

Lecciones aprendidas desde la perspectiva de la organización de los procesos electorales andinos en el ciclo 2005-2006

Magdalena Chú Villanueva

Para efectos de esta presentación vamos a considerar en el ámbito andino a Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. A lo largo de doce meses, que van de diciembre de 2005 a diciembre de 2006, esta parte de la región ha sido escenario de intensos y trascendentes procesos electorales, en los cuales la ciudadanía de cada uno de los países en cuestión eligió a sus representantes en el poder Legislativo, así como a sus Presidentes.

Cuadro 1
Calendario electoral de los países de la región andina (2005-2006)

Fecha	País	Tipo de elección
4 diciembre 2005	Venezuela	Legislativa
18 diciembre 2005	Bolivia	Presidencial y Legislativa
12 marzo 2006	Colombia	Legislativa, Referendo
9 abril 2006	Perú	Presidencial (1.ª vuelta), Legislativa
28 mayo 2006	Colombia	Presidencial
4 junio 2006	Perú	Presidencial (2.ª vuelta)



PERÚ



	Fecha		País	Tipo de elección
2	julio	2006	Bolivia	Asamblea Constituyente y Referendo
15	octubre	2006	Ecuador	Presidencial (1.ª vuelta), Legislativa
19	noviembre	2006	Perú	Elecciones Regionales y Municipales
26	noviembre	2006	Ecuador	Presidencial (2.ª vuelta)
3	diciembre	2006	Venezuela	Presidencial

Fuente: Latinobarómetro 2007, CNE, ONPE, Transparencia, TSE.

Elaboración: propia.

En todos los casos, más allá de los naturales conflictos de la competencia electoral, los resultados fueron plenamente aceptados y, por consiguiente, las autoridades elegidas o las decisiones acatadas sobre la base de una legitimidad segura. Esto constituye la prueba indiscutible del fortalecimiento democrático de la región y la eficiencia de los sistemas electorales de los países del área. Dicho logro es resultado de los esfuerzos realizados en las naciones andinas y en América Latina en su conjunto desde fines de la década de 1970, con los procesos de redemocratización.

Llegar a esta situación ha implicado que los sistemas electorales andinos tuvieran que ser estructurados y perfeccionados, de acuerdo con las nuevas tendencias democráticas en la región, y que se fortalecieran lo suficiente como para sortear con éxito situaciones políticamente riesgosas y administrativamente complejas, propias de los procesos electorales democráticos. Es importante mencionar que este fortalecimiento es consecuencia de la combinación de una normativa adecuada, de una técnica electoral concordante, pero, sobre todo, del establecimiento de un vínculo de confianza y credibilidad con los partidos políticos y la ciudadanía.

Así, es un privilegio poder revisar en este foro el desempeño de los sistemas electorales andinos. Presentaré, primero, un breve balance de la institucionalidad electoral en los países del área y, luego, algunas consideraciones sobre su desempeño durante el

agitado ciclo electoral que acaba de concluir. Finalmente, propondré algunas reflexiones sobre el futuro de los sistemas electorales andinos.

Breve balance de la institucionalidad electoral

Desde un inicio, a lo largo del período de redemocratización de los países latinoamericanos, fue necesario establecer las bases institucionales de los modernos sistemas electorales. De esta manera, las principales normas legales que rigen actualmente los sistemas electorales en los países de la región andina datan de años recientes, tal como se aprecia en el cuadro dos.

Cuadro 2

Leyes que rigen los sistemas electorales en los países de la región andina

País	Ley	Fecha
Bolivia	El Código Electoral, Texto Ordenado, Ley 1984	1999
Colombia	Código Electoral, Decreto 2241	1986
Ecuador	Ley Electoral, Ley 59 Modificaciones a la Ley Electoral, Ley 1	1986 2000
Perú	Ley Orgánica de Elecciones, Ley 26859	1997
Venezuela	Ley Orgánica del Poder Electoral	2002

Hemos tratado de uniformar la legislación tomando como referencia las leyes orgánicas electorales. Conviene destacar, en primer lugar, que las normas fueron promulgadas entre 1986 y 2002. Ello significó un intenso debate acerca de reformas electorales. En segundo lugar, tales normas fueron emitidas bajo un contexto político específico, pero como éste tiende a cambiar rápidamente, resulta necesario modificarlas de forma continua. Por último, si bien las características y la consistencia de esta reciente institucio-

alidad necesariamente difieren entre los países de acuerdo con sus estructuras políticas, ideologías e historias propias, destaca la semejanza en la orientación seguida en algunos aspectos centrales.

