

# La observación electoral desde la academia

*Gabriel Medrano\**

## Introducción

Agradezco al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a su programa especializado, el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), y al Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, por la invitación que me hicieron para participar en este panel, junto a tan estimados colegas y amigos, expertos en la materia electoral, y poder compartir con tan apreciados integrantes de los organismos electorales de UNIORE, y de instituciones internacionales especializadas en la materia, que constituyen la gran familia electoral de las Américas, a la que tuve el honor de pertenecer por muchos años y tengo el privilegio de seguir frecuentando de una u otra manera.

## I. Alcances actuales de la participación de los sectores académicos en la observación nacional de elecciones

Un verdadero humanista, de talla continental, el Dr. Carlos Martínez Durán, rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en el prólogo de un libro que sobre la “Universidad Latinoamericana” se editó en el lejano 1949, luego del Primer Congreso de la Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) celebrado en Guatemala, afirmaba que:

“Las universidades de la América Latina no deben ni pueden normarse siguiendo exactamente los ejemplos de Europa y Norteamérica, pues circunstancias ambientales peculiares les imponen modalidades propias, y además de cumplir con los tres fines reconocidos universalmente, profesionalismo, investigación y cultura, deben imperativamente orientar espiritualmente a sus pueblos, afirmando

---

\* Gabriel Medrano, ex Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala. Exposición realizada en la IX Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), organizada por el IIDH/CAPEL y el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador. San Salvador, 3 de septiembre de 2008.

---

*Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina*

---

las nacionalidades y la nacionalidad americana, contribuyendo en la forma más alta y serena al planteamiento de la realidad americana, para lograr la transformación económica, social y cultural de la parte más joven y prometedora del mundo actual”.

¿Por qué traer a cuenta esa cita? Varias razones:

- 1ª.) La primera, recordar y valorar en todas sus dimensiones la importancia que ha tenido, tiene y debe seguir teniendo, con nuevos brillos, la integración del continente. En materia electoral el intercambio de conocimientos y experiencias ha sido fecundo, ya que con las mismas raíces y similares problemas, la búsqueda de las soluciones resulta si no más sencilla, sí menos compleja de abordar, derivado de la riqueza que proporciona el reconocer errores, compartir hallazgos y plantear retos técnicos y científicos.
- 2ª.) Las universidades y otros centros de estudio e investigación social de la región tienen, por misión esencial, elevar el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los pueblos; el área electoral, tan descuidada hace menos de 50 años, es hoy de gran importancia para superar los problemas de nuestro subdesarrollo, empezando por aceptar que nos hace falta mucho por indagar, hallar, explicar y pronosticar de la conducta electoral de los electores latinoamericanos; y
- 3ª.) La academia tiene el deber ineludible de enseñar, propagar y aumentar los conocimientos humanos, así como proponer soluciones a la problemática de los diferentes países.

En materia electoral, las instituciones de enseñanza superior deben contemplar en sus planes de estudio la enseñanza de principios y normas vinculados con la democracia; insistir en que ésta es la mejor fórmula que conduce al crecimiento de las sociedades; pero sobre todo encontrar, a partir de nuestras propias realidades, aquellos factores que dificultan, entorpecen y frenan el camino que conduzca a la perfección electoral, es decir a la realización de elecciones en que toda la comunidad política pueda ejercer el derecho de votar. Esto implica que tanto los ciudadanos de la “capital” como los de las áreas rurales se encuentren inscritos y documentados, ya que sin ello

es prácticamente imposible el ejercicio de los derechos políticos; que no existan restricciones a la presentación de ofertas políticas, ya que mediante normas mal construidas se incrementan las posibilidades de interpretaciones antojadizas y caprichosas, por señalar lo menos, que se traducen en restricciones a la participación de manera injusta e ilegal; que la lucha por alcanzar el poder sea libre, transparente, equitativa y competitiva, con financiamiento a las organizaciones políticas y bajo reglas de juego claras, entendibles y aplicadas por operadores imparciales, previamente entrenados y capacitados, así como dotados del instrumental tecnológico necesario para cumplir eficazmente con su delicada función; y por último, hacer conciencia en que la única forma de acceso al poder público es mediante elecciones realizadas bajo condiciones que hagan real el ideal de tener gobernantes honrados, capaces y visionarios de una sociedad en la cual la solidaridad y la fraternidad sean posibles en un futuro cercano.

