

XI CONFERENCIA DE ORGANISMOS ELECTORALES DE AMERICA DEL SUR  
"PROTOCOLO DE QUITO", Asunción, 19 de abril del 2,005

La función contralora de los Organismos Electorales para garantizar en los procesos electorales la equidad en la vida de los actores políticos y el acceso a los medios de comunicación

Rafael Roncagliolo (IDEA Internacional)

Gracias.

Gracias por invitarme a participar en esta reunión que tiene lugar en el Paraguay democrático, país que rehace su vida democrática, basada en una historia secular comunitaria y de defensa eficaz de su identidad cultural, y que en este proceso de recuperación democrática reasume también su integración dentro de la región, terminando de superar décadas de injustificable aislamiento.

Gracias por permitirme estar una vez más con ustedes y por permitirme verificar de nuevo la continuidad del trabajo pionero, eficiente e insustituible de CAPEL en América Latina. Lo digo con especial reconocimiento en mi nueva condición de Director del Programa de Reforma Política para los Países Andinos, en el proyecto Agora Democrática, auspiciado por IDEA Internacional.

En particular, como debo partir de regreso hoy mismo, quisiera sumarme por adelantado al homenaje que se rendirá mañana a los decanos, don Rodolfo Munné y mis antiguos amigos Juan Ignacio García y Carlos Urruti.

Me parece, además, particularmente relevante esta IX Conferencia, por el hecho de realizarse luego de la constitución formal de la Comunidad Sudamericana de Naciones. La verdad es que las autoridades electorales se adelantaron a los gobiernos al constituir el Protocolo de Quito, que agrupa precisamente a los países integrantes de la naciente Comunidad Sudamericana. Y estoy seguro de que la construcción de la Comunidad Sudamericana plantea nuevos desafíos que el Protocolo de Quito empezarán a encarar de inmediato. Sólo para dar un ejemplo de estos nuevos desafíos: ¿es que los ciudadanos de los países andinos vamos a participar en el Parlamento Latinoamericano que es un tratado, en el Parlamento Andino en el que ya tres de los cinco países eligen o van a elegir directamente a su representantes, y también en un nuevo Parlamento Sudamericano, que parece que empezará a configurarse en la reunión de Presidentes de Poderes Legislativos que tendrá lugar en Santa Cruz de la Sierra el próximo primero de junio?

Se me ha pedido que traiga algunas reflexiones sobre la función contralora de los Organismos Electorales en dos aspectos específicos de los procesos electorales: el primer aspecto se refiere a garantizar la equidad en la vida de los actores políticos; el segundo, al acceso equitativo a los

medios de comunicación. Permítanme que sitúe ambos aspectos en el marco de la situación actual de la democracia latinoamericana.

## LA PARADOJA DE LA DEMOCRACIA CONTEMPORÁNEA

Hace 27 años, en República Dominicana y en Ecuador, se dio inicio a una tercera ola de democratización latinoamericana<sup>1</sup>. Nunca antes tuvimos tantos gobiernos elegidos en tantos países de la región ni tantas alternancias democráticas en el poder<sup>2</sup>. Incluso, los organismos intergubernamentales latinoamericanos adoptaron todas las cláusulas democráticas destinadas a separar de su seno a los países que se apartaran del Estado democrático de derecho. El último organismo en convertirse en club democrático ha sido la OEA, en un largo proceso que la llevó a la adopción, en el año 2002, de la Carta Democrática Interamericana.

Pero, al cabo de 25 años de iniciada esta oleada democratizadora, América Latina vive una peligrosa paradoja: la región en su conjunto ha avanzado velozmente en la consecución de elecciones libres y justas y en la realización de reformas económicas. Y sin embargo, se incrementan las altas tasas de pobreza y de pobreza extrema y sigue siendo la región más desigual del planeta, dos características que han afectado la confianza de los ciudadanos en los resultados de la democracia y provocado desafección frente a las instituciones políticas, en particular los partidos<sup>3</sup>. De manera que nunca tuvimos tanta democracia política pero tampoco nunca tuvimos tanta insatisfacción con los regímenes democráticos: en esta contradicción radica la paradoja.

Esta paradoja ha llevado a movilizaciones populares en las calles que han llegado a producir cambios de gobierno, como ha ocurrido en los últimos años en Argentina, en Bolivia y en el Ecuador.