La eficiencia de los sistemas electorales está asociada con la capacidad de prever la ocurrencia de conflictos electorales, y, cuando éstos se presentan, resolverlos satisfactoriamente. Existen factores institucionales que se consideran fundamentales para un eficiente funcionamiento de los sistemas electorales, así como para una adecuada capacidad de resolución de conflictos. Entre ellos se puede mencionar la autonomía de los organismos electorales respecto a los tradicionales poderes del Estado y su continuidad en el tiempo, la especialización de los órganos electorales, la institucionalización y fortalecimiento del sistema de partidos, junto a la educación electoral.

Autonomía de los organismos electorales

Consideramos que los organismos electorales son autónomos no sólo porque su origen legal lo señale así, sino porque el presupuesto que manejan es el necesario, la idoneidad de sus integrantes no está en duda, tienen facultades para presentar proyectos de ley y cuentan con una verdadera independencia frente a sus gobiernos. En el período anterior a la redemocratización, los países de la región andina se caracterizaban por tener sistemas electorales relativamente dúctiles a los poderes del Estado. Por tanto, uno de los aspectos que se debió redefinir dentro de la nueva institucionalidad electoral fue las relaciones entre el sistema electoral y los poderes tradicionales del Estado, lo ideal era establecer una clara separación entre tales poderes y el sistema electoral.

Los países de la región andina ingresaron al último ciclo electoral 2005-2006 con una clara separación de funciones, la misma que está contenida en la normatividad electoral actual, señalada en parte en los cuadros dos y tres. En todos los países existen institu-

ciones encargadas específicamente de la organización y ejecución de los comicios, independientes de los órganos que conforman los poderes del Estado. En los casos de Bolivia y Venezuela, los artículos reseñados en el cuadro tres dan cuenta de manera explícita de la autonomía de los organismos electorales. Claro está que la fuente original de la independencia de las instituciones electorales se encuentra en las respectivas leyes constitucionales de cada país. Otra característica fundamental de los sistemas electorales actuales en la región es que tienen carácter permanente, situación que no ocurría en el pasado, cuando los organismos electorales se reunían unos pocos meses antes de las elecciones, para disolverse después de realizadas las mismas.

Cuadro 3
Autonomía del sistema electoral de los países andinos

País	Ley	Artículo
Bolivia	El Código Electoral	Artículo 12.º
Colombia	Código Electoral	Artículos 2.º, 9.º, 10.º Fueron derogados los artículos 194º a 198º que disponían la designación de delegados presidenciales ante la Registraduría Nacional del Estado Civil
Ecuador	Ley Electoral	Artículos 8.º y 9.º
Perú	Ley Orgánica de Elecciones	Artículos 33.º, 37.º, y 42.º
Venezuela	Ley Orgánica del Poder Electoral	Artículos 3.º y 7.º

Especialización de los organismos electorales

Otro factor condicionante, propio de la reciente institucionalidad electoral en los países andinos, ha sido la especialización de los organismos electorales derivados de la distinción de las funciones administrativas y jurisdiccionales, aun cuando no existe un único modelo sobre qué entidades u organismos estatales realizan

funciones electorales, y siendo cierto que cada país adopta el suyo en función de su particular realidad. La tendencia en la mayor parte de los países del mundo es encargar la función de planificación, organización y ejecución de procesos electorales a un organismo distinto de aquel que imparte justicia electoral. Ello es relevante, sobre todo, en aquellos países en donde se desconfía de las instituciones electorales; este recelo se encuentra enraizado como consecuencia de las prácticas que prevalecieron durante la etapa republicana anterior al inicio de los procesos de redemocratización.

Se trata de competencias distintas y especializadas, pues aquel que imparte justicia electoral es quien tiene que resolver jurisdiccionalmente —en último término y de manera imparcial— los problemas generados a partir de la actuación del órgano encargado de realizar los procesos electorales; así, una vez agotado el proceso administrativo, se prosigue al interior del referido organismo. Una clara diferenciación de funciones permite establecer las atribuciones de cada entidad para resolver los conflictos electorales en su ámbito correspondiente. Por tanto, un proceso adecuadamente organizado reduce el riesgo de conflictos en los comicios. Cuando éstos ocurren, una clara diferenciación de funciones debería permitir resolver expeditivamente buena parte de tales conflictos en la esfera administrativa, evitando una sobrecarga de la vía jurisdiccional.

