

# X CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMÉRICA DEL SUR

Lima - Perú / 29-30 de enero

Existe una idea que no hay elecciones sin democracia es una afirmación errónea. En muchos países, muchos gobiernos dictatoriales a lo largo de la historia han tenido que recurrir a las urnas para mantener inquietudes sociales y así sobrevivir en el poder. Incluso, algunos gobiernos autoritarios han sabido utilizar los mecanismos de inspiración democrática. Aunque existen paradójicamente algunos casos de estas elecciones menores que las dictaduras han buscado legitimarse, consideramos como paliativo para lograr ciertos objetivos gubernamentales. Las distorsiones y la manipulación pueden tener efectos, pero una democracia debe basarse en elecciones libres y periódicas. También es recurrente escuchar que la democracia no es más que elecciones, minimizando así el único mecanismo del que ésta nace. No siendo así, la frase es incompleta. Por eso, es necesario afirmar también que no hay democracia sin elecciones.

Las elecciones constituyen el mecanismo de alumbramiento y sostenimiento del sistema democrático. Y lo es puesto que las elecciones, sobre todo, producen poder. Es más, al otorgar a los representantes la posibilidad de tomar decisiones, el poder debe nacer de elecciones limpias y transparentes que lo legitimen.

En tal sentido, si la democracia tiene un precio, es el costo de celebrar elecciones periódicas. La historia de las elecciones es la historia de la democracia y eso ha permitido saber de primera mano que democracia es un proceso que requiere un compromiso constante de las masas, la democracia es un proceso.

## La democracia tiene un costo: Hacer elecciones

Conferencia del Dr. Fernando Tuesta Soldevilla  
Jefe de la oficina Nacional de Procesos Electorales  
Perú

Uno de los problemas actuales es el desarrollo de nuevos sistemas electorales que permitan reducir los costos y asegurar la decisión de las elecciones. Para asegurar elecciones limpias y justas, la discusión del derecho público de todos los ciudadanos para su participación es clave. Sin embargo, cuando se habla de costos y límites, la discusión sobre elecciones suele centrarse en el financiamiento de las campañas y los partidos políticos. Siempre existe literatura que intenta cuantificar y reflexionar acerca de cuánto se debe gastar en elecciones. El presente texto pretende contribuir a esta discusión.

### 3. Tres elementos para asegurar las elecciones modernas

La experiencia moderna sugiere la organización de procesos electorales no sólo por urnas, sino también limpios, transparentes y que sus resultados sean fácilmente verificables. Pero en todos los casos, se han producido errores en los procesos electorales y agruando en sus costos, como consecuencia de las siguientes variables:

Este estudio es un producto de la oficina de Fernando Tuesta Soldevilla.  
Para mayor información consulte con el autor.

## “La democracia tiene un costo: hacer elecciones”

**Fernando Tuesta Soldevilla<sup>1</sup>**

Proclamar que *no hay elecciones sin democracia* es una afirmación errónea. En realidad, muchos gobiernos dictatoriales a lo largo de la historia han tenido que recurrir a las urnas para atender inquietudes sociales y así sobrellevar su autoritarismo, aplacar hostilidades o subvertir ánimos de inspiración democrática. Aunque suene paradójico, es a través de estas elecciones menores que las dictaduras han buscado legitimarse, usándolas como paliativo para lograr climas sociales convenientes. Las dictaduras y la democracia pueden tener elecciones, pero una democracia debe tenerlas de manera limpia y periódica. También es recurrente escuchar que la *democracia no es sólo elecciones*, minimizando así el único mecanismo del que ésta nace. No siendo errónea, la frase es incompleta. Por eso, es necesario afirmar también que *no hay democracia sin elecciones*.

Las elecciones constituyen el mecanismo de alumbramiento y sostenimiento del sistema democrático. Y lo es puesto que las elecciones, sobre todo, producen poder. Es más, al otorgarle a los representantes la posibilidad de tomar decisiones, el poder debe nacer de elecciones limpias y transparentes que lo legitimen.

