

Relatoría / Lecciones aprendidas en la coyuntura electoral 2005-2007 y el rumbo de la democracia electoral en las Américas. Algunas conclusiones

José Thompson, CAPEL
Piero Corvetto, ONPE

En el cierre de este XIII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, es momento de esbozar algunas conclusiones a modo de lecciones aprendidas acerca de las experiencias de dos años de acumulación de procesos electorales. Éste es, pues, un intento de sistematización que hemos preparado para derivar algunos cauces comunes en las notas que hemos venido tomando a lo largo de estos días. Incluso, forzando un poquito el uso de nuestras propias manos y el empleo de la tecnología, hemos tratado de incorporar hasta las notas de la sesión inmediata anterior, con la relatoría de los talleres.

Si quisiéramos ser exhaustivos tendríamos que disponer del mismo tiempo que las intervenciones requirieron, y eso nos obligaría a utilizar hasta tres días más para hacer una devolución que fuera absolutamente fiel a lo que aquí se expresó. Entonces, permítannos ustedes no siempre ser fieles, sino tratar de interpretar tendencias y consolidar puntos de vista. Para ello, hemos dividido en tres grandes dominios la relatoría que ahora vamos a ofrecerles, y esperamos que contribuya también a nuevos debates.

La primera es lo que hemos llamado «Constataciones generales», es decir, aquello que nos han permitido verificar las distintas presentaciones e intervenciones. Una segunda parte aborda las lecciones aprendidas, y una tercera trata sobre retos y prospectiva. Sin embargo, esto no pretende ser una memoria del Curso, sino simplemente identificar ciertas tendencias y algunas tensiones. Quizá, por aquello que se recordaba respecto a que cuando a tantas *elecciones* les quitamos la «e», lo que nos queda son muchas *lecciones*; entonces, no podríamos tampoco derivar la riqueza de todas, ni siquiera de cada una, en tan poco tiempo. Con relación a cada uno de estos grandes bloques, no vamos hacer un desarrollo, simplemente vamos a realizar una mención de cómo apareció en los debates de estos días.

Constataciones generales

Primero. Se corrobora la gran fuerza de la democracia electoral en el continente, no obstante la persistencia de grietas en su dimensión material. La democracia electoral se ha expandido por toda América, a excepción de Cuba, pero no es capaz aún de satisfacer mayoritariamente las necesidades y demandas de la población. Hay una evidente insuficiencia en la devolución que los regímenes políticos deben hacer a sus pueblos. Como quedó indicado, los Estados vienen perdiendo su capacidad institucional para solucionar los reclamos ciudadanos y atender sus necesidades insatisfechas; asimismo, exhiben serios problemas en su capacidad de gestión y gerencia gubernamental, lo cual puede atentar contra la estabilidad democrática y promover el surgimiento de propuestas, no siempre acordes con el espíritu democrático.

Dos. En los países abordados en este curso hay diferencias significativas, incluso en el modelo mismo del gobierno; por ejemplo, Canadá y el Caribe anglófono respecto al resto de América Latina. Sin embargo, ello no impide la existencia de un lenguaje común en los temas de la democracia, pero sí exige precisiones con

respecto a la evaluación de cada una de sus instituciones. Nuestro continente resulta especialmente heterogéneo; ni los sistemas políticos, ni los organismos electorales tienen las mismas funciones, ni están organizados de la misma manera, como lo demostraron presentaciones tales como las de Anthony Maingot, de Jean François Prud'homme y de Juan Ignacio García. Empero, aun comparando estas diferencias, los mismos expositores nos mostraron la existencia de un lenguaje común, que tiene que ver con principios fundamentales del régimen democrático y también con dificultades compartidas en el desarrollo de los sistemas políticos. El entorno es distinto, la agenda es común, los enfoques son diversos pero no incompatibles.

