1ª Jornada de Estudios Electorales:

Hacia una democracia electoral moderna y transparente

FUSADES
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

DEP
Estudios Políticos

Agosto de 2015

1ª Jornada de Estudios Electorales:

Hacia una democracia electoral moderna y transparente

Jornada de Estudios Electorales

FUSADES
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social

DEP
Estudios Políticos

Agosto de 2015

INDICE

Prólogo 5

Biografías expertos internacionales 7

Ponencias internacionales

i. El financiamiento político, la equidad y la transparencia en los procesos electorales 9

ii. La automatización de los procesos electorales: Una mirada comparada en América Latina 14

iii. Circunscripciones electorales en un sistema de listas abiertas 31

iv. Elecciones con integridad: La necesidad de justicia electoral imparcial y oportuna 38

1er Panel "La reforma electoral integral" 46

2° Panel "Revisión del proceso electoral del 1° de marzo de 2015" 60

Prólogo

1ª Jornada de Estudios Electorales: Hacia una democracia electoral moderna y transparente

La celebración de la 1ª Jornada de Estudios Electorales organizada por el Departamento de Estudios Políticos de FUSADES contó con el respaldo de la Fundación Hanns Seidel, IDEA Internacional, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD). A nivel nacional participaron la Iniciativa Social para la Democracia y el movimiento ciudadano Aliados por la Democracia.

Las ponencias estuvieron a cargo de distinguidos especialistas internacionales en materia electoral que contribuyeron a debatir sobre temas estratégicos cuya regulación debería aprobarse antes de las próximas elecciones de 2018. Las conferencias abordaron la fiscalización del financiamiento político, la modernización de la justicia electoral, la posible automatización de algunas de las etapas del proceso electoral en El Salvador y la necesidad de revisar el tamaño de las circunscripciones electorales dado el sistema de listas abiertas que se aplica en las elecciones legislativas.

Desde su constitución en 2009, el Departamento de Estudios Políticos ha incluido como uno de los temas prioritarios de su agenda de trabajo el de la reforma política y electoral. Ya son más de cincuenta publicaciones especializadas sobre temáticas como el voto residencial, el financiamiento político, los distritos electorales, el voto preferente, el voto cruzado, las candidaturas no partidarias, la democracia interna en los partidos políticos, los concejos municipales plurales, la justicia electoral, el papel y la conformación del Tribunal Supremo Electoral, entre otras.

FUSADES promueve el debate de las ideas y particularmente el Departamento de Estudios Políticos se propuso elevar el nivel de la discusión política en el país. Eventos como la 1ª Jornada de Estudios Electorales permitirán a los tomadores de decisión conocer qué está sucediendo en el mundo electoral y cómo se han enfrentado en América Latina las demandas cada vez más exigentes de una ciudadanía activa que reclama una democracia funcional.

En la jormada también se evaluó el proceso electoral del pasado 1º de marzo. La revisión estuvo a cargo de un panel de expertos locales con la presencia del presidente del Tribunal Supremo Electoral, el Dr. Julio Olivo. También participaron el Dr. Álvaro Artiga, director del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), el Licenciado Ramón Villalta, Director Ejecutivo de la Iniciativa Social para la Democracia (ISD) y el Dr. Luis Mario Rodríguez R., Director del Departamento de Estudios Políticos de FUSADES. Especial agradecimiento merece el titular de la autoridad electoral, porque su asistencia es una muestra del interés del Organismo Colegiado por debatir la calidad del proceso electoral con miras a reformar todos aquellos elementos que presentaron fallas en los comicios recién pasados.

La celebración de la 1ª Jornada de Estudios Electorales se realiza a tres años de las próximas elecciones que tendrán lugar en marzo de 2018 para designar a los nuevos diputados y alcaldes de todo el país, un año antes de los comicios presidenciales de 2019. Hacer este tipo de análisis y reflexiones con suficiente anticipación permitirá a los salvadoreños debatir a profundidad un nuevo bloque de reformas que deberían surgir del consenso de los distintos Grupos Parlamentarios en la Asamblea Legislativa.

