sino también cuando está limpio de inscripciones de personas que, por razones diversas, ya no pueden votar o no pueden hacerlo donde legalmente les correspondería.

- Dr. Rafael López Pintor

a continuación en orden de mayor dificultad para su tratamiento técnico y político.

En primer lugar, hay desafíos ligados a los factores directos y más visibles, o en todo caso más citados, relativos a inscripciones innecesarias o improcedentes (personas sin edad para votar, privadas del ejercicio del sufragio, difuntos); localización del votante (cambios de residencia); inscripciones erróneas (mal uso de patronímicos) y múltiples (negligentes o dolosas).

En segundo lugar, existen desafíos de carácter más estructural, originados en la estructura y funcionamiento del orden legal (sistema registral electoral) y de instituciones que son instrumentales para la producción del registro electoral, principalmente los registros civiles (politización y falta de modernización), la judicatura y los servicios de identificación de las personas (ambos con idénticos problemas).

Finalmente, están los desafíos derivados de la cultura del país o sectores del mismo (cambios de nombre a lo largo de la existencia de una misma persona, indocumentación absoluta de determinadas minorías, no declaración de las defunciones), así como de la práctica política (control político partidista de los registros civiles, la producción y distribución de documentación ciudadana, traslado de poblaciones en tiempo electoral).

#### 1. Desafíos por Factores Directos de Depuración:

A continuación se señalan algunos de los desafíos di-

<sup>70</sup> Carlos Alberto Urruty, *Los Registros Electorales*, ed. Dieter Nohlen et al., *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (México: Fondo de Cultura, 1998), p. 486.

rectos más importantes para la depuración efectiva de los registros electorales en la mayoría de los países de la región:

**Personas inscritas sin tener aún edad para votar;** en las Américas, como en casi todo el resto del mundo se requiere tener 18 años para votar, excepto en Brasil, Cuba y Nicaragua donde se vota desde los 16 años de edad. El hecho no es estadísticamente significativo en el conjunto nacional, pero puede serlo políticamente en una determinada circunscripción donde la elección se decida por pocos votos. Tales inscripciones se suelen producir por interferencia partidaria en el procedimiento de registro, o por el uso de documentos de otra persona diferente a la que se registra sin tener la edad obligatoria y cuya inscripción debe ser anulada.

**Fallecimientos registrados en origen** que no son notificados a la autoridad registral electoral en tiempo oportuno o no son notificados en absoluto, por negligencia o ineficacia de la autoridad registral civil municipal u otra autoridad (médica, policial, funeraria, etc.). Todo se complica cuando los registros civiles están a cargo de las municipalidades y no existe un Registro Central o, existiendo, carece de capacidad para uniformar datos y procedimientos.<sup>71</sup>

**Fallecimientos que no fueron registrados** en ningún lugar y por tanto no fueron notificados a la autoridad registral electoral. Suele ser el caso de poblaciones vulnerables: minorías étnicas, campesinos, mujeres, marginados urbanos, personas con discapacidad, etc. Aunque el hecho no sea causal de depuración propiamente dicha, merece ser recordado ya que guarda relación con los desafíos para un registro completo y limpio, de índole estructural así como también con aquellos enraizados en la cultura.

En general, es difícil cuantificar las defunciones no notificadas al registro electoral. Sin embargo, hay países donde por razones culturales y de marginación social, su número es muy elevado. Una aproximación puede obtenerse partiendo del supuesto que los fallecimientos no documentados son al menos tan numerosos como los nacimientos no registrados. Normalmente la cifra de difuntos será más elevada, pues existen mayores razones para registrar a un recién nacido que a un difunto. Los porcentajes de subregistro de nacimientos en algunos países de Centroamérica y el Caribe, según estimaciones del año 2000, pueden ayudar a calibrar la magnitud del problema: Haití 30,3 %, Honduras 20,0%, Nicaragua 16,8%, El Salvador, 9,8 % República Dominicana 9,3%, y Guatemala 5,0%.<sup>72</sup>

**Personas privadas del ejercicio del sufragio, temporal o definitivamente;** esta privación puede darse por

sentencia judicial basada en condena por delito o por encarcelamiento en espera de juicio, por *incapacidad mental*, o por *afiliación en las fuerzas armadas*. Cuando se da la privación por *sentencia judicial* la autoridad judicial, penitenciaria o policial suele tener bajo su responsabilidad la notificación de estos cambios al registro electoral. Cosa distinta es que lo haga y que lo haga eficazmente. La *incapacidad mental*, normalmente se declara judicialmente, y en este caso como en el anterior, la autoridad judicial o administrativa competente debe comunicar el hecho al organismo encargado del registro electoral. Cuando ocurre la suspensión del derecho al sufragio del *personal de las fuerzas armadas y de seguridad* en algunos países, el ente encargado de la seguridad debe comunicar al registro las listas del personal afectado, lo que no siempre sucede con oportunidad.

**Cambio de domicilio o residencia legal por residencia en país extranjero;** si la nueva residencia es legal y está inscrita en el consulado del país de origen, la autoridad registral electoral puede acceder a esa información y proceder a la anulación registral electoral correspondiente. Cuando, como en la mayoría de los casos, la residencia extranjera es ilegal o no es notificada al consulado correspondiente, la anulación registral se hace prácticamente imposible. Este desafío no tiene otra respuesta técnica de costo razonable y eficacia probada que la confección de un registro paralelo provisional de las personas que habitualmente no votan o que no votaron en varias elecciones seguidas hasta tanto no declaren a la autoridad electoral su disponibilidad para ejercer de nuevo el derecho al sufragio. Para ello no se necesitan cambios en la legislación pues se trata de un mero procedimiento administrativo en la regulación del ejercicio de un derecho sin afectar al derecho mismo. Así lo han entendido las autoridades electorales de diversos países, que practican con éxito dicha medida.

**Cambio de residencia dentro del país;** en el mismo o en diferente distrito electoral de la residencia anterior. En el primer caso, si no se notifica el cambio, sólo se trataría de un error sin implicación para el ejercicio del sufragio. Si el cambio de residencia afecta al distrito electoral, entonces la notificación es absolutamente

---

<sup>71</sup> Idem, p. 480

<sup>72</sup> IIN/OEA y Plan Internacional, "Diagnóstico del Registro de Nacimientos en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana", IIN/OEA y Plan Internacional Taller Latinoamericano sobre Estrategias para Acelerar el Mejoramiento de los Sistemas de Registro Civil y Estadísticas Vitales (Buenos Aires: 1991): p. 3.

necesaria para situar al votante en el centro de votación correcto. De otra forma tendrá que votar en el distrito de su residencia anterior.

El cambio de domicilio es uno de los factores que plantea mayor cantidad de modificaciones en el registro, requiere de una movilización del elector individual, que debe dar cuenta y demostrar el cambio. Sobre todo en países donde el registro electoral no está vinculado automáticamente a otra clase de registros como el documento de identidad. Aún en estos casos, el cambio de domicilio no siempre va acompañado de la solicitud de una nueva cédula de identidad, a menos que un requerimiento legal práctico obligue a ello al ciudadano. Por otro lado, el problema de las inscripciones por cambio de residencia o simplemente por adquisición del tiempo de residencia necesario para votar se puede magnificar en todos aquellos países donde aparte de la ciudadanía, se puede votar tras un cierto período de residencia en el país.<sup>73</sup>

El cambio de domicilio plantea problemas similares tanto si la inscripción en el registro electoral es obligatoria como si es voluntaria. Siendo este último el caso de países como Canadá y Estados Unidos en América del Norte, Chile y Venezuela en América del Sur y, en el Caribe Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, y Saint Kitts y Nevis. En el caso de personas que notificaron un cambio de residencia que en realidad no corresponde a la realidad, ya sea porque no hubo tal cambio, o porque no se cambió de residencia efectiva. Hay países, como Panamá, donde a partir de la reforma legal de 2007 se restringe el concepto de Residencia Electoral al lugar donde realmente vive la persona y se penaliza como delito electoral el registro en un distrito diferente al de la residencia habitual. Se castiga con multa e incluso prisión si la multa no se cancela en tiempo oportuno. En opinión de expertos en el tema, este endurecimiento de la ley responde a que “los cambios de residencia en su gran mayoría se llevan a cabo para prestar el apoyo a un candidato de elección popular o bien a un partido político.”<sup>74</sup> Así sucede en varios países de la región por constatación de las propias autoridades y observadores electorales.

**Inscripciones erróneas** (patronímicos inexactos); la persona puede aparecer en el centro de votación con una cédula cuyo número se haya inscrito correctamente, pero con algunos datos personales registrados

de manera diferente a como van en el documento de identidad.

**Inscripciones múltiples**, por negligencia o dolo de una misma persona con idénticos o diferentes datos personales; es decir, doble y falsa inscripción. Son tres situaciones: doble inscripción con los mismos datos personales, doble inscripción con datos diferentes y doble inscripción con uso de la identidad de otra persona o usurpación de identidad. En la identificación y eliminación de las inscripciones múltiples de una misma persona datos idénticos de identificación, normalmente se anula la primera inscripción y se mantiene la segunda o última.

La identificación y eliminación de las inscripciones múltiples de una misma persona con diferentes datos de identificación (usurpación de identidad) o simplemente de alguien que nunca estuvo inscrito (apócrifos) es más difícil de llevarse a cabo. Normalmente se utilizan los datos y documentos de alguien que falleció o que emigró y que no estaba inscrito en el registro electoral. En este caso la base de datos no denuncia la duplicidad patronímica.

Detectar las falsas y las múltiples inscripciones es posible con un registro centralizado y eficazmente informatizado (con software disponible que permita verificaciones de elementos varios). La existencia de un registro dactiloscópico o con otros datos biométricos es importante para poder detectar falsas o múltiples inscripciones, tanto si la persona inscrita ha utilizado los mismos datos patronímicos (múltiples inscripciones), como si ha utilizado datos diferentes (datos falsos). En este sentido, la información biométrica que permiten recoger las nuevas tecnologías debe ser utilizada.

**Abstencionistas recurrentes**, personas inscritas que generalmente no votan: ¿Deben mantenerse en el registro electoral de manera sistemática estas perso-

<sup>73</sup> En el continente, es el caso de los Estados Unidos, Chile, Paraguay y Surinam. En el Caribe, se trata de una situación prácticamente común: Anguilla, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Bermuda, Cuba, Dominica, Islas Caimán, Granada, Guyana, Jamaica, San Vicente y Granadinas, y Trinidad y Tobago.

<sup>74</sup> Ana Raquel Santamaría Castrellón, “El Cambio de Residencia como Delito Electoral”, *Mundo Electoral*. Año 1, No. 3. (2008): p. 44.

nas? En un buen número de países, incluidos algunos latinoamericanos, estas personas pasan a un registro paralelo pasivo hasta que manifiestan su intención de votar en la próxima elección.

Como se ha mencionado previamente, una buena parte de los factores específicos de depuración registral puede controlarse mediante la existencia de una base de datos central, debidamente informatizada y eficazmente manejada con las modernas tecnologías de la información y comunicación, y con la existencia de un registro paralelo pasivo. En caso de optar por este tipo de registro como medida auxiliar de otras ya mencio-

nadas, merece la pena consultar la experiencia de países que así lo practican, como es el caso de Panamá, España e Italia, entre otros. Se debe insistir aquí en que no se trata de negar el derecho al sufragio, sino de racionalizar su ejercicio y la organización del proceso electoral (centros de votación, materiales electorales, estadísticas fiables de participación, etc.). Es de suma importancia que se dé publicidad a la lista paralela en tiempo y forma para que las personas afectadas tengan la oportunidad de *activar* su inscripción para el día de la votación. Se dice *activar* por tratarse de una medida administrativa o de regulación en el ejercicio de un derecho y en modo alguno de privación del mismo.

| Causas de Inhabilitación para el Registro Electoral y el Ejercicio del Sufragio por Países |  |   |
|--|--|---|
| Tipo de restricción  | América Continental  | Caribe  |
| Encarcelamiento  | Bolivia, Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guayana, Paraguay, Uruguay, Venezuela                   | Anguilla, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Dominica, San Vicente y Granadinas                                    |
| Condena previa   | Chile, Guayana Francesa  | Guadalupe, Martinica  |
| Detención  | Guayana, Paraguay, Surinam   | Bahamas, Bermuda, Santa Lucía   |
| Incapacidad mental   | Chile, Ecuador, Estados Unidos, Guayana Francesa, Guayana, Paraguay, Surinam, Uruguay, Venezuela | Anguilla, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Dominica, Guadalupe, Martinica, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas |
| Servicio militar   | Paraguay   |   |
| Ciudadanía múltiple  | Chile  |   |
| Otras restricciones  | Bolivia, Ecuador, Paraguay, Surinam, Uruguay   | Belice, Bermuda, Dominica, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas  |

## 2. Desafíos Enraizados en Factores Estructurales:

Las posibilidades de un registro electoral limpio no sólo dependen de las medidas técnicas que coyunturalmente la autoridad electoral pueda adoptar, sino que también están en función de factores estructurales. A continuación se analizan estos factores.

### El Sistema de Registro Electoral: Automático vs. Voluntario

La práctica de un registro específico para cada elección fue predominante en las Américas durante el siglo XIX y ha persistido hasta hace poco en algunos países como Canadá y Chile. En tal caso, todo lo que hay que evitar es la inscripción múltiple cada vez que se abre el registro. Por su estado, los difuntos no pueden acudir a inscribirse

**Cuando el registro es permanente, requiriéndose de una primera presencia del elector, la necesidad de depuración adquiere todo su vigor. Si el registro es permanente y además es automático a partir de otro hecho registral o identificativo (registro civil, cédula ciudadana), los problemas de depuración se plantean igualmente en toda su crudeza.**

- Dr. Rafael López Pintor

ni tampoco los reclusos o los no residentes en el distrito o en el país. Por el contrario, cuando el registro es permanente, requiriéndose de una primera presencia del elector, la necesidad de depuración adquiere todo su vigor. Si el registro es permanente y además es automático a partir de otro hecho registral o identificativo (registro civil, cédula ciudadana), los problemas de depuración se plantean igualmente en toda su crudeza.

En casi la mitad de los países americanos continentales el registro es automático: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Es por solicitud del elector en Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Guatemala, México, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y todos los países del Caribe excepto Cuba.

Cuando el registro es permanente y automático, la depuración, al menos en teoría, se lleva a cabo de manera continua o cada cierto tiempo. Hay países, como Costa Rica, donde el registro electoral está ligado directamente al registro civil y se actualiza y depura mensualmente por notificación de fallecimientos, sentencias de inhabilitación para el sufragio, y naturalización de ciudadanos extranjeros.

Pero en la práctica, la depuración efectiva no depende tanto de si el registro es automático o por solicitud como de la eficacia y modernización tecnológica de las instituciones relacionadas, así como de la voluntad política de las autoridades y de la no interferencia partidaria. En este sentido, la experiencia de la mayoría de los países centroamericanos, con un registro electoral automático ligado a la cédula nacional de identidad es ilustrativa de las deficiencias mencionadas.

En los países del Caribe se dan ciertas características comunes, que pueden plantear problemas específicos de depuración: el hecho de que en muchos países el registro sea voluntario; su actualización, aún siendo sistemática no se hace de manera continuada, sino anual (Dominica, Guayana Francesa, Guadalupe o Martinica) o sólo antes de cada elección (Bahamas, Belice, Guyana, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas); existe la posibilidad de votar sin necesidad de tener la ciudadanía, pero tras un cierto periodo de residencia en el país.

¿Cómo afectan estas características las posibilidades de depuración del registro? La investigación disponible por países es escasa, pero una respuesta genérica a esta pregunta remite a la consideración anterior de que depende, en gran medida, del grado de modernización tecnológica, diligencia funcionarial, eficacia profesional y voluntad política de las instituciones responsables de operaciones ligadas al registro electoral. En este sentido, cabe mencionar que en los últimos años, la OEA ha desarrollado acuerdos y programas de cooperación técnica en materia de registro civil y electoral con una serie de países caribeños. Por ejemplo, en el 2007 el proyecto para la extensión del registro civil y mejoras del registro electoral en Dominica, otro proyecto para la automatización del registro civil en Trinidad y Tobago y un proyecto de apoyo al registro electoral en Haití. En este último país, las deficiencias de los registros civiles ya eran extremas hace una década con un déficit total de 158 oficinas de registro y carencias de materiales e instrumental necesario en todas las demás.<sup>75</sup>

#### [Autoridad Responsable del Registro y el Padrón Electoral](#)

El registro y el padrón electoral están generalmente encomendados al organismo supremo de la admi-

nistración electoral, ya sea una Comisión, Consejo o Tribunal (en toda Centroamérica y Uruguay) ya sea al órgano ejecutivo de una autoridad electoral con distintos órganos (México, Colombia, Ecuador, Chile y Perú). Así mismo, con mayor frecuencia el registro civil y la cedulación ciudadana son competencias de la autoridad electoral. En un número menor de países el registro está encomendado a órganos del poder judicial (Argentina, Brasil, y Paraguay).<sup>76</sup> Como hipótesis de trabajo, debe sostenerse que el tipo de institución responsable del registro, así como el hecho de estar dicha responsabilidad unida o separada de la administración electoral, es irrelevante para la eficacia en la formación del registro y su calidad técnica (completitud, exactitud, actualización y depuración). Esta hipótesis vale tanto para las Américas como para el resto del mundo. En otros términos, no es el enclave y forma institucional *per se*, lo que determina la calidad de un registro, sino su grado de profesionalización, eficacia técnica e independencia del poder ejecutivo y de los partidos políticos. Dichos elementos— generalmente como carencias— permean toda la problemática de actualización y depuración de los registros electorales, tanto a nivel central como regional y municipal.

#### [Problemas Relacionados con la Modernización Tecnológica](#)

Los principales problemas relacionados con la modernización tecnológica del registro son los siguientes: a) Localización institucional y estructura interna de los registros civiles (clave de su independencia de los partidos políticos así como respecto del poder ejecutivo); b) profesionalización del personal permanente (capacitación para el ingreso y actualización de datos); c) calidad funcionarial del personal (*estatus de servicio civil*); d) equipamiento técnico; e) mecanismos institucionalizados de relación con otros organismos (concretamente en lo que nos ocupa, la autoridad responsable del padrón electoral).

Además de los señalados previamente, existen otros problemas más serios relacionados con la politización de los sistemas de registro tales como: a) la dependencia del registro civil de ejecutivos políticos en lo que se refiere a nombramiento y gestión del personal del registro (alcaldes municipales y, a nivel central, directo-

---

<sup>75</sup> IIN/OEA y Plan Internacional. *Diagnóstico del Registro de Nacimientos en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana* 1991, p. 3.

<sup>76</sup> El caso específico de Brasil se explica en la sección de Casos de Estudio al final de este capítulo.

res del registro nombrados con criterios esencialmente partidistas; y b) la intromisión sistemática de los partidos políticos a todos los niveles de la administración registral civil, incluyendo la manipulación directa en la producción de inscripciones, producción y distribución de cédulas de identidad, cuando esta tarea depende del registro civil, etc. Al igual que sucede con el registro de la propiedad o la administración de justicia, un registro civil dependiente y politizado representa un obstáculo mayor no sólo para la eficaz y transparente organización del padrón electoral y la administración de elecciones, sino para la buena marcha del conjunto de la economía y la gestión pública del país.

Una relación eficaz, fluida y transparente entre registros civiles y registros electorales no requiere necesariamente que ambos registros estén bajo la misma autoridad. Tampoco lo contrario garantiza o facilita que dicha relación se produzca. Hay varios ejemplos en la región donde la politización y atraso técnico de los registros civiles constituye un obstáculo permanente para la buena organización del registro electoral. Hay ejemplos para todo: en Panamá el registro está integrado pero no se han reportado graves problemas como resultado, a diferencia de otros ejemplos en la región. En otros casos, en los que se optó por la separación, esta medida no parece haber mejorado sustancialmente la calidad del registro electoral. No es por tanto garantía de la calidad de un padrón electoral automático que el registro de identidad de las personas (cédulas) esté a cargo del organismo que administra el registro electoral, como ha sido sugerido. El problema es mucho más complejo que la mera ubicación institucional de uno u otro registro y tiene que ver con la modernización de los registros civiles y su despolitización efectiva. Sin lugar a dudas, es de fundamental importancia que “el registro electoral sea administrado, custodiado, actualizado y depurado por un órgano público independiente del poder político”,<sup>77</sup> pero es igualmente fundamental que lo estén los registros civiles de donde emanan los documentos básicos de identificación de las personas y de su condición vital (matrimonio, defunción, etc.). Las deficiencias de los registros civiles fueron puestas de manifiesto desde que se hizo el Primer Diagnóstico del Registro Civil Latinoamericano en 1980 y en muchos países se siguen encontrando al paso de los años.<sup>78</sup>

#### [La Admisión Legal del Voto Observado \(tender ballot\)](#)

Donde está permitido, ello resta trascendencia a los errores u omisiones que pueda contener el padrón de votantes<sup>79</sup>. Así ocurre sobre todo donde existe un padrón central informatizado que permita cotejar la propiedad del voto observado a la hora del escrutinio definitivo, suponiendo que la autoridad electoral

efectivamente realiza dicho cotejo. Se trata de verificar que no hay doble voto, ni un voto de personas no inscritas en el padrón. Cuando éste no es el caso, el voto observado constituye un factor más de incertidumbre sobre la calidad del sufragio (por ejemplo, la aplicación del Artículo 41 de la Ley Electoral de Nicaragua, que permite votar a personas que no se encuentran en el padrón siempre que la mesa atestigüe que viven en la comunidad donde se ejerce el voto).

#### [El Voto en el Extranjero](#)

El voto en el extranjero puede repercutir en la depuración el padrón. Puesto que se requieren dos padrones, hay que asegurar que no existen inscripciones múltiples, lo que demanda especial diligencia y colaboración entre oficinas consulares y el registro electoral central. En los países americanos continentales, no se permite votar en el extranjero en Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Uruguay. Casi una misma proporción de países admiten el voto en el exterior: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá, Perú, Venezuela, México desde 2006, Estados Unidos y Canadá; siempre bajo ciertas condiciones de residencia e inscripción. En Bolivia, Nicaragua y República Dominicana la legislación establece la posibilidad de regular el voto en el exterior, pero no se ha hecho por el momento. Aparte de la República Dominicana, la inmensa mayoría de los países del Caribe no admiten el voto en el exterior, con excepción de Barbados y Guayana (solamente para el personal diplomático) y más ampliamente Guadalupe, Guayana Francesa, Martinica y Puerto Rico. También las Islas Malvinas permiten el voto en el exterior.

### **3. Desafíos Procedentes de la Cultura y la Práctica Política**

Los mayores desafíos para la depuración del registro electoral enraizados en la cultura provienen del *subregistro de defunciones* (consecuente con el de

---

<sup>77</sup> Idem, p.485.