Tres. Hay un valor central de lo alcanzado en la democracia electoral, y existe la necesidad de preservarlo y potenciarlo. Así, en 2005 y 2006 se han conseguido logros fundamentales en diferentes ámbitos de la democracia electoral. Han surgido y se han practicado, como lecciones aprendidas significativas, muy diversos temas. Entre los principales están la aplicación de la cuota de género al régimen electoral y sus similares para población joven y diversidad étnica; la evolución de los tópicos del dinero y la política en la regulación del financiamiento de los partidos políticos y, en particular, en campañas electorales; la fuerza del tema de la democracia interna en las organizaciones políticas y no sólo en la elección de autoridades al interior de los partidos políticos y de candidatos a las postulaciones externas, al igual que nuevos asuntos que tienen que ver con la equidad de la contienda electoral. Los temas sensibles son atractivos para la opinión pública, y con esto retomamos, incluso, uno de los asuntos más utilizados en las presentaciones para los electores: los medios de comunicación; pero ese atractivo no siempre va llevado de la mano con la profundidad, y por lo tanto no siempre hay un análisis consciente de hasta dónde se puede llegar en cada una de dichas materias. En otras palabras, falta sistematizar lo que ahora sabemos a partir de la constatación y no en función de la intuición.

Cuatro. La organización electoral es punto fuerte en el conjunto de la institucionalidad democrática. Así, existe una tendencia firme —prácticamente sin excepciones— hacia la especialización de la materia electoral en esta parte del mundo, por lo que la organización electoral en su conjunto exhibe una buena salud y se coloca en su mejor momento histórico. Desde la primera presentación, este tema quedó establecido; además, fue destacada la especialización de sus funciones, y sobre todo un aspecto que ha ido adquiriendo mucha fuerza en los debates: el papel crucial de la profesionalización de los cuadros técnicos, no sólo como una tendencia mayoritaria, sino como una fortaleza de la democracia electoral, una de esas que se puede y se debe preservar y potenciar. Los organismos electorales han ampliado su ámbito de acción, pues no solamente se presentan como árbitros mínimos en las contiendas, entre opciones políticas, sino que empiezan a entenderse como actores que pueden incidir para promover nuevos procesos o nuevas orientaciones. Por ejemplo, en lo que tiene que ver con la democracia interna de los partidos políticos o en la construcción de ciudadanía, en temas tan distintos como el uso del sistema educativo en general o en lo que tiene que ver con la construcción de cátedras, institutos de investigación e interacción con las universidades.

Cinco. La cultura política no siempre va de la mano con el desarrollo de la democracia formal. Constatamos la persistencia y surgimiento de caudillismos, nepotismos y clientelismos en distintas manifestaciones políticas en la región. Se habla incluso de la visión antropomórfica y la excesiva personalización de la política. Parece una paradoja notable que la institucionalidad electoral haya adquirido tanta fuerza y, sin embargo, la política parezca personificarse cada vez más. Estas contradicciones no son nuevas ni únicas de la región Latinoamericana y del Caribe. Bien se nos recordaba el tema vital de ligar la cultura política con lo que atañe al desarrollo de los sistemas electorales, al igual que establecer también los créditos y débitos que este sistema vaya adquiriendo.

Seis. Hay variaciones en el sistema político —si así puede llamarse— y en el régimen de partidos políticos, las mismas que llegan a ser tan significativas que impiden generalizar; éstas obligan a relativizar los diagnósticos comparados pero, sin embargo, permiten establecer algunas líneas de proyección. Si hay alguna palabra que puede servir para categorizar a nuestro continente es, sin duda, la de ‘heterogeneidad’, la misma que permite comprender que en el ámbito de los sistemas de partidos políticos, cada zona americana —en algunos casos cada país— tiene etapas y procesos distintos en lo relativo al desarrollo de tal aspecto. Es notable cuando uno compara, por ejemplo, yéndonos a los extremos lo que sucede en el Caribe, lo que acontece en México o en Argentina y se da cuenta de que es el mundo de la diversidad, en cuanto al desarrollo del sistema de partidos y la interacción, si cabe, entre ellos. Sin embargo, en ninguna parte del continente se constata una manifiesta fuerza de los partidos políticos en la credibilidad ciudadana, más allá de lo que sea su fortaleza en la institucionalización.

