



FORO GLOBAL
SOBRE LA
DEMOCRACIA

EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES
EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Ciudad de México, 24 y 25 de noviembre de 2021



ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS RETOS DE LOS ÓRGANOS RESPONSABLES DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

I.- Introducción

Los procesos de democratización iniciados en América Latina principios de la década de los 80s del siglo pasado, descansaron en forma relevante sobre los procesos electorales. A diferencia de otros procesos llevados a cabo en el mundo, la región latinoamericana privilegió la celebración de elecciones para impulsar los cambios democráticos.

Ello tiene una explicación que se encuentra probablemente en la cultura política, un pasado histórico con amplias coincidencias (independencia de España y Portugal), la tradición de regímenes presidencialistas, el caudillismo, la desconfianza ciudadana en las instituciones del Estado y la falta de credibilidad en las elecciones debido a los fraudes cometidos en la organización de elecciones.

Ante el agotamiento de la legitimidad de los regímenes autoritarios por los reclamos de los derechos políticos de sociedades modernas y plurales, entre otros, los países latinoamericanos abrieron sus sistemas políticos a un cambio democrático.

En esta línea de apertura, el camino que siguió América Latina fue la de apostar por la vía electoral en clave democrática. Es un cambio radical. Las elecciones fueron la vía para otorgar legitimidad de origen a la representación política. Ya no descansar la representación, en la decisión de un partido, junta militar o del presidente. Los regímenes autoritarios en la mayoría de las veces llegaban al poder a través de elecciones con irregularidades que no reflejaban la voluntad política ciudadana. Ni instituciones ni procedimientos electorales garantizaban que las elecciones fueran limpias, libres y transparentes para reflejar la voluntad ciudadana.

Si bien los gobiernos electos en la época autoritaria no tenían la legitimidad de origen, apostaban por obtener dicha confianza a través del ejercicio del poder. Buscaban legitimarse en las acciones de la política pública. Sin embargo las crisis económicas, la nueva pluralidad social, los reclamos por los derechos políticos y un nuevo contexto internacional que presiona para tener elecciones libres y transparentes hicieron sucumbir a dichos regímenes.

El proceso democratizador en la región fue llevado a cabo a través de los procesos electorales, donde los organismos administradores de las elecciones tuvieron un papel fundamental. Esto tuvo impacto en la composición de las instituciones del Estado liberal democrático. Aparecieron los organismos



FORO GLOBAL
SOBRE LA
DEMOCRACIA

EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Ciudad de México, 24 y 25 de noviembre de 2021



autónomos para hacer más precisa, profesional e imparcial los asuntos públicos en algunos temas esenciales de la vida pública.

El problema fundamental que afrontaban los países latinoamericanos para transitar a la democracia era la ausencia de elecciones auténticas. Prevalecía la práctica del fraude electoral en diferentes momentos y modalidades.

La desconfianza en quien organizaba las elecciones y sus procedimientos era un denominador común. La diferencia eran las modalidades y la cultura política de cada país.

En este sentido los organismos electorales de nueva creación o de ajuste en su composición y funcionamiento, constituyeron el basamento para avanzar en la transición democrática.

2.- La nueva identidad de los organismos electorales en la democracia

- El Estado liberal democrático descansa en cinco pilares fundamentales, a saber: la existencia y garantía de los derechos individuales; la soberanía popular y la representación política; la división de poderes y el Estado de Derecho.

Si bien estos pilares definen los grandes componentes del Estado moderno, su estructuración y funcionamiento depende de varios factores: los antecedentes históricos de cada país, la cultura política, la correlación de fuerzas que se disputan el poder y el proyecto de nación que se quiere.

Los procesos de democratización que se iniciaron y desarrollaron en el último tercio del siglo pasado en América Latina y en el mundo, afectaron de manera decisiva la calidad de la estructura del Estado moderno.

La búsqueda de las garantías y libertades para ejercer los derechos políticos de la sociedad trastocaron de manera variada, organización y funcionamiento del Estado.

Las plenas garantías para ejercer el sufragio con libertad transformaron sustancialmente el principio de soberanía y de la representación política. La soberanía dejó de ser un concepto más bien formal, para convertirse en un principio real, pues con las elecciones democráticas se creaba una auténtica representación política que fuera consecuencia de la soberanía popular.



EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES
EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Ciudad de México, 24 y 25 de noviembre de 2021



En esta nueva concepción de soberanía, el pueblo elige a sus representantes garantizando la pluralidad y la existencia de mayorías y minorías. Ello creaba una nueva y auténtica representación política donde debe prevalecer la tolerancia ante la expresión de la nueva diversidad política y social.

La legitimidad del Estado descansa ahora, en la representación del pueblo soberano y para ello deben coexistir en la sociedad divergencias de criterios e ideas que se manifiestan en mayorías y minorías.