Por lo tanto, me parece que los dos temas sobre los cuales se me ha pedido reflexionar tiene que situarse en el marco de las nuevas e indispensable preocupaciones de hoy en día. Es decir, que ya no estamos tan preocupados por tener elecciones limpias, dado que en general ya las tenemos y ésta es más bien una conquista que hay que asegurar y consolidar. Ahora estamos más preocupados por la calidad de la democracia y por la calidad de las elecciones.

La democracia, conviene recordarlo, es el gobierno del pueblo, no de los políticos<sup>4</sup>. La definición instrumental de la democracia (que nos viene de Bobbio y de Schumpeter) es correcta, pero insuficiente. La democracia no es sólo un mecanismo de selección de gobernantes. Por eso,

<sup>1</sup> Las dos oleadas anteriores pueden situarse alrededor del 1930 (luego de la crisis económica mundial y de 1945 (luego de la segunda guerra mundial).

<sup>2</sup> Lo que ha ocurrido tanto en América Latina, como en el mundo entero, como lo ha señalado Rafael López Pintor, en su libro Votos contra balas.

<sup>3</sup> Véase La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, PNUD, Buenos Aires, 2004. Véase también BINETTI, Carlo y CARRILLO, Fernando, ¿Democracia con desigualdad?, una mirada de Europa hacia América Latina, BID / UNIÓN EUROPEA, Colombia, 2004.

<sup>4</sup> Como lo ha señalado el sociólogo argentino José NUN en su libro, Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?

como lo ha recordado el PNUD en su Informe sobre la Democracia en América latina, tenemos que convertir nuestras democracias electorales en democracias de ciudadanos y ciudadanas. ¿Pueden hacer algo en esta dirección las autoridades electorales? Yo creo que sí, que pueden hacer mucho, precisamente porque, en general, las autoridades electorales están ganando cada vez más confianza y pueden actuar con mayor independencia frente a los (legítimos) intereses de partido y de votos.

## EQUIDAD EN LA VIDA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El primer tema que corresponde a mi intervención es el de la equidad en la vida de los partidos políticos. Y esta preocupación por los partidos se sitúa inevitablemente en la confluencia entre sistemas electorales, sistemas de partidos y sistemas de gobierno. Estos tres sistemas tienen que verse en su interacción, como los tres componentes de un triángulo equilátero que determina la calidad de la vida política y explica lo que ocurre con los partidos en sí mismos.

En la mitad de los países integrantes del Protocolo de Quito, que está constituida por los cinco países andinos, se ha vivido, durante la década pasada, procesos de reforma constitucional que expresan la vigencia y la urgencia de la discusión sobre los **sistemas de gobierno**, sobre los mecanismos de la democracia representativa y los mecanismos de la democracia participativa y directa, sobre el presidencialismo y sobre la descentralización.

En esta perspectiva, cobra particular importancia el papel de los **sistemas de partidos**, cuya eficacia para desempeñar algunos de sus roles considerados tradicionales está en entredicho, pero que son universalmente reconocidos como elementos indispensables de los sistemas democráticos y como eslabón imprescindible en el proceso de construir gobiernos democráticos. No hay democracia sin partidos. Y de hecho, los problemas agudos que han emergido en nuestros países tienen relación con la inexistencia o el agotamiento de los sistemas de partidos políticos del área.

El análisis de la calidad de la vida política debe atender, además, a los **sistemas electorales** de estos países, que han sido caracterizados como “inefectivos”, en el sentido de Dieter Nohlen, según el cual la efectividad corresponde a la habilidad de la legislaturas para convertir los intereses de los ciudadanos en actos de gobierno y políticas públicas. Los sistemas electorales son así un elemento clave para desarrollar sistemas de partidos sólidos y para estimular una mayor inclusión y una más efectiva representación.

Sistemas de partidos, sistemas políticos y sistemas electorales forman así una trilogía de elementos que deben considerarse en forma simultánea y complementaria, a fin de mejorar la eficacia general de la vida democrática.

¿Qué ha pasado con los partidos?

