

Perspectivas en la organización de procesos electorales en Chile, Argentina y Uruguay

Juan Ignacio García Rodríguez

Desde la perspectiva de la organización de procesos electorales en el cono sur de nuestra América, cabe indicar que si se considera a países como Argentina, Uruguay y Chile es preciso señalar que en materia de organización electoral son francamente diferentes. Por ello haremos una breve descripción de sus principales características.

En Argentina, el control final de las elecciones y actividades partidarias reside en el Poder Judicial, para lo que cuenta con un fuero especializado en el asunto. La justicia electoral está compuesta por Juzgados Federales con competencia electoral, cuyas decisiones y actividades son revisadas y supervisadas por la Cámara Nacional Electoral integrada por jueces que conocen de las apelaciones de resoluciones dictadas por los jueces electorales.

Esta Cámara Nacional Electoral, además de la función jurisdiccional ya señalada, tiene funciones administrativas que abarcan decisiones como designar los locales de votación y llevar un registro electoral de votantes de todo el país que realizan en los ámbitos locales las secretarías electorales.

Por su parte, la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior es la encargada de la impresión de los padrones provisionales de votantes y de la provisión de materiales electorales. Asimismo, es la entidad que transfiere los recursos financieros necesarios al Poder Judicial y a la Cámara Nacional Electoral para sus gastos de funcionamiento en materia electoral. Sin embargo, también esta entidad organiza la difusión de resultados electorales de la jornada electoral.

Como se puede apreciar, en la organización electoral de la República Argentina participan entidades judiciales y administrativas de muy diferente carácter. No obstante, hay que destacar que la organización del proceso está básicamente a cargo de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior.

La República Oriental del Uruguay se caracteriza por tener una Corte Electoral compuesta por nueve titulares, de los cuales cinco son designados por la Asamblea General, y los cuatro titulares restantes son representantes de partidos políticos designados también por la Asamblea General, de acuerdo con el sistema de representación proporcional.

Esta Corte Electoral tiene funciones jurisdiccionales y administrativas en materia electoral que la hacen el organismo central del proceso, con amplia competencia sobre todos los actos y procedimientos electorales, plebiscitos y referendos. En otras palabras, en el caso de Uruguay estamos en presencia de un régimen electoral regido por un solo organismo. A éste se le otorgan, además, facultades de supervisión sobre la vida interna de los partidos políticos.

Por último, el caso chileno se basa en la existencia de dos organismos electorales autónomos. Un tribunal especial, que se denomina Tribunal Calificador de Elecciones y el Servicio Electoral, un organismo administrativo.

El Tribunal Calificador de Elecciones conoce el escrutinio general y de la calificación de las elecciones de Presidente de la República, de diputados y senadores; resuelve las reclamaciones a que dieren lugar y proclama a los que resulten elegidos. Dicho tribunal conocerá, asimismo, de los plebiscitos y tendrá las demás atribuciones que determine la ley, tales como la de nombrar a los miembros de los Tribunales Electorales Regionales que sean de su designación, y que actúan como tribunal de segunda instancia de esos mismos tribunales.

Asimismo, el Tribunal Calificador de Elecciones es instancia de apelación frente a las decisiones del Director del Servicio Electoral en lo que se refiere a la ley de partidos políticos, aceptación o rechazo de candidaturas para la elección popular, así como a la aprobación u observación de cuentas de gastos de campaña.

Dicho tribunal está constituido por cinco miembros designados en la siguiente forma: cuatro ministros de la Corte Suprema elegidos por ésta mediante sorteo, en la forma y oportunidad que determine la ley orgánica constitucional respectiva, y un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un período no inferior a los 365 días, designado también por la Corte Suprema.

El Servicio Electoral de Chile es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se encuentra descentralizado, existiendo Direcciones en todas las regiones del país. Este organismo se relaciona con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Supervigilar y fiscalizar a los organismos electorales establecidos en la ley y velar por el cumplimiento de las normas electorales, debiendo denunciar ante la autoridad que corresponda a las personas que las infringieren, sin perjuicio de la acción pública o popular que fuere procedente.