<sup>78</sup> IIN/OEA y Plan Internacional, *Diagnóstico del Registro de Nacimientos en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana* (Buenos Aires: IIN/OEA y Plan Internacional, 1991); Carlos Alberto Urruty, *Los Registros Electorales*, ed. Dieter Nohlen et al., *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (México: Fondo de Cultura, 1998); Ana María Tello Castro, *Proyecto de Estudio Comparado Sobre las Reformas al Sistema de Registro Civil e Identificación de las Personas en: Colombia, El Salvador, Nicaragua, Panamá. Managua* (Managua: IFES, 2007).

<sup>79</sup> Carlos Alberto Urruty, *Los Registros Electorales*, ed. Dieter Nohlen et al., *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (México: Fondo de Cultura, 1998), p. 470.

nacimientos y emparejamientos conyugales); la *irrelevancia social del domicilio* sobre todo entre los varones ligados a unidades familiares múltiples de hecho (no se notifica el cambio o no se recuerda el domicilio registrado originalmente); los *cambios de nombre* a lo largo de la vida de una misma persona (ciertas minorías indígenas); o el *uso de los patronímicos con cambios en su delecteo* según el nivel de educación de la persona (muy común en los estratos sociales más pobres). Todos estos factores se suelen concentrar en las áreas rurales o urbanas donde se acumulan factores múltiples de marginación o exclusión social.

De lo anterior se desprende que el remedio a dichos desafíos no es fácil, ni se produce en tiempos cortos. Los gobiernos y la agencias sociales de apoyo tienen un rol principal en remover este tipo de obstáculos mediante la promoción del desarrollo social y, más a corto plazo, la realización de campañas de distinto alcance según los públicos objetivo de las mismas.

En cuanto a los desafíos procedentes de la práctica política, se mencionarán los que se consideran más relevantes, incluso cruciales: a) *el nivel de acceso del poder ejecutivo y los partidos políticos en el funcionamiento de los registros civiles, la producción y distribución de cédulas de identidad y la formación de registro electoral*; b) *la resistencia de los mismos actores para aceptar programas de reforma legal que faciliten la modernización, eficacia y transparencia de estos procesos*; y c) *la relativa complacencia o tolerancia con el status quo por parte de sectores sociales influyentes*. Tal son las esenciales organizaciones sociales, junto a las denominadas Organizaciones No Gubernamentales, ONGs, no son sino movimientos de mayor o menor impacto en la opinión. Se convive con instituciones registrales ineficaces, anticuadas e incluso recesivas de la misma manera que se convive sin resistencia con judicaturas, registros de la propiedad o un sistema bancario y financiero de similares características. Sobra decir que no se está haciendo referencia a todos los países americanos, sino a aquellos donde los desafíos se presentan.

**Los mayores desafíos para la depuración del registro electoral enraizados en la cultura provienen del subregistro de defunciones; la irrelevancia social del domicilio; los cambios de nombre a lo largo de la vida de una misma persona; o el uso de los patronímicos con cambios en su delecteo según el nivel de educación de la persona.**

- Dr. Rafael López Pintor

de cada elección. Como ejemplos de mecanismos permanentes de acceso al registro cabe citar la Junta de Vigilancia Electoral en El Salvador.

## Reflexiones Finales

### *Los Bueyes Delante de la Carreta o la Política antes que la Técnica*

En la era de la información y la comunicación apoyadas por la continua asistencia financiera y técnica internacional para los países necesitados y, salvo causa de guerra o catástrofe natural, no existen razones técnicas de peso que impidan la consecución a mediano plazo de un registro electoral completo, actualizado y bien depurado. Cuando éste no es el caso, hay que buscar primero razones de orden político y sólo en un segundo lugar las carencias técnicas y financieras.

### *Las Panaceas no Existen*

La separación del registro civil y el registro electoral en instituciones diferentes no garantiza una mejor actualización y depuración del registro electoral; ni tampoco lo contrario; que ambos registros se mantengan bajo la autoridad electoral. Lo mismo cabe aplicar a la institución encargada de producir

y distribuir las cédulas de identidad ciudadana, si es diferente de las anteriores.

Con independencia de la localización institucional del registro electoral y los soportes que le sirven de base (normalmente cédulas de identidad o asientos en registros civiles), la adecuada depuración del registro



electoral requiere del funcionamiento eficaz de otras instituciones del Estado, normalmente los registros civiles, la autoridad judicial, el ejército o la policía y, ciertamente, la colaboración directa de los ciudadanos, sobre todo en cuanto a los cambios de domicilio. Hacen falta instituciones eficaces y no politizadas que hagan efectiva la responsabilidad legal de registrar y comunicar los cambios oportunamente.

En todos estos casos, la clave del problema y de sus soluciones posibles radica en la existencia, modernización y despolitización de ciertos aparatos del Estado. No es posible un Estado y una economía moderna sin aislar una serie de instituciones de la influencia política directa del poder ejecutivo, legislativo y de los partidos políticos; fundamentalmente, y por el orden en que históricamente se desarrollaron, una autoridad monetaria no dependiente del poder ejecutivo (banco central); el registro de la propiedad; el registro civil; la administración de justicia; los cuadros de la administración civil del Estado, el ejército y la policía; el padrón electoral; la comisión reguladora del mercado de valores; una comisión reguladora de los medios de comunicación, etc.

Se hace imprescindible la existencia de un registro central, tanto electoral como civil, que concentre los asientos individuales en una base de datos única y permita aplicar todos los controles técnicos disponibles hoy día para la depuración de inscripciones múltiples, falsas o incorrectas, de los difuntos, los cambios de residencia, las personas privadas del derecho al sufragio, etc.

La aplicación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación si bien no garantizan completamente una adecuada depuración en tiempo y forma del registro electoral, sin duda facilitan dicha depuración. Por esta razón, la implementación de nuevas tecnologías en los registros puede considerarse como una condición necesaria, aunque no suficiente, para el mejoramiento de la calidad del sistema electoral. Además, la práctica administrativa de un registro paralelo o pasivo ha demostrado ser muy conveniente.

### [La Implementación de las Reformas no ocurre de un Día para Otro](#)

Con respecto a las reformas hay que tener objetivos claros y trabajar a mediano y largo plazo para conseguirlos. Es un falso objetivo, por ejemplo, abogar sin más por la separación del registro civil y el registro electoral.

El personal técnico de la administración electoral debe tratar de influir en el estrato político por una doble vía. Por un lado, se debe trabajar con los gobernantes, legisladores y la sociedad civil organizada (partidos políticos, sindicatos, empresarios, organismos de derechos humanos, organizaciones profesionales sobre todo del ámbito legal y docente –magisterio, universidades y centros de investigación). Por otro, trabajar con la opinión pública a través de los medios de comunicación, tratando no sólo de llevar el tema a la agenda política nacional, sino de mantenerlo en la misma hasta lograr avances concretos e irreversibles. El tema de la educación cívica y los medios de comunicación, es tan importante, que de hecho fue uno de los temas principales discutidos en la Primera Jornada Interamericana Electoral.<sup>80</sup>

**Se trata de una tensión agónica para los gestores de la voluntad popular entre la necesidad de garantizar el ejercicio de un derecho y la de obtener un agregado estadístico correcto que, por definición, está sujeto a márgenes de error. En minimizar dicha tensión por reducción del error estadístico radica la gloria y la miseria de las administraciones electorales.**

**- Dr. Rafael López Pintor**

Para finalizar, la problemática aquí planteada nos remite a la complejidad de la gestión electoral. Por una parte, se trata de garantizar el ejercicio de un derecho individual, el derecho al sufragio, que tiene un valor supremo para el votante. Por otra, hay que asegurar que el agregado estadístico de los votos refleje fielmente la libre expresión de la voluntad popular; y aquí unos votos más o menos no hacen generalmente la diferencia. Se trata, o así debería ser siempre, de una tensión agónica para los gestores de la voluntad popular entre la necesidad de garantizar el ejercicio de un derecho y la de obtener un agregado estadístico correcto y que, por definición, está sujeto a márgenes de error. En minimizar dicha tensión por reducción del error estadístico radica la gloria y la miseria de las administraciones electorales.

---

<sup>80</sup> El Capítulo IV de esta publicación se enfoca precisamente en este tema.



# La Experiencia de BRASIL:

## El Sistema Legislativo y el Mantenimiento de un Registro de Alta Calidad

*Este Estudio de Caso fue presentado por el Sr. José Ferraz da Costa,  
Procurador de Derecho Electoral del Estado de Paraíba, Brasil.*

**P**ara explicar el trato que le da la legislación brasileña al registro electoral, es importante señalar algunos rasgos particulares del contexto de Brasil. En primer lugar, el país cuenta con un gigantesco contingente poblacional que incluye más de ciento treinta millones de electores en una compleja estructura federal en la cual se agrupan organizaciones centrales y órganos federales que componen la llamada unión del gobierno central, los Estados que son unidades de tercer grado, y los municipios que son centros políticos locales. Con este panorama, no es difícil imaginar la complejidad de administrar elecciones periódicas a todos estos niveles, considerando que en relación a los municipios se realizan centenares de elecciones simultáneamente. Además es un fundamento del sistema electoral brasileño el sufragio del voto directo, secreto y obligatorio por lo cual se tiene la necesidad inalienable de mantener un padrón electoral permanente e independiente.

Existen también problemas que tienen origen en la cultura socio-política de población. Estos problemas que se han manifestado repetidamente a lo largo de la historia del país incluyen desde la realización de fraudes electorales hasta la injerencia política sobre la realización del padrón electoral y es por ello que se ha existido una gran preocupación por establecer mecanismos que puedan prevenir estas distorsiones en el sistema electoral.

**El modelo brasileño ha hecho una opción peculiar en cuanto al órgano responsable por el mantenimiento y la administración del padrón electoral, atribuyendo esta función a órganos del poder judicial. Es decir, en materia electoral, los órganos de una rama especializada del poder judicial asumen las funciones típicas del poder ejecutivo.**

**- Sr. José Ferraz da Costa**

### El Modelo de Administración Judicial Electoral

El modelo brasileño ha hecho una opción peculiar en cuanto al órgano responsable por el mantenimiento y la administración del padrón electoral, atribuyendo esta función a órganos del poder judicial. Es decir, en materia electoral, los órganos de una rama especializada del poder judicial asumen las funciones típicas del poder ejecutivo; viabilizar no solamente desde el punto de vista material las elecciones, sino también reglamentar y normatizar la ley electoral en su ejecución. Junto a esta función administrativa, también este órgano judicial detenta las funciones de carácter jurisdiccional, es decir, la decisión y resolución de conflictos en materia electoral.

Se optó por la opción de permitir que el sistema judicial controle el registro electoral porque los integrantes de este ramo especializado del poder judicial tienen la investidura de las garantías propias de la magistratura nacional; la vitalidad e inamovilidad y no se puede reducir su mandato, ya sea estatal o federal. En cuanto a la temporalidad, estos magistrados de carrera solamente ocupan posiciones dentro de este ramo de la justicia electoral por un periodo de dos años y pueden ser reelegidos por un consecutivo mandato de dos años más. Es importante aclarar además, que este ramo especializado dispone de una estructura funcional administrativa autónoma formada por servidores

de carrera contratados a través de concursos públicos sujetos a un entrenamiento especializado sobre temas electorales. Esta es una primera fase en la cual se invierten recursos para garantizar la confiabilidad del registro electoral, es decir, atribuir la gestión, administración y creación a un organismo independiente.

### La Fiscalización y Control del Registro Electoral

Para garantizar el funcionamiento efectivo del registro electoral es necesario que existan órganos especializados en la tarea de fiscalizar todas las etapas del proceso electoral, principalmente el mantenimiento y la administración del registro.

En primer lugar, en Brasil se le ha dado a los partidos y a los candidatos legitimidad para que participen en la fiscalización de todas las etapas de inscripción, mantenimiento, administración y modificación del registro electoral. Sin embargo, es importante destacar que aunque se considera recomendable y oportuna la participación de estas entidades en el proceso de fiscalización, también hay un amplio reconocimiento de que esto no es suficiente para garantizar la transparencia del proceso electoral ya que, generalmente, tanto los partidos como los candidatos velan por sus propios intereses. Por esta razón, se ha designado al Ministerio Público Electoral para que sea esta la institución que haga efectivo el control desde una óptica supra-partidaria. Este Ministerio está conformado por profesionales calificados con las mismas garantías de la magistratura y con amplias atribuciones de investigación, fiscalización y prosecución civil y penal.

Otro factor importante de legitimación para el sistema de control del registro electoral es un reglamento del Ministerio Público según el cual los candidatos pueden acompañar todas las etapas del proceso electoral y pueden con exclusividad valerse de todos los elementos escogidos en el trabajo de fiscalización para juzgar las acciones penales correspondientes, porque en el sistema brasileño los fraudes del registro electoral tienen tipificación propia dentro del sistema penal.<sup>81</sup>

### Avances y Desafíos del Registro Electoral

En Brasil, el gobierno ha hecho una inversión notable en la informatización del registro electoral. El proceso de informatización comenzó en el año 1986 y finalmente en 1996 se introdujo parcialmente el sistema de registro automatizado. En el año 2000 se culminó

este proceso con la inserción del sistema electrónico de votación a través de las urnas electrónicas. La implementación del sistema automatizado ha significado un avance importante en el mejoramiento del sistema de registro electoral en Brasil pero a la vez ha traído consigo importantes desafíos.

Con respecto a los avances del sistema informatizado, se considera que este incluye aspectos positivos esenciales para garantizar la calidad de la elección, tales como, la posibilidad de realizar cruces de información diarios en relación a toda la información insertada en el registro. Por ejemplo, en la actualidad, es posible saber el mismo día si hay duplicidad o multiplicidad de inscripciones con el mismo nombre o del mismo elector, haciendo posible de esta manera que la autoridad judicial ejerza su función administrativa de control para excluir del padrón a los electores registrados indebidamente. También es posible cancelar automáticamente la inscripción de aquellos electores que no hayan ejercido su derecho al voto, o que no hayan justificado su ausencia en más de tres elecciones consecutivas.

En cuanto a las desventajas del sistema automatizado, una de las más importantes es que el registro debe ser elaborado con cierta anticipación a las elecciones y esto dificulta que se puedan hacer cambios una vez que se ha cerrado el registro electoral. Este sistema automatizado también ha mostrado tener problemas para viabilizar el ejercicio del voto de las personas que están en prisión por régimen de reclusión provisional.

Se ha detectado también una falla en el flujo de información entre los órganos del poder judicial y la justicia electoral. Partiendo de la premisa de que decisiones emanadas de órganos jurisdiccionales, por ejemplo, que resulten en suspensión o pérdida de derechos políticos tienen una repercusión en el registro electoral, se puede ver claramente la necesidad de que

Con respecto a los avances del sistema informatizado, se considera que este incluye aspectos positivos esenciales para garantizar la calidad de la elección, como la posibilidad de realizar cruces de información diarios en relación a toda la información insertada en el registro.

- Sr. José Ferraz da Costa

<sup>81</sup> Algunos de los delitos tipificados en el sistema penal brasileño son: inscribirse fraudulentamente, inducir a una persona a inscribirse con la infracción de cualquier factor de la ley electoral, efectuar fraudulentamente la inscripción de personas, negar o retardar la autoridad judicial sin fundamento legal requerido, perturbar o impedir de cualquier forma el registro, detener el registro contra la voluntad del elector, etc. dentro de estos delitos algunos alcanzan la pena de reclusión de hasta 5 años y el pago de multas.

exista un perfeccionamiento en el flujo de información entre los propios órganos del poder judicial.

Existen además otros problemas relacionados con la desactualización de los sistemas de registro ya que éstos dependen para su administración de la información que ofrecen los propios partidos y frecuentemente ocurren casos de manipulación de esta información para favorecer o perjudicar a determinadas candidaturas. La justicia electoral ha enfrentado estas situaciones, y ahora con mucho más relevancia, ya que recientemente el Tribunal Supremo Federal de Brasil autorizó a la Justicia Electoral para alterar su interpretación en lo referente al sistema electoral y partidario, instruyendo la directriz de que los mandatos de elección pertenecen a los partidos políticos y no a los candidatos. De manera que los cambios de una afiliación partidaria posterior a las elecciones implican, o pueden implicar, la pérdida del mandato, y por esta razón es muy importante que el sistema de control sea lo más actualizado posible para que el poder judicial pueda controlar situaciones en las que se presenta la exclusión de algún candidato.

También hay problemas relacionados con la desactualización de los datos que integran el registro electoral. Para enfrentar este problema se está pensado en crear un mecanismo que pueda favorecer la actualización de los datos. La legislación brasileña contempla la obligatoriedad de que las notarías informen periódicamente a la justicia electoral sobre los fallecimientos. Sin embargo, se ha observado que hay una falla frecuente con el flujo de esta información y esto ha motivado a la justicia electoral a buscar nuevas alternativas que garanticen la actualización del registro de forma efectiva. Una de estas alternativas puesta en práctica es el cruce de información entre otras entidades que también manejan datos sobre los fallecimientos como las entidades que manejan información relacionada con la concesión de beneficios asistenciales o jubilatorios entre otros. A través de este cruce de datos fue posible constatar que cierta cantidad de fallecimientos no habían sido notificados por las notarías a la autoridad electoral.

### **Nueva Etapa en el Proceso de Modernización del Sistema Electoral**

A partir del 2008, comenzó una nueva etapa en el proceso de modernización del registro electoral en Brasil con la implantación del sistema de identificación biométrica del elector. Se llegó a la conclusión de que era

necesaria la implementación de este sistema al observarse, que a pesar de la existencia de todos los mecanismos institucionales y tecnológicos para garantizar la transparencia del registro, se continuaban presentando casos de fraude electoral. La principal fragilidad detectada en el sistema era la posibilidad de que un elector votara en lugar de otro, incluso con la posible complicidad de funcionarios públicos a cargo de la recaudación y escrutinio de los votos.<sup>82</sup> Para hacer frente a esta situación, el sistema de identificación biométrica ha sido la alternativa escogida por el Poder Judicial Electoral para las elecciones de 2008. De hecho, ya está en marcha un proceso experimental en tres municipios en los que se ha implementado el sistema de identificación biométrica que consiste en tomar las impresiones dactilares del votante de forma digital para chequear estas con la información que se tiene almacenada en una base de datos. Todo esto como prerrequisito para verificar la legitimidad del elector para emitir su voto.

A pesar de los beneficios que ofrece este tipo de sistema, se reconoce que tiene un costo muy elevado por lo que se han buscado alternativas de menor costo. Por ejemplo, se ha propuesto insertar la foto del elector en su credencial, omitir en las listas de votaciones el número de la credencial del elector

(para evitar que el presidente de mesa habilite a un elector que no se presentó a votar), y el uso de la tinta indeleble para identificar casos en los que la persona intente votar más de una vez.

En cuanto a la preocupación por el acceso a los datos del registro automatizado y su repercusión en la protección de la identidad del

elector, cabe señalar que en la legislación brasileña se restringe el acceso al registro. De hecho, sólo se puede tener acceso a la información del registro a través de una solicitud de la autoridad judicial, o del ministerio público, y exclusivamente para situaciones que sean de relevancia reconocida dentro del sistema jurídico como la prosecución penal. Además, se considera que el hecho de que las instituciones del magistrado, o del ministerio público estén conformadas por agentes públicos dotados de garantías con una preparación y una práctica de observancia de los derechos fundamentales de la

**A partir del 2008, comenzó una nueva etapa en el proceso de modernización del registro electoral en Brasil con la implantación del sistema de identificación biométrica del elector.**

**- Sr. José Ferraz da Costa**

<sup>82</sup> En el sistema brasileño, el escrutinio de los votos está a cargo de organismos llamados *mesas receptoras* conformadas por ciudadanos comunes convocados para el ejercicio de este acto público.

ciudadanía, son factores que estabilizan razonablemente la posibilidad de que se violen los derechos relacionados a la protección de la identidad del elector.

Finalmente, cabe destacar que, si bien es cierto que Brasil ha hecho avances importantes en el mejoramiento del registro electoral, ningún sistema puede ser considerado como un sistema perfecto ya que, de hecho, ninguno permite integralmente evitar los fraudes electorales, particularmente en lo referente al registro electoral.

Sin embargo, el conjunto de medidas introducidas dentro del sistema brasileño ha tenido resultados notables en términos de mejorar la confianza de la población en los resultados electorales y la sociedad ha podido entonces volcar su atención hacia otras cuestiones mucho más complejas y no menos relevantes del sistema

electoral, tales como la calidad del resultado electoral en sí. Es decir, la legitimidad del voto otorgado por los electores frente a la posibilidad de interferencia del poder económico o del poder político sobre la propia voluntad manifestada por el elector en los comicios. Este es el nuevo frente de batalla en el sistema político brasileño, y aunado a esto, la necesidad de perfeccionar el perfil de los candidatos tratando de que se excluya del proceso electoral a los candidatos que no tienen un perfil adecuado para la administración pública, ya sea porque se presume que han estado involucrados en actividades ilícitas o porque han tenido un pésimo desempeño en cargos públicos.

Se espera que las líneas de acción que se han seguido para mejorar el sistema electoral en Brasil puedan servir como marco de referencia para el diseño de alternativas adecuadas en otros países de la región.



# La Experiencia de GUATEMALA:

## Composición de Padrón Electoral en coordinación con varias fuentes

*Este Estudio de Caso fue presentado por el Sr. Leonel Escobar Muñoz, Jefe del Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala.*

**E**l 8 de agosto de 1983 tuvo lugar en Guatemala un golpe de estado mediante el cual un militar asumió el gobierno de facto. Durante este gobierno se derogó la Ley de Registro General de Población, trasladándole la facultad de conformar el registro electoral al Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral sobre la base de la cédula de vecindad (documento de identificación vigente hasta la fecha). La derogatoria del citado decreto de ley derivó en la posibilidad de que Guatemala contara con un registro general de la población y que, de manera centralizada, se emitiera un documento de identificación confiable.

### Conformación del Padrón Electoral

El 9 de noviembre de 1983, se emitió el decreto número 138-83 que constituyó la Ley de Inscripción y Empadronamiento de Ciudadanos. Esta ley sirvió de norma para inscribir a todos los ciudadanos dentro de un plazo establecido en el calendario electoral.

Posteriormente, el primero de julio de 1984 se llevaron a cabo las primeras elecciones organizadas por el Tribunal Supremo Electoral para nombrar a miembros de la Asamblea Nacional Constituyente. La Ley de Inscripciones y Empadronamiento de Ciudadanos reguló la primera fase de empadronamiento de 1983 a 1995 y el primer registro electoral estuvo conformado por 2,554,002 ciudadanos.