En tal sentido, si la democracia tiene un precio, es el costo de celebrar elecciones periódicas. La historia de las elecciones es la historia de la democracia y eso ha significado pasar de comicios que convocaban a pocos a procesos que involucran millones de personas. Hoy en día, elegir no es más el privilegio de algunos. La práctica democrática del siglo XX supo quebrar prerrogativas e impulsar el derecho al voto universal, de las mujeres, de los analfabetos, rebajar la edad mínima para ejercer el derecho al voto, otorgar el voto a los militares, hasta conformar una masa electoral que representa un porcentaje significativo de la población. Estamos pues ante la democracia de las masas, la democracia de los millones.

Lejos de las dictaduras, entonces, es necesario montar órganos electorales cuyo trabajo refleje con transparencia y exactitud la decisión de los electores. Pero organizar elecciones supone un costo, la ejecución del dinero público de todos los contribuyentes para que éstos puedan sufragar. Sin embargo, cuando se habla de costos y dinero, la literatura sobre elecciones suele centrar su atención en el financiamiento de las campañas y los partidos políticos. Existe escasa literatura que intente sistematizar y reflexionar acerca de cuánto y por qué se debe gastar en elecciones<sup>2</sup>. El presente texto pretende contribuir a este propósito.

### **1. Tres elementos para entender las elecciones modernas**

La democracia moderna exige la organización de procesos electorales no sólo periódicos, sino también limpios, transparentes y que sus resultados sean incuestionables. Pero en todos los países se han producido efectos en los procesos electorales y por lo tanto en sus costos, como consecuencia de las siguientes variables:

<sup>1</sup> Este artículo contó con la invaluable asistencia de Giancarlo Cappello Flores.

<sup>2</sup> Para el caso de Perú puede verse Tuesta (2002).

### 1.1. El incremento del cuerpo electoral

El volumen de electores se ha incrementado históricamente, como producto del crecimiento vegetativo y las modificaciones de las normas que han llevado a la universalización del derecho al sufragio. Esta consideración cuantitativa exige organizar procesos electorales que transitan de las élites a las masas, de la urbe al campo y de lo simple a lo complejo, en términos de llevar las elecciones a los lugares y regiones más dificultosas. Este incremento produce una elevación de los costos.

En el Perú, por ejemplo, desde el voto universal para los varones en 1931, el cuerpo electoral no creció sino hasta 1955, cuando se otorgó el voto a las mujeres. Más tarde, y a propósito de la elección de la Asamblea Constituyente de 1978, se rebaja la edad para poder votar, de 21 a 18 años, para sólo un par de años más tarde, en 1980, otorgar el voto a los analfabetos, quienes terminaron de engrosar el padrón de electores (Tuesta, 1996). Pero no sólo eso, hoy en día se discute el hecho de conceder el voto a los militares, lo que supondría un nuevo incremento.

Como se puede ver, la democracia de masas no responde a una explosión demográfica espontánea, sino a la horizontalización de sus participantes, a la inclusión cada vez mayor de ciudadanos y ciudadanas.

### 1.2. Los Medios de Comunicación

Con el crecimiento de la ciudadanía, ocurrió lo propio con los consumidores. La masificación de la política, demandó mayor presencia de los medios de comunicación, que bajo su lógica, particularmente la televisión, centraron la política en ellos (Swanson: 1994). La transmisión de imágenes a millones de personas transformó a la televisión en un poder persuasivo y activo. En la medida que hacer elecciones es una actividad justamente de millones, no sólo es necesario informar a la población, sino invertir económicamente en los medios.

Éstos han desdibujado las fronteras de clase. Finalmente todos son consumidores y como consumidores de política los ciudadanos comunes se ha acercado al quehacer institucional y a quienes deciden los rumbos políticos, económicos, sociales y religiosos. Como anota Giovanni Sartori (1997: 65): “..el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea”.

### 1.3. La Opinión Pública

La opinión pública se ha convertido en un elemento vital que no sólo exige programas y promesas de los políticos, sino que alienta a la población a estar atenta a la organización del proceso para reclamar resultados fehacientes y rápidos.

