

Reforma, integridad y confianza electoral: 10 reflexiones desde la comparación latinoamericana

Salvador Romero Ballivián

Mayo de 2015

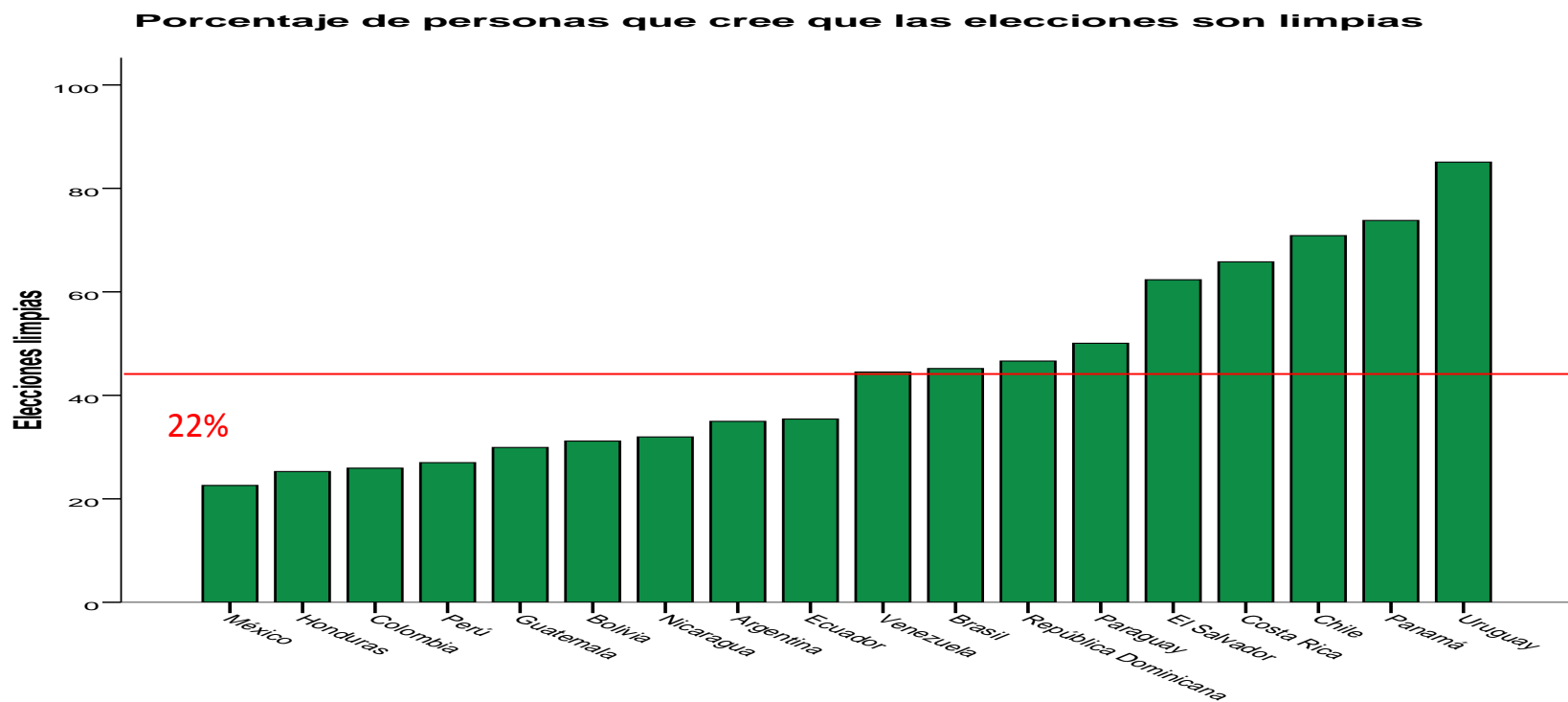
Introducción general

- La elección tiene un objetivo inmediato y directo: brindar una legitimidad a las nuevas autoridades y ser el mecanismo del reemplazo consensuado y pacífico de los gobernantes
- Posee asimismo un objetivo de largo plazo no menos importante: enraizar la democracia y construir ciudadanía
- La elección tiene dos caras indispensables: espacio en el cual se expresan ordenadamente las divergencias sociopolíticas y el punto de encuentro de los ciudadanos, sin distinción, momento cumbre de la libertad e igualdad
- Los organismos electorales juegan un papel para asegurar el cumplimiento de los propósitos de la elección.