La democratización también ha impactado la tradicional división de poderes. Esta surgió en la génesis del Estado moderno, ante la tendencia de poder personal. Este apetito natural de poder se ve acotada cuando en el seno mismo del organismo político se dan poderes coexistentes para que recíprocamente se equilibren y logren ponderación en el uso del poder.

- Con la democratización en curso, se ha tenido importantes repercusiones en la composición del Estado.

Las exigencias de elecciones confiables impulsaron la idea de crear o un poder electoral constitucional o bien órganos autónomos. Por nuestros antecedentes históricos en la región, la organización de elecciones no debía estar en manos del poder ejecutivo, ni en los otros poderes del Estado.

De los 18 países que integran América Latina, en 17 de ellos (excepto Argentina) el órgano de administración electoral, está reconocido en la constitución política de los países. Se crearon así órganos autónomos, para organizar elecciones e independientes de los otros poderes del Estado y con igualdad de rango.(1; pág 425)

- Otro rasgo novedoso de estos nuevos organismos autónomos es la naturaleza de sus órganos de dirección. Prevalece la colegialidad. Es decir que no haya una sola voz en la conducción de las elecciones sino diversidad de voces. En el fondo lo que se está buscando es la imparcialidad e integridad del proceso dadas las delicadas responsabilidades de coadyuvar a una real soberanía popular y representación política. En la región 16 organismos electorales son de una composición colegiada en cuanto a la integración de los órganos de dirección. Solo dos tienen una autoridad electoral cuya dirección descansa en un jefe de las elecciones, Organización Nacional de Procesos Electorales (ONPE) del Perú y la Dirección Nacional Electoral de Argentina.



FORO GLOBAL
SOBRE LA
DEMOCRACIA

EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES
EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Ciudad de México, 24 y 25 de noviembre de 2021



* La imparcialidad en la integración del órgano electoral, así como su actuación está directamente relacionada con otros dos principios, profesionalismo y no activismo político por parte de los funcionarios responsables de la administración electoral

En la fundamentación jurídico- política de los organismos autónomos está presente el carácter técnico de su actuación. Estar alineados a los mandamientos de la ley bajo un esquema de racionalidad en su desempeño. El funcionamiento de los organismos encargados de la administración electoral buscará la efectividad en su actuación. La racionalidad con arreglo a fines, con metas concretas, control de los procedimientos para tener resultados efectivos.

Este esquema racional para los organismos autónomos, producto de la democratización para garantizar elecciones libres y transparentes, toma distancia del proselitismo político en la organización de elecciones.

De los 18 países latinoamericanos en sólo dos países participan partidos políticos en la designación de funcionarios electorales, Uruguay y El Salvador. El resto de los países tiene como fuente de nombramiento de los altos cargos de los organismos electorales a los otros poderes del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial. El poder legislativo, o alguna de sus cámaras, es el mayoritario para nombrar altos funcionarios electorales, 9 de 18 países (2; pág 427-430).

La designación descansa en perfiles profesionales y técnicos para desempeñar la delicada tarea de garantizar soberanía popular y una auténtica representación política.

Dada la alta jerarquía que tienen los organismos electorales en la composición del Estado, sus funcionarios integrantes de los órganos colegiados solo pueden ser removidos por los otros poderes del Estado.

La tendencia a la profesionalización versus la politización de los organismos electorales tiende a crecer. En 16 países hay una clara prohibición para el activismo político de sus miembros. Solo en dos países está permitido: Ecuador y El Salvador. (3; 429-431). El sentido que tienen los organismos autónomos especializados en materia electoral es la del rigor técnico en su actuación. La participación política es a través de los partidos políticos. El antecedente histórico de elecciones irregulares en la región da cuenta de los ajustes que se tuvieron que considerar para garantizar elecciones transparentes.



3.- Atribuciones y responsabilidades de los organismos electorales.

La amplitud y cobertura de las atribuciones y responsabilidades de los organismos electorales están determinada por al menos cuatro procesos: de transición a la democracia, de perfeccionamiento democrático, de acuerdos políticos y por la modernización tecnológica.

- Procesos de transición a la democracia.

Comprende el conjunto de actividades y acciones que aseguran el ejercicio del sufragio de manera libre y transparente. Esta es la demanda política esencial. Por ello se pone especial atención a los temas de infraestructura electoral tales como el registro de electores, materiales y documentación electorales (actas, boletas, urnas, tinta indeleble entre otros), la integración de las mesas de escrutinio y cómputo de votos así como la publicación de los resultados. Hay particular cuidado en lo que es la seguridad y vigilancia en la organización electoral que evite la alteración de la voluntad ciudadana. (3; pág 434-437)

- Procesos de perfeccionamiento democrático.