Además de participar en el proceso de selección de autoridades, los partidos políticos han cumplido otro conjunto de actividades de intermediación entre la sociedad y el Estado. A saber: representación, agregación y legitimación de intereses; formulación de políticas públicas; organización de la ciudadanía en corrientes de opinión; formación política de sus afiliados y promoción de una cultura cívica; formación de cuadros electorales y burocráticos; formulación

de la agenda pública; y finalmente, distribución de bienes públicos a amplias redes clientelares que, en su momento, retribuyen con su voto el favor prestado.

Sin embargo, no hay duda de que los partidos políticos latinoamericanos se encuentran en una fase crítica. Las investigaciones entre las élites latinoamericanas y las encuestas de opinión pública han identificado una declinación permanente de la confianza en los partidos políticos<sup>5</sup>. O sea que tanto dirigentes como dirigidos están descontentos con el funcionamiento de los partidos políticos y con los resultados de su desempeño.

Por cierto, existen diversas vertientes interpretativas de tales causas<sup>6</sup>. Para algunos politólogos, estos indicadores forman parte de una crisis más generalizada que abarca la esfera de lo público, y que se expresa en una creciente desafección política. Otros focalizan más el problema, e indican que los partidos fueron impactados por un estrechamiento de sus funciones y por el surgimiento de competidores organizacionales que cumplen mejor algunos de los roles que tradicionalmente les eran propios.

Así, se ha señalado que, en América Latina, las instituciones 'tradicionales' de la política (los partidos políticos y los parlamentos) han tenido escasa relevancia en la adopción y ejecución de las políticas públicas. En gran medida, ese vacío ha dado espacio a mecanismos alternativos para la canalización y procesamiento de demandas, haciendo que lo político empiece a procesarse fuera de los partidos y de los parlamentos. Puede afirmarse, sin exagerar demasiado, que muchos de nuestros partidos siguen participando en elecciones y haciendo declaraciones (sobre todo coyunturales y agresivas) pero han dejado de hacer política.

Asociado con lo anterior, la reforma económica y la crisis fiscal de los Estados latinoamericanos ha puesto en jaque a la función clientelar: los dirigentes políticos ya no tienen bienes públicos para distribuir, al tiempo que, salvo alguna excepción aislada, ya no hay cómo financiar el populismo.

A la vez, otros actores (organizaciones no gubernamentales, iglesias, periodistas) parecen representar más eficazmente algunos intereses particulares de la sociedad, o interpretar más genuinamente el sentimiento ciudadano respecto a diversas cuestiones públicas. Estos actores emergentes compiten con los partidos políticos, incluso en el rol de seleccionar el personal político. Así, asistimos al surgimiento de candidatos "no políticos", aunque sean formalmente presentados en nombre de organizaciones partidarias. La realidad registra un vigoroso empuje de la sociedad civil organizada (en su más vasta acepción), que da voz y participación a una ciudadanía que no logra expresarse cabalmente a través de los partidos, alentando por momentos la ilusión de que ambos espacios (el político y el societario) son contradictorios, cuando en rigor deben ser complementarios y fortalecerse mutuamente.

---

<sup>5</sup> ZOVATTO, Daniel, Percepciones y actitudes hacia la democracia y sus instituciones en la región andina (con base en los datos de Latinobarómetro 2003), documento presentado en el Seminario Regional sobre Situación actual de los partidos políticos de la región andina, organizado por Agora Democrática, en Lima, Perú, entre el 25 y el 26 de mayo del 2,004. En dicho seminario se presentaron también sendos trabajos sobre la situación actual de los partidos políticos en los cinco países andinos.

<sup>6</sup> Un listado tentativo de algunas causas se encuentra en Gobernabilidad democrática y partidos políticos en América Latina, GRUPO DE RIO / IDEA INTERNACIONAL, Lima, 2,003.

Otro factor que influye en el desempeño de los partidos políticos es la reforma en marcha del Estado contemporáneo. Las funciones del Estado tienden a ser cada vez más técnicas y menos políticas. Y los partidos políticos no reclutan a su personal pensando en dichas funciones sino en enfrentar las contiendas electorales.

Para agravar el cuadro, en los últimos decenios la sociedad se ha modernizado y complejizado vertiginosamente y los partidos políticos en América Latina, han mostrado una marcada incapacidad de procesar esa complejidad, que podría explicarse asumiendo que son partidos organizados y pensados para otro tipo de sociedad.

También se ha señalado que a partir de la desaparición del mundo bipolar, se redujo la polaridad política local y se profundizó la desideologización, lo que ha restado a los partidos uno de sus incentivos de articulación.