Debido a la poca confiabilidad tanto en los registros civiles como en los registros de vecindad, en 1998 se tomó la decisión de implementar el proceso de verificación de datos *in situ* en los registros civiles y en los registros de vecindad con el fin de que se pudiera comprobar la legalidad del asiento de nacimiento y del documento de identificación de los ciudadanos.

-Sr. Leonardo Escobar Muñoz

### Factores que Incidieron Negativamente en la Conformación del Registro Electoral

En la primera fase de empadronamiento de los ciudadanos hubo factores que impidieron la conformación de un registro electoral exacto. Entre esos factores se destacan los siguientes: 1) la falta de vigencia de la cédula de vecindad como documento de identificación 2) la no existencia de un organismo centralizado para la expedición del documento de identidad (existen 333 registros de vecindad por cada uno de los municipios del país) 3) el deterioro y destrucción de los libros de vecindad y del registro civil en la época del conflicto armado 4) la expedición de la cédulas de vecindad a menores de edad 5) la duplicidad en el proceso de emisión del documento de identidad 6) los errores de forma y de fondo en la expedición del documento de identidad.

Debido a la poca confianza tanto en los registros civiles como en los registros de vecindad, en 1998 se tomó la decisión de implementar el proceso de verificación de datos *in situ* en los registros civiles y en los registros de vecindad con el fin de que se pudiera comprobar la legalidad del asiento de nacimiento y del documento de identificación de los ciudadanos. Esta medida aún sigue vigente ya que el documento base para la inscripción de las personas en el registro continua siendo la cédula de vecindad.

La existencia de varias fuentes de información para la conformación del registro electoral trae como consecuencia que se presenten dificultades para su depuración. El Departamento para la Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones mantiene permanentemente la actividad de inscripción de ciudadanos a través de las delegaciones y sub-delegaciones de registro de ciudadanos y Centros de Empoderamiento. Se registran mensualmente seis mil ciudadanos y se les ubica en el registro municipal que corresponde según su residencia.

Esta actividad se lleva a cabo mediante dos procedimientos: un procedimiento automatizado en el que se entrega inmediatamente al ciudadano su constancia de inscripción, y otro procedimiento que no es automatizado a través del cual se elabora una solicitud de inscripción y el ciudadano tiene que regresar al centro de inscripción para recoger su constancia. Actualmente, el país cuenta con ciento setenta puntos u oficinas para el registro automatizado de los ciudadanos y se está llevando a cabo un proceso para automatizar a las ciento sesenta y tres oficinas de registro restantes.

### **Propuestas para la Creación de un Nuevo Documento de Identificación**

Como parte de las propuestas para crear un nuevo documento de identificación que sustituya a la cédula de vecindad, inicialmente se planteó la creación del Registro General de Población, institución que estaría a cargo de la emisión del nuevo documento de identificación. Sin embargo, esta propuesta no fue posible porque se derogó la ley que legitimaría la creación de la mencionada institución.

Según los Acuerdos de Paz, el Tribunal Supremo Electoral de la República de Guatemala sería el ente encargado de la administración y expedición del documento de identificación de los ciudadanos, entre otras cosas, para ejercer sus derechos políticos. Sin embargo, posteriormente el Congreso de la República aprobó mediante el Decreto Número 10-04 las Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos según las cuales el documento de identificación debería ser emitido por una institución creada específicamente para la expedición y administración de este documento. La implementación de estas reformas dejó sin efecto la posibilidad de que el documento de identidad fuese emitido desde el

seno del Tribunal Supremo Electoral como también había sido propuesto.

La nueva institución creada a partir de las mencionadas reformas es el *Registro Nacional de las Personas* (RENAP). Esta institución tiene bajo su mandato la responsabilidad de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, ejercer la vigilancia y administración de los registros civiles, y llevar a cabo todas las actividades correspondientes para la emisión de un nuevo documento de identificación para los ciudadanos guatemaltecos.

**La nueva institución creada a partir de las reformas es el Registro Nacional de las Personas (RENAP). Esta institución tiene bajo su mandato la responsabilidad de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, ejercer la vigilancia y administración de los registros civiles, y llevar a cabo todas las actividades correspondientes para la emisión de un nuevo documento de identificación para los ciudadanos guatemaltecos.**

**-Sr. Leonardo Escobar Muñoz**

### **Reflexiones Finales**

El registro de ciudadanos en Guatemala enfrenta varios problemas, algunos de los más importantes se derivan del documento de identificación o cédula de vecindad. Este documento ha perdido credibilidad porque es muy susceptible a falsificaciones. Además, este documento es considerado “obsoleto” e inadecuado para continuar siendo el documento vigente para la inscripción de los ciudadanos en el registro electoral.

Aunado a esto, los registros civiles y de vecindad bajo la administración de las municipalidades constituyen un obstáculo para mantener un padrón electoral depurado de forma efectiva. Por tanto, es necesario que los registros civiles y la emisión del documento de identificación sean controlados a través del Registro Nacional de las Personas (RENAP). El Tribunal Supremo Electoral ha encontrado en la verificación de datos *in situ* en los registros civiles y de vecindad un mecanismo que fortalezca la conformación del registro electoral. De hecho, los eventos electorales que se han realizado desde la fecha de su creación, se han llevado a cabo de manera libre y confiable por lo que hoy en día es considerado por los ciudadanos y la observación nacional e internacional, como el ente garante de la democracia en el país.

A pesar de los avances importantes que se han logrado para mejorar el sistema de registro electoral en Guatemala, se reconoce que aún prevalecen desafíos importantes. Quizá uno de los desafíos más grandes es precisamente que se logre implementar un sistema efectivo que permita llevar a cabo la actualización del registro electoral de una forma eficiente para que se pueda garantizar la disminución en los errores del registro con el nuevo documento de identificación personal expedido por el RENAP.



# La Experiencia de JAMAICA:

## Verificación y Actualización de los Registros Electorales

*Este Estudio de Caso fue presentado por el Sr. Danville Walker,  
ex Director de la Comisión Electoral de Jamaica*

### Historia del Registro Electoral en Jamaica

Hasta 1997, estuvo en práctica en Jamaica el sistema de registro de votantes “casa por casa” en el que miembros de cada uno de los partidos políticos iban visitando cada vivienda del país para registrar a los ciudadanos elegibles para votar. Además de esta forma para registrar a los electores, se abrieron veintisiete centros adicionales de registro permanente en el país. Durante este periodo, los listados de votantes eran desechados cada cinco años y remplazados nuevamente a través de estos ejercicios masivos de registro.

En 1998 comenzó un proceso de registro continuo en el país, permitiendo que personas aptas para votar se registraran por cuenta propia en un centro de registro permanente. Este demostró ser un sistema muy efectivo para añadir electores, pero a su vez no muy eficiente para remover a las personas fallecidas o registrar el cambio de residencia de personas que se habían mudado dentro de los distritos electorales y divisiones de gobierno locales. En vista de la dificultad que este sistema presentaba para eliminar electores del registro, se optó por dejar crecer los listados de votantes, con el evidente resultado que los registros se hacía cada vez menos representativos de los votantes que en realidad estaban habilitados para votar. Esto hizo que la población fuera perdiendo

Aproximadamente el 20% de los electores que aparecían en el registro no pudieron ser localizados y cuando llegó al día de la elección y muchas de estas personas aparecieron “como por arte de magia” en los centros de votación. Estas irregularidades causaron una gran indignación popular y llevaron a que se iniciaran serias discusiones sobre la necesidad de cambiar el proceso de registro electoral.

-Sr. Danville Walker

do progresivamente la confianza en la veracidad y confiabilidad del registro electoral.

La falta de confianza de la ciudadanía en el registro electoral se hizo evidente en el periodo previo a las elecciones generales del año 2002, cuando se registraron numerosas quejas por parte de los candidatos quienes aludían que no podían conseguir a los electores que debían ser registrados en sus distritos electorales. Surgieron alegaciones de que personas inscritas en el registro no podían ser encontradas porque nunca vivieron en los distritos en los que estaban inscritos. De hecho, aproximadamente el 20% de los electores que aparecían en el registro no pudieron ser localizados y cuando llegó el día de la elección, muchas de estas personas aparecieron “como por arte de magia” en los centros de votación. Estas irregularidades causaron una gran indignación popular y llevaron a que se iniciaran serias discusiones sobre la necesidad de cambiar el proceso de registro electoral.

En las elecciones, el margen de victoria entre los candidatos se hacía cada vez más estrecho y esto generó una gran preocupación sobre la posibilidad de que los resultados de las elecciones fueran ampliamente cuestionados, e incluso no reconocidos por sectores de la sociedad que no consideraban legítimo el registro electoral. Para hacer frente a la falta de confianza en los registros por parte de amplios sectores del



electorado, se tomó la decisión de iniciar un proceso de re-verificación del registro electoral.

### El Proceso de Re-verificación en Jamaica

Para llevar a cabo el proceso de re-verificación del registro electoral en Jamaica, se designaron varios equipos con representantes de los dos partidos políticos más importantes del país y estos equipos debieron caminar por todos y cada uno de los distritos electorales yendo “casa por casa” para recaudar información que permitiera constatar que los electores registrados en ciertos distritos electorales efectivamente residían en estos, o si por el contrario, su residencia había cambiado. Durante este proceso de re-verificación, se establecieron los lineamientos para eliminar a las personas que no cumplen con los requisitos para ejercer su derecho al sufragio y además se le permitió a todos los partidos políticos designar a sus propios observadores para acompañaran el proceso.

En el proceso de re-verificación se pudieron recaudar los siguientes datos: 1) información demográfica 2) fotografía del elector 3) las diez huellas digitales del elector para poder hacer el cruce de datos y verificar su identidad 4) la residencia del elector en el distrito electoral en el que estaba registrado. La recaudación de todos estos datos hizo posible que aproximadamente 250.000 nombres fueran removidos del registro electoral y aproximadamente 125.000 nuevos electores fueron registrados.

### Pasos para Proteger el Derecho al Sufragio del Elector

En Jamaica se tomaron medidas específicas para proteger a los electores y evitar que su nombre se eliminara del registro una vez que se pudo confirmar que el elector residía en el distrito electoral en el que estaba inscrito. Los pasos que se llevaron a cabo fueron los siguientes:

- Se realizaron varias visitas a las residencias donde no fueron encontrados electores para confirmar que efectivamente el elector ya no residía allí.
- Se auditaba al equipo responsable de veri-

ficar los listados de votantes, ya que era de amplio conocimiento que existía la posibilidad de que los listados fueran manipulados intencionalmente para favorecer o perjudicar a algún partido político. En caso de que se encontraran discrepancias en la auditoría podía llevarse a cabo una segunda auditoría para aclarar estas discrepancias.

- Se enviaban cartas a los electores cuyos nombres iban a ser removidos del registro electoral para darles la oportunidad de objetar esta medida. Si la decisión de remover al elector del registro había sido producto de un error de la oficina electoral, se daba oportunidad para que el elector se presentara ante las oficinas de registro para aclarar su situación.
- Se publicaron los 250.000 nombres correspondientes a las personas que, durante el proceso de verificación se confirmó debían ser removidas del registro electoral, y se publicaron estos listados en periódicos de circulación nacional.

### Resultados del Proceso de Re-verificación

El proceso de re-verificación en Jamaica trajo resultados importantes para el mejoramiento del registro electoral. En primer lugar, a partir de este proceso la lista de votantes refleja de forma más exacta los electores que efectivamente son elegibles para votar. Además, como resultado del proceso de re-verificación se observó una reducción significativa de las quejas de los candidatos que aludían no encontrar a los electores inscritos en sus respectivos distritos electorales. Cabe señalar que la mayoría de estas quejas provenían de candidatos que después de perder las elecciones optaban por hacer este tipo de reclamos.

Finalmente, uno de los resultados más importantes del proceso de re-verificación en Jamaica es que los partidos políticos mostraron estar satisfechos con los avances que se hicieron durante el proceso para lograr la efectiva depuración del registro electoral. Esto ha representado un paso importante para devolver a la ciudadanía su confianza en el proceso electoral y en los avances que se están dando progresivamente para el fortalecimiento de la democracia.



# IV. PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA:

## *Fomentando la participación ciudadana a través de la educación cívica y la capacitación de los miembros de mesa de votación*

### Introducción

La literatura académica recién ha comenzado a reconocer que la participación de los ciudadanos en las discusiones y decisiones que afectan sus propias vidas a través de libertades políticas y diálogo con el Estado son factores centrales para la fortaleza de la democracia y el desarrollo socio-económico de un país.<sup>83</sup> Una de las principales herramientas para esta forma de participación es el voto, y por lo tanto, la participación electoral tiene un papel significativo. Esta conceptualización de la necesidad de la participación ciudadana se vincula con el reconocimiento de que los ciudadanos no sólo gozan de derechos como el del voto, sino que la participación también es una responsabilidad. En el contexto latinoamericano y caribeño, varios países tienen leyes que requieren la participación electoral en forma de registro de voto obligatorio, incluyendo Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, la República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, y Uruguay,<sup>84</sup> mientras otros obligan a la participación de los ciudadanos en la logística de las elecciones a través de su participación como miembros de mesa de votación, también conocidos como funcionarios de casilla o de juntas receptoras del voto. La calidad de esta última forma de participación le da al ciudadano una visión más profunda del trabajo de la institución electoral, como la entidad ejecutora de un proceso electoral. Esto presenta una oportunidad y a la vez un desafío para el organismo electoral, poniendo a prueba su credibilidad y legitimidad como institución y su papel como organizador del proceso electoral en sí.

Dentro de este ámbito, se puede apreciar que las estrategias para aumentar la participación ciudadana electoral se enfocan en dos terrenos: el aumento del nivel de la participación electoral y el mejoramiento de su calidad.

#### *Aumentando el nivel de participación electoral*

Durante las últimas décadas y por diversas causas que varían según el contexto, la participación electoral

ha disminuido en todo el mundo,<sup>85</sup> y las Américas no han sido ajenas a este fenómeno. Aunque las tasas de participación han disminuido, un elemento positivo es que aproximadamente el 61% de la población tendió a participar en elecciones para el periodo 1990-2004.<sup>86</sup>

Sin embargo, estas cifras no son alentadoras en una época en la que se han eliminado la mayoría de los impedimentos para la participación (como electores e incluso como candidatos) de grupos que históricamente fueron excluidos.<sup>87</sup> Durante la primera mitad del siglo XX existían restricciones para el sufragio de las clases trabajadoras, los sectores populares y las mujeres en algunos países. Más avanzado el siglo, en los años cuarenta y sesenta, por razones políticas nacionales, se proscribieron partidos 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

<sup>83</sup> Sen Amartya, *Development as Freedom* (Random House, 1999); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La Democracia en América Latina* (2004).

<sup>84</sup> ACE Project Network: <http://aceproject.org/electoral-advice/archive/questions/replies/705390376>.

<sup>85</sup> Vale resaltar que no se pretende hacer un análisis comparativo de las tasas de participación electoral en los distintos países del Hemisferio sino brindarles herramientas generales a las autoridades electorales de los países sobre como incentivar la participación ciudadana en procesos electorales.

<sup>86</sup> Mercedes Mateo Díaz y J. Mark Payne 2007, "Trends in Electoral Participation" en J. Mark Payne et al. (eds.) *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Banco Interamericano de Desarrollo y Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, p.250.

<sup>87</sup> Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, *Quinta Reunión Interamericana de Autoridades Electorales, "El Fortalecimiento de la Confianza Ciudadana en los Procesos Electorales: La Función de las Autoridades Electorales en el Financiamiento Político y la Participación Electoral"* (Quito: 2008), p. 3.

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 mínimos o requeridos de representación femenina en las listas parlamentarias.<sup>88</sup>

En este sentido, 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.<sup>89</sup> 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.

La literatura destaca diversas variables como particularmente influyentes sobre el nivel de participación electoral, sin embargo, dos son particularmente relevantes en este contexto: la existencia de reglas de voto obligatorio y sanciones eficaces para su aplicación, y la percepción ciudadana sobre la transparencia del proceso electoral. Respecto a estas dos variables, la autoidad electoral y sus acciones son determinantes.

Para afrontar el declive en la participación electoral mediante el mejoramiento de la percepción ciudadana sobre la transparencia del proceso electoral, se han desarrollado distintas estrategias de involucramiento de los ciudadanos en el proceso a través de campañas de educación cívico-electoral. Bajo el marco general de campañas cívicas-electorales, hay tres tipos de actividades: campañas de información al votante sobre la logística de las elecciones y aspectos importantes del proceso electoral; la educación al votante que trata de aumentar el nivel de convicción ciudadana sobre el valor de su derecho a votar y estimula la participación ciudadana en las elecciones, y la educación cívica en general (que toma la forma de un proceso a largo plazo) sobre los conceptos de democracia, derechos, participación, y representación.<sup>90</sup>

Estos tres niveles de campañas cívicas-electorales involucran a distintos actores y tienen distintos fines, pero la educación del votante es la más pertinente, en el mediano plazo, a la meta de aumentar la participación. Las autoridades electorales, como garantes y ejecutoras de los procesos electorales, están llamadas a instrumentar estrategias de promoción de la participación en este nivel. Pero además, es importante que la sociedad civil promueva campañas de este tipo, por lo cual la buena coordinación entre la autoridad electoral, la sociedad civil, y los medios de comunicación es importante para minimizar la duplicación y mantener la consistencia de la información.<sup>91</sup>

Dentro de esta categoría de educación del votante, y haciendo una clasificación del tipo de estrategia utilizada para impulsar la participación, se puede hablar de lo siguiente: a) campañas de información sobre el registro electoral, el tipo de elección, y el proceso electoral; b) campañas publicitarias que se enfocan a 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 dirigidos a instruir a ciertos grupos sobre el sistema y procesos democráticos; e) entretenimiento, con la comprensión que ciertos grupos se involucrarán más fácilmente en la política a través de la cultura popular; f) la promoción del voto, ofreciendo compensaciones materiales a cambio de la participación.

En relación a la participación electoral, el análisis realizado por la Secretaría General de la OEA sugiere entre otras cosas, la necesidad de diseñar más programas de capacitación y, dependiendo de las zonas geográficas, más materiales en idiomas nativos. Además, se reconoce que ciertos grupos, como los indígenas y afrodescendientes, siguen estando sub-representados en algunas áreas y posiciones de toma de decisiones, lo cual hace imperativo atender las diferencias nacionales y aumentar las consideraciones etno-culturales en los procedimientos electorales, especialmente en el diseño de estas campañas de educación al votante.<sup>92</sup>

Dada esta necesidad de enfocar las campañas hacia un grupo particular, un tema importante para las campañas de educación al votante, que hasta ahora se ha dado con poca frecuencia en Latinoamérica y el Caribe, es el diseño de una campaña que incluya una medición de impacto sobre sus metas particulares. El llevar a cabo un análisis de la falta de información para un grupo específico, la formulación de indicadores del logro de metas para una determinada campaña, y un análisis de los resultados esperados sobre la participación electoral no sólo ayudaría en el diseño menos costoso y más eficaz de las campañas, sino también mejoraría el acercamiento del mensaje a la población para aumentar directamente su participación y confianza en el proceso electoral.

---

<sup>88</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La Democracia en América Latina* (Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., 2004), p. 91-92.

<sup>89</sup> *Idem*, p. 151.

<sup>90</sup> Comisión Europea. *Guía Metodológica para la Asistencia* (Bruselas: Oficina de Asistencia y Cooperación de Europa, 2006), p. 96.

<sup>91</sup> *Idem*, p. 96 -97.

<sup>92</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), *El Ciclo Electoral 2005 – 2006 en las Américas: Un Balance de la Secretaría General* (Washington D.C.: 2007), p. 49.

### Mejorando la calidad de la participación electoral

La participación de la ciudadanía en las elecciones a través de su trabajo como miembros de mesa varía en la región. En algunos países es un trabajo voluntario de ciudadanos, mientras que en otros hay requerimientos legales para la participación ciudadana como ocurre en México, Perú, y Venezuela. En ambos casos, la autoridad electoral tiene la responsabilidad de brindarles a estos ciudadanos un entrenamiento adecuado para facilitar el proceso.

Los miembros de mesa tienen capacidades muy variadas relevantes a su trabajo; por ejemplo, el nivel de conocimiento de procesos electorales o su nivel de alfabetización representan algunos retos para el cumplimiento de estas funciones. Por lo tanto, la autoridad electoral necesita poder desarrollar materiales y capacitaciones que tomen en cuenta estos factores. Además de estos desafíos generales de educación y experiencia de los participantes, hay una necesidad de asegurar su capacidad de administrar un proceso electoral con integridad y confiabilidad.

Las partes centrales de la capacitación que la autoridad electoral debe proveer al ciudadano abordan los siguientes temas: la recepción de los materiales electorales, el escrutinio y cómputo de votos, el llenado de actas, la gestión del centro de votación y cierre de la votación, casos especiales como la votación de representantes de partidos políticos y candidatos, y la publicación de los resultados. Adicionalmente, tienen a su

cargo, durante la elección, el impartir justicia ya que, el papel de los miembros de mesa puede influir directamente en la libertad, efectividad, y secreto del sufragio, la autenticidad del escrutinio y del cómputo de los resultados de la votación, o en otros términos, la credibilidad del proceso electoral.<sup>93</sup> De hecho, sin suficiente capacidad de los miembros de las mesas electorales, la imparcialidad y eficacia de la elección puede presentar debilidades en el efectivo cumplimiento del proceso electoral. Por lo tanto, el papel de la autoridad electoral en esta capacitación para lograr que estos procesos se cumplan de una forma eficiente y justa es clave.

En la Primera Jornada Interamericana Electoral, se trataron los temas relacionados a la educación cívica y capacitación de los miembros de mesa de votación desde la perspectiva del papel que juega la autoridad electoral. En este capítulo se presenta un resumen de las presentaciones de los expertos: 1) Dra. Irma Méndez de Hoyos, *Investigadora* de FLASCO México, quien disertó sobre la “Participación Electoral y Gobernanza en América Latina” y 2) el Sr. Jaime Barajas Ortiz, *Consultor Electoral Internacional* de la Corporación Nuevos Caminos de Colombia, quien expuso el tema “Capacitación de Miembros de Mesa de Votación”.

Con el fin de contextualizar la información y enmarcarla dentro de la realidad de los diferentes países del continente, en este capítulo se presentan también cuatro casos de estudio que fueron expuestos por los expertos y participantes en esta Primera Jornada Interamericana Electoral.<sup>94</sup>

---

<sup>93</sup> Jorge Valladares Molleda, *Mesas de Votación*, Palestra Electoral, Pontificia Universidad Católica del Perú, Portal de Asuntos Públicos.