## **II. Observación nacional electoral: de un fascinante objeto de estudio a un espacio de intervención de la academia. Dilemas involucrados en este desafío**

La observación electoral, en su sentido más estricto, se limita a la observación final del proceso electoral. Se enfatiza en la etapa de votación propiamente dicha, de tal forma que tanto los observadores domésticos como foráneos empiezan su función unos días antes del denominado “Día D”, y aunque es cierto que en los últimos años algunas misiones se instalan pocos días después de la convocatoria oficial, también lo es que la mayor atención se enfoca en la jornada electoral. Sin embargo, hay excepciones a ello, existiendo incluso centros de estudios permanentes sobre temas electorales, pero son escasos, lo que es paradójico, pues el tema electoral constituye toda una veta de exploración.

¿Qué aspectos electorales pueden ser abordados por la academia? La respuesta es simple. Sencillamente todos, ya que al fin y al cabo la democracia y su práctica son procesos dinámicos, por consiguiente lo que es cierto ahora puede ser que mañana no lo sea, lo que da lugar a un nuevo planteamiento y reto intelectual para buscar solución

---

*Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina*

---

al problema, sabiendo de antemano que los nuevos planteamientos traerán consigo nuevos desafíos y problemas, que lleven al estudio e investigación para continuar en el hallazgo de políticas, métodos, técnicas y demás, en busca de la excelencia<sup>1</sup>.

La disyuntiva está en hasta dónde queremos esconder y negar nuestras deficiencias, contradicciones y pobreza. El avance que en materia electoral ha registrado la región en los últimos años es impresionante, es una realidad que no se puede negar, como tampoco que tenemos muchos problemas pendientes de resolver para llegar al perfeccionamiento del sistema.

El dilema para la academia es definir si nos contentamos con aceptar como buenos y eficientes los procesos electorales sólo porque éstos se desarrollan periódicamente, bajo condiciones en las que el ejercicio de la libertad, en algunos casos, es precario, con organizaciones con deficientes desempeños de intermediación con la sociedad y conduciendo a líderes con poca o nula capacidad de transformación social; o por lo contrario, ponemos la ciencia y la técnica al servicio del hombre, indagando, buscando, explorando, informando y publicando a la sociedad las razones, motivos, circunstancias y factores que están atrás del ejercicio del poder, en el que las elecciones son un aspecto de primer orden, ya que conforme los principios contenidos en los instrumentos internacionales de aplicación universal y los propios textos constitucionales, es bajo ellas que se llega al ejercicio del gobierno por medio del cual el Estado cumple con sus funciones básicas. Lamentablemente lo primero parece ser lo prevaleciente.

---

1 Los aspectos electorales más importantes, que son del interés de la academia, podríamos sintetizarlos en los siguientes temas: conocimiento y aplicación de la legislación electoral; actividad de las autoridades electorales; procesos de inscripción de ciudadanos y elaboración de padrones; delimitación de distritos electorales; procesos de formación, inscripción, funcionamiento y fiscalización de las organizaciones políticas; planificación y organización de la logística electoral; desarrollo del proceso electoral; comportamiento de los medios de comunicación social; percepciones y conducta del conglomerado social durante los procesos electorales; contenidos de las campañas electorales de educación cívica; costos del quehacer político, tanto para la organización del proceso como para el financiamiento de los partidos. Impacto de esto en la economía nacional; justicia electoral, y derecho comparado.