- Formar y mantener un boletín denominado Padrón Electoral, ordenado computacionalmente, el que contendrá la nómina alfabética de las personas habilitadas para ejercer el derecho a sufragio en los procesos electorales y plebiscitarios.
- Ordenar y resolver directamente sobre el diseño e impresión de cédulas, libros, formularios y demás documentos que se utilicen en el proceso de inscripción y elecciones en general.
- Disponer la compra y confección del material que se utilizará en las inscripciones y elecciones, así como distribuirlo con la debida anticipación a los organismos pertinentes.
- Llevar el Registro de Partidos Políticos, aceptar su formación y disponer su disolución.
- Formar y mantener el Archivo Electoral General.
- Aceptación o rechazo de candidaturas a elección popular.
- Aprobación u observación de cuentas de los gastos de campaña de partidos y candidatos a elección popular.

El Director del Servicio Electoral es el jefe superior de éste, por lo que le corresponde dirigirlo, organizarlo, administrarlo, velar por el cumplimiento de sus objetivos, responder por su gestión y representarlo, tanto judicial como extrajudicialmente. El Director es nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, requiriéndose para ello del voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio. Su remoción se hace en igual forma.

De la descripción arriba anotada para las tres repúblicas se deduce que la administración electoral en Argentina, Uruguay y Chile es efectuada por diferentes sistemas. Sin embargo, cada cual a su manera representa el sentido histórico de los procesos electorales en sus naciones, puesto que en el caso uruguayo la legislación electoral data de 1924, en el caso chileno desde 1925 se mantiene el esquema ya señalado, y la legislación argentina —a pesar de sus modificaciones— también es de larga data.

De ahí que podamos señalar como una de las características principales de la organización electoral de estos tres países es su

estabilidad institucional, que ha permitido que las entidades respectivas gocen de reconocimiento, prestigio y de autonomía e imparcialidad.

Sin pretender personalizar este comentario, es sintomático decir que los tres funcionarios más antiguos de las organizaciones electorales latinoamericanas aquí descritas son precisamente integrantes, uno, de la Cámara Nacional Electoral de Argentina; otro, de la Corte Electoral del Uruguay; y un tercero, del Servicio Electoral de Chile. Por su parte, el Director Nacional Electoral del Ministerio del Interior en Argentina lleva ya desempeñándose en ese cargo más de 15 años.

Tendencias de los procesos electorales

En el período que nos ocupa se observa claramente algunas tendencias dentro de los procesos electorales. Éstas señalan en forma significativa hacia dónde deben enfocarse las soluciones u otros aspectos que afecten a los procesos electorales.

Democracia interna partidaria

Entre esas tendencias una de las más importantes es la democratización de los procesos internos de los partidos políticos. Este tema lo viene desarrollando Capel desde hace algunos años a través de seminarios y talleres con los partidos políticos, lo que ha traído beneficios evidentes en el desarrollo institucional de esas colectividades. Tal es el caso, por ejemplo, de los foros realizados en Chile y en Argentina.

Donde más se observa la preocupación por esta mayor democracia interna de los partidos políticos es en el tema de las elecciones primarias para designar candidatos a los diversos cargos dentro de la propia agrupación. En Argentina se ha ido avanzando en este

aspecto y ya se han realizado numerosas elecciones primarias en procesos internos de partidos políticos. En Chile, el asunto está todavía poco desarrollado y sólo recientemente se ha enviado al Congreso un proyecto de ley que permite las elecciones primarias en dichos procesos.

El país que más ha avanzado en el aspecto que estamos comentando es Uruguay. Allí los candidatos a Presidente de la República tienen que proceder de elecciones internas de los partidos políticos. Éstas deben realizarse, por todas las agrupaciones participantes en el proceso, en forma simultánea el último día domingo del mes de junio del año en que se celebren las elecciones nacionales. De esta manera, no puede participar en los comicios un partido político que no se haya presentado en la respectiva elección primaria. Lo más importante de esta norma es la simultaneidad, pues impide con ello que el elector con su voto incida en la elección de un partido al que no pertenece.

La Corte Electoral de Uruguay es el organismo encargado de todos los actos y procedimientos referentes a esas elecciones internas. Asimismo, la Corte Electoral es el contralor de la integración de las convenciones partidarias cuando dichas convenciones elijan a los candidatos, a la Presidencia o Vicepresidencia de la República o a la Intendencia Municipal.