Siete. La valoración de la oferta política sigue siendo negativa. A pesar de que se constata una tendencia de lo que alguno ha llamado la reideologización de los debates políticos, el surgimiento de nuevas ofertas, de «izquierdas obligadas», con una nueva izquierda o una «izquierda del siglo XXI» que ha reintroducido el debate ideológico en la política en la mayor parte de la región, no siempre estos debates están profundizados, en lo que tiene que ver con propuestas específicas. En algún momento, hasta se menciona que en el Caribe las ofertas políticas empiezan a asimilarse a grupos étnicos o posturas religiosas, lo cual no necesariamente es una tendencia positiva. No obstante, comienza a percibirse en la agenda pública la renovación de debates acerca de lo político, lo ideológico y las tareas pendientes. Quizá lo bueno de esta tendencia es que reintroduce el elemento ideológico en las posibilidades de interacción entre electorado y clase política.

Ocho. Hay modificaciones considerables en el papel que cada actor desempeña. No es el tiempo de antes, donde el árbitro elec-

toral era simplemente tal y los partidos políticos dominaban la escena. Hay un creciente rol de la sociedad civil y de los medios de comunicación. Mucha de la labor de intermediación política pasa ahora por demandas de grupos, los cuales a menudo repercuten con mayor fuerza en los medios de comunicación que en los canales tradicionales de los partidos políticos. Ello va de la mano con el surgimiento y la persistencia del fenómeno de los *outsiders* en la política. Hay un nuevo rol por parte de la sociedad civil y, sin embargo, no existe una clara comprensión de cada uno de los actores respecto del rol de los demás.

Nueve. Hay en marcha procesos de reforma en buena parte de la región. Algunos de ellos buscan corregir distorsiones en el régimen o el sistema electoral, claramente constatadas. Pero hay otros campos en los que casi puede hablarse de reforma permanente, prueba y error. Este es el caso del control del financiamiento político, y tomamos claramente dicha idea de la reforma permanente sugerido por Delia Ferreira, planteada en su exposición acerca de las insuficiencias a las que puede llegar el régimen del control de financiamiento político.

Diez. La participación ciudadana sigue siendo elemento central en la vida democrática, pero la variedad de sus manifestaciones —desde la participación en la vida de los partidos políticos, el trabajo en la jornada comicial, su posible papel en la lucha por la transparencia, e incluso el mero hecho de participar o no participar electoralmente hablando— es un tema que surgió con fuerza en los debates y no siempre con la misma visión. Así, la abstención es vista de la misma manera por todos, constituye más bien un reto que nos obliga a reflexionar acerca de qué función e importancia relativa tiene la participación ciudadana en la consolidación de la democracia en esta parte del mundo.

Once. Hubo coincidencia en señalar que la persistencia de la exclusión, la inequidad en los ingresos, el incremento en la brecha que separa a los que más tienen de los que no tienen nada, se con-

vierte no sólo en un problema de legitimidad de los regímenes políticos, sino también que alimenta acciones que pueden llamarse antipolíticas, radicales o antisistemas. El mayor déficit acumulado de la democracia en las Américas pasa por este terreno.

Doce. La aplicación de instituciones secundarias en materia electoral ocupa lugar central en los debates acerca de la democracia actual y futura. Mecanismos tales como el voto preferencial o la aplicación de cuotas se han convertido en elementos polémicos en el debate político académico, en especial por sus «efectos secundarios», como bien lo ilustran las experiencias en la aplicación de este tipo de voto. Ello implica que tenemos que trabajar más en la sistematización de prácticas y en lo que ha arrojado la experiencia, así como en aquello que podamos efectivamente demostrar; es necesario, también, vincular la utilización de estos mecanismos con particularidades culturales políticas o jurídicas de los sistemas, las cuales pueden incidir en lo que tal vez funcione bien en un sistema, pero funcione muy mal en otro. Mas, claro está, que hay una polémica abierta en esta materia, y estamos lejos de hallar consenso al respecto.