La academia tiene la responsabilidad de revelar, en forma científica, las motivaciones y demás factores que afectan el comportamiento electoral de los ciudadanos y plantear nuevos modelos que sumen a ir alcanzando la plenitud de vida democrática.

### **III. ¿Qué lecciones se han aprendido desde el sector académico?**

En términos generales, se puede afirmar que la observación electoral, tanto nacional como internacional, fortalece la cultura cívica en nuestros pueblos, estimula la participación en los procesos electorales, desestima o inhibe el fraude y la corrupción electoral, y aumenta la confianza de los electores y de la comunidad internacional en las elecciones como elemento básico y esencial de la democracia.

En los últimos procesos que se vienen celebrando en diferentes países, la observación doméstica ha sido una nueva fuente de participación y de trabajo, principalmente para grupos de jóvenes, que con el entusiasmo propio de la edad han llevado dinamismo e ideas frescas a esta actividad, cuyo ejercicio requiere de energía, conocimiento, destrezas y, en no pocos casos, pone a prueba el coraje y el carácter. Su ejercicio incorpora elementos que abonan a la tolerancia, apertura y la necesaria transparencia.

Los informes de las diferentes misiones de observación electoral, que constituyen los documentos más importantes de estas organizaciones, ofrecen un panorama del desarrollo del proceso electoral y en ellos usualmente se hace una caracterización del evento, problemas encontrados, conclusiones y recomendaciones puntuales. En ellos se encuentra también un listado de las quejas y denuncias presentadas en las diversas fases del proceso. En tales informes se exhorta a las autoridades correspondientes a investigar, a tomar medidas, pero en muchos casos en la etapa postelectoral, por lo que no se da seguimiento y los procesos ya no se sustancian, y aquellos informes resultan engavetados. Ese espacio lo debe llenar la academia.

---

*Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina*

---

Esos trabajos, sin lugar a dudas, han abierto de mejor forma las puertas para la investigación científica. Así, ha venido creciendo la producción de tesis de grado o trabajos de graduación de licenciatura con temas vinculados a lo electoral, se hacen investigaciones puntuales cuyos resultados se ofrecen públicamente, pero aún no se satisfacen totalmente las necesidades en este aspecto.

La observación electoral ha discurrido con resistencias. Los organismos electorales aún no terminan de aceptarla plenamente, así el acceso a la información, que debería ser de fácil consulta, no siempre se proporciona con la celeridad y en el momento oportuno; alguna no llega a conocerse jamás, invocándose para ello varias explicaciones, la más común, la seguridad. Sin embargo, existe ya una población que demanda con fuerza datos y cifras.

En cuanto a funcionarios y empleados públicos, tanto de gobierno como municipales, la resistencia es a veces mayor, ya que es precisamente en entidades públicas con fondos y bienes estatales que, en algunos casos, se favorecen o perjudican a ciertos candidatos u organizaciones.

En lo que concierne a las organizaciones políticas, aún existen políticos que estiman la observación como una intromisión, tachándola y escudándose en el que no importa lo que haga ésta, pues al fin y al cabo, dicen, la ciudadanía tiene la última palabra, olvidando que, independiente de ello, la ciudadanía goza del derecho de “saber” acerca de esas organizaciones y de sus procesos, en cuanto a maneras de practicar la democracia, dado que ésta es principalmente la que se fortalece o debilita de una sana y comprometida observación electoral, que a veces, como consecuencia de improvisación e ignorancia de los ámbitos de competencia, penetra en áreas que no le corresponden, provocando conflictos.

Así como los procesos electorales deben realizarse de acuerdo a ciertas normas y estándares internacionales de legitimidad y transparencia, también la observación electoral debe ajustarse a medidas y procedimientos que garanticen su debido y correcto

ejercicio. La experiencia aconseja que esta actividad deba estar a cargo de operadores debidamente entrenados<sup>2</sup>.