Otro hecho que hay que destacar es que participan en esta elección interna todos los ciudadanos inscritos en el registro electoral, no requiriéndose que el ciudadano esté afiliado al mismo partido, y al momento de votar resuelve en forma secreta en cuál elección va a votar. Debe subrayarse que en estas votaciones primarias el voto no es obligatorio.

Hemos destacado este procedimiento uruguayo ya que por su originalidad merece ser estudiado por otras legislaciones electorales interesadas en incrementar la democracia interna dentro de los partidos políticos.

Financiamiento político

Otra tendencia importante, y que está absorbiendo la labor de los organismos electorales de Chile y Argentina especialmente, es la del financiamiento político. Las legislaciones de dichos países se preocupan así del control de gastos de campaña y su transparencia, como del financiamiento público o privado que reciban los partidos políticos.

En los próximos párrafos pasaremos a hacer un estudio comparativo entre las dos legislaciones respectivas de Chile y Argentina. En el caso uruguayo aún no se ha dictado una ley general sobre esta materia, sino que se promulgan leyes ad hoc para cada campaña electoral, determinando el financiamiento que deben recibir los partidos políticos en cada caso. Sin embargo, recientemente se ha presentado un proyecto de ley cuya discusión tiene como fin legislar, en forma permanente, sobre este tema en la república oriental.

En los casos chileno y argentino, la primera gran diferencia es que la legislación sobre financiamiento público de los partidos políticos en Chile está circunscrita solamente al período de campaña electoral. En Argentina, el financiamiento tiene una doble instancia; sin perjuicio de referirse al periodo de campaña, también concierne al desenvolvimiento institucional del partido. El fondo que se reparte se distribuye en un 20% en forma igualitaria entre todas las agrupaciones reconocidas, y el 80% en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido haya obtenido en la última elección de Diputados.

De lo que recibe cada partido, deberá destinarse por lo menos un 20% a actividades de capacitación, formación de dirigentes e investigación; y, aspecto muy interesante, al menos un 30% del monto asignado a la capacitación deberá dedicarse a la formación de menores de 30 años.

Nada de lo anterior sucede en el caso chileno, a pesar de que los partidos políticos han hecho ver la conveniencia de que se legisle en el sentido de dar financiamiento permanente a estas agrupaciones, y no en forma temporal como es el caso de la campaña electoral.

En cuanto al aporte para las campañas electorales, ambas legislaciones la establecen, pero de una manera diferente. En el caso argentino, dicha contribución se distribuirá entre los partidos y alianzas en un 30% del fondo asignado de manera igualitaria para todas las agrupaciones, y en 70% en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección de Diputados.

En el caso chileno, el aporte fiscal se divide en dos etapas. Al inicio del período de campaña cada partido tendrá derecho a que el Estado pague en su favor una cantidad de dinero equivalente al número de sufragios obtenidos en la última elección de igual naturaleza anteriormente realizada.

Finalizado el proceso electoral, el fisco reembolsará a los candidatos los gastos electorales en que hubieren incurrido durante la campaña, en una cantidad que resulta de multiplicar el número de sufragios obtenidos por una cantidad que determina la ley.

En cuanto a las restricciones que establecen ambas legislaciones hay una gran similitud, en el sentido de que las dos prohíben las contribuciones de empresas del Estado o concesionarios de servicios u obras públicas. Igualmente ambas prohíben donaciones provenientes de personas naturales o jurídicas extranjeras, como asimismo de las personas jurídicas sin fines de lucro. En el caso argentino se establece expresamente esa prohibición para sindicatos.

En lo que ambas difieren es en el asunto de las contribuciones o donaciones anónimas. Así, la ley argentina las prohíbe, y la ley chilena las permite hasta en un 20% del límite establecido del gasto electoral.

En cuanto a los topes de las contribuciones a los partidos políticos, las dos legislaciones los establecen. En el caso argentino, al 1% del total de gastos permitidos si es persona jurídica, y al 2% en el caso de ser persona natural, todo esto dentro de un año calendario. En el caso chileno, los límites se relacionan con el número de inscritos en el registro electoral del respectivo territorio electoral de que se trate y son diferentes tratándose de candidaturas a Presidente de la República, Senadores, Diputados o Alcaldes.