Sea cual fuere la combinación de causas que ha producido la situación actual, lo que es obvio es que los partidos políticos han abandonado sus funciones clásicas para convertirse en (a) meras máquinas electorales, (b) con creciente frecuencia subordinadas a los poderes económicos, dato el costo (sobre todo mediático) de las elecciones; y (c) en un número cada día mayor de casos, en simples aparatos de promoción personal a un torno a un caudillo.. Ha habido un deterioro notable, con relación a los partidos fundados sobre ideas o sobre propuestas, que dieron estabilidad durante las últimas décadas a Colombia o a Venezuela, los dos únicos países del Protocolo de Río que no sucumbieron a la última oleada de golpes militares; o a Bolivia, durante la llamada “democracia pactada”; o a Uruguay y Chile durante la mayor parte de las siete primeras décadas del siglo XX.

Esta constatación se ha vuelto particularmente grave, dado que asistimos a un nuevo “momento” de este debate, en buena medida asociado a los esfuerzos de combate a la pobreza, a cuya luz, la política, y por ende los partidos, se vuelven más indispensables. En efecto, una corriente de opinión cada vez más influyente, vincula directamente las perspectivas de progreso social y económico, con la calidad de las instituciones políticas en cuyo marco ocurrirán (o no) esos progresos. De inmediato, resulta que los partidos están en el centro (o en la base) de esas instituciones, en tanto las construyen, proveen su personal, se valen de ellas y les corresponde orientar la ejecutoria de la administración pública<sup>7</sup>.

Ante las circunstancias anotadas, que marcan un virtual “cambio de época”, se actualiza la urgencia de profundizar las cuestiones clave que hacen al futuro de las organizaciones partidarias, así como la urgencia de que las autoridades electorales asuman la tarea de estimular una reflexión abierta y de propiciar medidas concretas en torno a los temas que afectan la propia configuración de la democracia, temas como por ejemplo:

- ¿Cómo establecer sistemas políticos adecuados para asegurar la viabilidad nacional en las condiciones de globalización compulsiva del siglo XXI?
- ¿Cómo puede disminuirse la desafección frente a la democracia y sus instituciones?  
¿Cómo puede combatirse la corrupción, en el terreno electoral, y qué propuestas pueden

<sup>7</sup> En este reconocimiento ha sido muy relevante el libro *La Política Importa*, producido por el BID e IDEA.

hacerse para minimizar el efecto de factores sistémicos, como la predominancia de sistemas presidencialistas?

- ¿Cómo asegurar la capacidad de gestión de políticas públicas por parte de los partidos, particularmente en el marco de los urgentes procesos de descentralización?
- ¿Cómo conseguir para los partidos políticos una mayor autonomía con respecto a los poderes fácticos, en particular grupos económicos y medios de comunicación masiva?
- ¿Cómo enfrentar, sin lesionar libertades individuales, el fenómeno del transfuguismo?
- ¿Cómo relacionar a los partidos políticos con la sociedad civil?, ¿cómo fomentar relaciones de cooperación entre ambos sectores?
- ¿Cómo pueden enfrentarse los problemas de la marginación social y étnica y la exclusión económica predominantes en la sociedad y en la vida política latinoamericana?
- ¿Cómo puede lograrse la reingeniería necesaria para alcanzar sistemas de partidos duraderos, con direcciones colectivas, democracia interna y transparencia financiera?
- ¿Cómo pueden mejorarse los sistemas electorales para incrementar los niveles de inclusión y representatividad?

¿Por qué formular estas preguntas a las autoridades electorales? Precisamente porque ellas tienen la capacidad y la legitimidad para contribuir, desde su función contralora, a la consolidación de los sistemas de partidos, ya que pueden desarrollar iniciativas legislativas y prácticas que ellas pueden formular con independencia de los intereses de parte.

Para empezar, las autoridades electorales pueden propiciar normas para construir sistemas de partidos basados en (a) la formalización de los partidos políticos; (b) la inclusión ciudadana en los mismos partidos; (c) la democracia interna; (c) la mayor independencia de los partidos respecto a los poderes económicos; y (d) la transparencia financiera. Y pueden tomar medidas de control financiero para reducir la subordinación a los poderes económicos.