- 
- 2 En mi país, la Universidad de San Carlos de Guatemala, institución estatal autónoma, ha realizado varios ejercicios de observación electoral. A nivel de Rectoría, junto al Procurador de los Derechos Humanos y al Arzobispado Metropolitano, han convocado a la población guatemalteca para observar las elecciones generales. De esta cuenta cerca de 9,000 personas prestaron juramento con el objeto de promover y proteger los derechos cívicos y políticos de los ciudadanos guatemaltecos en las últimas elecciones celebradas. A nivel de facultades y escuelas facultativas, así como de centros superiores regionales se integraron grupos de observación, con lo que se hizo presencia de estudiantes universitarios, en todo el territorio nacional. También los colegios profesionales han participado en el quehacer de la observación electoral nacional.

También en Guatemala, el colectivo denominado Mirador Electoral, iniciativa de carácter no partidista, interesada en fortalecer la democracia, ha venido realizando observación electoral de una forma más estructurada. En las elecciones generales de 2007, se conformó por instituciones no gubernamentales, de vocación académica, de reconocido prestigio en el medio, entre otras, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP).

Cada una de esas entidades abordó, con metodologías propias, la observación del proceso, en diferentes aspectos. De esa cuenta se hizo análisis de la legislación y la forma en que se aplica; luego del desempeño de los partidos políticos; cobertura de los medios de comunicación social, violencia política, participación ciudadana y de la gestión del evento, dando seguimiento a las tareas de planificación, organización y ejecución que tienen a su cargo las autoridades electorales, mediante estudios serios.

En las elecciones del 2003, la Procuraduría de los Derechos Humanos en coordinación con el Instituto de Gerencia Política de la Universidad Rafael Landívar realizaron un esfuerzo por identificar los departamentos y municipios donde se podrían generar los mayores niveles de conflictividad electoral. Este esfuerzo permitió hacer un mapeo sobre este tema. En 2007 también jóvenes estudiantes de la Universidad Francisco Marroquín integraron un grupo de observación electoral.

No obstante que en Guatemala las universidades han venido acumulando experiencias respecto a la observación electoral, quizás el mayor esfuerzo académico que se ha registrado en materia electoral ha sido un estudio de participación y abstención electoral que, impulsado por el propio TSE de Guatemala, en 1996, a raíz de las recomendaciones de la observación electoral de las elecciones generales celebradas en 1995, que tuvieron poca participación ciudadana, permitió con la asistencia internacional conjuntar e involucrar a la Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Centro de Investigaciones Económicas Nacional (CIEN) y otras entidades, para una investigación que se titula *¿Por qué no votan los guatemaltecos?* que aún a la fecha sigue siendo un referente para interpretar el comportamiento electoral en mi país.

Las universidades deben tener por misión ética ayudar a precipitar la transformación de las sociedades latinoamericanas hacia formas más justas de convivencia, donde todos alcancemos y gocemos mejores niveles de vida. La academia en el área electoral no debe satisfacerse con tan sólo verificar el cumplimiento de las garantías constitucionales. Su visión debe ser mucho más amplia y en alianza, en primer término, con los órganos electorales, identificar los puntos que afectan la participación electoral, para luego con los demás sectores de la sociedad impulsar los cambios que lleven al fortalecimiento de la democracia como forma de vida.

#### **IV. Referencia a indicadores relacionados con la observación nacional de elecciones, desde la perspectiva de los académicos, para la construcción de una nueva cultura política (nuevos paradigmas) en América Latina**

La literatura sobre la democracia básicamente argumenta que ésta:

- 1º. Supone una idea del ser humano como criatura superior en el universo, con derechos propios derivados de su condición de tal. Todos tenemos los mismos derechos.
- 2º. Es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado, tanto en lo vinculado con la producción de leyes como en la prestación de servicios. Aspira a proteger y lograr la armonía de todos sus habitantes, sin distingos de ninguna naturaleza.
- 3º. Implica una ciudadanía total, no tan sólo la política. La sociedad debe desenvolverse dentro de un marco en que los derechos civiles, políticos y sociales se encuentren plenamente garantizados.
- 4º. Cada pueblo tiene y presenta sus propias características y en función de ellas es que debe comprenderse y estudiarse; y
- 5º. Exige la celebración de elecciones periódicas, libres, competitivas, transparentes y justas.