En los países de la región andina, Colombia, Perú y Venezuela cuentan con organismos especializados tanto para la organización de comicios como para la justicia electoral. En el cuadro cuatro se muestra la forma de organización en cada una de estas repúblicas, junto con Bolivia y Ecuador. En una realidad como la que toca vivir a las naciones del área andina, con algunos rezagos de la crisis de representatividad política, con una alta polarización y volatilidad electoral y con ciudadanos que aún no participan plenamente en la esfera política ni ejercen por ello sus derechos, es necesario contar con organismos electorales autónomos y especializados. Sólo así se contribuye a consolidar los principios democráticos como base de los Estados de la región andina.

Cuadro 4

Especialización en el sistema electoral de los países andinos

País	Organismos	Especialización
Bolivia	Corte Nacional Electoral	Conoce y resuelve asuntos administrativos-electorales, técnicos-electorales y contenciosos-electorales.
Colombia	Consejo Nacional Electoral	A cargo de la dirección y vigilancia general de las elecciones.
	Registraduría Nacional de Estado Civil	Organiza y administra las elecciones.
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Organiza, dirige, vigila y garantiza los procesos electorales, juzga las cuentas que rindan las organizaciones políticas, las alianzas y los candidatos.
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales	Organiza y ejecuta procesos electorales y consultas populares.
	Jurado Nacional de Elecciones	Imparte justicia electoral y fiscaliza la legalidad del proceso electoral.
	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Proporciona a la ONPE y al JNE información para la organización y fiscalización del proceso.
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Designado como cabeza del Poder Electoral, reglamenta sus leyes electorales, formula su presupuesto, dirige y organiza procesos y declara la nulidad o no de los procesos.
	Tribunal Supremo de Justicia	Tiene a su cargo la justicia electoral.

Institucionalización y fortalecimiento del sistema de partidos políticos

La conformación de partidos políticos estables es otro factor institucional sumamente importante para la organización de procesos electorales transparentes e imparciales, así como para la resolución de conflictos en dicho ámbito.

Una fuente de conflictos electorales son las controversias políticas generadas entre las organizaciones, e incluso al interior de ellas mismas. Esta fuente de conflictos canaliza, además, tensiones que provienen de otros campos (sociales, económicos, étnicos, etc.). Un sistema estable de partidos políticos conduce más adecuadamente tales tensiones, pues establece reglas claras entre los participantes y al interior de ellos mismos. Todos los países de la región cuentan con normas que regulan la existencia de los partidos políticos, excepto Ecuador. En las demás naciones se regula también la práctica de la democracia interna. En el cuadro cinco se indica la legislación sobre los partidos políticos y los años en que fue promulgada en cada uno de los países de la región andina. Se aprecia, en general, que el número de partidos que participó en las contiendas electorales de 2005 a 2006 varió en un rango de 8 a 20 agrupaciones políticas. Ello evidencia que la estabilidad de los sistemas de partidos está todavía en proceso de consolidación. Al respecto, mucho se ha discutido y se continúa discutiendo sobre la crisis de los partidos políticos en América Latina.

Cuadro 5

Sistema de partidos políticos en los países de la región andina

País	Ley de partidos políticos	Año	Democracia interna	Número de partidos participantes
Bolivia	Ley de Partidos Políticos; Ley 1983	1999	Si. Cada partidos define los mecanismos.	8 (2005) 11 (2002)
Colombia	Ley 130	1994	Si. Abiertas y/o convenciones	7 (2006) 11 (2002)
Ecuador	Registro oficial N.º 535 Decreto Supremo 2262	1978	No	13 (2006) 11 (2002)
Perú	Ley de Partidos, Ley 28094	2003	Si. Elecciones cerradas / abiertas / convención / cada partido elige	20 (2006) 8 (2001)
Venezuela	Ley 27725	1965	Si. Cerradas	14 (2006) 17 (2000)

Fuentes: Zavato, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*.





UNAM-Internacional IDEA, México, 2006; Freidenberg, Flavia, «Los partidos políticos. Dilemas y desafíos». *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. La nueva generación de desafíos para la democracia*. IIDH, México abril 2006; Roncagliolo, R. y Meléndez, C. (eds.). *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima, 2007.