Lejos de las dictaduras, el poder se expone a la opinión pública. La democracia centrada en los medios es capaz de vulnerar, redimir, encumbrar y hacer sucumbir con la misma facilidad líderes e instituciones. En este contexto, la manera más efectiva de controlar esta presión es atendiendo al ciudadano, dándole cabida en las instancias de decisión. Una democracia, entonces, requiere de elecciones con mayor rigor que las dictaduras, con mecanismos que puedan contar y difundir los votos ciudadanos en el

menor tiempo posible y este costo pecuniario debe ser entendido como una variable adscrita al sistema.

## 2. La coyuntura político y social

Un factor determinante de los costos electorales los dictan las condiciones del contexto político y social de cada país. Cabe aquí trazar un mapa con los dos escenarios posibles en que se puede desarrollar una elección: en circunstancias normales y en etapas de transición. Esta última, con mayor frecuencia, requiere garantizar, más allá del sistema empleado, la transparencia y la justicia de los resultados, para cuyos efectos se destinan ingentes recursos y esfuerzos.

El ambiente y la situación política local añaden requerimientos específicos al proceso, en especial al momento del escrutinio de la votación. Los factores locales podrían implicar la necesidad de medidas adicionales de seguridad durante el cómputo de votos o de una determinada tecnología de comunicaciones que no se encuentre disponible. Para la transición peruana del año 2001, se extremaron una serie de medidas en el sistema de cómputo, que representaba el centro de todos los temores y dudas, ya que a final de cuentas, había significado el centro nervioso de la reelección fraudulenta de Alberto Fujimori el año anterior. Las Elecciones Generales de la transición supuso, por ejemplo, implementar un software de contingencia y contratar los servicios de una empresa auditora que supervisara permanentemente el software electoral, entre otras complicadas medidas de seguridad, lo que acrecentó considerablemente los gastos.

## 3. La frecuencia electoral

Una democracia estable exige elecciones con cierta frecuencia. En América Latina el paso de la dictadura a la democracia y viceversa, creando una suerte de péndulo, creaba periodos en donde se desarrollaban elecciones, pero si bien variaban de país en país, no dejaban de ser períodos relativamente cortos. Desde la década del 70' se desarrolla lo que se denominó la *Tercera Ola* de democratización (Huntington: 1994), que comienza con la caída de las dictaduras de Portugal, España, Grecia y, en América Latina, con el retiro de las dictaduras militares.

En este marco, no existe periodo en la historia de América Latina donde se hayan realizado más procesos electorales que en los últimos 25 años. En algunos casos, el número de elecciones supera a aquellas realizadas desde la fundación de las repúblicas.

Un ejemplo claro de esta evolución democrática podemos encontrarlo revisando el caso peruano. Entre 1931 y 1966 se sucedieron 10 elecciones. Ahora bien, contra este dato, en 24 años, entre 1978 y 2002, los peruanos han sido convocados a votar en 22 oportunidades, casi un proceso por año.

**Tabla No. 1**  
**Número de Procesos electorales: Perú (1931-2002)**

	Entre 1931 – 1966 (35 años)	Entre 1978 – 2002 (24 años)
Presidenciales y Parlamentarias	7	9*
Constituyentes **	0	2
Municipales***	2	6
Regionales	0	2
Referéndum/ Plebiscito	1	1
Revocatoria de Autoridades Municipales	0	2
<b>TOTAL</b>	<b>10</b>	<b>22</b>

Notas: \* Se cuentan las segundas vueltas electorales de 1990, 2000 y 2002.

\*\* El Congreso 1931-1933, tuvo función legislativa y constituyente.

\*\*\* No se toman en cuenta la única segunda vuelta electoral municipal de 1998, ni las seis elecciones municipales complementarias, que le suceden al año siguiente de cada elección municipal.

Pero conforme las democracias se estabilizan, el mecanismo de elecciones se amplía. En algunos países, como Ecuador y Venezuela, se han elegido representantes para el Parlamento Andino, y el Perú este año elige a sus Jueces de Paz No Letrados. El resultado siempre será la elección de miles de representantes que requerirá la movilización de cientos de miles de personas en campañas electorales y millones de personas convocadas a votar. Se demuestra así que no existe participación política alguna que incorpore a una cantidad de ciudadanos tan alta como las elecciones. Es más, para un porcentaje mayor es casi la única forma de participación política que utilizan. Cantidad, diversidad y frecuencia configuran de esta manera, elementos sustantivos que tienen impacto en los presupuestos públicos.