<sup>94</sup> 1) Guatemala: *Diseño e Implementación de una Campaña de Coalición para la Educación Cívica* presentado por la Sra. Mirtala Góngora de Trujillo, Magistrada Vocal II del Tribunal Supremo Electoral de la República de Guatemala, 2) Canadá: *Participación Electoral y Promoción del Voto de un Grupo Específico* presentado por la Sra. Miriam Lapp, Asesora para investigación y enlace de Elecciones Canadá, 3) Australia: *Midiendo el Impacto de los Programas de Educación al Votante* presentado por Ross Attrill, Supervisor de Programas de IDEA Internacional y Director Asistente de cursos de construcción de capacidades de la Comisión Electoral Australiana, 4) Costa Rica: *Capacitación de Miembros de Mesa de Votación* presentado por Ana Hazel Villar Barrientos, Jefa de Capacitación para el Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica.



## 4.1 Participación Electoral y Gobernanza en América Latina

*Reflexiones de la Dra. Irma Méndez de Hoyos, Investigadora para FLACSO  
México, en la Primera Jornada Electoral Interamericana.*

### Aclaraciones Previas

Según la Dra. Irma Méndez de Hoyos la tercera ola de democratización en América Latina significó la celebración de elecciones muy competitivas, sin embargo, dos décadas han transcurrido desde entonces y la celebración de elecciones competitivas no ha significado, en todos los casos, la existencia de gobiernos más eficientes y más responsables, por lo que puede decirse entonces que en la región hay una evidente falta de correspondencia entre elecciones competitivas y gobernabilidad o gobernanza democrática.

Es importante comenzar por aclarar que la *gobernanza* es el replanteamiento de la relación entre el gobierno y la sociedad, con el eje de esta nueva relación apuntando hacia la participación directa de la ciudadanía en la solución de los problemas públicos. Algunos elementos comunes de la gobernanza son los siguientes:<sup>95</sup> 1) un desdibujamiento de las fronteras entre lo público y lo privado, 2) la participación directa de la ciudadanía en la solución de problemas públicos, y 3) la fragmentación de los centros de poder (la multiplicidad y competencia de sitios y agentes de gobernación).

Además de estos elementos comunes, la gobernanza cuestiona la capacidad que tienen los gobiernos, por sí mismos, de solucionar los problemas públicos e incluso llevar a cabo de forma efectiva, tareas tan importantes como la celebración de elecciones, la descentralización en la toma de decisiones, la apertura de los limitados espacios de participación ciudadana, la participación de los partidos políticos y otros entes de representación ciudadana, entre otros. La gobernanza también pone en tela de juicio el monopolio que todas estas instituciones solían tener, y en algunos casos, continúan teniendo, en la dirección del proceso de gobernar.

La gobernanza es un concepto que ha ido permeando los sistemas políticos y de hecho en las últimas décadas se ha notado una marcada tendencia en la mayoría de los países hacia la descentralización del Estado. Son evidencia de esto: el creciente número de organizaciones no gubernamentales, el fortalecimiento de diversas formas de participación de las organizaciones sociales, el reconocimiento de los derechos de los grupos indígenas, y otras formas de participación ciudadana. Entonces es importante hacer el siguiente planteamiento: ¿será posible que, en la medida en que la gobernanza se ha modificado, (por no decir desdibujado), también se ha ido modificando el significado y la importancia de las elecciones y la participación electoral?

Cualquiera que sea la respuesta que se dé a esta interrogante es importante tomar en cuenta que la gobernanza no erosiona el sentido de la participación electoral, pero sí reconoce sus limitaciones y además reivindica la necesidad de abrir más espacios de participación social y política que contribuyan a renovar el significado y la importancia de la participación electoral.

**El declive en la participación electoral refleja que se ha venido produciendo un debilitamiento del vínculo primario entre los ciudadanos y los gobernantes y esto debe ser motivo de alarma, ya que según el grado de consenso, esto puede llegar a erosionar la legitimidad misma del sistema democrático.**

- Dra. Irma Méndez de Hoyos

### La Participación Electoral

A pesar de que en la literatura reciente existe un extenso debate sobre el grado en el que la participación política es central para la consolidación de la democracia, o incluso para la definición misma de la democracia, hay un punto de común acuerdo y es que la realización de elecciones, y por tanto, la

<sup>95</sup> Stoker, 1998; Rhodes, 2000; Pierre, 2000; Porras, 2007

participación electoral, es una premisa central para la amplia gama de definiciones.

Debido a que existe un amplio consenso sobre la importancia de la participación electoral como componente fundamental de los sistemas democráticos, hay una creciente preocupación por la tendencia que se ha observado en varios países del mundo hacia una declive considerable en la participación electoral, tendencia que se ha acentuado en los últimos diez años. Por ejemplo, según muestran las estadísticas, el promedio de participación electoral era 77.1 % entre 1961 y 1975, este promedio bajó a 74.8% entre 1976 y 1990, y continuó disminuyendo hasta 69.7% entre 1990 y 2006.<sup>96</sup> Si bien estas cifras reflejan una progresiva disminución en la participación electoral a nivel mundial, América Latina no escapa a esta realidad. De hecho, estudios recientes muestran que los índices de participación electoral han disminuido en países como Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

En general, la tendencia hacia el declive en la participación electoral comenzó a hacerse más evidente en América Latina en el año 2001, cuando se observó un descenso en la participación en los comicios presidenciales en varios países de la región. Posteriormente, en los años 2002 y 2003 se observó un aumento en la participación electoral, pero luego la participación electoral cayó nuevamente en el año 2004 y de forma aún más pronunciada en el 2006.

La tendencia hacia el declive en la participación electoral ha generado preocupación tomando en cuenta que esta es una fuente de legitimidad del sistema democrático y es la base primaria de influencia pública en la democracia al generar el vínculo de responsabilidad y rendición de cuentas sobre los gobernantes electos.

Entonces, se puede decir que el declive en la participación electoral es reflejo de que se ha venido produciendo un debilitamiento del vínculo primario entre los ciudadanos y los gobernantes, y esto debe ser motivo de alarma, ya que según el grado de consenso, esto puede llegar incluso a erosionar la legitimidad misma del sistema democrático.

### Factores que Determinan la Participación Electoral

Desde hace años atrás, hasta épocas más recientes, numerosos estudios han tratado de explicar los factores

que determinan la participación electoral, las conclusiones han sido muy variadas y se han logrado identificar una multiplicidad de factores. Se han identificado, por ejemplo, factores del sistema electoral tales como: el tipo de registro, el voto obligatorio, la jornada electoral, la disponibilidad de procedimientos alternativos

para votar, el acceso a las casillas de votación y el uso de tecnologías en las mesas de votación. Además se han identificado otros factores relacionados al sistema de partidos: el formato del sistema de partidos, la competencia partidista, la institucionalización del sistema de partidos, y la legitimidad de las elecciones. También se han identificado factores de carácter socioeconómico: la edad, el nivel de ingreso, el grado de educación, la ocupación, y por último se han

encontrado factores de tipo contextual como el interés político, la disponibilidad de la información, la eficacia política, la confianza en las instituciones, las redes sociales y la socialización. Se cree que todos estos factores ejercen algún tipo de influencia en la decisión de los ciudadanos participar o no en el evento electoral, pero debe tenerse en cuenta que hasta ahora no existe un consenso sobre cuáles de estos factores son los más determinantes.

Los estudios europeos tienden a enfatizar los factores institucionales, a diferencia de los estudios latinoamericanos que le dan una mayor importancia a los factores contextuales y actitudinales. También hay quienes han señalado que lo que determina la participación electoral es el carácter de las elecciones, es decir, el resultado de la conjugación de varios elementos accidentales e incidentales en cada elección. Estos elementos pueden ser desde los factores climáticos (condiciones meteorológicas, amenaza de desastres naturales, entre otros) hasta la conformación de la boleta electoral. Otros destacan los marcos analíticos utilizados para explicar el voto; si el voto está más relacionado con cuestiones socioeconómicas, cómo influye el grupo al que pertenece un ciudadano en la manera como ejerce su voto, o si el voto está más bien influenciado por la apreciación individual del elector sobre el desempeño de los candidatos políticos.

**La mayoría de los estudios sobre el tema concluyen que la participación electoral continúa siendo un “verdadero acertijo” y que más investigación en el área es necesaria para continuar dando respuesta a las interrogantes que aún existen.**

**- Dra. Irma Méndez de Hoyos**

---

<sup>96</sup> IDEA Internacional, *La Participación del Electorado: Iniciativas para Promover la Participación Electoral en Todo el Mundo* (Suecia: Oficina de Publicaciones de IDEA Internacional, 2006), p.10. (Traducción Propia)

En América Latina, la participación electoral parece estar asociada positivamente con las libertades civiles y los derechos políticos, el tipo de sistema electoral (representación proporcional), la legitimidad del sistema de partidos, la percepción de los partidos políticos como instituciones indispensables, el nivel de educación de los electores, la opinión sobre la democracia como sistema de gobierno, la creencia en que votar cambia algo o lo contrario, y la decisión de acudir a alguna autoridad, medios de comunicación u organizaciones no gubernamentales para solucionar los problemas de la comunidad.

Pese a la asociación positiva de estos factores, su poca importancia estadística revela que, por sí solos, no son suficientes para hacer predicciones sobre la asistencia de la ciudadanía a los centros de votación durante las elecciones. Por ende, se puede decir que no hay factores que permitan con mucha certeza señalarse como definitivos en la participación electoral y, de hecho, la mayoría de los estudios sobre el tema concluyen que la participación electoral continúa siendo un “verdadero acertijo” y que más investigación en el área es necesaria para continuar dando respuesta a las interrogantes que aún existen. Esto es particularmente importante para asegurar que en el diseño de estrategias para aumentar la participación electoral en la región se provean soluciones que sean congruentes con los factores que están influyendo negativamente en la participación electoral.

### **La Educación Cívica:** *formando para vivir en sociedad*

La educación cívica trata los conceptos más amplios que sustentan una sociedad democrática, tales como las funciones y responsabilidades respectivas de los ciudadanos, gobierno, políticos y grupos de interés, los medios de comunicación, las empresas y organizaciones sin fines de lucro, así como la importancia de las elecciones competitivas y periódicas. Se hace hincapié no sólo en la concientización del ciudadano, sino en la motivación de los electores para que participen en todos los aspectos de la sociedad democrática. La educación cívica debe entenderse entonces como un proceso continuo, que no está vinculado únicamente al proceso electoral. Este tipo de educación se lleva a cabo generalmente a través del sistema escolar y universitario, organizaciones de la sociedad civil, y en algunos casos participan también los organismos estatales, aunque no necesariamente la autoridad electoral.<sup>97</sup>

### *Enfoques de la Educación Cívica:*

La educación cívica tiene tres enfoques fundamentales:

**1) Los Programas de Educación sobre Ciudadanía:** estos programas parten de la idea que la ciudadanía es algo que se aprende y son más comunes en sociedades que tienen un concepto establecido de *ciudadanía*; es decir, en sociedades en las que se reconoce, incluso en las disposiciones legales, la contribución de los ciudadanos en la gobernabilidad. En estos programas el enfoque principal es impartir conocimientos sobre todos los aspectos básicos que una persona necesita saber para ejercer sus derechos y responsabilidades como ciudadano(a).

**2) Programas de Educación Política:** El enfoque principal de estos programas es proveer información sobre temas políticos, para que las personas tengan las herramientas necesarias para interpretar y comprender la realidad política de su entorno y así participen de manera consciente en los aspectos importantes de la vida política de su país. Algunos de los temas que se incluyen dentro de este tipo de educación son: análisis del discurso público, los sistemas políticos y sociales y la forma como estos interactúan, las formas de negociación y división del poder, entre otros.

**3) Programas de Formación para el Liderazgo:** Estos programas están dirigidos a formar a futuros dirigentes y líderes políticos, por lo que el enfoque se basa en proveer las herramientas que las personas necesitan para asumir posiciones de liderazgo. El curriculum general de este tipo de programas tiene un marcado énfasis en los valores éticos y morales relacionados con el ejercicio del poder. Este tipo de programas son generalmente conducidos en organizaciones como los Niños Scouts, los Clubes Rotarios y otras sociedades filantrópicas que proporcionan capacitación a sus participantes en materia de liderazgo.

A pesar de las variaciones temáticas que pueden existir en los diferentes programas de educación cívica, todos estos tienen como objetivo principal la motivación de los ciudadanos para que estos participen de forma pro-activa y responsable en todos los aspectos de la vida social y política adhiriéndose a los valores y principios fundamentales de la democracia. Con este propósito, educadores, autoridades gubernamentales

---

<sup>97</sup> Para más información ver “Ideas básicas y definiciones de información electoral, educación electoral y educación cívica” en: <http://aceproject.org/ace-es/topics/ve/vea>.



y representantes de la sociedad civil en diferentes países han desarrollado diversos programas de educación cívica con un enfoque en temas tales como: el sistema democrático, los derechos y responsabilidades de los ciudadanos, los elementos que debe tener un buen gobierno, los principios y procedimientos democráticos, y las instituciones democráticas.

Es importante destacar que, en el contexto específico de los países latinoamericanos, la educación cívica se constituyó como una forma para promover la revaloración de la cuestión electoral y contribuir en la recuperación-transición democrática que tuvo lugar en muchos países de la región en los años ochenta y por muchos años, fueron los organismos no gubernamentales en Latinoamérica y el Caribe, los principales responsables de diseñar, implementar y promover los programas educación cívica.

### **La Educación al Votante:** *facilitando el ejercicio del voto*

La educación al votante se refiere a las formas relativamente más complejas de información acerca del proceso electoral y se enfoca en conceptos tales como el vínculo entre los derechos humanos fundamentales y los derechos de los votantes; el rol, responsabilidades y derechos de los electores, la relación entre las elecciones y la democracia, y las condiciones necesarias para la celebración de elecciones democráticas. También puede abarcar otros temas como el carácter secreto del voto; el porqué cada voto es importante y su impacto en la rendición de cuentas por parte del sector público.

La educación al votante tiene como propósito fundamental apoyar a la administración electoral en su tarea de garantizar la realización de elecciones libres, limpias, eficientes, costo-efectivas y transparentes. Por ende, todas las iniciativas en esta área deben ir dirigidas a promover la organización efectiva de las elecciones, fomentar el activismo ciudadano en apoyo a los partidos o causas, la promoción de conductas apropiadas y elecciones pacíficas, la aceptación de los resultados y tolerancia hacia las ideas de la oposición.

### *Programas de Educación al Votante:*

Existen diversos programas de educación al votante, lo cuales varían en su contenido temático y metodológico. Es importante señalar que en la actualidad se ha visto un incremento en la participación de los actores no-tradicionales (compañías de negocios, centros de educación-no formal, sindicatos, asociaciones sin fines de lucro, grupos religiosos y organizaciones mediáticas) en las actividades de educación al votante.

A grandes rasgos, las actividades de educación al votante pueden ser categorizadas bajo un esquema de seis enfoques básicos que se explican a continuación:<sup>98</sup>

#### *1. Campañas de Información: ¿cómo votar?*

Son las campañas dirigidas a proporcionar información a los electores sobre todos los aspectos importantes del proceso electoral: el procedimiento para inscribirse en el registro, los requisitos de inscripción, las opciones para realizar cualquier tipo de modificación en el registro y los recursos de información y apoyo que tienen los electores en el proceso de registro. A través de este tipo de campañas se provee información sobre “cómo, cuándo y dónde” tendrá lugar el evento electoral y generalmente las Organizaciones no-gubernamentales están a cargo de la elaboración de este tipo de campañas. Especialmente en los países donde la responsabilidad de la correcta inscripción en el registro se considera una responsabilidad principalmente de las personas, y no de los organismos electorales, se debe hacerse énfasis en la importancia de los programas de información al elector.<sup>99</sup>

Un aspecto importante de las campañas de información es que estas tienden a ser lo más inclusivas posible ya que el objetivo principal es proporcionar toda la información necesaria para que el mayor número de potenciales votantes tengan los conocimientos necesarios para participar en el proceso electoral. Con este fin, estas campañas se enfocan en grupos específicos o “grupos target” entre los que se espera promover la participación electoral. Por ejemplo, existen diversas campañas dirigidas específicamente a los jóvenes que votaran por primera vez. La idea de estas campañas es entonces que los jóvenes tengan toda la información necesaria sobre el procedimiento de votación. También existen campañas para promover el voto entre las minorías en las que se trata de proporcionar la información que estos grupos requieren, según sus necesidades específicas para poder participar en el proceso electoral.

#### *2. Las Campañas Publicitarias: ¿por qué votar?*

A diferencia de campañas que proporcionan información sobre la logística del proceso electoral, en esta

---

<sup>98</sup> Para ver más información sobre estos seis enfoques consultar: IDEA Internacional, *La Participación del Electorado: Iniciativas para Promover la Participación Electoral en Todo el Mundo* (Suecia: Oficina de Publicaciones de IDEA Internacional, 2006), p. 20-24 (Traducción Propia).

<sup>99</sup> Ibid, p. 20-21.

categoría se incluyen las campañas que están dirigidas a motivar la participación de la ciudadanía en los comicios electorales. El objetivo principal de estas campañas es explicar el *por qué* es importante la participación electoral para incentivar el voto de personas de todos los sectores de la sociedad. Una de las características principales de estas campañas es que recurren a menudo al uso de slogans que reflejan la importancia de la participación electoral. Algunos de los más utilizados son: “tu voto es tu voz”, “tu voto cuenta”, “votar es un deber y un derechos ciudadano”, “la política te afecta entonces participa” “votar debe ser parte de tu estilo de vida” entre otros.<sup>100</sup>

En la actualidad muchas de estas campañas están dirigidas a la gente joven, ya que se ha notado una tendencia en la mayoría de los países hacia el declive de la participación electoral de los jóvenes y se ha considerado que las campañas publicitarias son un recurso importante para difundir mensajes para motivar la participación de los jóvenes en la política utilizando su mismo lenguaje e imágenes que los identifiquen. Generalmente, estas campañas son transmitidas en medios de comunicación como la radio, otros medios de comunicación impresa y el Internet.

### 3. Los Movimientos Sociales de Base

Los movimientos sociales de base también tienen un rol importante en la educación cívica, ya que estos surgen entre la gente común para movilizar a la población hacia un mismo fin, en este caso el de tener un papel pro-activo en la vida política del país. Estos movimientos sociales pueden tomar muchas formas y a menudo se enfocan en grupos específicos. Hay movimientos sociales que surgen en la etapa previa a las elecciones con el propósito de organizar actividades de información y concientización sobre la importancia de que los ciudadanos ejerzan sus derechos de participación mediante el voto. Muchos de estos movimientos sociales se enfocan en actividades para promover la inscripción de los votantes en el registro electoral y su participación en los comicios. Existen también movimientos sociales que surgen con el propósito de motivar la participación de un sector específico de la sociedad, como el *Proyecto Nuevos Votantes* en los Estados Unidos, el *Centro Voluntariado de Río Claro* en Brasil y “*Get your Vote on*” en Canadá para promover el voto de los jóvenes. Existen además otros programas que se enfocan en promover el voto entre las minorías tales como: *El Fondo Educativo para Promover el Voto Hispano* y el proyecto *Voto de Jóvenes Afroamericanos*, ambos en los Estados Unidos y el *Movimiento Sector de Mujeres por el Voto Consiente* para promover la participación electoral de las mujeres en Guatemala. Los métodos empleados por estos grupos pueden variar amplia-

mente dependiendo del contexto, la capacidad de la organización que lleva a cabo la campaña y los recursos que se tengan disponibles.<sup>101</sup>

Generalmente, la estrategia utilizada por la mayoría de estos movimientos para difundir su mensaje es la realización de eventos públicos que permitan un acercamiento directo con la gente. Las actividades más comunes son foros abiertos, actividades de capacitación, vistas domiciliarias, entre otras. A través de estas actividades se informa a la gente sobre la importancia de su participación en las elecciones. Otros métodos también utilizados son la distribución de folletos, correos electrónicos, carteleras y anuncios.<sup>102</sup>

### 4. Simulacros de Elecciones y otros Programas Educativos con Propósitos Especiales

Muchas organizaciones, gubernamentales y no gubernamentales han dedicado tiempo y recursos en el diseño de estrategias educativas que puedan ser utilizadas en escuelas de educación primaria y secundaria para impartir lecciones de educación cívica a niños y adolescentes. Estas estrategias incorporan las metodologías más actuales en el campo de la educación y la pedagogía en el diseño de programas educativos para la educación cívica que puedan ser utilizados en diferentes países.<sup>103</sup>

Para ampliar los conocimientos en materia de educación cívica, se ha propuesto en varios países que la educación tenga un enfoque más participativo en el que se permita al niño o adolescente “aprender haciendo”, es decir, tener una experiencia concreta en el tema en el cual se imparten los conocimientos. Por ejemplo, uno de los métodos utilizados en esta área es la realización de simulacros de elecciones o referéndums. En estas actividades se da a los alumnos la oportunidad de participar directamente en el evento electoral, asumiendo un rol específico. Algunos ejemplos de organizaciones que llevan a cabo este tipo de actividades son la Comisión Electoral Australiana, y el programa para Niños “PBS Kids” en los Estados Unidos. Otro método utilizado se basa en la aplicación de la estructura de las elecciones oficiales, en las elecciones de líderes estu-

<sup>100</sup> IDEA Internacional, *La Participación del Electorado: Iniciativas para Promover la Participación Electoral en Todo el Mundo* (Suecia: Oficina de Publicaciones de IDEA Internacional, 2006), p. 21.