Las reglas de toda competencia electoral determinan las condiciones de transparencia y equidad que regulan la disputa por el poder político. Debe reconocerse que El Salvador ha avanzado mucho en esta materia desde la firma del Acuerdo de Paz. Sin embargo aún se encuentra inconclusa la reforma que permitirá la plena implementación del sistema de listas abiertas, así como el cumplimiento de las sentencias de la Sala de lo Constitucional en materia de financiamiento político y de democracia interna de los partidos, dos aspectos que indudablemente contribuirán a transformar a las fuerzas políticas en partidos más transparentes y democráticos.

Con la publicación de esta memoria y de próximas investigaciones, y con la realización de otros eventos en materia electoral, FUSADES pretende contribuir al debate informado que conduzca al país a la revisión integral del sistema electoral.

Antiguo Cuscatlán, agosto de 2015

Expertos internacionales

María Marván Laborde

Licenciada en sociología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Completó sus estudios de maestría en la The New School for Social Research en Nueva York y obtuvo su doctorado por la misma institución. Fue electa el 15 de diciembre de 2011 consejera del Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE), el cual presidió temporalmente, tras haber sido comisionada presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos desde 2002. Es Presidenta de Transparencia Internacional México y Coordinadora del Área de Derecho Electoral del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Raúl Ávila

Es Doctor en Derecho por la UNAM y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin. Profesor y tutor de maestría y doctorado durante los últimos 25 años en materias de Derecho Público. Desde 2008 es Consultor Externo de IDEA Internacional en México. A partir de febrero de 2013 es Coordinador del Programa de Cooperación Académica y Asistencia Técnica de IDEA Internacional y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para México y Centroamérica.

Hugo Concha Cantú

Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestría de relaciones internacionales en The Johns Hopkins University. Candidato a doctor (PhC.) en Ciencia Política en University of Washington. Actualmente es Investigador titular "A" de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. También fue Director Ejecutivo de Educación Cívica del IFE y Coordinador de Asesores del Procurador General de la Republica.

Guillermo Reyes González

Abogado de la Universidad del Rosario de Bogotá, con Especializaciones en Derecho Administrativo y Constitucional de la misma Universidad y Doctor en Derecho, Persona y Sociedad de la Universidad Complutense de Madrid con tesis laureada Cum Lauden en Democracia Digital. Ha ocupado en su vida profesional diferentes cargos públicos, entre ellos Magistrado y Presidente del Consejo Nacional Electoral (CNE) Colombiano y Fundador y Presidente del Consejo Electoral Andino.

Ponencias internacionales

i. El financiamiento político, la equidad y la transparencia en los procesos electorales

Dra. María Marván Laborde

Antes que nada, quisiera agradecer la oportunidad de estar aquí, yo creo que no hay nada más difícil que platicar la experiencia político-electoral de un país, porque todas las decisiones tienen ventajas y desventajas, y creo que así hay que aquilatarlo.

En México se tomó la decisión fundamentalmente a partir de 1994 de fiscalizar el gasto y asegurar el financiamiento público a los partidos políticos. El principio es muy sencillo de entender, pero mucho más difícil de implementar. El principio parte de una concepción básica de la democracia, en donde se entiende que para poder haber democracia electoral, y no quisiera entrar en toda una discusión de qué significa un régimen democrático, hablemos solamente de democracia electoral, es decir, donde hay competencia, donde hay diversos partidos políticos que están en posibilidades de ganar las elecciones, donde hay reglas claras para el proceso electoral y, como solemos decir en México, donde hay certidumbre en las reglas e incertidumbre en el resultado, incertidumbre no porque no vayamos a creer el resultado, sino porque previo a la elección no se sabe quién va a ganar, es la definición básica. Dentro de esta lógica, se planteó que era indispensable que los partidos políticos tuvieran viabilidad en la competencia, es decir, se consideró que era parte de las

obligaciones del Estado garantizar a los partidos políticos los medios suficientes para poder competir en las elecciones.