Hasta aquí tenemos elementos para entender por qué se invierte en elecciones. Sin embargo, no todas cuestan igual, no sólo por el número de personas involucradas, sino porque existen variables que hacen que cuesten de manera distinta y esto dificulta practicar alguna generalización, que se suele hacer con mucha frecuencia y, en muchos casos, sacar conclusiones.

Hacer elecciones implica costos de organización, costos de fiscalización y control, costos de la administración de justicia y costos de las campañas electorales. Todos ellos están vinculados principalmente a dos tipos de tareas:

- las de rutina: padrón electoral, reconocimiento de poblados menores y grupos nativos, educación ciudadana, seguimiento de la conformación e inscripción de los partidos políticos, capacitación de personal, planeamiento del siguiente proceso electoral.

- las del proceso: producción de material, capacitación y educación electoral, escrutinio, difusión de resultados, es decir, aquellas que se ejecutan a partir de la convocatoria a elecciones.

Aunque el costo no puede ser el elemento determinante de la calidad de la organización de las elecciones, tampoco puede ser descuidado. En cierta medida, la preocupación por reducir el gasto de los procesos electorales crece conforme el sistema se estabiliza y la ayuda internacional se suprime. Esto motiva la búsqueda de soluciones técnicas más eficientes y el logro de una administración electoral de dimensiones y medios que resulten sostenibles para el propio país.

#### **4. Las variables que inciden en el costo de las elecciones**

En general, un proceso electoral a gran escala no es barato. Cada país, con su sistema electoral, sus condiciones y problemas, afectará de manera distinta y directa no sólo la organización del proceso sino el presupuesto involucrado. Como se observará, escoger alguna alternativa dentro de las variables que pasaremos a revisar, pueden elevar los costos de los procesos electorales. Sin embargo, este no debe ser un elemento determinante para decidir qué tipo de elecciones requiere un país.

##### **4.1. La simultaneidad de las elecciones**

El régimen político constituye la primera variable determinante para medir el costo de una elección. Lo es más elevado en regímenes presidencialistas que en los parlamentaristas. Esto es así puesto que en los presidencialistas, como en toda América y parte de Europa del Este como de Asia, se desarrollan dos elecciones: una para elegir al Presidente de la República y otra para elegir al parlamento. En cambio en los regímenes parlamentaristas, la mayoría de los europeos, Oceanía y parte de Asia y África, tan sólo eligen un Parlamento que, a su vez, elige al Presidente de la República.

En América Latina, en donde se comparte un mismo régimen político, el presidencialista, hay la exigencia de desarrollar dos elecciones. Sin embargo, estas dos pueden realizarse de manera simultánea o no. Los países que realizan elecciones simultáneas para elegir presidente y parlamento, como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, invierten menos que los países cuyas elecciones están separadas por el tiempo, como son los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y República Dominicana.

##### **4.2. Los tipos de elección**

Otra variable fundamental, es el tipo de elección de que se trate. Una elección es más costosa mientras más desagregado sea el tipo de representación que se quiera realizar. Por ello, una elección municipal resulta más onerosa que una elección parlamentaria. Ésta lo es más que una presidencial y a su vez ésta última, más que un referéndum o plebiscito.

Hay elecciones que atañen tan sólo a determinadas circunscripciones. Por ejemplo, una revocatoria del mandato de representantes, una elección regional o un plebiscito no nacional. En estos casos, es probable que los costos absolutos sean menores, pero en

términos relativos cuestan más, pues se demandan costos fijos, que no se pueden evitar.

Es importante tomar en cuenta esta variable, puesto que elecciones de diverso tipo no sólo no cuestan lo mismo, sino que no se pueden comparar. Esto es algo que se hace con frecuencia, pero es un clamoroso error.