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> IDEA Internacional, *La Participación del Electorado: Iniciativas para Promover la Participación Electoral en Todo el Mundo* (Suecia: Oficina de Publicaciones de IDEA Internacional, 2006), p. 22.

diantiles en diferentes escuelas, la organización Elecciones Canadá lleva a cabo este tipo de programas. Otras organizaciones han optado por adoptar recursos menos estructurados para la educación cívica, como la preparación de foros en línea, diseñados para servir como recursos complementarios de las clases de educación cívica impartidas en los planteles educativos. Algunas de las organizaciones que están trabajando en este tipo de programas son el Instituto Federal Electoral de México (IFE), La Comisión Electoral Australiana, Elecciones Canadá, entre otras.<sup>104</sup>

### 5. Entretenimiento

Este enfoque de la educación cívica se basa en el uso de actividades de entretenimiento para difundir un mensaje, en este caso, el mensaje se basa en promover la importancia de que las personas participen en el proceso electoral. Este tipo de campañas utiliza eventos públicos como conciertos de música, obras de teatro, eventos deportivos, comedias, y eventos culturales para proveer información sobre el evento electoral y fomentar la creación de grupos de activismo político hacia diferentes causas. Este enfoque data de los años 90, con el surgimiento de la organización sin fines de lucro *Rock the Vote* en los Estados Unidos. Esta organización fue creada a partir de la idea de que la libertad de expresión y la libertad artística estaban siendo amenazadas y los espacios públicos de entretenimiento eran espacios idóneos para divulgar mensajes políticos. La idea en aquel entonces fue promover el mensaje de libertad de expresión y autonomía particularmente entre los jóvenes mediante el uso de la cultura popular y las últimas tendencias para fomentar una cultura pro-activa de los jóvenes en todos los aspectos de la vida política de aquel momento. Este enfoque ha sido adoptado por varios grupos musicales y personajes del entretenimiento en todo el mundo quienes utilizan los espacios públicos para difundir mensajes de concientización sobre la importancia de la participación electoral y generalmente esto incluye el uso de campañas publicitarias en los medios de comunicación.<sup>105</sup>

### 6. Mecanismos de Inducción

Este enfoque se basa en el reconocimiento de que en cualquier evento electoral habrá personas que no

pueden ser persuadidas a votar, a menos que sientan que recibirán algún beneficio directo o retribución por emitir su voto. En varios países, como es el caso de Colombia, se han puesto en marcha incentivos institucionales; por ejemplo, si la persona demuestra que es un votante activo tiene preferencia para: la admisión en instituciones de educación superior, acceso a empleo público, becas, préstamos bancarios, reducción de impuestos aeroportuarios, descuentos en trámites de documentos, reducción del servicio militar, entre otros incentivos.<sup>106</sup>

Sin embargo, este tipo de incentivos ha generado controversia, pues muchos opinan que el ofrecimiento de incentivos puede interpretarse como un “soborno” indirecto y no mejora la participación electoral pues las personas pueden votar de manera irresponsable sin tener conocimientos sobre los candidatos y sus propuestas ya que no votan por los programas que se ofrecen sino más bien por la recompensa material que tendrán a cambio de su voto. En los Estados Unidos, en el Estado de Arizona se propuso un Proyecto de Ley de Recompensas de Votantes, en la que se propone las personas que hayan emitido su voto entren en una lotería con la opción de ganar un millón de dólares.<sup>107</sup>

**En varios países se han puesto en marcha incentivos institucionales; por ejemplo, si la persona demuestra que es un votante activo tiene preferencia para: la admisión en instituciones de educación superior, acceso a empleo público, becas, préstamos bancarios, reducción de impuestos aeroportuarios, descuentos en trámites de documentos, reducción del servicio militar, entre otros incentivos.**

**- Dra. Irma Méndez de Hoyos**

### Principales Actores en la Educación al Votante y la Educación Cívica

Los diferentes programas de educación cívica y educación al votante son planificados y ejecutados generalmente con la colaboración de varios actores; algunos de los más importantes son las autoridades estatales, la sociedad civil y organismos internacionales. De acuerdo con la estructura organizativa del gobierno en cada país, existen diferentes entidades gubernamentales que asumen la responsabilidad de cooperar con otros actores estatales y no estatales para promover la formación ciudadana y coordinar los programas y actividades que se llevan a cabo para este fin.

<sup>104</sup> Ibid, p.22-23.

<sup>105</sup> IDEA Internacional, La Participación del Electorado: Iniciativas para Promover la Participación Electoral en Todo el Mundo (Suecia: Oficina de Publicaciones de IDEA Internacional, 2006), p. 23.

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> Ibid.

Dentro de las autoridades estatales se destaca el rol que tienen los *organismos electorales* en la educación del votante. En la mayoría de los países democráticos, los organismos electorales tienen un rol clave en la formación ciudadana por ser estos los responsables de la conducción de todo el proceso electoral (inscripción de electores, realización de las elecciones, conteo de los votos, verificación de los votos, entre otras.). Por su rol como entes responsables de todo el proceso electoral, los organismos electorales tienen la responsabilidad de participar en todas las actividades dirigidas a informar y preparar a la ciudadanía para el manejo adecuado de los mecanismos electorales, haciendo énfasis en la importancia de la participación ciudadana.

Generalmente, las actividades de información al elector en las que participan directamente los organismos electorales son las campañas de educación al votante y otras actividades de formación ciudadana que llevan a cabo con otras agencias estatales y de la sociedad civil. En el caso específico de Latinoamérica y el Caribe, se ha hecho mucho énfasis en la necesidad de que las autoridades electorales fortalezcan su participación en el área de capacitación. Otros organismos del Estado que ejercen funciones de promoción y defensa de los derechos ciudadanos, también pueden participar activamente en la promoción de la formación ciudadana: *las Defensorías del Pueblo o Personerías, los diferentes Ministerios, Consejos de Medios de Comunicación, Secretarías de Gobierno*, entre otras.

Los actores de la sociedad civil también tienen un rol clave en la formación ciudadana, algunos de los más importantes son: *los partidos políticos, las organizaciones cívicas, las organizaciones del sector privado, los medios de comunicación y la familia*.

Los partidos políticos son por excelencia agentes de movilización del voto, y por lo tanto tienen un rol clave en la promoción de una cultura política de participación ciudadana y formación de los electores en todo lo referente al proceso electoral. En varios países se ha cuestionado la participación de los partidos en actividades de formación, ya que se considera que este rol lo deben ejercer entes más neutrales. Sin embargo, es importante reconocer que los partidos políticos pueden ser coadyuvantes en el proceso de informar e instruir a la sociedad en todo lo relacionado al proceso electoral, sobre todo por su capacidad de interacción y liderazgo entre los electores.

Las organizaciones de la sociedad civil, por su rol generalmente orientado hacia la promoción y protección de los derechos humanos, tienen un rol fundamental en la formación ciudadana. Esta participación

se lleva a cabo a través de diferentes organizaciones tales como las organizaciones cívicas, sociales, comunitarias, sindicales, entre otras, generalmente agrupadas en torno a objetivos de beneficio colectivo.

Las organizaciones del sector privado (empresas privadas, organizaciones financieras y corporaciones) también pueden tener un rol importante al prestar apoyo a los diferentes programas de educación cívica. Este apoyo puede ser en forma de patrocinio financiero a los programas y actividades educativas, o a través de su participación directa en actividades de formación, según su especialidad. El tema de la responsabilidad social de las empresas es un tema que ha venido tomando auge y según el cual las empresas tienen la responsabilidad de cooperar en actividades que sean para el beneficio de la sociedad. Desde este enfoque, la participación del sector privado en la promoción de la educación cívica es no sólo adecuada, sino necesaria.

Los medios de comunicación también tienen un rol fundamental en las estrategias de formación ciudadana, ya que por su nivel de cobertura, tienen la posibilidad de ejercer una gran influencia en el estilo de vida y los patrones de comportamiento de los ciudadanos por lo que se consideran entes idóneos para la promoción de la formación ciudadana.

La familia también tiene un rol esencial en la formación ciudadana, ya que esta es la unidad social más importante y el espacio de formación por excelencia donde se adquieren los primeros conceptos y percepciones sobre el ejercicio de poder, la convivencia, las reglas, la y la autoridad.

Finalmente, los organismos internacionales tienen también un rol cardinal en la formación ciudadana, generalmente a través de su cooperación con autoridades estatales o del sector privado. Por su mandato de cooperación, los organismos internacionales son importantes socios en los esfuerzos de promoción de la educación cívica y la educación electoral. De hecho, en el contexto específico de América Latina y el Caribe, los organismos internacionales han venido trabajando de forma mancomunada con autoridades estatales en diversos programas de educación cívica y promoción de la participación electoral, en este sentido se debe resaltar que la Primera Jornada Interamericana Electoral es un ejemplo claro de los esfuerzos que se llevan a cabo en esta área.

## Reflexiones Finales

Para finalizar, es importante hacer énfasis en que el éxito de los programas de educación cívica y educa-

ción al votante depende, en gran medida, del establecimiento de instituciones democráticas sustentables: partidos políticos, asambleas legislativas, autoridades electorales imparciales capaces de conducir elecciones periódicas, un Estado eficiente y esfuerzos sostenidos con metas realistas a largo plazo. Bajo estas condiciones, los ciudadanos pueden ejercer sus derechos y pueden ser educados respecto a sus roles y responsabilidades. El éxito de los programas de educación en estas áreas, también depende de que se implementen estrategias efectivas de evaluación que permitan juzgar la efectividad e impacto de los programas, y en caso de ser necesario replantear los objetivos y estrategias para alcanzar las metas deseadas.

También se debe hacer énfasis en la importancia de sistematizar los datos que arrojan los estudios sobre la participación electoral e insistir en la necesidad de que se hagan más estudios cuantitativos y cualitativos sobre el tema. Esto es de fundamental importancia para asegurar que las estrategias educativas que se planifiquen para promover la participación electoral estén acordes con los factores que afectan el ejercicio del voto. Esto es clave, sobre todo en el caso de los países de Latinoamérica y el Caribe. Aunado a esto, se deben hacer evaluaciones periódicas de los programas de educación cívica–electoral que permitan hacer un balance entre los recursos humanos y financieros que se están utilizando y replantear los objetivos y las metodologías si es necesario.

Cabe destacar que aunque ha existido una tendencia a equiparar la ciudadanía con el derecho al voto, y a presentar a la participación ciudadana en los procesos electorales como el objetivo principal de la educación cívica, la evidencia muestra que la participación en las elecciones está influida por múltiples factores, dentro de los cuales la educación cívica es sólo uno de ellos.

Es fundamental entonces que se continúen haciendo esfuerzos por promover los programas de educación al votante, pero que no se descuiden otros esfuerzos por continuar descifrando los factores que determinan la participación electoral.

Todos los esfuerzos que se hagan en esta área deben partir de la premisa, como sugiere el autor Nohlen, de que la precondition esencial para consolidar las nuevas democracias es elevar el nivel y calidad de la participación ciudadana y realizar reformas institucionales para mejorar su eficiencia política. Siguiendo esta idea, la gobernanza debe entenderse como un replanteamiento de las relaciones entre el gobierno, (los órganos públicos en general) y la sociedad.<sup>108</sup> La sociedad -desplegada en organizaciones no gubernamentales, redes sociales, y asociaciones civiles, está llamada a jugar un papel central en el nuevo paradigma de gobernar.

Como paradigma que plantea la colaboración estratégica de los órganos públicos, actores privados y sociales en asuntos complejos de interés público, la gobernanza puede contribuir a elevar la legitimidad de las instituciones políticas que den cabida a la participación ciudadana en la edificación de un proceso de gobernanza más inclusivo y eficiente, y a mejorar tareas electorales como la educación al votante y la educación cívica al mismo tiempo que contribuye a fortalecer la confianza en los órganos de administración electoral.

Finalmente, la resignificación de la participación electoral supone, en ocasiones, la incorporación de mecanismos de participación directa y políticas públicas con participación ciudadana que tiendan a crear condiciones para mejorar la percepción y confianza de los ciudadanos en los procesos electorales y en la democracia misma.

---

<sup>108</sup> (Kooiman, 1993; 2003; Rhodes, 2000; Aguilar, 2006).

## 4.2 Capacitación de Miembros de Mesa de Votación

*Reflexiones del Sr. Jaime Barajas Ortiz, Consultor Electoral Internacional  
de la Corporación Nuevos Caminos de Colombia*

**A**l hablar sobre el tema de la capacitación de los miembros de mesa de votación, el Sr. Jaime Barajas Ortiz propone que una de las estrategias más importantes para promover la participación de la ciudadanía en las elecciones es sin duda, la educación cívica, pero además existen otras maneras de hacer que los ciudadanos se involucren directamente en el proceso electoral a través de su trabajo como miembros de mesa. Aunque la educación cívica y la capacitación de los miembros de mesa están relacionadas, es necesario comenzar por hacer una distinción entre estos dos términos. Como se explicó en la sección 4.1 de este trabajo, la educación cívica es el proceso mediante el cual se imparten conocimientos estructurados orientados a que las personas adquieran las habilidades, destrezas y valores (competencias) requeridos para un óptimo desempeño en la vida democrática de una sociedad. Mientras que la capacitación de los miembros de mesa se refiere al proceso a través del cual se imparten los conocimientos específicos que necesitan los ciudadanos para el desempeño de las funciones que se les encomienda como agentes responsables de determinados aspectos del proceso electoral, en este caso, en su participación como miembros de mesa de votación.

Aunque la educación cívica ha recibido mucha atención, es fundamental que también se hable sobre la importancia de la capacitación de los miembros de mesa, ya que dependiendo del grado de conocimientos y las herramientas con las que cuenten los miembros de mesa de votación, estos podrán desempeñar su trabajo de manera efectiva y esto tiene una incidencia directa en el desarrollo proceso electoral.

### Diseño de un Programa de Capacitación para Miembros de Mesa

Como se explicó previamente, es necesario que se dedique el tiempo y la atención que amerita el diseño de un programa de capacitación dirigido específicamente a la capacitación de los miembros de mesa de votación, es necesario además que se tomen en cuenta varios factores que son determinantes para el éxito de dicho programa. Primero, es fundamental que se examinen los antecedentes en materia de organización electoral y las experiencias nacionales, esto puede hacerse a través de visitas, entrevistas, y encuentros con funcionarios electorales a nivel municipal, regional y nacional. También es importante que se tengan en consideración las

**Es importante que se tengan en cuenta las experiencias internacionales en este ámbito, analizando los modelos de educación electoral que han sido efectivos en diferentes países del mundo, con un énfasis en los aspectos que puedan ser implementados de acuerdo al contexto de cada país.**

- Sr. Jaime Barajas Ortiz

experiencias internacionales en este ámbito, analizando los modelos de educación electoral que han sido efectivos en diferentes países del mundo, con un énfasis en los aspectos que puedan ser implementados de acuerdo al contexto de cada país. Por último, se debe hacer un análisis de los antecedentes históricos a nivel institucional (achicamiento del Estado, fortalecimiento de la sociedad civil, entre otros) y se debe considerar la posibilidad de implementar tecnologías de información y comunicación que puedan ser aplicadas en los programas de capacitación de los miembros de mesa, como por ejemplo, los instrumentos de educación virtual, entre otros.

### ¿A Quién se dirige un Modelo de Capacitación Electoral?

Un modelo de capacitación electoral debe estar dirigido a los funcionarios permanentes y temporales de

los organismos electorales, los agentes colaboradores de los procesos electorales (jurados, testigos, observadores, escrutadores, entre otros), los candidatos y sus organizaciones: partidos, movimientos, organizaciones y grupos significativos de ciudadanos, las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, los organismos de control y vigilancia del proceso electoral, los medios de comunicación y la ciudadanía en general.

### **Factores en la Construcción de un Modelo de Capacitación Electoral**

En el diseño de un modelo de capacitación electoral se deben tener en cuenta los siguientes factores:

- Antecedentes y experiencias nacionales (visitas, entrevistas y encuentros con funcionarios electorales del orden nacional y municipal)
- La experiencia internacional comparada
- Análisis del contexto institucional (achicamiento del Estado, fortalecimiento de la sociedad civil, entre otros)
- Desarrollo de tecnologías de información y comunicación –TIC aplicadas a la educación – educación virtual

### **Elementos de un Diagnóstico para el diseño de un modelo de Capacitación Electoral**

Al hacer un diagnóstico sobre los programas de capacitación de miembros de mesa, los funcionarios electorales manifestaron lo siguiente: en general los programas de educación constituyen acciones esporádicas en función de los eventos electorales; es decir, no hay continuidad en la formación y los programas de educación al elector terminan asemejándose a las campañas de información. En el caso específico de los países latinoamericanos y del Caribe, hay una escasa coordinación entre el sector educativo y otras entidades con funciones afines a la formación cívica. De hecho, en muchos países la educación cívica la manejan sólo las instituciones educativas y los organismos electorales no tienen ningún rol en este tipo de programas.

Aunado a esto, el método de formación en cascada que se utiliza en muchos países de la región es vulnerable a la distorsión del mensaje. Cuando la información que se imparte en las actividades de capacitación es distinta a lo que se maneja en la mesa de votación, es muy difícil transmitir la información de forma efectiva a través de este método. Uno de los problemas fundamentales en este sentido es que la mayoría de los países en América Latina y el Caribe tienen limitaciones presupuestarias y generalmente los recursos destinados a los programas de capacitación se hacen disponibles

sólo en el evento electoral y esto impide la implementación de estrategias de capacitación a miembros de mesa, dentro de un margen de tiempo adecuado para que estas estrategias sean realmente efectivas.

Tomando en cuenta todo lo anteriormente mencionado, lo que aquí se plantea entonces es la modernización del programa de educación electoral, y esta modernización consiste en aumentar radicalmente la capacidad educativa de la entidad electoral mediante la configuración de un sistema de formación donde concurren esfuerzos y recursos interinstitucionales del sector público y privado y que, en la medida de lo posible, se incorporen metodologías y tecnologías que permitan asegurar la calidad y cobertura acordes con las necesidades planteadas.

### **Sistema de Formación Cívica y Electoral con un Portal Educativo**

Existen diferentes modelos de formación cívica y electoral. En países como Colombia se ha diseñado un modelo de formación cívico-electoral que propone la inclusión de un portal educativo. Este Portal consiste en un sistema articulado y permanente, basado en los TICs<sup>109</sup> y en el Internet. El sistema utiliza comunicación de doble vía y es atendido por un equipo interdisciplinario vinculado a redes de capacitación interinstitucional, universidades y otras instituciones educativas y Organizaciones No-gubernamentales (ONGs).

Una de las ventajas más importantes del portal educativo es que permite expandir la información de forma progresiva, tomando en cuenta las condiciones de conectividad de los diferentes municipios y la cultura informática de la población. Otro aspecto importante del portal es que a través de este, los organismos electorales y otras instituciones pueden crear “observatorios electorales” que alimentan la creación de los módulos de educación cívico-electoral y permiten dar seguimiento a los asuntos globales más importantes relacionados con los temas electorales.

Estos observatorios electorales pueden tomar la forma de salas situacionales y se pueden formar con la participación de equipos interdisciplinarios integrados por pedagogos y actores del quehacer político.

Se considera que el establecimiento observatorios electorales puede contribuir en la consolidación de otros programas de formación electoral.

---

<sup>109</sup> Technologies of Information and Communication”

### Funciones del Portal Educativo

La creación del portal virtual permite proveer las siguientes herramientas educativas y de formación electoral:

- Oferta de módulos auto-formativos y módulos de profundización.
- Tutoría personalizada.
- Consulta a expertos y asesoría.
- Chats y foros de discusión e intercambio, correo electrónico.
- Cartelera participativa para intercambio de información entre alumnos y miembros de la comunidad virtual.
- Bancos de expertos por tema y de experiencias exitosas.
- Biblioteca virtual, videos, CDs interactivos y material educativo en general.
- Información actualizada: conferencias, lecturas, reportajes sobre temas de actualidad, noticias.
- Evaluación, certificación, validación.
- Funciones de administración educativa (ingreso, selección, seguimiento, certificación, egreso).

Además, es importante aclarar que este modelo de formación cívica-electoral funciona a través de alianzas interinstitucionales entre el sector público y privado ya que existen muchas instituciones a nivel nacional que tienen algún tipo de cobertura en temas electorales, entonces la idea es que se unifiquen los esfuerzos de estas instituciones.

### **Capacitación de Formadores**

Cualquier sistema de capacitación de miembros de mesa de votación requiere contar con un equipo de formadores con presencia en todas las regiones, pleno dominio de las competencias pedagógicas y tecnológicas relevantes, tutoría en la pedagogía de la educación y solvencia en el tema cívico y electoral. Estos formadores deben ser asignados de acuerdo al grado de dificultad del módulo y a su formación profesional. Además pueden ser funcionarios de la organización electoral que estén interesados y cumplan con los requisitos, formadores de otras instituciones vinculadas al sistema, personal de las universidades que trabajen en áreas afines, estudiantes, miembros de ONGs, entre otros operadores de formación.

### **Diseño de Módulos**

Los temas de formación se desarrollan en unidades llamadas módulos. Estos módulos deben actualizarse periódicamente con el fin de que se amplíe la oferta

educativa y se mejore de acuerdo a las exigencias de la realidad política y social del país.

Para esta tarea deben crearse equipos interdisciplinarios conformados por expertos en el tema, pedagogos, diseñadores gráficos y profesionales del área de la comunicación que se encarguen de diseñar todo el programa de educación cívico-electoral. Este equipo también debe ocuparse de la preparación de las unidades de aprendizaje, los materiales y experiencias educativas (textos, cuadros, gráficos, videos, CDs interactivos, audios, visitas, entrevistas, observaciones, análisis, ejercicios).

### **Funciones de la Unidad de Capacitación**

La unidad de capacitación en materia de educación cívica y electoral debe cumplir con las siguientes funciones:

- Establecimiento de alianzas interinstitucionales para el montaje y funcionamiento del sistema.
- Promoción, coordinación, y administración del servicio.
- Actualización de las necesidades de capacitación de los grupos de usuarios.
- Diseño y actualización del currículo (por ejemplo, cambios de tecnologías en los procesos, cambios en la normatividad y desarrollos teóricos).
- Desarrollo de los procesos de formación en alianza con otros operadores.
- Fomento de la investigación y desarrollo de metodologías pedagógicas aplicadas al tema.
- Divulgación de información.
- Seguimiento y evaluación de los procesos educativos de su responsabilidad.
- Bancos de expertos y entidades especializadas.
- Banco de materiales de capacitación.
- Promoción de la cooperación internacional.

Para finalizar, es importante aclarar que aquí no se trató de abogar por un modelo específico de capacitación para los miembros de mesa de votación sino más bien de presentar un modelo que puede tener iniciativas interesantes que deben ser estudiadas de acuerdo al contexto de cada país. Se quiso señalar además que la capacitación de los miembros de mesa de votación es un proceso que amerita tiempo para buscar estrategias metodológicas que permitan impartir la información de forma efectiva, reconociendo que la capacitación de los miembros de mesa de votación es crucial para su óptimo desempeño, y que en un sentido más amplio, esta capacitación debe ser una parte importante de los esfuerzos que se hagan para promover la participación electoral.







# La Experiencia de GUATEMALA:

## *Diseño e Implementación de una Coalición para la Educación Cívica*

*Este estudio de caso fue presentado por la Sra. Mirtala Góngora de Trujillo,  
Magistrada, Vocal II del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala*

**E**n la importante tarea de diseñar campañas efectivas de educación cívica a la ciudadanía se han identificado importantes desafíos. Para comenzar es necesario superar la desconfianza mutua interinstitucional que existe entre el ente electoral, los partidos políticos y la sociedad civil; hay que romper el paradigma de que la acción política electoral está mal orientada hacia intereses partidistas y propiciar un nuevo paradigma de ejemplo de ejercicio de ciudadanía plena en base al respeto y a la tolerancia. Segundo, es necesario lograr que el concepto de ciudadanía pase a ser una práctica diaria, a nivel individual, social, e institucional; en esto los partidos políticos tienen no sólo un mandato legal, sino moral y ético en la formación cívico-política en donde se puedan unir alianzas de conocimiento. Tercero, hay que deconstruir la idea de que el ente electoral funciona únicamente durante el proceso electoral; es necesario tener una formación cívico-política permanente que permita mantener los procesos de consolidación e identificación de la entidad rectora con la sociedad.