Ambas legislaciones establecen la obligación de presentar un «Informe final de campaña», así llamado en el caso argentino, o de «Rendición de cuentas», en el caso chileno. En materia de publicidad de estas cuentas ambas legislaciones son categóricas; en Argentina, los partidos políticos deben difundir en un diario de circulación nacional el sitio Web donde se encuentran publicados los estados contables. Igual cosa sucede en Chile, en donde el Servicio Electoral propaga a través de Internet el estado de cuentas. Estas dos legislaciones permiten que cualquier ciudadano pueda solicitar copia de los informes presentados por los partidos políticos, lo que constituye un buen ejemplo de transparencia en estos procesos.

Las sanciones tienen un tratamiento distinto en ambos países. Así, en Argentina procede la suspensión automática de aportes fiscales a aquellos partidos que hubieren incumplido con la presentación, en tiempo y forma, del informe final de campaña y del ejercicio anual. Esta suspensión ha sido aplicada en más de mil casos en los últimos años. Asimismo, está contemplada una multa por presentación extemporánea de los informes.

En el caso chileno, los candidatos de partidos políticos que incurran en infracciones a las normas de la ley serán sancionados con multa de acuerdo con una escala que va subiendo en forma gradual. Estas multas han sido aplicadas en más de quinientos casos en las últimas elecciones municipales y parlamentarias.

Ambas legislaciones establecen también la obligación a partidos políticos y candidatos de establecer, en el caso argentino, un responsable económico financiero y un responsable político de campaña que serán solidariamente responsables con el presidente y tesorero del respectivo partido. Este aspecto, en el proceso chileno, responde al nombramiento de un administrador electoral, el que actuará como mandatario respecto de las funciones de control de ingresos y gastos electorales y llevará la contabilidad simplificada de los mismos. Estos administradores serán responsables y recibirán las sanciones respectivas si no dan cumplimiento a las normas que se establecen para sus casos.

Hay aspectos en la legislación chilena que no están contemplados en la argentina, como es el caso de una enumeración taxativa de lo que constituyen gastos electorales, que es importante para su control. A su vez, en la legislación chilena se establece un procedimiento de aportes reservados por parte de privados que tienen una característica muy especial que, brevemente descrita, se realiza en la cuenta única del Servicio Electoral, quien establece un sistema electrónico mediante el cual el donante no es conocido por el partido o candidato, y que ha significado un importante sistema de donaciones, ya aplicado en las dos últimas elecciones realizadas en Chile.

Como conclusión final de lo ya descrito podemos señalar que el tema del financiamiento es una cuestión que sigue estando en primer plano de la labor de los organismos electorales. Así, como todo este tipo de legislaciones, está en permanente estado de evaluación y análisis, ya que a la opinión pública y a los medios de comunicación les interesa fundamentalmente este tema, en el sentido de tener acceso a la información de los partidos y candidatos como a la transparencia de dicha información.

Es indudable que a lo anterior ha contribuido la labor que han desarrollado organismos no gubernamentales tan conocidos y eficientes como Transparencia Internacional, Participa, Poder Ciu-

dadano y otros igualmente destacados que han ejercido el control ciudadano sobre este importante tema.

Uso de nuevas tecnologías

Los organismos electorales del cono sur se han caracterizado por el uso avanzado de nuevas tecnologías, especialmente en el área de acceso a la información. Este punto resulta fundamental en el mundo actual para que los electores estén adecuadamente informados de todos los aspectos del proceso electoral y, asimismo, de la transparencia en las actividades de los partidos políticos.

Los sitios Web han pasado a ser elementos esenciales en la información electoral y prácticamente se han traducido en la publicidad de los padrones electorales, de los resultados históricos de los procesos anteriores y del análisis de diferentes opiniones sobre posibles reformas a los procesos electorales.

No ha ocurrido lo mismo en materia de procesos de votación propiamente tal, pues en los países en análisis los sistemas de votación se han mantenido en su forma histórica y tradicional a lo largo de varias décadas, sistemas que han gozado hasta ahora de la confianza del electorado. Cabe referirse especialmente al asunto del voto electrónico que no ha sido introducido en Uruguay, ni en Chile, ni Argentina, salvo planes pilotos esporádicos en Argentina, y en Chile, el uso bastante masivo de votaciones por Internet en comicios de colegios profesionales y en consultas municipales.