#### 4.3. El sistema electoral

Si bien suele considerarse la existencia de dos sistemas electorales, el proporcional y el mayoritario, existen tantos sistemas electorales particulares como países, debido a sus elementos constitutivos. No necesariamente el sistema más sencillo y económico resulta ideal. Por el contrario, puede ser un falso ahorro a largo plazo, ya que un sistema electoral disfuncional puede tener un impacto negativo en el sistema político y la estabilidad democrática de una nación.

Al interior de los elementos del sistema electoral, el tipo de circunscripción electoral es un elemento clave que incide en el costo de las elecciones. Cualquier sistema basado en distritos uninominales exige una inversión especial para trazar las demarcaciones de pequeñas circunscripciones que se determinan en función del tamaño, cohesión y contigüidad de su población. Además, siendo poco frecuente en que esta tarea se realice una sola vez, los límites son regularmente ajustados para reflejar cambios en la demografía del país. Menos costoso es un sistema con circunscripciones plurinominales, en la medida en que, por lo general, se suele distribuir las bancadas a través de la delimitación política administrativa de cada país. Se evita así una demarcación especial. En esa línea de argumentación, menos costosa es aquella sistema que contiene una circunscripción nacional. El impacto que produce el tipo de circunscripción se observa de manera más próxima en los materiales electorales, la logística y en la parte administrativa.

Un segundo elemento que hace variar los costos es la exigencia para alcanzar la presidencia de la república. Países como Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela<sup>3</sup>, que eligen a sus presidentes por mayoría relativa, y Bolivia, que tiene el sistema de mayoría absoluta, pero con segunda vuelta a través del parlamento, realizan una sola elección<sup>4</sup>. En cambio aquellos países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay, que tiene el sistema de mayoría absoluta en dos vueltas electorales, están expuestos –con lo imprevisible del caso– a organizar probablemente dos elecciones. Y por lo tanto, es un sistema más costoso, así la segunda vuelta electoral cueste menos<sup>5</sup>.

Otro elemento del sistema electoral que incide en los costos es el relacionado al tipo de candidatura. Los sistemas con lista cerrada y bloqueada como Argentina, Colombia,

---

<sup>3</sup> Si bien la Constitución de 1999 señala que gana la presidencia de la república quien haya obtenido la mayoría de votos, hay una discusión si el artículo pertinente señala que debe ser por mayoría relativa, como lo tuvo siempre Venezuela, o por mayoría absoluta, en cuyo caso habría una segunda vuelta electoral.

<sup>4</sup> Específicamente, en América Latina, la segunda vuelta electoral sólo se realiza a nivel presidencial. A nivel municipal, sólo Guatemala, en los municipios con más de 200 mil electores. Perú tuvo el sistema de mayoría absoluta en dos vueltas electorales para elecciones municipales sólo en 1998.

<sup>5</sup> En Perú, para las elecciones del 2001, en la primera vuelta electoral (presidencial y parlamentaria) costó 43 millones de dólares. La segunda vuelta presidencial, el costo fue de 27 millones de dólares.

Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, son menos costosos pues el material electoral, la logística y la campaña de información, educación electoral y conteo de votos es más sencillo. En cambio los sistemas con listas cerradas pero no bloqueadas o abiertas, como son los casos de Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú, Venezuela, resultan más costosos.

En general, un sistema con elecciones parlamentarias para cámara única, no simultáneas con las presidenciales, que contenga circunscripción única y lista cerrada y bloqueada, generará menos costos que el sistema electoral de un país con parlamento bicameral, con comicios simultáneos presidenciales y parlamentarias, que contenga circunscripciones uninominales o forme parte de un sistema proporcional personalizado o que tenga lista cerrada pero no bloqueada y que su elección presidencial sea por mayoría absoluta en dos vueltas electorales. Esta diferencia en los sistemas electorales que tienen impactos diversos en los presupuestos de los procesos electorales, nos llevan a afirmar que no es posible comparar costos de dos países o más. Menos sacar índices de gastos por elector.