En Guatemala, el Tribunal Supremo fue creado en 1983 como órgano garante de la voluntad popular, y desde su creación, ha participado en programas de educación cívica a la ciudadanía a través de los cuales se espera promover la construcción de una democracia participativa en el país.

Partiendo de la definición que construyó el comité curricular del Proyecto Comunitario de Educación Cívica elaborado por el Tribunal Supremo Electoral y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, USAID, en 1996, la educación cívica es: *“un proceso de formación y de capacitación perma-*

*nente dirigido a todos los sectores de la nación con el objeto de fortalecer la identidad, el orgullo nacional, el patriotismo, las raíces y las perspectivas, facilitando el ejercicio responsable de los deberes, y los derechos ciudadanos que coadyuvan a la elección de gobiernos más representativos, logrando de esta manera mejorar las condiciones de vida y un desarrollo sostenido del país.”* En base a esta definición se han trazado objetivos importantes en el ámbito de la educación cívica. En primer lugar, preparar a la población para el ejercicio de sus derechos y deberes cívico-políticos y para el cumplimiento de sus obligaciones ciudadanas. En segundo lugar, fomentar en la población la práctica de actitudes positivas hacia los valores que sustentan la democracia. En tercer lugar, promover el desarrollo cívico de la población sobre los valores que sustentan a la sociedad guatemalteca.

En el año 1997, el Tribunal Supremo Electoral creó la Unidad de Capacitación, Divulgación y Educación Cívico Electoral (UCADE), en respuesta a las necesidades de fortalecer la capacitación a miembros de órganos electorales temporales. Esta Unidad de Capacitación ha estado a cargo de impartir campañas de educación al votante con el apoyo de organismos internacionales como la Organización de los Estados Americanos (OEA), USAID, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) y la Cooperación Italiana (COOPI), entre otras, en cooperación con organizaciones no gubernamentales. Además se ha contado con el apoyo financiero de países cooperantes como Suecia, Holanda, y Japón.

A partir de las últimas reformas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos del 2004, se le dio al Tribunal Supremo Electoral la responsabilidad de diseñar

y ejecutar programas de formación y capacitación cívico electoral<sup>110</sup>, sin embargo, hasta este momento, el Tribunal se encuentra en la fase de diseño de programas permanentes de educación cívico-electoral dirigidos especialmente a jóvenes, mujeres, e indígenas, por ser estos los grupos en los que se necesita hacer los mayores esfuerzos por promover la participación electoral.

### Coaliciones para Campañas de Educación Cívica

Tomando en cuenta la idiosincrasia de la población, se ha considerado que es preferible que las acciones de educación cívica electoral sean ejecutadas por organizaciones de la sociedad civil, ya que los partidos políticos no tienen una organización partidaria estable, y en algunos casos, tampoco tienen una imagen positiva frente a la ciudadanía.

En general, existe una debilidad institucional en los partidos políticos, debido a que estos carecen de arraigo en la población y esto ha producido altos índices de volatilidad electoral, severa inestabilidad, y un débil vínculo con la sociedad. Aunado a esto, la fragilidad organizativa, el desdibujamiento ideológico, la escasa presencia territorial, el poco involucramiento de los afiliados en los procesos partidarios y la falta de democracia interna, son elementos que caracterizan a la gran mayoría de los partidos políticos en Guatemala, siendo todas estas características las que han imposibilitado su participación en campañas de educación cívica. Tomando esto en consideración, el Tribunal Supremo Electoral ha considerado que el involucramiento con partidos políticos, aún en campañas de educación cívica, debe ser cauteloso y estar acorde con el sentir de la población y con los cambios que se quieren propiciar en la cultura política del país.

Claro está, que como autoridad electoral, el Tribunal considera que la coalición con otros actores se hace cada vez más necesaria, y uno de los grandes desafíos es precisamente promover acciones de formación, capacitación y participación dentro de los partidos políticos que generen vida institucional, arraigo partidario y demás elementos que contribuyan a la democratización de los mismos.

### Acciones que se están llevando a cabo

En la actualidad el Tribunal Supremo Electoral ha iniciado esfuerzos, principalmente con la sociedad civil, con el objetivo de fortalecer e impulsar acciones positivas de diálogo, experiencias, y propuestas que propicien la cons-

trucción de una ciudadanía plena, especialmente en las mujeres de todo el país.

Se han unificado esfuerzos a través de la organización de mujeres Convergencia Cívico- Política de Mujeres para la realización del *Primer Encuentro Nacional sobre Mujeres y Política Electoral* cuyo objetivo es fomentar la participación de las mujeres en los procesos electorales y evaluar el camino que se ha recorrido en los últimos veinte años en esta materia. En este primer encuentro se analizarán temas como: la percepción pública acerca de la participación política de las mujeres, la educación cívica electoral de las mujeres, y la evaluación de la participación de las mujeres en los procesos electorales entre otros temas relevantes.

Además, se han unificado esfuerzos técnicos, humanos y financieros con la Cooperación Italiana para ejecutar un proyecto denominado *Fortalecimiento de la Participación de Mujeres, Jóvenes e Indígenas en los Procesos de Representación Democrática y Defensa de los Derechos Civiles*, el cual será implementado en quince municipios del país. Con este proyecto se espera promover la cultura democrática y la educación sobre los derechos y la responsabilidad civil de los ciudadanos. Se espera también que este proyecto sea un medio para compartir experiencias que han sido satisfactorias en esta área.

Además de estas actividades puntuales, se han concertado otros eventos dirigidos a despertar el interés cívico-político en la ciudadanía. Como meta inmediata, el Tribunal Supremo Electoral está presentando una iniciativa de ley en la que se propone la creación del *Instituto de Formación Cívico-Política Electoral*, que estaría dirigida por el Tribunal Electoral y también se estudia la posibilidad de implementar una propuesta que fue presentada al Tribunal para el desarrollo de un *Programa de Formación de Ciudadanía Plena* en coalición partidos políticos, sociedad civil e instituciones estatales.

El Congreso de la República también ha presentado una iniciativa de ley para la creación del *Instituto Multipartidista de Estudios Políticos* que estaría integrado por los secretarios generales de todos los partidos políticos y el pleno de Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, como ente rector en materia de capacitación y formación cívico-electoral.

**En el caso específico de Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral ha considerado que el involucramiento con partidos políticos, aún en campañas de educación cívica, debe ser cauteloso y estar acorde con el sentir de la población y con los cambios que se quieren propiciar en la cultura política del país.**

**- Magistrada Mirtala Góngora de Trujillo**

<sup>110</sup> Ley Electoral y de Partidos Políticos del 2004: Literal u); del Art. 125



# La Experiencia de CANADÁ:

## Participación Electoral y Promoción del Voto de un Grupo Específico

*Este estudio de caso fue presentado por la Dra. Miriam Lapp, Asesora Senior para la Investigación y Enlace de Elecciones Canadá.*

Las cifras sobre la participación electoral en Canadá de 1945-2008 revelan un importante descenso en la participación de los votantes, reflejando una tendencia que se ha observado también en otros países, particularmente en democracias consolidadas, pero también en las democracias en desarrollo como las latinoamericanas y del Caribe.

### Participación Electoral de los Jóvenes

En Canadá, los trabajos de investigación que se han llevado a cabo en materia de participación electoral han mostrado que el declive en la participación de los votantes se concentra particularmente en los segmentos de “nuevos votantes”: el grupo de la población entre 18 y 24 años de edad que nacieron después de los años 70 y votaron por primera vez entre 1993 y 2000. Este último fue el año en el que se observó el mayor descenso en la participación electoral. En contraste con esta tendencia en el comportamiento electoral de los “nuevos votantes”, no se ha observado un descenso en la participación de las personas que nacieron antes de la Segunda Guerra Mundial; su participación ha sido estable. Entonces, en el caso de Canadá, el descenso en la participación electoral ocurre en un segmento particular de la sociedad: los jóvenes.

Esta tendencia de los jóvenes hacia la no-participación en las elecciones constituye un problema importante que se agrava si se toma en cuenta que no se trata sólo

de que la gente joven no vota en sus edades jóvenes y comienzan a votar conforme son mayores, como ocurría en los años sesenta y setenta; la tendencia reciente es que las personas jóvenes comienzan a votar en porcentajes muy bajos, y conforme crecen, los que no votaron antes, siguen sin votar. Entonces los votantes mayores mueren, y los más jóvenes no los reemplazan. Esta parece ser una tendencia no sólo de la sociedad canadiense pues también se han observado tendencias similares en países como el Reino Unido y otros países de Europa.

En el año 2004, en Canadá se llevó a cabo un estudio con el objetivo de poder analizar más a fondo las tendencias en la participación electoral. Para este estudio, se tomó una muestra de las listas de votantes de todo el país y se compararon los votos registrados con los datos del registro permanente de electores, prestando particular atención a las fechas de nacimiento de los votantes. Este estudio permitió ver que, en efecto, existe una relación muy clara entre la edad de los votantes y el nivel de participación. Se espera continuar realizando estudios siguiendo esta metodología

en elecciones futuras con el fin de recaudar más información para hacer proyecciones sobre las tendencias en la participación electoral en elecciones futuras.

### Participación Electoral de la Población Indígena

A pesar de que los bajos niveles de participación de los jóvenes en Canadá constituyen la razón principal

**No se ha observado un descenso en la participación de las personas que nacieron antes de la Segunda Guerra Mundial; su participación ha sido estable. Entonces, en el caso de Canadá, el descenso en la participación electoral ocurre en un segmento particular de la sociedad: los jóvenes.**

**- Dra. Miriam Lapp**

del descenso en la participación electoral, existen además otros grupo de la población en los que también se ha observa una tendencia hacia el descenso en la participación, uno de estos grupos es precisamente el de la población indígena. Esta población representa el 4% de la población general del país y se caracteriza por ser un grupo poblacional muy joven, de hecho, el 18% de la población indígena canadiense está entre los 15 y 24 años de edad. Contrario a las creencias, más de la mitad de la población indígena se concentra en los grandes centros urbanos.

A pesar de los datos que se tienen sobre la población indígena en Canadá, la investigación sobre la participación electoral de este grupo específico no está tan desarrollada, debido, en gran medida, a que este es el grupo de la población más difícil de encuestar y de estudiar. Sin embargo, las encuestas que se llevaron a cabo en el período post-electoral mostraron que, en general, la participación de la población indígena es 3.8 puntos menor a la del resto de la población.

### Participación Electoral de Comunidades Etno-culturales

A pesar de que no hay mucha investigación sobre esta población, los datos que existen muestran ciertas tendencias importantes. Cabe destacar que en Canadá el estatus migratorio no es una barrera para la participación electoral y sin embargo, las estadísticas muestran que los inmigrantes de reciente ingreso (personas que llegaron al país después de 1991) votaron en un porcentaje menor al de los inmigrantes que llevan más tiempo en el país. Las cifras de participación varían entre las diferentes comunidades etno-culturales, siendo las más bajas las de los jóvenes nacidos fuera de Canadá de descendencia China (44.8%) y las de los jóvenes negros nacidos en Canadá (51%).

Las cifras previas demuestran claramente que los esfuerzos para promover la participación electoral deben concentrarse en grupos específicos de la población entre los que se ha observado una marcada tendencia hacia la no participación electoral.

### Mandato de Educar e Informar

La Ley sobre las Elecciones en Canadá designa al Jefe Electoral como la autoridad responsable por la implementación de programas de educación e información a la ciudadanía sobre el proceso electoral, poniendo particular atención a aquellos grupos que puedan te-

ner dificultades para ejercer sus derechos políticos. Siguiendo estas directrices, recientemente en Canadá se ha adoptado un plan estratégico para los próximos cinco años. El enfoque de este plan es promover la confianza, accesibilidad y compromiso de los electores. Este último se definió como la responsabilidad de trabajar para aumentar el entendimiento de los jóvenes canadienses sobre la importancia de su voto, esperando que sean los mismos jóvenes quienes participan activamente en las campañas de concientización sobre la importancia de su participación en el proceso electoral.

Los trabajos de investigación sobre la participación electoral han permitido identificar factores que, de alguna forma u otra, determinan el comportamiento electoral de los ciudadanos. En general, se han identificado dos variables: *cómo se vota* (factores relacionados con la accesibilidad del proceso electoral) y *por qué se vota* (nivel de motivación-compromiso del votante con el proceso electoral). Al examinar estos factores se encontraron varios aspectos comunes entre los diferentes grupos poblacionales: población general, indígenas, grupos etno-culturales, jóvenes, personas de la tercera edad, y personas con discapacidades. En cuanto a la participación se refiere, el principal aspecto en común entre todos estos grupos poblacionales es que señalan como principal obstáculo para votar su “desconocimiento sobre el proceso de registro”. Sin embargo, si se observan los factores relacionados con el *por qué* las personas votan, se identificaron diferencias importantes entre los subgrupos. Con respecto a la participación de los jóvenes, hay que destacar que, en este grupo en particular, se observan muy bajos niveles de ciudadanía; los jóvenes no tienen un gran sentido de su deber cívico.

Existen diversas expectativas dentro de los organismos administrativos y de educación pública sobre cuestiones relacionadas con la legitimidad de las elecciones, el papel del organismo administrativo electoral, y la confiabilidad dentro de los actores y los partidos políticos. También se ha cuestionado la capacidad de los organismos de administración electoral, ya que éstos son sólo actores dentro del proceso y no tienen la obligación, ni los recursos, para proveer una educación amplia.

### El Enfoque de Elecciones Canadá

En respuesta a las expectativas existentes, el enfoque principal de Elecciones Canadá, se ha centrado en los

**A partir del año 2006, Elecciones Canadá cambió el enfoque del trabajo que se venía realizando y adoptó un nuevo eslogan: “vota para moldear tu mundo.” El objetivo de este nuevo eslogan es presentar al voto como una opción real que tienen los ciudadanos para cambiar la realidad social y política de su entorno.**

- Dra. Miriam Lapp

medios de comunicación. A partir del año 2006, Elecciones Canadá cambió el enfoque del trabajo que se venía realizando y adoptó un nuevo eslogan: “vota para moldear tu mundo.” El objetivo de este nuevo eslogan es presentar al voto como una opción real que tienen los ciudadanos para cambiar la realidad social y política de su entorno. Este nuevo eslogan vino acompañado de un cambio significativo en el proceso creativo de la organización y se decidió que la nueva estrategia se enfocara principalmente en lograr un acercamiento de la organización con los problemas sociales contemporáneos. Además de esto, se hicieron también cambios importantes en la forma como se transmitía la información sobre las nuevas reglas para la identificación del votante y se estudió la posibilidad de usar una campaña de mercadeo social en época no electoral.

Además de todo esto, se diseñaron nuevas estrategias para motivar la participación electoral en los diversos sectores de la sociedad canadiense. Algunas de estas estrategias son: el diseño de una campaña publicitaria integral en medios impresos, televisión, cine, Internet, radio, entre otros, para difundir información sobre el proceso electoral, específicamente sobre los nuevos requisitos de identificación durante el proceso de votación. Esta campaña publicitaria se enfocó particularmente en los grupos en los que se tienen que hacer los mayores esfuerzos para promover la participación electoral: los jóvenes, las comunidades etno-culturales y la población indígena.

## Lecciones Aprendidas

En la experiencia que tiene Elecciones Canadá desarrollando estrategias para aumentar la participación electoral, se han identificado varios retos, particularmente relacionados con la capacidad de administración de las estrategias dirigidas a promover la participación electoral. Además de estos retos, existen otros relacionados con las expectativas internas y externas sobre las actividades y estrategias que la organización debe llevar a cabo para educar a la población, y la importancia de la participación de otros actores, en particular, los actores políticos.

En el diseño de estrategias dirigidas a los grupos específicos de la población, se ha identificado la necesidad de tener más información, particularmente sobre la población indígena, los grupos etno-culturales, y en especial, sobre los jóvenes. Además, es necesario que haya un vínculo mayor entre los resultados de las investigaciones que existen y las estrategias que se han diseñado para promover la participación electoral. A nivel institucional, es necesario que Elecciones Canadá logre tener una mejor coordinación tanto a nivel interno, como a nivel externo con los diferentes actores cuya participación es vital en las acciones para promover la participación electoral. También, es necesario que se mejoren los métodos que se utilizan para evaluar el impacto de los programas de educación cívico-electoral.





# La Experiencia de AUSTRALIA:

## *Midiendo el Impacto de los Programas de Educación al Votante*

*Este estudio de caso fue presentado por el Sr. Ross Attrill, Director Asistente de Cursos de Construcción de Capacidades de la Comisión Electoral Australiana.*

**R**ecientemente la Comisión Electoral Australiana llevó a cabo encuestas sobre el programa de educación electoral que implementa. Un dato importante que arrojaron estas evaluaciones es que aunque los educadores electorales se muestran muy apasionados con su labor, no sienten el mismo entusiasmo hacia la idea de evaluar su rol. Al parecer, no hay un enfoque consistente de evaluación entre los educadores electorales y tampoco hay un sistema consistente para aplicar la evaluación.

Con el objetivo de identificar principios que pueden ser de utilidad para evaluar el impacto de los programas de educación electoral en Australia, se señalan a continuación dos casos de estudio que llevó a cabo la Comisión Electoral Australiana.

El primer caso explica cómo se realizó la evaluación de la metodología de los programas de educación electoral en 2008, y el segundo caso presenta un análisis cualitativo de la encuesta electoral dirigida a los jóvenes.

### **Estudio de caso 1 – Metodología de Evaluación para Programas Educativos Electorales - 2008**

En primer lugar es importante señalar que en Australia existe un sistema de voto y de registro obligatorio, y el nivel de participación electoral alcanza aproximadamente el 96%. En todo lo referente a la educación electoral, se le ha designado a la Comisión Electoral

**Un dato importante que arrojaron las evaluaciones es que aunque los educadores electorales se muestran muy apasionados con su labor, no sienten el mismo entusiasmo hacia la idea de evaluar su rol. Al parecer, no hay un enfoque consistente de evaluación entre los educadores electorales.**

**- Sr. Ross Attrill**

Australiana el mandato de educar a la ciudadanía sobre los aspectos importantes de su participación en los comicios, y para esto se han establecido programas de educación continuos en los que se interactúa de forma importante con la comunidad educativa.

Se han diseñado tres programas diferentes de educación continua: 1) Programa de Centros Educativos Electorales, 2) Programa de Escuelas y Visitas Comunitarias, y 3) Programa de Entrenamiento al

Educador. Vale la pena mencionar algunos aspectos importantes de estos programas.

El programa de Centros de Educación Electoral está conformado por cuatro centros en todo el país en los que se reciben a unas 150,000 personas en su mayoría estudiantes y se imparte educación sobre la historia de la democracia en Australia y los antecedentes del sistema electoral actual. A través de estos centros también se llevan a cabo simulacros de elecciones en los que niños y adultos tienen la oportunidad de participar en un ejercicio de elecciones simuladas para que puedan aprender de una forma práctica, a través de su propia experiencia, todos los aspectos de la participación en el proceso electoral: como registrarse, como leer e interpretar las boletas de votación, como votar, y otros aspectos fundamentales del proceso.

El programa de Escuelas y Visitas Comunitarias se lleva a cabo a través de 150 oficinas de campo que operan en diferentes áreas del país. Personal de estas oficinas



realiza visitas periódicas a las escuelas de las organizaciones comunitarias para llevar a cabo simulacros de voto, y tal como en el programa descrito previamente, los estudiantes participan en estos simulacros de elecciones y además se les explica la importancia de la participación electoral.

El Programa de Entrenamiento al Educador se enfoca en proporcionar a los educadores toda la información referente al proceso electoral, incluyendo aspectos importantes de la metodología de la enseñanza, haciendo énfasis en la participación de los educadores de áreas rurales, con el objetivo de que los conocimientos adquiridos por estos profesionales puedan ser implementados en programas de educación electoral en sus respectivas escuelas.

### Principios para la Evaluación de Programas de Educación al Votante

En primer lugar, es fundamental que el programa que se va a evaluar tenga objetivos claros y bien definidos. En el primer caso de estudio sobre la evaluación de la metodología en los programas de educación electoral por ejemplo, se definieron los siguientes objetivos específicos:

Los participantes deben:

- Entender el rol de la Comisión Electoral Australiana
- Tener claro el concepto de representación en una democracia
- Estar al tanto de la inscripción obligatoria
- Conocer lo que es el voto obligatorio
- Comprender el voto preferencial (voto alternativo)
- Asimilar el concepto de formalidad (validez)

Una vez que se tienen claros los objetivos, se debe determinar cómo serán utilizados los resultados. Siguiendo con este ejemplo, se decidió que los resultados se utilizarían para lo siguiente:

- Revisar y actualizar el contenido de las sesiones educativas
- Medir el grado de satisfacción del participante/cliente con el programa de la Comisión Electoral Australiana
- Determinar la conveniencia de la entrega y contenido de las sesiones educativas del programa para todas las audiencias
- Proveer datos e información para inclusión

en varios reportes ejecutivos y el reporte anual de la Comisión Electoral Australiana

- Proporcionar información para el desarrollo de los planes de negocios

### Indicadores de Desempeño

También es importante definir los indicadores de desempeño. En este caso se utilizaron los siguientes indicadores:

1. Impresión del participante que indique mejoras en el conocimiento y un mayor entendimiento de los asuntos electorales. Meta del 95% para Programa de Escuelas y Visitas Comunitarias y para el Programa de Capacitación al Educador, mantener o exceder los resultados del año anterior para las sesiones de los Centros de Educación Electoral.
2. Satisfacción de la audiencia con el programa educativo. Meta del 95% para el Programa de Escuelas y Visitas Comunitarias y programa de Capacitación al educador, alto nivel de satisfacción de la audiencia en las sesiones de los Centros de Educación Electoral.
3. Porcentaje de participantes entre las edades de 17 a 18 años en las sesiones del Programa de Centros de Educación Electoral que tengan mayor probabilidad del votar en las próximas elecciones: meta del 75%.

El paso siguiente es la evaluación que se hace a través de la recopilación de la información en una base de datos. En esta área específica se han presentado dificultades y por esta razón, la Comisión Electoral Australiana decidió optar por llevar a cabo una evaluación muy breve pre-sesión en la que se recopilaran los datos mediante una pequeña encuesta. Esta metodología ha demostrado arrojar buenos resultados y no resulta agobiante para los participantes.