Introducción general

- Las elecciones se han convertido en el principal momento de la política latinoamericana
- La calidad electoral en América Latina ha conocido avances significativos desde el inicio de la “tercera ola” (índice PNUD – OEA, de 0.28 a 0.96)
- La elección limpia, antes excepcional en América Central, se ha convertido en la norma (2/3 – 1980; 4/5 – 2000)
- La elevación de los estándares de la jornada electoral, las reformas electorales, las innovaciones en la gestión electoral, el fortalecimiento de la autoridad electoral no consiguen sin embargo, siempre o en niveles muy altos, la confianza ciudadana.
- Existe una brecha significativa entre la opinión de las misiones internacionales o de los expertos y la percepción ciudadana (sólo 44% cree que las elecciones son “limpias”, AL 2009)

Percepción de “limpieza” electoral, América Latina 2009



Fuente: Latinobarómetro 2009

Confianza en la limpieza electoral en Honduras 2013

Confianza en las elecciones		
	Mucha - alguna	Poca - ninguna
		Ns/Nr
General	55.3	44.7
Mujeres	59.1	40.9
Sin escolaridad	61.8	38.2
Universitaria	34.1	65.9
Sin ingresos	67.3	32.7
Ingresos + 5,500	45.2	54.8
Ningún Partido	39.2	60.8

Introducción general

- ¿Cómo lograr que las reformas generen o aumenten la confianza ciudadana en los procesos electorales (reglas, instituciones y actores) en sociedades desconfiadas, a veces polarizadas?
- ¿Cómo construir reglas equitativas, nombrar árbitros imparciales, garantizar procedimientos aceptados y generar condiciones idóneas para que durante el juego, la única atención esté en el desempeño de los jugadores?
- ¿Cómo lograr que las próximas elecciones sean el momento privilegiado de construcción y de pertenencia a la comunidad de ciudadanos, de fortalecimiento democrático?
- 10 reflexiones sobre las reformas electorales y su impacto en la confianza e integridad electoral desde la comparación latinoamericana

Tres debates sobre el árbitro: la composición

- América Latina tiene dos grandes modelos de composición del organismo electoral:
 - - el partidista (control cruzado entre jugadores)
 - - el apartidista (el árbitro se encuentra por encima de los jugadores)
- Ambos pueden ofrecer resultados satisfactorios e incluso lidiar con resultados muy estrechos y en sociedades polarizadas (ES, 2014)
- El partidista ha perdido terreno pues enfrenta el reto de probar que ofrece garantías a las organizaciones nuevas, a las no representadas en su seno, que privilegia el interés común y no de partes
- El apartidista se asocia con niveles altos de credibilidad, legitimidad social y autoridad institucional. Su reto consiste en asegurar la convergencia de lo que debiera ser y la realidad, evitar la discrepancia entre el apartidismo de las normas y una realidad partidaria. Las normas no bastan (por ej., ausencia de militancia formal, definición de otras instancias de nombramiento, mismas reglas producen resultados distintos u opuestos)
- Debates: H, ES, Ven.

Debates sobre el árbitro: la estructura

- América Latina tiene dos grandes modelos de estructura para sus organismos electorales:
- Unificado, encargado de los asuntos técnicos – administrativos y jurisdiccionales (AC)
- Dividido, entre el organismo técnico y el de la justicia electoral
- A veces, el esquema es más complejo con la presencia de un tercer actor, capaz de revisar las sentencias, así sea a título excepcional
- Ambos modelos tienen ventajas teóricas y prácticas, así como complejidades y riesgos. El reto del esquema unificado es conceptual: superar la figura de “juez y parte”, garantizar el debido proceso (instancia de revisión).
- El reto del esquema dividido es práctico: la delimitación precisa de atribuciones y competencias para evitar choques institucionales, costosos para la legitimidad

Debates sobre el árbitro: justicia y última palabra

- América Latina otorga cada vez más atribuciones y funciones a los organismos electorales (vida interna de los partidos, control de campañas, administración Registro Civil e Identificación, educación ciudadana permanente, justicia electoral, etc.).
- Sin embargo, con mayor frecuencia, se producen choques por la apropiación de la “última palabra” electoral entre los organismos electorales “supremos” y los tribunales o salas constitucionales (Perú), a veces por el papel extensivo del Poder Judicial (G)
- El Poder Judicial asume roles de naturaleza legislativa (H, ES)
- Si la última palabra electoral no está en el organismo electoral, es clave asegurar la aplicación de la justicia oportuna en el tiempo político, sólidamente fundada, con conocimiento especializado de la materia