#### 4.4. Los plazos y la disponibilidad presupuestal

Las leyes y reglamentos electorales de cada país, sobre todo si no son elaborados de manera técnica, suelen producir normas poco prácticas, insuficientes y contradictorias cuyos efectos, muchas veces, elevan los costos de los procesos electorales. Dentro de la gama de elementos tenemos dos relacionados con el tiempo y la oportunidad. Muchas veces los plazos entre la convocatoria a elecciones y su realización son tan cortos, como los plazos del cronograma que deben cumplir cada etapa del proceso, que obliga a los organismos electorales a enfrentar contratos con proveedores de manera desventajosa, elevándose los costos. Allí se puede apreciar sobre costos innecesarios. En otras ocasiones, los plazos son los adecuados, pero el presupuesto no llega a tiempo a disposición de los organismos electorales.

#### 4.5. El número y funciones de los organismos electorales

Según los distintos diseños de la administración electoral, puede haber un organismo electoral (Costa Rica, Brasil, Ecuador, Bolivia, Paraguay o Uruguay) o más de uno (Chile, México, Colombia, Perú). Sin embargo, el costo mayor o menor no está en función del número, sino en la clara delimitación de las funciones. Si estas no están clara y debidamente distribuidas puede haber incremento de los costos electorales. De otro lado, al momento de consignar los costos totales de un proceso electoral, no suele adicionarse el gasto en que incurren otras instituciones que sin tener funciones propiamente electorales laboran para su desarrollo. Según los países, podemos hablar de las Fuerzas Armadas, el servicio de Correos, el Ministerio Público, el Ministerio del Interior, entre otros.

Asimismo, según los modelos, existen órganos descentralizados permanentes que exigen, a su vez un costo permanente. Es el caso de la mayoría de países de la región. Por el contrario, como se observa en el caso peruano, en donde sólo uno de los tres órganos electorales tiene unidades descentralizadas permanentes<sup>6</sup>, sus presupuestos ordinarios son menores. Sin embargo, durante un proceso electoral los organismos requieren constituir sus unidades descentralizadas, ocasionando costos precisos, pero

<sup>6</sup> Se trata del RENIEC, que se encarga del registro de ciudadanos y elaborar el Padrón Electoral.



que son altos si se tiene en cuenta que los trabajadores y funcionarios, que suelen ser miles, deben ser contratados y capacitados para que después de terminado el proceso electoral se desactive todo el aparato montado. Aparentemente cuesta menos, pero al perderse la continuidad de la experiencia laboral electoral, se ocasionan costos difíciles de mensurar.

## 5. El Costo de las Elecciones

Para llevar adelante un proceso electoral de calidad (limpio, transparente y de resultados intachables) se requiere, como hemos señalado, un presupuesto que cubra dicha exigencia, que sea proporcionado de manera oportuna y que su elaboración sea parte de un planeamiento para el cumplimiento de objetivos delimitados por etapas en un cronograma para realizar comicios en el día preciso y cuya postergación podría ocasionar serias lesiones a la credibilidad del proceso y a la gobernabilidad del país.

Para llegar a tener el costo total de un proceso electoral debe sumarse aquellos presupuestos que den cuenta de la inversión en la justicia electoral, el financiamiento de las campañas electorales y la administración u organización electoral.

### 5.1. La Justicia Electoral

De acuerdo al diseño de los órganos electorales de cada país, la administración de justicia electoral puede estar a cargo de la justicia ordinaria, una sala especializada de la corte suprema o un órgano autónomo. La especialización transita de menor a mayor. En cualquiera de los casos, y así la normatividad de cada país sea distinta a otra, cada etapa del proceso electoral ocasiona la necesidad de resolver conflictos e impugnaciones. Pero, procedimientos simples y agilidad en resolverlos, pueden colisionar muchas veces con normas mal elaboradas que incrementan los costos.

### 5.2. El financiamiento de las campañas electorales

Existen otros gastos conectados con el presupuesto electoral que tienen que ver con la campaña electoral y que han ido creciendo de manera pronunciada en las últimas dos décadas. Bajo el objetivo de ofrecer igualdad de oportunidad a todos los candidatos y partidos y para que éstos no queden a merced de los intereses privados, se ha desarrollado el financiamiento de las campañas electorales con el presupuesto público. El financiamiento de las campañas electorales hacen referencia al financiamiento de los partidos políticos, que pueden provenir de fuentes privadas y/o públicas. La gran mayoría de países proporciona algún tipo de financiamiento público. Este puede ser directo o indirecto. Este último puede darse concediendo espacios en medios de comunicación, subsidios postales, de telefonía, etc. Pero es el financiamiento público directo -que a su vez puede tener variadas formas- el que ha crecido considerablemente. Sea por entrega directa de manera anticipada o por reposición a los partidos políticos, el financiamiento exige un control y fiscalización de su uso. Para ello no sólo se requiere una norma adecuada de fácil aplicación, sino montar un aparato especializado que cumpla esta nueva función.