Una experiencia reciente de votación electrónica en Chile fue la realizada por el Consejo Nacional Indígena para elegir representantes de comunidades indígenas ante dicho Consejo. El sistema tuvo la asesoría del Servicio Electoral y resultó emblemático que la votación electrónica se realizara en una elección de esta naturaleza.

La no utilización del voto electrónico en elecciones nacionales puede deberse al ya señalado factor que constituye la confianza que se tiene en los actuales sistemas, por lo cual resulta difícil modificarlo. No obstante, ya hay críticas cada vez más frecuentes al uso de papeletas, las que hacen engorroso el proceso; ejemplo de ello lo vimos en la última elección presidencial de Argentina, donde hubo abundantes opiniones negativas sobre el sistema de votación. Asimismo, los electores jóvenes, en todas las encuestas, dejan ver su preferencia por sistemas electrónicos de votación, lo que implica que el tema seguirá discutiéndose con visos de ser aceptado a corto o mediano plazo.

En cuanto a la emisión de resultados electorales rápidos, gracias a los mecanismos computacionales adecuados se ha logrado una celeridad sorprendente en la emisión de recuentos provisionales. El caso más significativo es el chileno, donde en la segunda vuelta presidencial de 2006 el resultado provisional se pudo conocer una hora después del cierre de la votación.

Elecciones del período

Para Chile, el período 2005-2006 fue muy exitoso en materia electoral, pues se pudieron realizar elecciones presidencial y parlamentarias sin mayores dificultades y con resultados, como se ha dicho, producidos con extraordinaria rapidez. Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que en Chile subsisten problemas de larga data, como es la inscripción electoral voluntaria de los electores, que no se ha podido transformar en inscripción automática debido a la falta de consenso político para modificar el sistema. Lo anterior se ha ido traduciendo en un paulatino descenso de inscripciones electorales nuevas, de jóvenes entre 18 y 29 años, lo que constituye un problema serio en el proceso democrático del país. Lo mismo sucede con la falta de aprobación del proyecto que permite la votación de chilenos en el exterior, situación que se ha prolongado en su tramitación en el Congreso Nacional por más

de 15 años. Sin perjuicio de lo anterior, la participación electoral de la ciudadanía inscrita en los Registros Electorales es alta y está alrededor del 90%.

En Argentina, las elecciones últimas fueron determinadas por la gran mayoría obtenida por la candidatura de gobierno, lo que facilitó el proceso a pesar de las críticas ya reseñadas. Cabe recordar que dicha nación ha tenido procesos electorales en los ámbitos provinciales durante todo un año, con algunas situaciones conflictivas que han sido resueltas por la justicia electoral.

En Uruguay no ha habido elecciones nacionales el último período, por lo que no cabe referirse a esa situación.

Como se ha señalado en el curso de este trabajo, los conflictos más frecuentes que han debido enfrentar los organismos electorales en el período se refieren al tema del financiamiento político, la rendición de cuentas de los partidos políticos y las sanciones que han debido aplicarse ante las infracciones a las legislaciones respectivas. Creemos que ha sido el tema dominante en esta última etapa de los procesos electorales y que, como ya lo anuncia el caso uruguayo, será con toda probabilidad la materia de mayor análisis y debate en las próximas elecciones.

Otros aspectos

Es importante señalar que en materia de participación política de mujeres, en Argentina y Chile se han producido situaciones inéditas, pues en ambos países han sido elegidas personas de ese sexo como Presidentes de la República. A su turno, en el caso chileno, el gabinete presidencial tiene un importante número de ministras, y a mayor abundamiento, se encuentra en el Congreso Nacional un proyecto de ley que determina cuotas para las candidaturas populares, en el sentido de que esas candidaturas deben tener a lo menos un 30% de personas del sexo femenino.

También en el caso chileno es necesario destacar que se encuentra en proceso de formación un partido político de la etnia mapuche y otro de tendencia evangélica. Son señales de una política más inclusiva que se está traduciendo en una mayor participación política de sectores que habían presentado un déficit en este sentido.