Al culminar esta evaluación, debe realizarse otra evaluación post-sesión al final del programa. Para hacer esta evaluación se debe verificar que información se tiene sobre la sesión, entendiendo que ciertas partes del programa van a requerir más información. Sobre esto, continuando con el caso de evaluación explicado previamente, se decidió tener cuestionarios de revisión para poder ver cómo había avanzado el programa de capacitación profesional y de esta manera poder

**Es importante que cuando se hagan los cuestionarios se piense que estos deben poner a prueba el conocimiento del participante contra los objetivos claves del programa, en vez de ser medios en los que los participantes simplemente se auto-evalúen.**

- Sr. Ross Attrill

saber si en seis o doce meses realmente se utilizarían los materiales y el conocimiento que los participantes habían adquirido.

El siguiente elemento importante es decidir qué tanto es suficiente para que la evaluación sea sólida. El número de respuestas a la evaluación debe asegurar que los resultados obtenidos sean robustos. En el caso de estudio, por ejemplo, se sugirió que se realizaran un mínimo de 400 evaluaciones por año en cada Centro de Educación Electoral y en el Programa de Escuelas y Visitas Comunitarias.

### Diseño del Cuestionario

Un aspecto muy importante de la evaluación que se debe mencionar también es el diseño de los cuestionarios. Para que los cuestionarios sean efectivos deben ser cortos, idealmente deben ser lo suficientemente concisos para poder ser contestados en cinco minutos o menos. También es importante que estén diseñados para recopilar información demográfica esencial. Todo esto debe tomarse en cuenta en la elaboración del cuestionario y se debe pensar que la idea es que éste sirva como instrumento para poner a prueba el conocimiento del participante contra los objetivos claves del programa, en lugar de ser sólo un instrumento para que los participantes simplemente se auto-evalúen. Finalmente, es de vital importancia que los cuestionarios estén hechos tomando en cuenta las características particulares de cada audiencia; el contexto donde se lleva a cabo la evaluación.

### Estudio de caso 2 –Estudio Electoral sobre Jóvenes - 2004

Este estudio tuvo dos objetivos principales. En primer lugar, investigar las razones por las cuales los jóvenes no están participando en el proceso electoral, y en segundo lugar recaudar información útil para el diseño de futuros programas educativos en materia electoral dirigidos específicamente a los jóvenes.

Este programa se basó fundamentalmente en el estudio sobre la influencia de la familia, la escuela, los partidos políticos y el conocimiento político, en la participación electoral de los jóvenes. Para el estudio de estas áreas se siguió una metodología muy diferente a la descrita en el caso de estudio anterior.

Las metodologías utilizadas para este estudio requirieron de un enorme esfuerzo y la inversión de considerables recursos económicos y humanos. En primer lugar, se dispuso que equipos designados en univer-

sidades examinaran la literatura disponible sobre el tema. Luego, se elaboraron casos de estudio basados en extensas entrevistas grupales que llevaron a cabo entre jóvenes estudiantes y, finalmente, se realizó una encuesta nacional en 154 escuelas de todo el país en la que participaron 4600 estudiantes a quienes se les pidió llenar cuestionarios básicos con preguntas que arrojaran datos importantes sobre la participación de los jóvenes en las elecciones.

### El Cuestionario

- ¿En qué tipo de acciones políticas usted participa?
- Califique la votación en términos de la emoción que siente hacia este evento comparada con otros eventos
- Califique el efecto que tiene su familia en su participación política
- ¿Considera usted que tiene los conocimientos suficientes para participar en los procesos políticos?

### Resultados del Estudio

Si bien este estudio requirió de una inversión importante de recursos y presentó retos importantes desde el punto de vista logístico y de implementación, se considera que los resultados fueron muy positivos ya que permitió a la Comisión Electoral Australiana crear la nueva Estrategia de Comunicación para Jóvenes de 2007 al 2010.

Para finalizar, es importante destacar que cada metodología de evaluación tiene que ser adecuada a lo que se quiere evaluar; cada evaluación debe usar distintas aproximaciones para obtener los datos requeridos. En general, hay algunas reglas que deben ser observadas, estas reglas son: se deben escoger metas claras sobre los objetivos del programa, se deben decidir como los resultados van a ser utilizados, cuales indicadores de rendimiento serán utilizados, y el tiempo tiene que ser el adecuado para los evaluadores y para quienes participan en la evaluación. Además es fundamental que se recopilen los datos de forma lineal y que se tenga mucha cautela a la hora de diseñar las herramientas que se utilizarán, aún cuando se contraten personas externas como consultores, es importante que se discuta ampliamente con ellos todo lo relacionado a las herramientas que se implementarán en la evaluación. Como último paso, se debe revisar el presupuesto del trabajo de evaluación para asegurar que se cuente con los fondos adecuados para cubrir todos los gastos relacionados con el proceso de evaluación.





# La Experiencia de COSTA RICA:

## *Capacitación de Miembros de Mesa de Votación*

*Este estudio de caso fue presentado por la Sra. Ana Hazel Villar Barrientos, Directora de la Sección de Capacitación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.*

**E**n Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones no tiene una unidad administrativa que esté encargada exclusivamente del diseño de programas de educación cívica y capacitación a miembros de mesa. Lo que existe es una oficina que tiene a su cargo las actividades relacionadas con la capacitación de los actores electorales, y dentro de este grupo se encuentran los miembros de mesa de votación, entre otros.

Esta oficina tiene la función principal de capacitar y formar al personal de los tribunales electorales estudiantiles, a los gobiernos estudiantiles de primera y segunda enseñanza, y a los estudiantes de educación diversificada (estudiantes de cuarto, quinto, y sexto año de educación secundaria). También dentro de la oficina se capacita a todo el personal de la institución con programas dirigidos a mejorar la eficiencia en todos los procesos institucionales. Además, se capacita a los registradores del estado civil y se brinda asesoría técnica al Ministerio de Educación y a las diferentes organizaciones que tienen procesos democráticos dentro de sus programas.

### **La Formación Electoral:**

#### *Cambiando el Rol de la Autoridad Electoral*

En cuanto a la formación electoral, previo a entrar en el tema, es necesario aclarar que en Costa Rica por disposición legal se realizan dos escrutinios, uno provisional por parte de los miembros de mesa y otro definitivo realizado por los magistrados en presencia de los fiscales de los partidos políticos por medio del conteo del cien por ciento de las papeletas. Tradicionalmente, la diferencia entre este escrutinio, y el escrutinio que hacen los miembros de mesa ha sido muy baja, menos del uno por ciento, y se debe, fundamentalmente, a las

diferencias de criterio en cuanto a la validez o la nulidad. Sin embargo, para brindar seguridad a los miembros de mesa y obtener mejores resultados, a partir de 1988 se comenzó a repartir calculadoras y manuales a los miembros de mesa de votación y se continuó dando la instrucción que se les venía dando hasta entonces.

A pesar de que la capacitación de los miembros de mesa es, en el caso de Costa Rica, responsabilidad de los partidos políticos, a partir del año 2002, el Tribunal Supremo de Elecciones asumió una instrucción general por medio de los Asesores Electorales de participar en la sección de capacitación y estrategia metodológica, el diseño de material didáctico y las giras de seguimiento y evaluación de los programas de educación cívica. Además, se dispuso que los funcionarios, por medio de una función informativa de aproximadamente una hora, describieran el contenido del paquete de material electoral y dieran la instrucción general a los miembros de mesa de votación. En el mismo año, se introdujo también la figura del Auxiliar Electoral, ejercida por personas que se seleccionan y se les brinda capacitación para luego ser juramentados por el Tribunal Supremo de Elecciones, para que actúen como asesores de los miembros de mesa. Estos auxiliares en un principio no forman parte de la Junta Electoral, por lo que su criterio no es vinculante, pero si no hay miembros de mesa por cualquier circunstancia, pueden asumir este rol.

#### *Realización de una Segunda Ronda en 2002*

El 2002 fue un año muy particular porque por primera vez en la historia de Costa Rica se realizó una segunda ronda de elecciones, y también por primera vez, se separó la elección municipal de la elección nacional,

por lo que el Tribunal Supremo de Elecciones tuvo que enfrentar tres procesos electorales en un mismo año. Esto requirió de un esfuerzo mayor en el área de capacitación electoral y terminó siendo una experiencia muy enriquecedora para el sistema.

Como parte de las lecciones aprendidas, el Auxiliar Electoral pasó a ser considerado como una figura clave en el mejoramiento continuo del trabajo de la junta receptora de votos y a través de las evaluaciones se vio la necesidad de prestar una mayor atención a los procesos de capacitación para mejorar las metodologías y los modelos formativos vigentes hasta entonces.

#### *Referéndum Nacional de 2007 y el Sistema de Capacitación en Cascada*

En el año 2007 Costa Rica tuvo que enfrentar un nuevo reto: la realización de un referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio. En este proceso consultivo no había participación de los partidos políticos, entonces la totalidad de los miembros de mesa tuvo que ser asumida por el organismo electoral. Como resultado, la figura del Auxiliar Electoral se convirtió en Delegado de la Junta Receptora de Votos (ahora en lugar de uno se tendrían al menos dos en cada mesa). Esta situación hizo que la oficina del Tribunal Supremo de Elecciones asumiera el reto de capacitar a la totalidad de actores electorales, y para cumplir con esta tarea se diseñó un “Plan de Capacitación en Cascada,” ubicando en el primer peldaño a 120 asesores electorales quienes a su vez capacitaron aproximadamente a 12.000 delegados de la junta receptora.

Como complemento del trabajo formativo, se realizaron giras de seguimiento y procesos de evaluación para asegurar que el proceso de capacitación en cascada estuviera dando los resultados esperados. A través de estas giras se pudo conocer que los resultados eran de hecho muy satisfactorios: de las 4.932 juntas, solamente el 0,28%, ó 14, fueron al proceso de revisión. Posteriormente fueron interpuestas ante el Tribunal unas demandas de nulidad y otras denuncias contra miembros de mesa, pero todas estas fueron por diferencia de criterios y se aclararon sin mayores consecuencias. No obstante, a través de las evaluaciones que hace el Tribunal, se ha podido detectar la necesidad de buscar un método más científico, que no sólo sea eficiente a la hora de los resultados finales sino que además permita un proceso continuo y permanente de profesionalización para las personas que actúan en las mesas.

#### *Mirando hacia el futuro: el establecimiento de un programa de capacitación permanente*

El personal del Tribunal Supremo de Elecciones, superiores y técnicos, coinciden en que si se quiere lograr que el trabajo de las juntas receptoras de votos asegure la aplicación de procedimientos electorales de manera precisa, imparcial y consistente, es necesario que la capacitación a sus miembros sea permanente y sostenible, de manera que la ciudadanía mantenga la confianza en la transparencia y eficacia de la labor que realizan los miembros de mesa. Esto es particularmente relevante si se toma en consideración que, por el crecimiento del registro electoral, es posible que en el futuro se tengan que adoptar medidas para que el escrutinio definitivo de los votos esté a cargo de los miembros de mesa, y los magistrados tengan un rol sólo en aquellas mesas que sean impugnadas.

Frente al reto que significa capacitar a una gran cantidad de personas en un tiempo limitado, y consiente del compromiso importante que tal misión acarrea, el Tribunal Supremo de Elecciones ha venido trabajando en el desarrollo de una conciencia cívica y en la formación de la ciudadanía, poniendo especial atención en la juventud costarricense. De hecho se ha venido desarrollando un programa educativo dirigido a estudiantes de secundaria para que desde su primer voto, este grupo poblacional se encuentre sensibilizado sobre su deber de participar en las elecciones.

Es importante destacar también que todos estos esfuerzos implican una inversión significativa de recursos, pero se debe considerar a ésta como una inversión valiosa para la integridad del proceso electoral y es por esto que las actividades de educación cívica electoral deben incluir tanto a las autoridades electorales como a los electores.

#### **Plan de Mejora para la Capacitación de los Miembros de Mesa**

El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica elaboró un plan de mejora para la formación de todos los actores electorales. Este plan tiene como objetivo principal el fortalecimiento de los conocimientos de los asesores electorales, los auxiliares electorales, y los miembros de mesa de votación para que realicen su labor de manera eficaz. El plan consiste en integrar un equipo de trabajo conformado por doce personas a cargo directamente de la oficina de capacitación y estas personas tendrán la responsabilidad de formar a los asesores electorales (aproximadamente 120). Estos asesores electorales a su vez tendrán que formar a unos 10.000 - 12.000 auxiliares electorales, y estos últimos asumirán la tarea de formar aproximadamen-

te a 30.000 miembros de mesa. Para cada uno de estos casos se desarrolló una metodología específica.

También se han establecido otros programas de formación voluntaria a través de convenios interinstitucionales. Por ejemplo, se está impulsando un programa de Diplomado en Procesos Electorales, desarrollado por el Tribunal Supremo de Elecciones y la Universidad Estatal a Distancia. Además, se han hecho convenios con entidades educativas para desarrollar programas de educación cívica y otros convenios con el Ministerio de Educación Pública para capacitar a miembros de los tribunales electorales, a las autoridades gubernamentales, a los estudiantes, entre otros. También se han establecido convenios con otras fundaciones que trabajan con estudiantes de secundaria para promover el desarrollo humano y en este momento se están llevando a cabo discusiones con la Universidad de Costa Rica sobre la posibilidad de ofrecer cursos de alto nivel sobre temas electorales.

Finalmente, es importante mencionar que dentro del Plan Estratégico Institucional también se incluyeron acciones para la “promoción de una cultura democrá-

tica” a través de las cuales se espera lograr un acercamiento a los estudiantes de primaria y secundaria de todo el país.

## Conclusiones

Para finalizar es importante destacar que el Tribunal Supremo de Costa Rica es consciente de que la democracia no podría sobrevivir si no se acompaña de una verdadera educación cívica dirigida a toda la población que contribuya a promover una cultura democrática donde los ciudadanos comprendan la importancia del ejercicio de sus responsabilidades electorales. Desde esta visión, el Tribunal Supremo se ha enfocado en la realización de acciones concretas que lleguen a todos los sectores de la población. Además de los esfuerzos descritos previamente, se está trabajando en la realización de videoconferencias, el desarrollo de una página Web, e incluso se analiza la posibilidad de crear un Instituto de Formación para Estudios sobre la Democracia a través del cual se espera continuar fortaleciendo los programas de educación cívico-electoral vigentes y lograr un mayor acercamiento entre los partidos políticos y la ciudadanía en general.





# V. DE CARA AL FUTURO:

## *Resultados de la Primera Jornada Interamericana Electoral*

### Recursos de Cooperación Horizontal

Cabe señalar que la Primera Jornada Interamericana Electoral no fue diseñada como un evento de capacitación con principio y fin, sino más bien como el comienzo de un proceso continuo de profesionalización a través de diferentes actividades que se conectan y tienen una meta común: el mejoramiento de las capacidades de las autoridades electorales en toda la región. De hecho, al culminar la Primera Jornada de 2008 se han dado varias formas de seguimiento como la difusión de los materiales y presentaciones de la Jornada, el monitoreo de los proyectos de las autoridades electorales, y la evaluación de la jornada para hacer un diagnóstico sobre las necesidades que existen para mejorar la capacitación de las autoridades electorales, y poder ofrecer programas y actividades relevantes a sus necesidades en el futuro.

Esta memoria forma parte del esfuerzo de difusión de los conocimientos intercambiados durante la jornada entre los expertos en los diferentes temas y los participantes. Además, material relevante a esta primera jornada se encuentra publicado en la Red Interamericana de Información y Prácticas Electorales (RIPE), que se puede acceder a través del enlace [http://www.oas.org/sap/espanol/cpo\\_ripe.asp](http://www.oas.org/sap/espanol/cpo_ripe.asp). RIPE es una iniciativa creada para impulsar la cooperación horizontal a través del intercambio de información, experiencias y conocimientos de los procesos y sistemas electorales en las Américas. Se espera que a través de estos esfuerzos de difusión, los participantes en la Jornada puedan utilizar los materiales publicados como marco de referencia para continuar fortaleciendo su base de conocimiento sobre los temas discutidos.

La Red también contiene información sobre los avances en la implementación de los proyectos presentados por los participantes, y se espera que esto promueva la cooperación entre las autoridades electorales de los diferentes países a través del intercambio de experiencias sobre las oportunidades y desafíos que se

enfrentan en la etapa de implementación de los mencionados proyectos.

#### [Seguimiento de la Jornada e Iniciativas de Acción](#)

En cuanto al seguimiento de los proyectos presentados por los participantes durante la jornada, las ideas que se presentaron en los proyectos preliminares fueron refinadas con la información impartida durante la Primera Jornada y las propuestas fueron aplicadas en cada una de las áreas de competencia de los participantes en sus respectivos países. Estas iniciativas de acción concretas están dirigidas al mejoramiento de alguna práctica o a la incorporación de alguna innovación en el quehacer institucional dentro de las áreas de responsabilidad de los participantes. Los reportes de seguimiento que se presenten servirán como una herramienta de intercambio entre los participantes para fortalecer las redes de seguimiento de cooperación horizontal y de intercambio de información, modelos y conocimientos entre las autoridades electorales.

Además, una de las ideas fundamentales detrás de la elaboración de estos proyectos es que el desarrollo de los mismos y su posterior puesta en práctica, le dan mayor sostenibilidad a los conocimientos aprendidos durante la Primera Jornada a largo plazo, especialmente al permitir que se tenga un mayor impacto en las capacidades institucionales de las autoridades electorales del hemisferio. Los proyectos de los participantes son un claro ejemplo de la intención de incorporar las herramientas de profesionalización y los conocimientos adquiridos durante la Jornada en su trabajo diario.

#### [De Cara al Futuro](#)

Se considera que los resultados de la Primera Jornada han sido muy positivos en el logro de los objetivos planteados y de hecho, el DECO y sus contrapartes continuarán brindando apoyo a este tipo de iniciativas que puedan contribuir al fortalecimiento de las autoridades electorales a través del mejoramiento de



sus prácticas y procedimientos. Sin embargo, como ha sido señalado en esta publicación, y en la experiencia propia de los participantes, aún existen retos muy importantes en este ámbito, pero también existen claros ejemplos en la región de iniciativas positivas que demuestran que se están dando pasos importantes para superar estos retos. Por ejemplo, han surgido varias iniciativas en el hemisferio para tratar de acercar a las autoridades electorales, y por ende a los gobiernos, en una nueva relación con los ciudadanos con el fin de mejorar la calidad de sus democracias.

Sobre estos, uno de los temas clave que surgió del análisis de los tres temas principales de la jornada es

precisamente la necesidad de que existan cuerpos de manejo electoral que promuevan vínculos más fuertes con otros actores críticos del proceso electoral— los medios de comunicación, los partidos políticos, las organizaciones ciudadanas, entre otros. Debido al creciente reconocimiento de que las autoridades electorales son instituciones críticas del gobierno, las Jornadas Interamericanas Electorales, a través de la profesionalización y fortalecimiento de la autoridad electoral, contribuyen de manera significativa a aumentar la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales lo cual se traduce en una mayor legitimidad de dichos procesos, y por ende, en la consolidación de las democracias en el hemisferio.



# PRESENTACIÓN DE LOS PONENTES

## DANTE CAPUTO

*Secretario para Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos*

Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Sociología. Cursó sus estudios en la Universidad del Salvador, en Buenos Aires; la Universidad Fletcher School, en Boston; y La Sorbona, en París.

Ha sido profesor en diversas instituciones académicas como la Universidad Nacional de Buenos Aires y la Universidad de París, entre otras. Ha sido Investigador y Director del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA).

En su experiencia profesional se destaca su desempeño como Ministro de Relaciones Exteriores de la República Argentina de 1983 a 1989 donde firmó el Tratado de Paz y Amistad con Chile en noviembre de 1984. Además, fue fundador del grupo de apoyo a Contadora, cofundador del Grupo de Río y promotor del MERCOSUR. En la Organización de las Naciones Unidas ha ocupado entre otros cargos el de Director del Proyecto Regional sobre el Desarrollo Democrático en América Latina en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de junio de 2001 a septiembre de 2004.

Fue Secretario para Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde también ha sido consultor y enviado especial para la negociación en la crisis de Haití en el año 1992.

## ANDREW ELLIS

*Director de Operaciones de la Organización IDEA Internacional*

Licenciado en Matemáticas por la Universidad de Cambridge y en Derecho por la Universidad de Newcastle con una Maestría en Estadística de la misma universidad.

Ha sido Consejero Técnico en varios países. Estuvo a cargo del diseño de la Comisión Europea para la asis-

tencia técnica en Camboya para las elecciones de 1998, la Coordinación de la Observación del Registro en Bosnia y Herzegovina por parte de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, y actuó como Jefe del Consejo Técnico de la Comisión Europea para la Comisión Electoral Palestina de 1994 a 1996.

Entre sus trabajos más recientes se encuentran haber sido Consejero de Alto Nivel en el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales donde fue responsable de los temas de reforma política y constitucional, así como del desarrollo de las asociaciones gubernamentales locales.

Actualmente es Director de Operaciones de la organización IDEA Internacional.

## LEONARDO VALDÉS ZURITA

*Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral*

Licenciado en Economía por la Universidad Anáhuac y Doctor en Ciencias Sociales con una especialización en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

Ha escrito ocho libros acerca de temas políticos y electorales y varios artículos de investigación y divulgación. Sus trabajos han sido publicados en varios países incluyendo Estados Unidos, Brasil, Uruguay y Gran Bretaña.

De 1996 a 1998 tuvo el cargo de Director Ejecutivo en la Organización Electoral del Instituto Federal Electoral (IFE). Asimismo, ha sido miembro de la Comisión de Especialistas que estudiaron las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero nombrada por el Consejo General del IFE en 1998. De 1999 a 2005 fue Consejero Electoral propietario del Instituto Electoral del Distrito Federal donde presidió la Comisión de Organización Electoral.

Actualmente es el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral (IFE) de México.

## FRANCISCO VALDÉS UGALDE

*Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*

**D**octor en Ciencia Política egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, es Investigador Titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la misma universidad y profesor del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en la sede académica de México.

Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y de diversas asociaciones profesionales internacionales como la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Española de Ciencia Política y Administración Pública y de la *Latin American Studies Association*, entre otras. Ha sido profesor e investigador visitante de universidades como la Universidad de Harvard, la Universidad de Brown, la Universidad de Connecticut, la Universidad de California, la Universidad de Salamanca y del Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. Además, es autor de múltiples artículos y capítulos especializados en ciencia política.

En su experiencia profesional más reciente ha sido Consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, así como de la Unidad Electoral de la Organización de las Naciones Unidas entre otros organismos internacionales.

De 2004 a 2008 ha sido Miembro a Título Individual y Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, para los periodos de 2006 a 2008 y de 2008 a 2012.

En la actualidad es integrante del Grupo de Reflexión del Secretario General de la Organización de los Estados Americanos y Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

## PABLO GUTIÉRREZ

*Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de Organización de los Estados Americanos*

**L**icenciado en Derecho por la Universidad Central de Chile. Ha cursado estudios en Seguridad y Defensa Nacional en la Academia Nacional de Estudios Estratégicos de Chile y es candidato a la Maestría en Derecho Constitucional de la Universidad Católica de Chile.