Si bien los rubros de gastos en que incurren los partidos políticos es muy amplio, la fuente mayor se encuentra en la televisión. Este medio de comunicación masivo ha encarecido las campañas. Aprovechando el desprestigio de los partidos políticos, la

televisión ha centrado la política en sus escenarios, personalizando las campañas y creando la necesidad de invertir en publicidad que suele ser muy costosa.

En consecuencia, el financiamiento de los partidos políticos ha encarecido los presupuestos electorales y su aplicación, así como su supervisión y control, representa una pesada carga administrativa.

### 5.3. La Administración Electoral

Las elecciones son acontecimientos que involucran a millones de personas y exigen de la administración electoral la realización de un conjunto de actividades en etapas que deben estar bien definidas. Una adecuada administración electoral influye en la legitimidad que la ciudadanía otorga a los representantes elegidos. La responsabilidad por lo tanto, exige de los trabajadores y funcionarios un alto compromiso con su tarea., que se debe fundar en la independencia, neutralidad partidaria y profesionalismo.

Si bien las funciones varían de país a país, se presentan regularmente entre otros los temas siguientes:

- Registro y padrón electoral
- La educación electoral y las minorías
- Capacitación de funcionarios y trabajadores
- Información ciudadana
- Escrutinio de los votos
- Transmisión de resultados

A diferencia de cualquier servicio de la administración pública, la particularidad de la administración electoral es que su trabajo es extremadamente visible en etapa de proceso, siendo presionado por la propia competencia partidaria. Su responsabilidad es extrema, pues un fracaso puede traer consecuencias funestas a la democracia del país.

Las exigencias son muchas y variadas: un padrón electoral que acoja a los que tienen mayoría de edad y que esté adecuada y permanentemente depurado; información continua y verás de los diversos momentos del proceso; planear y establecer locales de votación accesible y que ofrezcan facilidades a la población vulnerable (adultos mayores y ciudadanos con discapacidad); educación electoral variada que permita el acceso a los sectores analfabetos y multiculturales; adecuados materiales electorales (votos, actas, etc.); información permanente y facilidades de control a los representantes de los partidos políticos en todas las fases del proceso, particularmente en el escrutinio y transmisión de resultados con prontitud y exactitud.

Todas las actividades y exigencias de las elecciones modernas, deben por lo tanto estar perfectamente ubicadas y controladas a través de un plan estratégico, planes operativos, cronogramas, procedimientos electorales y una logística adecuada.

En los últimos años, la tecnología, particularmente informática, se ha convertido en la mejor aliada, con el consecuente aumento del presupuesto, pero con los consecuentes beneficios. El que una solución tecnológica sea rentable dependerá de una serie de circunstancias locales, incluyendo la complejidad del sistema de votación, el número de

papeletas que se computen, el costo relativo de la mano de obra frente al de la tecnología y si el escrutinio se realiza de manera centralizada o descentralizada.

En general un método de escrutinio mecánico o informatizado puede resultar rentable cuando se va a computar un gran número de papeletas, cuando se usa un sistema de votación que se presta al escrutinio mecánico y cuando los costos de los servicios son relativamente económicos. Pero dejando de lado las consideraciones de costo, los organismos electorales deben ser conscientes de que los métodos mecánicos e informatizados de escrutinio pueden ser más rápidos y más exactos que los manuales.