Los países en su tránsito a la consolidación democrática requieren de una serie de acciones que permitan una mayor y mejor democracia en los procesos electorales.

En términos generales las fuerzas políticas acuerdan perfeccionar su democracia electoral mejorando las condiciones de equidad en la competencia, así como ampliar garantías a los actores políticos y ciudadanos, mejorando también, la normatividad para resolver controversias.

Los procesos de transición arreglan el tema de las irregularidades en los procesos electorales y sus resultados. El mejoramiento de las instituciones y procedimientos electorales va generando un gradual y positivos resultados en la construcción de confianza.

Esto permitió ir avanzando para reforzar el edificio electoral mediante reformas a las leyes electorales y desplegar un amplio panorama en el tema de las condiciones electorales y ampliación de derechos. En este proceso destacan significativamente la equidad y transparencia en el financiamiento de los partidos y candidatos así como de acotar y gasto público y la propaganda gubernamental.



EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES
EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Ciudad de México, 24 y 25 de noviembre de 2021



Están igualmente considerados los temas de inclusión, voto de los residentes en el extranjero, discapacidad, paridad de género, edad para votar, el voto en los hospitales, centros penitenciarios, y facilidades para enfermos y personas de la tercera edad .

Este nuevo conjunto de atribuciones, que puede tener múltiples modalidades, inyecta nuevas funciones y responsabilidades al órgano electoral. Profesionalización en su actuación pues las demandas políticas exigen un alta responsabilidad de las instituciones encargadas de la administración electoral.

- Procesos de perfeccionamiento electoral a través de acuerdos políticos.

Las dimensiones y amplitud de las atribuciones y responsabilidades de los organismos electorales dependen no únicamente de los acuerdos para fortalecer y perfeccionar la democracia electoral.

También están de por medio los acuerdos nítrenlas fuerzas políticas para proponer medidas que puedan contener la fortaleza de los adversarios políticos que en ocasiones obtuvieron triunfos políticos. Las modificaciones a las leyes y procedimientos electorales para otorgar nuevas atribuciones a los organismos electorales, también pasa por las medidas de contención política, no necesariamente a favor de un perfeccionamiento o desarrollo democrático, pero tampoco que sean de carácter regresivo.

Se considera que un arquetipo, a ser considerado no necesariamente a seguir, de este proceso de perfeccionamiento electoral basado en acuerdos políticos , es el caso de México donde se llevaron a cabo dos reformas , una en 2007 y otra en 2013 que terminaron modificando la organización electoral de manera muy relevante.

El telón de fondo está en la ausencia de reconocimiento de la derrota por parte del perdedor más cercano al candidato que triunfó en la contienda. El candidato triunfador está necesitado de la legitimidad de origen por parte del perdedor para facilitar sus tareas en el ejercicio de gobierno. En esta sentido el partido vencedor a fin de obtener legitimidad de origen en el partido ganador pacta una reforma electoral para ajustar aquellas partes del proceso electoral que a juicio del partido perdedor fueron fundamentales para su derrota.

En ninguna de las dos reformas hubo estudios técnicos o científicos que justificaran la causalidad de la derrota. Sin embargo, políticamente hubo arreglos que finalmente poco abonaron en la legitimidad buscada, pero que si impactaron en la legislación electoral de manera relevante.



La reforma de 2007-2008 derivada de los estrechos resultados en la elección presidencial de 2006 entre el partido ganador, PAN, y partido perdedor, PRD, dio pie a impulsar una reforma de gran electoral de gran calado en materia de acceso a medios de comunicación. La posición era de que el partido ganador había tenido un acceso mayor a los medios que el partido perdedor y eso habría impactado en el resultado electoral.

La reforma construyó un modelo de comunicación política donde la autoridad electoral, Instituto Federal Electoral, administraría todos los tiempos de radio y televisión destinados a las campañas políticas. Se prohibió el derecho de comprar tiempos por parte de privados y partidos políticos. El acceso lo monopolizó el órgano electoral.

En el caso de las elecciones de 2012, hubo un esquema parecido. El PRI gana las elecciones al PRD, pero no le reconoce el triunfo aduciendo inequidad en el uso de recursos financieros provocando inequidad en la contienda. Además, se responsabilizó al órganos electoral de omisión en la fiscalización de los recursos.

Además, hubo un reclamo respecto de la actuación de los organismos electorales locales aduciendo que eran sujetos de influencia por parte de los gobernadores.

Todo esto apuntó a una nueva reforma electoral en 2013-2014. Dio origen al actual Instituto Nacional Electoral, centralizando todas las funciones electorales en México, acotando la participación de poderes locales en la conformación y conducción de las elecciones en los 32 estados que comprende el país.