En esta lógica, se habla de la necesidad de equidad en la contienda, y la verdad es que hablar de equidad en la contienda es un concepto difícil en alguna medida y ahora explico por qué. No estamos hablando de igualdad en la contienda, no podemos decir que todos los partidos deben, en términos de financiamiento, ya bien sea público o privado, tener condiciones igualitarias, traducido en pesos y centavos, sería la misma cantidad de dinero ¿Y por qué no es posible pensar en esto? Porque los partidos no son iguales entre sí, tienen diferentes cantidades de dinero, diferente apoyo de la sociedad y, por lo tanto, el acceso que tienen también a recursos públicos y privados es en los hechos diferenciado y, creo yo, no podría ser de otra manera.

La otra complicación que tiene hablar de equidad en la contienda es que la razón misma de ser de las campañas políticas es generar diferencia entre quienes están compitiendo, la única manera en la que el electorado puede elegir a uno u otro candidato, a uno u otra candidata, a uno u otro partido, es justamente porque se ha diferenciado de los demás y resulta más atractivo y resulta más convincente y, por tanto, votamos por él. Con esto en mente, en la reforma constitucional de 1996 se estableció que los partidos políticos tienen derecho y es obligación del Estado proveer los recursos necesarios para que puedan llevar a cabo sus actividades; desde entonces en México es clara la cantidad de financiamiento de dinero público que reciben los partidos, se establece en el presupuesto anual y tienen dos tipos de financiamiento.

El financiamiento para sus actividades ordinarias, es decir, el dinero que reciben cuando no hay campaña política, para que vivan durante estos periodos de no campaña, con lo cual tiene la ventaja o la desventaja de mantener una burocracia permanente de los partidos políticos, y creo que eso hay que reconocerlo, se convirtió en una parte muy atractiva ser parte del comité ejecutivo nacional de un partido, porque el propio Estado está garantizando un sueldo y una forma de vivir de tiempo completo de esto. Desde luego, depende de cada partido cuánto quieren asignar de sueldo y varía mucho dependiendo de la fortaleza de cada partido, no quiero decir que hayan pasado a formar parte de la burocracia del Estado y que tengan un sueldo asignado como lo tiene un ministro de Estado o como lo tiene un subsecretario o lo que sea, pero ciertamente se fortaleció la burocracia de los partidos.

La otra parte del presupuesto que tienen, el otro financiamiento, es un financiamiento extraordinario para las épocas de campaña, y también este es absolutamente transparente, el Instituto Federal Electoral entonces, ahora Instituto Nacional Electoral, recibe una cierta cantidad de dinero, este año para las elecciones intermedias fueron alrededor de cuatro mil millones de pesos. Recibieron este dinero y el Instituto Nacional Electoral, lo divide, 30% de manera igualitaria, ahora participaron 10 partidos, eso lo divide de manera pareja, y el restante 70% dependiendo de la cantidad de votos que obtuvieron en la elección para diputados federales anterior. De esta manera trata de equilibrar que todos los partidos políticos tengan acceso a dinero público, pero al mismo tiempo toma en cuenta los buenos

resultados de la elección anterior, tratando de encontrar un equilibrio entre hacerlos viables y reconocer los esfuerzos de los partidos.

Las reglas en México exige que el financiamiento público sea mayor al financiamiento privado, los partidos tienen límites muy claros de cuánto pueden recibir en total y cuánto puede aportar cada persona física. Está expresamente prohibido que cualquier persona jurídica, sea esta una empresa u otro tipo de asociación, preocupados fundamentalmente porque la Iglesia pudiera financiar la política, aporte ni un peso ni un centavo de dólar a los partidos políticos. Solamente los mexicanos pueden, como personas físicas, aportar dinero a los partidos políticos y el límite es realmente bastante bajo, estamos hablando de alrededor de unos $90 mil por persona física, que es lo que puede entregar; comparado con lo que sé que es el límite en El Salvador, es como una octava parte.

Con la reforma electoral de 1997 y efectivo en la campaña presidencial del año 2000, el padrón de donantes, tiene la obligación el partido, en primer lugar, de entregarlo al Instituto Nacional Electoral para su revisión, y en segundo lugar, de hacerlo público a través de internet; cada proceso electoral se pone quién donó y cuánto a cada partido político. Aquí creo que vale la pena establecer que hay una cierta asimetría que después genera problemas en la fiscalización, y es la relación entre candidatos y partido. Normalmente, a la hora que hay que salir a recaudar fondos, depende mucho del candidato y de la personalidad del candidato la cantidad de fondos que se reciben, pero la fiscalización en términos generales siempre está enfocada al partido político, porque acaba este asumiendo la responsabilidad de los actos del partido, incluidos los de todos sus candidatos.