Lecciones aprendidas

La **primera lección** aprendida es algo que surge fuertemente de los consensos: no existe un modelo perfecto ni para los sistemas electorales, ni en sistemas de partidos, ni en esquemas de supervisión y control de fondos partidarios. Cada país debe crear sus propios modelos, de acuerdo con sus necesidades y según sus propios procesos históricos y políticos.

La **segunda lección** aprendida es que la función electoral tiene un papel clave en nuestras sociedades, aun en épocas de absoluto descreimiento en los regímenes políticos.

La **tercera lección** aprendida se refiere a que el conocimiento, las destrezas y capacidades adquiridas en la organización de los comi-

cios y en la resolución de conflictos electorales constituyen un acervo de la mayor importancia, base para un intercambio enriquecedor.

La **cuarta lección** aprendida nos dice que la modernización y puesta al día de los regímenes electorales encuentra en la tecnología un gran aliado, pero sus fines y decisiones son y deben ser siempre políticos.

La **quinta lección** concluye que la falta de credibilidad de los partidos políticos obliga a pensar no en su eliminación, sino en su fortalecimiento. Los partidos son lo que tenemos, con sus fortalezas y debilidades, diferentes en la mayoría de los casos del ideal de lo que podemos tener, sobre lo que debe ser un partido político. Sin embargo, no podemos sólo detenernos a analizar cómo no funcionan del modo que anhelaríamos. Los partidos que tenemos hoy son el sostén de nuestros sistemas políticos y en la medida que se consoliden se fortalecerán también nuestros sistemas políticos.

La **sexta lección** refiere que la ocurrencia de márgenes estrechos en los procesos electorales impone presiones políticas y genera estados de crispación. Pero la experiencia acumulada parece indicar la importancia decisiva de apearse a los mecanismos de transmisión legalmente establecidos e innovar por vía de la transparencia —con uso, si es factible, de los medios de comunicación—, a fin de superar posibles ánimos de desconfianza, mas sin abandonar los esquemas impuestos legalmente. Si se hace una transmisión preliminar, es necesario indicar que su carácter es solamente informativo y no generar la imagen de una «sustitución» de resultados electorales. Lo sucedido el año 2006 en México revela, también, el papel fundamental que la comunicación tiene en la consolidación de la confianza ciudadana en momentos de incertidumbre causada por resultados electorales estrechos.

La **séptima lección** aprendida trata sobre la aplicación de políticas de fortalecimiento institucional en los partidos políticos —llámese democracia interna, revalorización de los afiliados, transpa-

rencia en el manejo de fondos partidarios— y respeto a las distintas cuotas, ya sea de género, de discapacitados, de jóvenes y étnicas. Ello mejora la imagen que la ciudadanía tiene de los partidos políticos y de la política en general, además de servir para promover la captación de nuevos afiliados, pero todavía no es un «gran tema electoral», es decir, no define quién gana o pierde elecciones.

La **última lección** aprendida tiene que ver con el uso político de temas raciales, étnicos y regionales, de la separación más que la unión. Dicho asunto está cobrando gran relevancia en el continente y se está convirtiendo en el argumento principal para el surgimiento de organizaciones con posiciones radicales, aunque todavía este fenómeno se presenta de manera aislada.

Algunos retos

Uno. Lo primero y más importante es mantener y profundizar la legitimidad e independencia de los organismos electorales. Es una de las grandes riquezas que tenemos, hay que conservarla, preservarla y trabajarla.

Dos. Definir las competencias de los organismos electorales, tratando de que no se presenten conflictos de función que disminuyan su capacidad de incidencia en el manejo de la política y de los procesos electorales. Ello debe promover, a la vez, la especialización y la permanencia o carácter permanente, sobre todo en los cuadros técnicos.