Educación electoral

Otro aspecto de la institucionalidad electoral está referido a la cultura electoral de la ciudadanía. La premisa es que el proceso de redemocratización significó una ruptura sustancial con las orientaciones de las prácticas electorales anteriores, caracterizadas por el clientelismo y la falta de información del ciudadano. La ejecución de procesos electorales libres y justos implicó ciudadanos debidamente informados acerca de sus derechos, sus obligaciones y sobre los procedimientos electorales. En cada uno de los cinco países analizados también se realiza educación electoral a través de sus correspondientes órganos electorales. El cuadro seis muestra quiénes están autorizados a impartir la educación electoral.

Cuadro 6
Educación electoral en los países de la región andina

País	Explicito en norma legal	Entidades encargadas
Bolivia	Artículo 29.º del Código Electoral, artículo 220.º de la Constitución Política	Corte Nacional Electoral y las Cortes Departamentales
Colombia		Los organismos electorales nacionales, regionales y locales. Así como el gobierno nacional, regional y local
Ecuador		El Tribunal Supremo Electoral y los Tribunales Provinciales Electorales
Perú	Ley Orgánica del JNE Ley Orgánica de la ONPE	Jurado Nacional de Elecciones Oficina Nacional de Procesos Electorales
Venezuela	LOSPP, artículo 45º	El Consejo Nacional Electoral

Si bien es cierto que todos los organismos electorales brindan educación electoral, es conveniente establecer la función de manera explícita, de modo tal que oriente la ejecución de programas propios de educación electoral. En este sentido, la función debería recaer sobre los órganos administrativos, a fin de preservar la especialización del ámbito jurisdiccional. Adicionalmente, un consolidado sistema de partidos debiera también encargarse de impartir información electoral y contribuir a la formación de la ciudadanía.

Desempeño de los sistemas electorales en la región andina

Los países de la región andina, más allá de las particularidades propias de cada uno, cuentan con una institucionalidad electoral concordante con el fortalecimiento de la democracia, capaz tanto de asegurar procesos transparentes e imparciales como de reducir los riesgos de conflictos electorales o resolverlos satisfactoriamente. Pero también es necesario mantener un perfeccionamiento continuo en el ámbito administrativo, incorporando técnicas electorales que aseguren los principios anteriormente citados.

En tal sentido, conviene comentar el desempeño del sistema electoral, entre otros aspectos, respecto a las innovaciones y técnicas organizativas, a las relaciones con los partidos políticos, a la ciudadanía y a los resultados electorales. Todo ello a lo largo del ciclo de procesos electorales 2005-2006 que se ha mencionado. En esos meses de actividad, se organizaron y ejecutaron los más importantes procesos electorales, no sólo de alcance nacional, sino también subnacional. En Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela se realizaron elecciones presidenciales y legislativas. En algunos de estos países se ejecutaron, además, procesos electorales de igual envergadura, como la elección de prefectos y la Asamblea Constituyente en Bolivia y un Referendo Subnacional en Perú, por ejemplo. En Ecuador y Perú, fue necesaria, además, la organización y ejecución de una segunda vuelta electoral, debido

a los ajustados resultados obtenidos para elegir al Presidente de la República.

Estos hechos colocaron a los sistemas electorales de los países andinos ante un panorama complejo en cuanto a la organización de los procesos, desafío ante el cual nuestros órganos electorales respondieron con autonomía y eficiencia.

Innovación y desarrollo de tecnología

Los organismos electorales andinos redoblaron esfuerzos en innovar y desarrollar diferentes aplicaciones tecnológicas en la organización y ejecución de los procesos, todo con el fin de contribuir a la mayor modernización de los mismos y del Estado. En ese sentido, se desarrollaron y aplicaron avanzados equipos y programas de última tecnología, en etapas claves del proceso tales como el registro de electores, el conteo de votos y el procesamiento de los resultados, al igual que en la transmisión de los mismos.

El registro electoral, actividad encargada en algunos países como Colombia y Perú a organismos especializados, fue especialmente modernizado para asegurar la calidad y actualidad de los datos del padrón. Hubo un especial cuidado al registrar a un mayor número de electores, en particular aquellos que todavía estaban indocumentados o que vivían en las zonas más alejadas de las ciudades. Para ello, se desarrollaron intensas campañas de inscripción —incluso gratuitas, como el caso de Perú—, bajo el argumento de que la participación política es un derecho ciudadano que hay que propiciar desde todas las instancias y ámbitos del Estado. En nuestros países, a excepción de Venezuela, la implementación del voto electrónico se encuentra en etapa inicial, en proceso de planificación y simulación en algunos casos y de aplicación en algunos procesos subnacionales, en otros.