Asimismo, se creó un sistema integrado de fiscalización para vigilar de manera rigurosa casi todos los movimientos financieros de los partidos y de los candidatos. De igual forma se abrió una importante ruta para la transparencia y la rendición de cuentas para los actores políticos.

- Procesos de modernización tecnológica

Las formas de hacer política han cambiado de manera radical los últimos 15 años.

La campaña del entonces candidato a la presidencia de los Estados Unidos, Barack Obama en 2008, probablemente sea un punto de referencia en las modernas formas de financiamiento y de organización de las campañas electorales.

La plaza pública, las campañas en prensa, radio y televisión se han visto reducidas ante el poderoso surgimiento de las redes sociales, vía Twitter, Facebook, internet, entre otros.



Estamos ante uno de los más grandes retos no sólo para los organismos electorales sino para la democracia en la era digital. Mantener la equidad e integridad de las elecciones ahora constituye uno de los más importantes desafíos para las autoridades electorales, no sólo de la región sino del mundo. Esto determina nuevas funciones y atribuciones para los responsables de organizar las elecciones.

4.- Consideraciones Finales

- Hay cuando menos dos asuntos estructurales para que los organismos administradores de elecciones puedan mantener la integridad electoral. Por un lado está la amenaza permanente de disminuir la autonomía de la autoridad electoral en el marco de la disputa por el poder. Por otro lado, están los procesos de perfeccionamiento democrático y los que se refieren a la consolidación de confianza en los organismos electorales de la región latinoamericana.

La autonomía de los organismos electorales está permanente amenazada tanto por los actores políticos como por algunos de los poderes del Estado. Esto varía de país a país y dependiendo de las circunstancias. Varios son los caminos en este sentido. Mencionaré sólo dos de ellos por ser las más notorios. Uno de ellos es el tema del presupuesto para los organismos electorales. En algunos de ellos está el poder de decisión en el poder legislativo y otros en el poder ejecutivo. Pero casi siempre está presente la presión sobre los organismos electorales.

Otro factor de presión está en el nombramiento de los altos oficiales electorales, a cargo de los poderes ejecutivo y legislativo en diferentes combinaciones. Falta por avanzar en esta importante tarea de nombrar oficiales electorales profesionales al margen de las filias o fobias electorales.

Otro tema pendiente para los organismos electorales está en la consolidación de confianza institucional en su actuación en paralelo con los procesos de democratización. La mayoría de los organismos electorales tiene como característica común la desconfianza en las instituciones y procedimientos electorales. La creación y consolidación de confianza lleva tiempo y requiere de profesionalización e integridad de los oficiales electorales que la sustenten.

- Importante reto de los organismos encargados de la administración electoral es el crecimiento en sus responsabilidades y atribuciones, que en muchas ocasiones genera una sobrecarga y que con frecuencia no viene acompañadas de los presupuestos correspondientes. Sin embargo los procesos de democratización y de fortalecimiento en las funciones del Estado traerá en consecuencia mayores atribuciones



EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES
EN LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Ciudad de México, 24 y 25 de noviembre de 2021



- En la ruta de construcción de confianza y credibilidad es necesario que los organismos electorales sean ejemplo de transparencia y pulcritud en el manejo de los recursos públicos. Abrir nuevos para la rendición de cuentas acompañadas de auditorías independientes y altamente profesionales.
- Los organismos electorales garantes de la voluntad ciudadana podrían tener un acercamiento y vinculación permanente con organizaciones sociales, medios de comunicación y atención especial en redes sociales. El trato con la vertiente de poder político, poderes del Estado y partidos, es por ley por naturaleza del organismo electoral. Sin embargo, el trato con organizaciones sociales, académicas, empresariales, culturales, científicas, deportistas, estudiantes, obreros, empleados públicos, cultos religiosos entre otros. Para hacer frente a las tentaciones de atentar contra la autonomía de los organismos electorales hay que fortalecerse del poder procedente de la sociedad.
- Uno de los retos más fuertes que enfrentan las autoridades electorales es el desencanto con la democracia. En este aspecto hay al menos un problema de concepción y conceptualización. Hay una decepción con la democracia. A menudo se alega que la democracia electoral no resuelve los problemas y necesidades sociales que partidos y candidatos prometieron.

Pero las elecciones resuelven un gran tema: la legitimidad y la legalidad de la representación política. Lo que no resuelve, pues no le corresponde, es resolver los problemas económicos y sociales cuya responsabilidad está en la representación política electa legal y democráticamente. El gran tema de la gestión administrativa está en el poder ejecutivo, para ello cuenta con otros instrumentos legales, presupuestales y administrativos. El tema de la gobernabilidad, relación entre poderes ejecutivo y legislativo descansa en la responsabilidad de este último. Al poder electoral le corresponden otras tareas: organizar elecciones libres, transparentes, equitativas que garanticen la integridad electoral de los procesos electorales.