Tres. Perfeccionar y modernizar el régimen general electoral y sus mecanismos de acción, teniendo en cuenta, fundamentalmente, sus fines y asomándonos al potencial que ofrece la tecnología. Los procesos electorales —los regímenes electorales—, no resuelven ni se les puede exigir todo, ni siquiera en el ámbito político. Ello es especialmente cierto en cuanto a las discusiones acerca de la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio. Es el terreno de

la primera donde se mueven y deben moverse los sistemas electorales, el segundo queda para la acción de gobierno y oposición.

Cuatro. Resta todavía por promover la aplicación de sistemas electorales incluyentes, que mejoren la intervención de mujeres, discapacitados y grupos étnicos, como debe hacerse en una sociedad que quiera en la representatividad encontrar un espejo de su diversidad. Sin embargo, es preciso estudiar cómo aplicar diferentes mecanismos a fin de no caer en un «cuotismo» excesivo, que haga impracticable la aplicación de estos mecanismos o desnaturalice la representatividad misma.

Cinco. Canalizar los mayores esfuerzos de los organismos electorales, sociedad civil, régimen nacional y de los propios políticos hacia el fortalecimiento de los partidos políticos es un tema de todos, no sólo de los partidos mismos.

Seis. Es prioritario promover los mecanismos de educación como un medio para revalorizar la política. La democracia requiere ciudadanos informados y participativos. Pero también que tengan plena conciencia de cuáles son los roles que se puede esperar de cada uno —de las personas y de los partidos—, en la política, y no juzgarlos por lo que no pueden hacer y tal vez sí por lo que no deben hacer.

Siete. Mejorar la calidad de la comunicación —tema central en nuestros días—, tanto desde los partidos políticos como al interior de ellos; asimismo, entre los actores políticos, particularmente por medio de la sociedad civil, con apoyo en los medios de comunicación, hacia la ciudadanía en su conjunto. En realidad, solamente la comunicación y la claridad en el mensaje pueden eliminar algunas de las incomprensiones que se dan en nuestras sociedades políticas acerca de los roles de cada actor, en el proceso electoral y político.

Ocho. Buscar la eficacia en lo político y tratar de mejorar la capacidad de gestión, de decisión, tanto en el gobierno, como en

la oposición. Tener, como lo propusieron algunos de los presentadores acá, una clase política más capaz de dirigir y más capaz de controlar. Ello implica el reto de formar capacidades institucionales políticas.

Nueve. Analizar cada desarrollo actual o potencial que podamos hacer en nuestros sistemas electorales o en los sistemas políticos, con base en los fines que debe seguir. No obstante, se debe recordar que hay un delicado equilibrio que guardar entre representatividad, gobernabilidad y participación, teniendo en cuenta que lo que se debe alcanzar es la certeza y legitimidad de los procesos electorales, promoviendo a la par una cultura de corresponsabilidad en donde nadie sea simplemente el juez de las acciones de los demás.

Diez. La exigencia de la democratización y la transparencia plantean nuevos desafíos a la organización electoral y a los partidos políticos, ciertamente, pero también a la sociedad civil, a los analistas y a los medios. Éste es un terreno insoslayable en donde cada nuevo paso debe ser analizado y sopesado con cuidado, antes y después de su puesta en práctica. El intercambio de experiencias es aquí más vital que nunca.

En suma, un camino hacia el futuro marcado por el gran reto de preservar lo bueno, que es mucho; repensar lo malo y por qué es malo —y es bastante lo malo—, y modificar únicamente lo que sea factible, realista y necesario. La experiencia de estos dos años recuerda que la factibilidad técnica y política de cualquier cambio y modificación es factor absolutamente esencial para su éxito.

Buenas cosas ha dado y sigue dando la democracia electoral en las Américas; amplios y diversos son los retos que confronta, importante la base de la experiencia acumulada. Hoy por hoy, una razón para ser cautamente optimista y abrazar con entusiasmo los desafíos a futuro.

Lima, diciembre de 2007