Respecto al financiamiento y fiscalización hay que disponer de procedimientos para el control y vigilancia del origen y destino de todos los recursos, el origen tiene que venir de personas físicas, tiene que venir de mexicanos, pero sobre todo el dinero que entra a los partidos tiene que tener un origen lícito, es decir, no del crimen organizado, y esa es una preocupación importante. Aun haciendo a un lado, que no deja de ser importante el tema de si el crimen organizado financia o no la política, de cualquier manera, conocer el origen y establecerle topes muy claros a lo que puede dar cada persona, tiene la lógica de que el candidato no llegue al poder capturado por sus donantes, es decir, el financiamiento de la política no puede determinar la actuación de los gobernantes y de los políticos una vez que están en el poder.

Si una persona física ha dado, en lugar de los $90 mil que se le permite dar, vamos a irnos al extremo, ha dado nueve, diez millones de dólares a un solo candidato, es claro que si esta persona gana, le va a exigir una compensación vía contratos, vía alguna legislación que le conviene al sector en el que está involucrado, etcétera. Entonces, se trata en el lado del origen, de asegurar la licitud de los recursos, pero también asegurar la independencia de los propios gobernantes y personas electas.

También revisa el Instituto Nacional Electoral el destino de los recursos, es decir, aun cuando el dinero entra a las campañas políticas, tienen que demostrar los partidos políticos en qué

se gastó. Y esto tiene una razón muy fácil de entender y es que era lícito comprar tiempo en radio y televisión, en 2007, esto cambió. Hoy es lícito comprar vallas publicitarias, es lícito pagar un evento en un estadio, donde van una serie de simpatizantes y donde hay un gran evento de masas para convencer a los electores; no es lícito comprar sacos de cemento, no es lícito comprar despensas, no es lícito pagar por el voto. Entonces, el hecho de que haya un régimen estricto de origen y destino de los recursos también tiene que ver porque hay usos del dinero político, vamos a decirle así que están prohibidos y que se consideran desviaciones de la propia democracia.

Hemos de reconocer, y creo que eso lo debo decir con toda honestidad, que la idea de que haya un sistema estricto de fiscalización de los recursos públicos tiene como parte de la justificación el evitar que los funcionarios públicos en el poder echen manos de recursos públicos para financiar la política en las campañas. Si bien esta es una preocupación del sistema político mexicano, creo que también es justo reconocer que esta ha sido una parte mucho más difícil de controlar por la misma forma de la rendición de cuentas que tienen los funcionarios públicos. No siempre se logra o no se ha logrado eficientemente evitar que entren recursos públicos de los municipios, de los gobiernos estatales, del gobierno federal, fundamentalmente del dinero destinado a gasto social, en las campañas, pero siempre hay la preocupación y la Unidad de Fiscalización del Instituto Electoral se preocupa por darle seguimiento a esto.

Muchos de ustedes conocerán que el gran éxito, digamos, del Instituto Nacional Electoral en términos de fiscalización después de la reforma del 97, fue el haber descubierto el financiamiento de campaña del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con el famoso escándalo llamado "Pemexgate", en donde recursos de Pemex entraron directamente a la campaña, bueno, no directamente, había toda una triangulación financiera, pero entraron a la campaña del Partido Revolucionario Institucional, que en el año 2000 perdió la presidencia por primera vez en 70 años, y por otro lado el financiamiento de la campaña de Vicente Fox, del Partido Acción Nacional (PAN), que fue quien ganó, en donde se escondió dinero a través de un fideicomiso y era una cuenta paralela a las propias cuentas de los partidos.