La equidad en la competencia

- A medida que la corrección de la jornada electoral se consolida, América Latina vuelca su atención a la fase que la precede, con un énfasis en la equidad y la transparencia. La vulneración de la equidad puede cuestionar el conjunto del proceso electoral y llevar a su anulación (M, P)
- La equidad necesita adaptarse a la nueva realidad institucional de la reelección presidencial inmediata (cambio político e institucional clave con respecto al inicio de la transición)
- 3 facetas de la equidad resaltan: el financiamiento de la política y las campañas (“piso mínimo”, rendición de cuentas y sanciones); el papel y el acceso a los medios de comunicación (“piso mínimo” y limitar gastos); las oportunidades para diversificar la representación (cuotas, paridad y alternancia)

Equidad en la competencia: el financiamiento

- El financiamiento privado de la política y las campañas es legítimo pero requiere reglas claras para definir quién y cuánto puede contribuir, transparencia en la rendición de cuentas, controles precisos y oportunos, capacidad de sanción y sanciones efectivas
- Las reglas deben prevenir el abuso “clásico” de los bienes del Estado y asegurar que las nuevas políticas sociales de “transferencia condicionada” no se utilicen con fines partidarios para generar clientelas cautivas o atemorizadas.
- En caso de acuerdos políticos mínimos es clave convertir las políticas de gobierno en políticas de Estado
- Puntos del debate: alcances del financiamiento público (tiempo de elecciones, períodos ordinarios y cumplimiento), rendición de cuentas, revisión de cuentas, sanciones

Equidad en la competencia: el papel y el acceso a los medios

- El acceso a los medios se vincula con el tema del financiamiento, pero lo excede
- La equidad implica que los medios de comunicación ejerzan sus labores de información y toma de posición sin sentir amenazas explícitas o implícitas
- Requiere reglas para que el acceso a los medios de comunicación sea en marcos razonables, con costos reducidos para los partidos, y no únicamente en los medios estatales (generalmente de escasa audiencia)
- Puntos de debate: prohibición de contratación privada; tiempos máximos; pauta canalizada únicamente por el organismo electoral; regulación de la propaganda gubernamental (M)
- La gran duda del internet

Equidad en la competencia: la representación

- América Latina es una de las regiones que más ha reflexionado (y adoptado acciones) para diversificar la representación
- La cuota de género se ha extendido, reforzado (paridad y alternancia) y ha convertido a América Latina, detrás de Escandinavia, en la región del mundo con mayor presencia femenina en los Congresos (CR, B)
- Introducción de formas alternativas al sufragio para la elección de autoridades locales –en especial para poblaciones indígenas- o de cuotas en el Congreso para afrodescendientes o indígenas (C, B)
- Puntos de debate: la extensión de la cuota, sus mecanismos de aplicación, las garantías para la permanencia en el cargo

Continua e inacabada: la reforma partidaria

- América Latina ha aprobado leyes de partidos, que se encuentran en permanente revisión, con líneas comunes:
- Exigencia de funcionamiento institucionalizado, con democracia interna (incluso selección de candidatos en primarias abiertas)
- Actuaciones internas sujetas a revisión por el árbitro electoral
- Financiamiento público y controles a los recursos privados
- Paralelamente al interés por los partidos, se abrió las puertas para movimientos ciudadanos e incluso candidaturas independientes
- Puntos de debate: el equilibrio entre la autonomía de los partidos y la intervención del Estado, entre la “política pura” y la “cultura de la legalidad”, entre la libertad mínima y la sobrerregulación

Dos caras: transparencia y secreto

- La transparencia es clave para la confianza en el proceso y la autoridad electoral. Puede ser activa (el mismo organismo la promueve) o pasiva (a solicitud de parte) pero debe ser completa para:
 - - Partidos (posibilidad de verificar todas las fases e instancias, con tiempo suficiente)
 - - Organizaciones de observación de la sociedad (habilitadas para seguir el proceso de punta a punta)
 - - Misiones de observación internacional (invitadas oportunamente, con accesos amplios, condiciones para emitir opiniones, y diferenciadas de los grupos internacionales con simpatía política para evitar confusión en la opinión pública).
- La observación contribuye a la legitimidad de los procesos electorales en sociedades polarizadas y desconfiadas
- Las legislaciones contemplan cada vez más medidas para la transparencia pero las prácticas pueden ser contrarias