Estimo que el esfuerzo de la academia debe apuntar a recabar información sobre los diferentes aspectos temáticos relacionados con el régimen electoral, es decir, más trabajos de tipo empírico con suficiente sustento numérico. Ello puede ser a partir de una observación electoral seria, planificada, independiente, con objetivos definidos y sujeta a las reglas que se establezcan por parte de la autoridad electoral.

Para empezar está el tema de la documentación. No es secreto que el sistema de registro civil no logra en todos los países tener una cobertura que le permita asentar en tiempo y con la certeza legal suficiente todos los datos relativos al nacimiento de las personas. Esta deficiencia tiene mayor impacto en la población rural, se prolonga hasta la mayoría de edad y no obstante que los textos legales reconocen que se es ciudadano al tener determinada edad, si no se presenta la documentación correspondiente ese precepto queda en el plano ideal.

Luego, está el padrón electoral. No obstante los importantes esfuerzos que se han realizado con respecto a su perfeccionamiento, en algunos países aún no se tienen datos exhaustivos y precisos. Los censos y los padrones todavía presentan ciertas incongruencias, que si bien se explican en función de la movilidad de la población, hoy por hoy existe la tecnología que permita hacer los cruces de información pertinentes.

El tema de la composición, requisitos, atribuciones y grados de desempeño de las autoridades electorales es otro aspecto de primer orden. Resoluciones proferidas, calidad de éstas e impacto y efectos en el sistema son importantes de estudiar. En la ley se reconocen una serie de funciones, pero no se sabe con evidencia empírica cómo se realizan y los efectos que tienen.

Datos sobre tamaños de las asambleas, congresos o cámaras legislativas, composición de los órganos representativos, tránsfugas, comparación entre los idearios e ideologías de los partidos políticos con las propuestas y comportamientos al interior del Senado o Congresos son otros aspectos interesantes de abordar y que, manejados sistemáticamente, en profundidad, debatidos al interior de las instituciones de educación superior y difundidos entre la juventud,

pueden llevar a una nueva cultura política, ya que sustentado en datos pierde lugar el discurso demagógico e histriónico con que se sustituye la capacidad de oferta sincera y viable.

Por supuesto que hay otros temas importantes que hoy por hoy deben ser objeto de observación de la academia. Para cada uno de esos temas podrían proponerse una serie de indicadores. Lo trascendente es actuar con profesionalismo a efecto de investigar, sin temores ni cortapisas, por qué nuestro continente aún no alcanza a tener una democracia de mejor calidad.

La observación electoral del sector académico –que debiera trascender también a la observación de decisiones políticas- debe ser integral, permanente, como permanente debe ser la investigación, el estudio, el análisis de lo observado. Todo ello para proponer, anunciar, y recomendar lo que conduzca a que los procesos electorales vayan siempre perfeccionándose, dada su imprescindible relevancia para el sistema democrático, tan bien resumida por José Ortega y Gasset, en su obra *La Rebelión de las Masas*<sup>3</sup>, en las frases tan repetidas y conocidas:

“La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral, todo lo demás es secundario. (...) sin el apoyo de auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire”.

## **Bibliografía**

Ortega y Gasset, José. *La Rebelión de las Masas*, Segunda parte, capítulo VII, Madrid, 1958.

---

3 Ortega y Gasset, José. *La Rebelión de las Masas*, Segunda parte, capítulo VII, Madrid, 1958.