## **EQUIDAD EN EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

La democracia nació cuando los súbditos se convirtieron en ciudadanos. A los súbditos se les ordena. A los ciudadanos hay que convencerlos. La democracia contemporánea nació como democracia de ciudadanos a los cuales los políticos tenían que convencer. El resultado de la competencia por convencerlos se expresaba en las elecciones. Puede así hablarse, sin ninguna connotación peyorativa, de un mercado electoral en que los políticos formulan ofertas y los ciudadanos eligen entre ellas.

La principal y más dramática transformación de la democracia y de las elecciones viene dada por un cambio cultural en la condición del elector, que cada vez menos es considerado como un ciudadano y cada vez más como un consumidor. Y así como a los ciudadanos hay que

convencerlos a los consumidores no se les convence, se les seduce<sup>8</sup>.

Asistimos así a la democracia mediática, la videocracia y la encuestocracia, según las críticas de Sartori, Bourdieu, Popper, Habermas y tantos otros autores.

El paradigma entre la inicial democracia contemporánea y la situación actual puede expresarse así:

<u>Dimensión</u>	<u>Democracia Inicial</u>	<u>Democracia Actual</u>
Concepción del elector	Ciudadano	Consumidor
Propósito de la comunicación política	Convencer	Seducir
Tipo de mensajes predominantes	Propuestas	Spots publicitarios
Tipo de relaciones predominantes	Cara a cara	Mediáticas
Base técnica de la comunicación política	Palabra	Imagen

Hoy en día, no puede hablarse de elecciones limpias y justas si no se garantiza un mínimo de equidad en el acceso a los medios.

Esto significa:

- a) Publicidad contratada: acceso igualitario y límites
- b) Registro de la cobertura y sesgos informativos, que puede ser efectuada por los propios medios (como Televisa, en las elecciones mexicanas del año 2.000), o por organizaciones independientes (como Poder Ciudadano en Argentina, Participa en Chile o Transparencia del Perú, que hizo un acuerdo muy interesante con el Jurado Nacional de Elecciones, en el año 2,001).

Uno de los mecanismos más interesantes es el de las franjas electorales para todos los competidores, que es muy útil, sobre todo cuando se acompaña de dos condiciones:

- a) que sean utilizadas para exponer propuestas (convencimiento) y no *spots* (seducción).
- b) que vayan acompañadas de la prohibición (como en Brasil y Chile) o limitación a la contratación privada de espacios.

Lo último debe servir, además, para democratizar (disminuir) los costos de las campañas electorales y favorecer el aspecto programático y la relación cara a cara en los procesos electorales.

**¿QUÉ MÁS PUEDEN HACER LOS ORGANISMOS ELECTORALES?**

Un ejemplo: Pactos Ético Electorales, por ejemplo en Panamá (2,004) y Perú (para el 2,006)

**Contenidos:**

<sup>8</sup> Tomando los conceptos que, para otros fines, utiliza Régis DEBRAY en su Cours de médiologie générale.

- Fortalecer institucionalidad democrática
- Debate de ideas y programas
- Eliminar agresividad y violencia
- Normas sobre publicidad electoral
- Retiro de la propaganda
- Normas de neutralidad
- Entregar Plan de Gobierno + registro de promesas electorales + hojas de vida
- Reglamento para la ejecución de compromisos asumidos en el Pacto
- Acatar fallos del Tribunal de Honor y recomendaciones del Consejo de Conciliación de Controversias
  
- Invocación a los medios de comunicación:
  - Igualdad de condiciones para la publicidad contratada
  - Cobertura informativa equitativa + franjas gratuitas (derecho de los ciudadanos + experiencias bajo Fujimori)
  - Fortalecimiento de valores democráticos + responsabilidad + respeto a la dignidad de los candidatos

**Lo que falta:** transparencia financiera

**Carácter vinculante, seguimiento y arbitraje** (incorporar otras instancias)

**Más allá de los pactos:**

1. Primer deber: generar confianza ciudadana (el tema de la informatización como proceso)
2. Búsqueda de mayor participación y menos exclusión: abstención (voto no obligatorio) y desafección (los jóvenes)
3. Generar consensos (democracia = consenso + disenso, equilibrio entre fuerzas centrífugas y centrípetas)

**Colofón:** el libro de Rafael López Pintor: los organismos electorales como instituciones de gobernabilidad