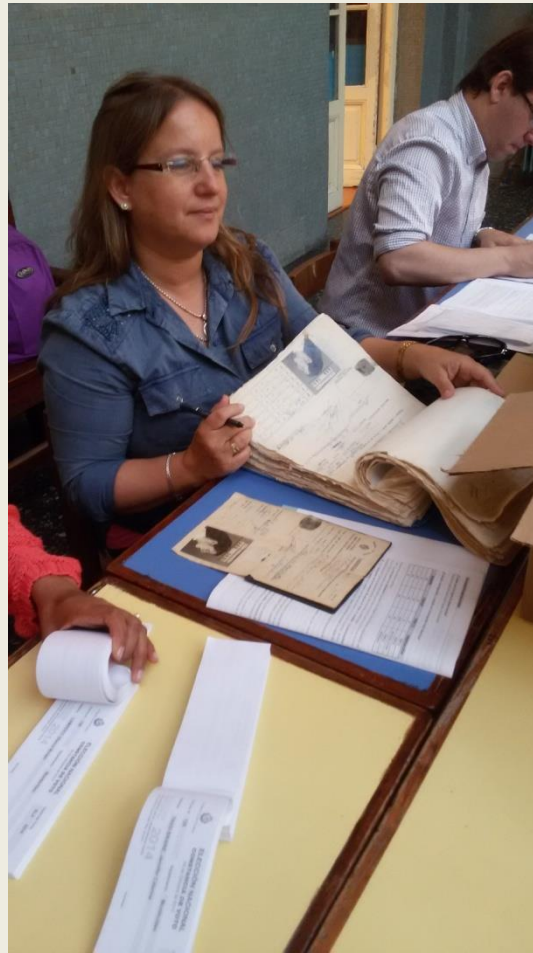
Dos caras: transparencia y secreto

- El secreto del voto es clave para preservar la libertad del electorado ante la presión, la coacción, la intimidación o el clientelismo. Es sinónimo de libertad de consciencia.
- En varias regiones de América Latina, la libertad del elector se encuentra amenazada o recortada (para votar o abstenerse), en especial por el narcotráfico.
- Hay que generar las condiciones materiales para conservar el secreto (protección adecuada de recintos, mamparas, voto individual, etc.) y ofrecer, en sociedades polarizadas, las garantías simbólicas del secreto del voto
- El voto se encuentra en la base de la democracia: debiera encontrarse más allá de cualquier polémica o disputa partidaria, dotado de todas las garantías, preservado de cualquier daño.

Las ventajas y la paradoja de la modernización tecnológica

- La modernización de los procedimientos y etapas ofrece procesos electorales más eficientes, precisos, verificables, con un manejo oportuno de los tiempos. Se incorpora en la legislación y, más fácilmente, en la reglamentación aprobada por los mismos organismos electorales
- La modernización tecnológica es distinta y excede el voto electrónico o por internet (sufragio en el exterior: P, DF), abarca desde los padrones biométricos hasta la transmisión rápida de resultados
- La “paradoja de la modernización tecnológica”: la tecnología no resuelve por sí misma un problema de confianza en las instituciones y las reglas, incluso podría agravarlo.
- La desconfianza transforma cualquier “error” en “prueba” y da credibilidad a cualquier denuncia. La confianza nace sobre otras bases (U)
- Punto de debate: voto electrónico, mecanismos de transmisión de resultados

Las ventajas y la paradoja de la modernización tecnológica



La indispensable necesidad de acuerdos para la reforma

- Habitualmente, la reforma de las reglas o las designaciones electorales exigen una mayoría calificada (2/3) porque se parte del principio que no pueden acomodarse a mayorías circunstanciales de turno
- Ese principio requiere de manera ineludible acuerdos mínimos entre oficialismo y oposición, mejor aún con consenso social, para una redefinición conjunta de las reglas del juego o de designaciones que brinden garantías a todos los actores. La voz activa de los organismos electorales en ese proceso ayuda a que las reformas tengan un sello de imparcialidad y de viabilidad técnica
- La obtención de la mayoría para una reforma no es un asunto aritmético, es un principio político
- Reglas y nombramientos con amplio consenso político, social e institucional brindan certezas a los actores, horizontes temporales de largo alcance, incentivos para un mejor respeto de la norma, confianza en la ciudadanía. Su ausencia coloca siempre en situación precaria a los procesos electorales

Conclusión: las reformas para la integridad y la confianza

- Las reformas que ayudan a tener autoridades y procedimientos electorales idóneos son necesarias pero insuficientes sin voluntad política de aplicarlas de manera efectiva
- La reforma se vacía si los actores no respetan su letra y sobre todo su espíritu, algo más delicado, menos sencillo de demostrar que se cumplió o se incumplió, pero que provoca en la sociedad el sentimiento de la autenticidad o falsedad...
- El tiempo mejor para aprobar una reforma es a distancia prudente de la próxima cita electoral, cuando se refuerza la probabilidad de actuar con el “velo de la ignorancia” (J. Rawls)