## 6. A modo de conclusión

¿Hay un costo razonable para la democracia? Esta no es una pregunta que puede ser respondida apelando sólo a los cifras. Existen demasiados valores inherentes a la justicia y administración electoral que no pueden ser calculados en términos monetarios. Esto no quiere decir que el costo-efectividad no sea uno de los principios guía de la organización de un proceso electoral. Sin embargo, la confianza de la comunidad en la estabilidad y la flexibilidad del ambiente político, la satisfacción de las distintas necesidades de los sectores de la población para garantizar la equidad en el acceso a los procesos electorales, los riesgos de manipulación, pueden limitar la capacidad de los administradores electorales para proporcionar soluciones poco costosas que ofrezcan integridad funcional, incluso aquéllas que sean asequibles localmente.

Por esta razón las comparaciones entre elecciones, sin considerar qué tan eficientemente fueron utilizados los gastos para alcanzar un equilibrio aceptable entre todos los principios guía de la administración electoral, resulta por demás inexacto. Aún cotejar dos elecciones del mismo tipo, en el mismo país y apenas con un año de diferencia y concluir que resultaron onerosas no delata sino un reduccionismo clamoroso, un desconocimiento del quehacer electoral y un tendencioso manejo de cifras para cualquier lectura conveniente.

En lo que a costos se refiere, y como hemos intentado desagregar, es claro que la democracia cuesta y que no debe argumentarse nociones de ahorro para limitar su calidad, ya que está visto que un ahorro a corto plazo puede significar una desestabilización del sistema en el mismo lapso de tiempo.

Las dictaduras apelaron a las urnas más de una vez para sobrellevar sus regímenes. La democracia no puede desvincularse de ellas. Las elecciones como mecanismo legitimador del poder son la base de un sistema democrático que debe responder a las exigencias y expectativas de los ciudadanos. De nada servirá presentar el conteo de una votación si no existe confianza en quien realiza el escrutinio. De nada servirá esta confianza si no se incluye y participan todos los llamados a votar. Las dictaduras nunca atenderían estas consideraciones, pues no las necesitan. La democracia, en cambio, se sustenta y se debe a ellas. El legítimo poder tiene un precio que bien vale los mejores esfuerzos y el continuo perfeccionamiento de sus mecanismos de elección.

## Bibliografía

- Goodwin-Gill, Guy S.: *Elecciones libres y justas (Derecho internacional y práctica)*. Ginebra: Unión Parlamentaria, 1994.
- Huntington, Samuel P.: *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós, 1994.
- IDEA: *Proyecto ACE*. Washington: IDEA/IFES/ONU, 2000
- IDEA: *Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*, México: IDEA/TE/IFE, 2000.
- Lijphart, Arend: "Avances en el estudio comparativo de los sistemas electorales". En *Boletín Electoral Latinoamericano* No. V, San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1991.
- Nohlen, Dieter: *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Nueva Sociedad, 1995.
- Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano (profundizar la democracia en un mundo fragmentado)*, Madrid: PNUD, 2002.
- Sabsay, Daniel Alberto: "El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad". En *Cuadernos Capel* No. 34. San José de Costa Rica: IIDH/Capel, 1991.
- Sartori, Giovanni: *Homo Videns (La sociedad teledirigida)*, Madrid: Taurus, 1997.
- Sartori, Giovanni: *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Swanson, David. "El campo de comunicación política. La democracia centrada en los medios", en Alejandro Muñiz – Alonso y Juan Ignacio Rospir (editores). *Comunicación Política*, Madrid: Editorial Universitas S.A. 1995.
- Tuesta Soldevilla, Fernando: "La investigación sobre elecciones: un balance necesario". En *Elecciones* N° 1, revista de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), noviembre de 2002.
- Tuesta Soldevilla, Fernando: "Reglas de juego de la competencia política: El Perú y la Región Andina", En Fernando Tuesta Soldevilla (editor): *El juego político (Fujimori, la oposición y las reglas)*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung, 2000.
- Tuesta Soldevilla, Fernando: *Sistema de Partidos Políticos en el Perú (1978-1995)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- Unión Parlamentaria (Grupo Español): *Sistemas Electorales (Estudio comparativo mundial)*. Madrid: Cortes Generales de España, 1992.
- Zovatto, Daniel: "Sistemas electorales, sistema de partidos y gobernabilidad en América Latina", en *Perfiles Liberales* No.37, Bogotá 1994.