Comenzó su carrera política como activo dirigente estudiantil en los años ochenta, durante el régimen del General Pinochet, conformando el Comité por las Elecciones Libres del Instituto Nacional de Chile. Entre 1995 y 1999 se desempeñó como Coordinador del Comité de Estudiantes de la Fundación Chile 21. En 1996 fue elegido Presidente de la Federación Estudiantil de la Universidad Central y ejerció la vocería de la Confederación de Estudiantes Universitarios de Chile. Además, fue Presidente de la Asociación de Estudiantes de la Escuela de Leyes de la Universidad Central de Chile.

Entre octubre de 2003 y mayo de 2006, ocupó la Jefatura de Gabinete de la Vicepresidencia y Ministerio del Interior de Chile. También ha sido asesor especial para los conflictos sociales de la Vicepresidencia y del Ministerio del Interior entre abril de 2000 y octubre de 2003.

Se desempeñó como Jefe de Gabinete de la Secretaría General del Gobierno de la República de Chile durante la administración de Ricardo Lagos Escobar. Posteriormente ocupó el cargo de Jefe de Gabinete de la Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos.

En la actualidad, es Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos, cargo que asumió en agosto de 2007.

## DANIEL ZOVATTO

*Director Regional para América Latina de IDEA Internacional*

**L**icenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Córdoba y en Derecho en la Universidad Nacional de Córdoba. Tiene una Maestría en Administración Pública de la Universidad de Harvard y un Doctorado en Derecho y Derechos Humanos por la Universidad Complutense de Madrid.

Entre su experiencia profesional se encuentra el haber sido Director Adjunto y auxiliar del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1989-1996) así como Director Ejecutivo del Centro de Promoción y Asistencia Electoral (CAPEL). Fue editor de la Revista de Derechos Humanos y el Boletín Electoral Latinoamericano, y también trabajó como Secretario Ejecutivo del Protocolo de Tikal, del Protocolo de Quito, y de la Unión de Organismos Electorales (1991-1996). Además, ha llevado a cabo varias misiones de observación y asistencia técnica electoral en América Latina.

Entre sus publicaciones hay un gran número de artículos y varios libros sobre derechos humanos, democracia y elecciones en América Latina.

Actualmente, es el Director Regional para América Latina y el Caribe de la organización IDEA Internacional, cargo que desempeña desde mayo de 1997.

## CYNTHIA BARROW-GILES

*Profesora en Ciencia Política de la Universidad de West Indies*

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Consortium Graduate School.

Ha sido Decana sustituta en la facultad de Ciencias Sociales de 1994 a 1996 y Jefa del Departamento de Gobierno, Sociología y Trabajo Social de 2004 a 2006 en la Universidad de West Indies.

Es autora, coautora, editora y coeditora de un gran número de libros y artículos sobre diversos temas, incluyendo: las relaciones internacionales en el Caribe, elecciones generales y votaciones en el Caribe, soberanía en el Caribe, integración regional, financiamiento de partidos políticos en la Comunidad Británica de Naciones o *Commonwealth* del Caribe y mujeres y participación política en el Caribe.

Entre sus publicaciones se destacan los siguientes títulos: *Living at the Borderlines: Issues in Caribbean Sovereignty and Development* (2003); *General Elections and Voting in the English Speaking Caribbean: 1992-2005, Kingston* (2006); *Straight Roads or Bumpy Rides: Eugenia Charles' Path to Power*, in *Enjoying Power: Eugenia Charles and Political Leadership in the Commonwealth Caribbean* (2006).

En la actualidad es miembro de la Comisión Reformadora de la Constitución de Santa Lucía y profesora de Ciencia Política en la Universidad de *West Indies*.

## ALEJANDRO TULLIO

*Director Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la República Argentina*

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora y Doctor en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Entre otros estudios académicos tiene una especialización en Altos Estudios Internacionales.

Ha sido profesor de materias como "Derecho Internacional Público", "Realidad Social Latinoamericana y Derecho", "Derechos Humanos" y "Derecho de la Integración", tanto a nivel de licenciatura como maestría en diferentes universidades, entre las que se encuentran la Universidad de Palermo, la Universidad Mayor San Simón de Cochabamba y la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, en esta última también fue decano de 1999 a 2008.

Entre sus libros publicados se encuentran los siguientes títulos: *Financiamiento de los Partidos Políticos; Crear un Partido Político; Los Límites de la Justicia Global, Derechos Humanos y Relaciones Internacionales en el Siglo XXI y; Las Elecciones Nacionales en Argentina*.

En su experiencia profesional se destaca su participación en la Convención Nacional Constituyente en carácter de Prosecretario del Bloque de la Unión Cívica Radical. Además, ha sido Consejero de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires y en el Colegio de Abogados de Lomas de Zamora.

En la actualidad es Director Nacional Electoral del Ministerio del Interior de la República Argentina, Conjuez de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y de la Cámara Federal de Apelaciones de la Plata y Consejero académico consultivo del Proyecto Observatorio Electoral de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

## VIRGILIO ANDRADE

*Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral de México*

Licenciado en Derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México con una Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de Columbia, en Nueva York.

En su experiencia profesional se destaca el haber sido Coordinador de Asesores del Oficial Mayor en la Secretaría de Gobernación (1999-2000), Coordinador de Asesores del Oficial Mayor en la Secretaría de Gobernación (1999-2000), Director General Adjunto de Análisis de Legislación Financiera en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001-2002) y Director General adjunto de Promoción de la Financiera Rural (2003). También ha ocupado cargos de asesoría en las Subsecretarías de Desarrollo Político (1993) y en la Secretaría de Gobernación (1996). En ambos casos, formó parte de los grupos de trabajo para diseñar las reformas electorales de 1993 y 1996. También ha trabajado como asesor en la Presidencia de la República

(1989-90 y 1995) y la Cámara de Diputados (1991 y 1998-99), así como en el Gobierno del Estado de Puebla (2001) y el Senado (2001).

En la actualidad se desempeña como Consejero Electoral del Instituto Federal Electoral de México.

## CARINA PERELLI

*Vice Presidenta Ejecutiva Fundación Internacional de Sistemas Electorales*

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de la República de Uruguay. Realizó sus estudios de posgrado en Gobierno en la Universidad de Notre Dame, y de sociología en FLACSO.

Cuenta con más de 15 años de experiencia de trabajo en temas relacionados con democracia y gobernabilidad. Ha sido Directora de la División de Asistencia Electoral de la Organización de Naciones Unidas donde dirigió operaciones de asistencia electoral en 60 países. También ha tenido funciones directivas en transiciones electorales de países como Iraq, Afganistán, Timor Oriental, Sierra Leona y Nigeria. Ha participado en los esfuerzos para desarrollar una estrategia integral en la región del Medio Oriente. En el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo fue Directora Adjunta de la División del Consejo de Política y Planeación para la Administración del Desarrollo y la Gobernabilidad.

Entre sus numerosos escritos, se destaca su análisis sobre las tendencias políticas y sociales en América del Sur y un artículo reciente sobre las paradojas de la transición electoral en el libro *Every Vote Counts: The Role of Elections in Building Democracy*.

Su relación profesional con la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) comenzó en 1993 y ha incluido trabajo de campo en la República Dominicana, Cisjordania/Gaza y Paraguay.

Actualmente es la Presidenta Ejecutiva de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES).

## RAFAEL LÓPEZ – PINTOR

*Especialista en el Ciclo Electoral de la Fundación Internacional de Sistemas Electorales*

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill y en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid.

Ha sido asesor sobre organización electoral para diversas organizaciones como las Naciones Unidas, la Unión Europea, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Fundación Internacional para Sistemas Electorales, IDEA Internacional, entre otras, en más de treinta países incluyendo: Afganistán, Albania, Angola, Camboya, Egipto, Honduras, Irak, Líbano, Lesotho, Liberia, Marruecos, Nepal, Nigeria, Perú y Yemen. Además ha sido Director Electoral de las Naciones Unidas en El Salvador y Mozambique; Suplente de la Presidencia en misiones de observación de la Unión Europea en varios países como Ecuador, Etiopía, Guatemala, Costa de Marfil y Nicaragua.

Entre sus más recientes publicaciones se encuentran: *Los Organismos Electorales como Instituciones Gubernamentales y Cómo Llegar al Núcleo, Informe Global sobre el Costo del Registro y de las Elecciones*.

Actualmente se desempeña como Consultor Político Internacional, es profesor en la Universidad Autónoma de Madrid y participa como Especialista en la Fundación Internacional para Sistemas Electorales.

## JOSÉ GUILHERME FERRAZ DA COSTA

*Procurador de Derecho Electoral del Estado da Paraíba, Brasil*

Tiene una Maestría en Derecho de Seguridad Social de la Universidad Pontificia Católica de Sao Paulo. Ha sido Procurador Autárquico del Instituto Nacional del Seguro Social – INSS.

A lo largo de su carrera profesional ha sido nombrado para los cargos de Procurador de Hacienda Nacional y Juez Federal sustituto, vinculado al Tribunal Regional Federal de la 5ª. Región de Paraíba, Brasil.

Actualmente, es Procurador de Derecho Electoral del Estado da Paraíba en Brasil.

## DANVILLE WALKER

*Comisionado de Jamaica Customs*

Licenciado en Administración Pública, Leyes y Economía, por la Universidad Baruch en Nueva York.

Ha sido Director Electoral del Organismo Electoral de Jamaica y miembro de la Comisión Electoral de Jamaica, donde fue responsable por la supervisión de políticas electorales en representación del Organismo Electoral.

Durante su estadía en el Organismo Electoral condujo siete elecciones, participó en varias Misiones de Observación Electoral (siendo jefe de misión en tres ocasiones) y fue miembro del Grupo de Observadores de Commonwealth en las elecciones nacionales y provinciales de Sudáfrica.

Actualmente, es Comisionado del Departamento Aduanal de Jamaica, cargo que desempeña desde junio de 2008.

## IRMA MÉNDEZ DE HOYOS

*Investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de México*

Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México con una Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Londres y Doctorado en Gobierno de la Universidad de Essex.

Entre su experiencia profesional se destaca su participación en el desarrollo de un estudio politológico para explicar la competitividad electoral en México a nivel nacional y subnacional en el periodo de transición democrática y su evolución y el desarrollo de una metodología para medir la justicia de las leyes electorales federales y locales en México, en la que se utilizaron los criterios internacionales para elecciones libres y justas aprobados por la Unión Interparlamentaria Europea en 1994. Dicha metodología la aplicó en su trabajo de tesis doctoral por el que recibió el primer lugar en el Segundo Concurso Nacional de Tesis sobre Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.

Actualmente, es profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México.

## ROSS ATTRILL

*Supervisor de Programa - Asistente Director de Desarrollo de Habilidades de IDEA Internacional - Comisión Electoral Australiana*

Especialista en Educación Cívica y Electoral, y en Desarrollo de Planes. Ha dirigido misiones de investigación para la instrumentación del proyecto BRIDGE en varios países incluyendo Afganistán, Bután, Bangladesh y Nepal.

De manera personal ha instrumentado el proyecto BRIDGE para organizaciones como La Asociación de Estados del Caribe, IDEA, IFES y las Naciones Unidas,

en países como Armenia, Georgia, Yemen, Indonesia, Timor Oriental, Fiji, Vanuatu, Islas Salomón, Sudáfrica y Australia.

Dentro de la Comisión Australiana pasó cinco años administrando el Centro de Educación Electoral de Melbourne y en los últimos ocho años ha fungido como Coordinador Internacional del Proyecto BRIDGE.

Actualmente, es Director de Proyecto para la sección de Procesos Electorales de la organización IDEA internacional y Asistente del Director General de la Sección de Servicios Internacionales de la Comisión Electoral de Australia.

## MIRIAM LAPP

*Asesora Senior para Investigación y Enlace de Elecciones Canadá*

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Montreal con una especialización en Participación Electoral.

A lo largo de su carrera ha realizado varios estudios de investigación y análisis sobre un amplio espectro de temas, incluyendo el financiamiento político, aspectos legales y participación electoral, entre otros. Además, ha tenido un rol especial en la instrumentación de las iniciativas de educación e información al votante.

Ha sido Profesora Adjunta en Ciencia Política en la Universidad Western Ontario y a partir del año 2006 se unió a Elecciones Canadá donde dirige las áreas de investigación y apoyo logístico a las actividades internacionales de Elecciones Canadá, como las misiones de monitoreo de las elecciones en Iraq y Haití.

En su cargo actual como Asesora Ejecutiva en Investigación y Comunicación Social tiene bajo su responsabilidad las tareas de investigación y asesoría política sobre temas electorales y estrategias de comunicación al votante con énfasis en la participación juvenil.

## MIRTALA GÓNGORA DE TRUJILLO

*Magistrada Vocal II del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala*

Ha sido Vocal I del Tribunal de Cuentas del Organismo Judicial de Guatemala y Magistrada Presidenta de la Corte de Apelaciones del Organismo Judicial de Guatemala.

En la actualidad, es Magistrada Vocal II del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala.

## JAIME BARAJAS ORTIZ

---

*Consultor Electoral Internacional de la Corporación Nuevos Caminos de Colombia*

Licenciado en Comercio Internacional y Ciencia Política con estudios de especialización (Diplome de Etudes Approfondie) en Sociología Política y Doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de la Sorbona en París.

Cuenta con una amplia experiencia en las áreas electorales de negociación y cooperación Internacional. Ha sido docente universitario y actualmente está dedicado al trabajo e investigación en temas electorales y gubernamentales.

Entre sus publicaciones se encuentran, la coordinación temática de los dos tomos del *Proyecto Integral para la Modernización Electoral* y la autoría de la *Guía para un Programa de Observación Electoral en Colombia*.

Actualmente, tiene el cargo de Consultor Electoral Internacional en la Corporación Nuevos Caminos de Colombia.



# METODOLOGÍA DE LA PRIMERA JORNADA INTERAMERICANA ELECTORAL

La jornada contó con la participación de 39 representantes de las autoridades electorales de 34 países miembros de la OEA. Desde una perspectiva de la educación para adultos, la jornada se enfocó en que los participantes abordaran temas relevantes en su hacer, que descubrieran la utilidad práctica de los contenidos expuestos y que pudieran repensar los procesos que se dan por hecho para descubrir una manera de mejorar sus prácticas y procedimientos.

Los tres temas principales de la jornada fueron abordados en conferencias magistrales seguidas de una discusión abierta para resolver dudas de parte de los participantes. En estas sesiones, tomando como base la perspectiva académica, cada uno de los tres temas específicos se situó dentro de un contexto teórico vinculado con su contenido: la integridad del proceso electoral, la calidad de la democracia, y la participación y legitimidad de la democracia. Posteriormente, se trabajó en paneles de discusión y profundización donde los invitados pudieron profundizar y operativizar los temas. Estos paneles contaron con la participación de profesores, expertos, practicantes y representantes de los organismos de cooperación internacional para tratar los sub-temas que se habían identificado como prioritarios para esta jornada. Estas sesiones fueron seguidas por análisis de estudios de casos de experiencias realizadas en la temática, donde los participantes tuvieron la oportunidad de escuchar casos reales de cómo se ha abordado (exitosa o fallidamente) la solución a problemas planteados dentro del ámbito macro de la jornada.

Para culminar, el trabajo grupal de los participantes permitió identificar las características más significativas del tema en su propia realidad para lograr que cada participante pudiera realizar un contraste que permitiera identificar brechas entre lo considerado como aceptable u óptimo dentro de la realidad de su país, conforme a la diversidad de experiencias regionales, el desarrollo de sus sistemas y sus retos principales.

Además, se buscó la aplicación práctica del conocimiento adquirido sobre los tres temas de enfoque a través de la presentación de propuestas por parte de los participantes a quienes se les pidió que formularan, a partir de las impresiones, conocimientos y experiencias intercambiadas durante la jornada, una iniciativa de acción concreta que contribuya al mejoramiento de alguna en el quehacer institucional dentro de su área de responsabilidad.

A este efecto, los participantes formularon una propuesta preliminar que debieron refinar a través de los intercambios con sus colegas, las presentaciones de los expertos y trabajos grupales durante la jornada. Estos proyectos sirvieron de base para el posterior seguimiento por parte de la SG/OEA a los compromisos adquiridos por los participantes, quienes asumieron la responsabilidad de presentar por lo menos un reporte sobre los alcances y el desarrollo del proyecto en su país a los seis meses de concluir la jornada.

Como actividad de culminación, se llevó a cabo un ejercicio de simulación que le permitió a diferentes grupos de participantes enfrentarse a los problemas más comunes en cada una de las áreas y temas desarrollados.

Finalmente, se realizó un mecanismo de autoevaluación de los participantes que permitió identificar los aprendizajes más significativos que obtuvieron en el proceso. Este ejercicio permitió además entregar una retroalimentación general de los elementos más relevantes a mejorar y categorías generales de fortalezas y debilidades para cada uno de los temas planteados en la jornada. Como parte de este proceso, se compartió información que permitiera la configuración de redes de apoyo entre los participantes. También se entregó un inventario de las herramientas, casos, bibliografías y aportes para que cada participante pueda seguir profundizando en cada uno de los temas.







## LECTURAS RECOMENDADAS

- Aldrich, John H, *Why Parties? The Origin and Transformation of Party Politics in America*, Universidad de Chicago, 1995.
- Austin, Reginald y Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International IDEA, Estocolmo, 2003.
- Chomsky, Noam, *Estados Fallidos: el Abuso de Poder y el Ataque a la Democracia*, Ediciones B, S.A, Barcelona, 2007.
- Comisión Europea, *Methodological Guide on Electoral Assistance*, Oficina de Asistencia y Cooperación de Europa, Bruselas, 2006.
- Corporación Latinobarómetro, *Informe Latinobarometro 2007 Banco de Datos en Línea*, Santiago de Chile, 2007.
- Ellis, Andrew, et al., *Engaging the Electorate: Initiatives to Promote Voter Turnout From Around the World*, International IDEA, Estocolmo, 2006.
- Enciclopedia de la Red de Conocimientos Electorales ACE, “Financiamiento Público Directo e Indirecto”.  
<http://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pca/pca02/pca02a>.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, “La Región Latinoamericana se une por Millones de Niños ‘Invisibles’”, *Noticias de Unicef*, 28 de Agosto de 2007. [http://www.unicef.org/media/media\\_40731.html](http://www.unicef.org/media/media_40731.html).
- Griner, Steven et al., (ed.), *De las Normas a las Buenas Prácticas: el Desafío del Financiamiento Político en América Latina*, OEA-IDEA, San José, Costa Rica, 2004.
- Griner, Steven y Daniel Zovatto (eds.), *From Grassroots to the Airwaves: Paying for Political Parties and Campaigns in the Caribbean*, OEA-IDEA International, Washington, D.C., 2005.
- IIN/OEA y Plan Internacional, *Diagnóstico del Registro de Nacimientos en El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana*, IIN/OEA y Plan Internacional, Buenos Aires, 1991.
- Insulza, José Miguel, “El Ciclo Electoral 2005 – 2006 en las Américas: un Balance de la Secretaría General.” Junio 2, 2007. <http://www.oas.org/speeches/speech.asp?sCodigo=07-0055>.
- International IDEA, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, IDEA International, Estocolmo, 2006.
- Kooiman, Jan, (ed.), *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, Sage, Londres, 1993.
- López Pintor, Rafael and Jeff Fischer, *Getting to the CORE, A Global Survey on the Cost of Registration and Elections*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, 2006.
- López Pintor, Rafael, and Maria Gratschew, “Voter Registration and Inclusive Democracy: Analysing Registration Practices Worldwide” y “Voter Registration Today: a Gateway to Enfranchisement”. En López Pintor, Rafael y Maria Gratschew (eds.), *Voter Turnout since 1945 a Global Report*, International IDEA, Estocolmo, 2002.

- McLean, Iain y Alistair McMillan (eds.), *Diccionario Conciso de Política de Oxford*, Oxford University Press, Nueva York, 2003.
- Nassmacher, Karl-Keinz, "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy" en *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International IDEA, Estocolmo, 2003.
- Navarro Fierro, Carlos, *Regímenes de Financiamiento y Fiscalización y Garantías de Equidad en la Contienda Electoral. Estudio Comparado de 19 Países de América Latina*, IFE-OEA, México, DF, 2005.
- Nohlen, Dieter et al., *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1998.
- O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy?" *Journal of Democracy*, no. 5 (1994): 55-69.
- Organización de los Estados Americanos, OEA, "Carta Democrática Interamericana."  
[http://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, "Las Perspectivas Económicas de la OCDE", no. 79, OCDE, Paris, 2006.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, La Democracia en América Latina: hacia una Democracia de Ciudadanas y Ciudadanos, *Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires, 2004*.
- Santamaría Castrellón, Ana Raquel, "El Cambio de Residencia como Delito Electoral", *Mundo Electoral*. Año 1, no. 3, Tribunal Electoral de Panamá, Ciudad de Panamá, 2008.
- Santiso, Carlos, "Gobernabilidad Democrática y Reformas Económicas de Segunda Generación en América Latina", *Instituciones y Desarrollo* no. 8/9 (2001): 8-9.  
<http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/5-Santiso2001.pdf>.
- Sartori, Giovanni, *El Homo Videns: la Sociedad Teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998.
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), *El Fortalecimiento de la Confianza Ciudadana en los Procesos Electorales: la Función de las Autoridades Electorales en el Financiamiento Político y la Participación Electoral*, Lito Estilo Impresores, S.A de C.V., Washington D. C., 2008.
- Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA), *Mejores Prácticas en Observación Electoral de la OEA 2004-2007*, Lito Estilo Impresores, S.A. de C.V., Washington, D.C. 2007.
- Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Random House, New York, 1999.
- Tello Castro, Ana María, *Proyecto de Estudio Comparado Sobre las Reformas al Sistema de Registro Civil e Identificación de las Personas en: Colombia, El Salvador, Nicaragua, Panamá*, IFES, Nicaragua, 2007.  
<http://www.ifes.org/publication/6cfb73595b24a7a19351226f815f0c1a/PublicacionEstudioReformasRC.pdf>.
- Transparency International, *Informe Global de Corrupción 2004*, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2004.
- Urruty, Carlos Alberto, "Los Registros Electorales". En Dieter Nohlen et al. (ed.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura, México, 1998.
- Ward, Gene, *Manual de Financiamiento de la Actividad Política: una Guía para Fomentar la Transparencia en las Democracias Emergentes*, OEA-USAID, Washington, D.C., 2003.







# Organización de los Estados Americanos

Departamento para la Cooperación  
y Observación Electoral

Secretaría de Asuntos Políticos (SAP)  
Secretaría General de la Organización de los  
Estados Americanos (SG/OEA)

+1 (202) 458-6185  
[www.oas.org](http://www.oas.org)