El sistema de partidos políticos

Los partidos políticos, no obstante que su institucionalidad es mejor respecto al pasado, se encuentran todavía en una etapa de legitimación ante la ciudadanía, situación que es aún más grave en el área andina, como muchos analistas lo han señalado. Los últimos datos del Latinobarómetro no hacen sino corroborar esta crítica situación. En el año 2007, los partidos alcanzaron en América Latina apenas el 20% de confianza, siendo superados por todas las demás instituciones democráticas.

Las actividades que cumplen los organismos electorales andinos respecto a los partidos vienen redundando con creces en elevar la representación y en fortalecer la institucionalización del régimen político. En los últimos años, los órganos electorales han contribuido al fortalecimiento y a la institucionalización de los partidos políticos al desempeñar tareas tan importantes como otorgarles personería jurídica, asistirlos en sus procesos de democracia interna, administrar y controlar la asignación de su financiamiento público y supervisar su actividad económico-financiera, entre otras acciones. En el camino se han encontrado algunos desafíos por vencer, tales como: el interés de algunos grupos económicos o mediáticos cuando se trata de supervisar las campañas electorales; las prácticas clientelistas y caudillistas de algunos grupos políticos que se resisten a la implementación de reglas más democráticas para la organización de su partido; además de la falta de una cultura de transparencia que, muchas veces, dificulta la labor de los organismos electorales cuando se trata de supervisar los recursos económicos financieros de los partidos políticos.

La relación con la ciudadanía

La relación de los órganos electorales con la ciudadanía se puede traducir en la participación elevada que se ha presentado en estos procesos electorales. En el cuadro siete observamos los por-

centajes de alta participación ciudadana en dichos procesos, según sea el voto obligatorio o facultativo; ello es una muestra innegable del avance de la democracia en los países de nuestra región.

Cuadro 7
Participación electoral en los países de la región andina

País	Obligatoriedad del voto	Participación de electores en la última elección presidencial (%)
Bolivia	Obligatorio	84,5
Colombia	Facultativo	45,1
Ecuador	Obligatorio	71,5*
Perú	Obligatorio	88,5*
Venezuela	Facultativo	75,0

■
* Primera vuelta

En cuanto al conteo de votos, también un tema siempre en debate es la entrega oportuna de resultados. Ello se ha mantenido como un reto permanente para los órganos electorales de la región andina. El alto número de candidatos y organizaciones políticas en cada uno de los comicios, así como la alta polarización de la competencia debido a la presentación de propuestas políticas, ideológicamente opuestas, generó ciertas expectativas por parte de la opinión pública en la emisión de los resultados. Todos estos elementos hicieron del procesamiento de votos una de las tareas más delicadas para garantizar la calidad de los procesos. Sobre todo cuando los resultados eran muy estrechos.

Perspectivas en la región andina

Conviene señalar que, en el plano institucional, de los cinco países que conforman la región andina, dos de ellos —Bolivia y

Ecuador— se encuentran en pleno proceso de reforma constitucional, lo que incluirá también cambios en materia electoral. Si bien los países andinos tienen sistemas electorales autónomos, se considera que es conveniente fortalecer la especialización y afinar las funciones de los organismos electorales que se consideren en el modelo de cada país.

Una de las más poderosas tendencias modernas es la especialización, y el campo electoral no escapa a esta corriente. La especialización de los órganos electorales se hace aún más necesaria en el actual contexto de creciente actividad electoral en nuestras naciones. La mayor demanda de procesos obliga a la institucionalización de funciones claramente definidas, en el campo de la organización y la resolución de conflictos.

Es también conveniente enfatizar la aplicación de programas de educación electoral orientados en especial hacia aquellos grupos con menor acceso a la información, así como fortalecer la relación con los medios de comunicación y los observadores nacionales e internacionales.

Es beneficioso, asimismo, mantener una actitud abierta para perfeccionar de manera permanente la técnica electoral en sus diferentes aspectos a lo largo de los procesos electorales.

Finalmente, la institucionalidad y el desempeño de los organismos electorales en general ha alcanzado importantes índices de credibilidad, constituyéndose en un recurso valioso que debe ser resguardado con el mayor celo en pos del afianzamiento del sistema democrático en la región.