Las multas que en ese momento puso el Instituto fueron realmente ejemplares, estamos hablando que al PRI por Pemexgate se le puso una multa de cerca de US$100 millones y al Partido Acción Nacional, cerca de US$50 millones de multa. No se han vuelto a poner multas de ese tamaño, pero sí se ponen multas realmente significativas. De esta forma, y la aparición, digamos, sobre todo de todo el financiamiento paralelo tanto de Pemex como del fideicomiso Amigos de Fox, llevó a que en 2007 se luchara, y la verdad fue un triunfo del Instituto Nacional Electoral, Instituto Federal Electoral en aquel entonces, para que la Unidad de Fiscalización del Instituto pudiera sobrepasar el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

¿Qué quiere decir esto? Que además de que tienen los partidos que hacer reportes muy completos de cuánto reciben, cómo reciben, tienen que entregar claramente las cuentas bancarias que tienen abiertas en cualquier lugar del país, la autoridad electoral puede

pedirle a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, averíguame por favor si el PRI, el PAN, el PRD o cualquier otro partido tiene más cuentas bancarias, cuánto dinero maneja, quiero saber los estados de cuenta, y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a su vez, pregunta a toda la banca privada, y ésta tiene la obligación de contestar y entregar estos reportes a la autoridad electoral, realmente es una autoridad en este sentido muy fortalecida.

A partir de 2006, que fue la campaña presidencial, en donde Felipe Calderón, del Partido Acción Nacional, y Andrés Manuel López Obrador, del Partido de la Revolución Democrática, prácticamente empatan en la final, se empezó a hacer todo el análisis de lo que gastan los partidos políticos o gastaban los partidos políticos en ese momento en radio y televisión. Y como se tenía un sistema de fiscalización y de financiamiento tan fortalecido, en donde los partidos tienen la obligación de entregar todas las partidas, una de las cuestiones que se descubrió, y fue realmente sencillo, solo habría que revisar facturas, no solo era la diferencia de los minutos de radio o televisión, fundamentalmente televisión, que podían comprar cada partido, sino los precios a los que compraban, claramente había una diferencia.

En México hay dos grandes cadenas televisoras, es conocida como el duopolio, Televisión Azteca y Televisa, y los precios a los que vendían el minuto de televisión claramente estaba diferenciado por el tamaño del partido, en primer lugar, y por sus simpatías. El tamaño del partido tiene que ver, en gran medida, con una cuestión de mercado. Cualquiera de nosotros sabe o puede imaginar que no se vende al mismo precio un minuto de televisión al día que si voy a comprar 10 minutos de televisión al día, no le venden al mismo precio una empresa que anuncia todo el año, que a otra empresa que tiene la posibilidad de sacar un anuncio en su vida, le sale mucho más caro por minuto a esta última.

El problema es que no fue difícil darse cuenta que además de un precio de mercado, había claramente un "precio de simpatías", eso llevó a la reforma de sistemas de medios de comunicación, y ahora los partidos políticos tienen prohibido comprar tiempo en radio y televisión, y hay tiempos del Estado, y el Instituto Nacional Electoral los distribuye con la misma forma, fórmula equitativa, de 30%-70% ¿Cuál es la lógica que tiene que ver en esto? Asegurar que los partidos sean transparentes en sus finanzas, que no entren condicionados por el poder del dinero, sin dejar de reconocer que el dinero se necesita para hacer campañas políticas, y que los ciudadanos tengamos la certeza de dónde están obteniendo sus recursos y cómo los usan.

ii. La automatización de los procesos electorales: una mirada comparada en América Latina

Dr. Guillermo Reyes González

Quiero señalar que para mí es un especial honor estar aquí en este país, aquí comencé cuando recién egresaba de la Facultad de Derecho, con el doctor Augusto Ramírez Ocampo, en ese proceso de paz tan recordado y muy especialmente ahora para nosotros, los colombianos, que con optimismo esperamos seguir los pasos que el pueblo salvadoreño siguió hace 25 años. Esperamos que este año, como hicieron ustedes, firmemos también otro Acuerdo de Chapultepec, pero en este caso en La Habana, con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

Tuve la oportunidad, decía, de estar en el mes de marzo acá en las elecciones legislativas y municipales como observador internacional, hicimos parte del grupo de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) y del Consejo Electoral Latinoamericano (CELA), que hizo observación y acompañamiento a ese proceso electoral. Por eso quiero comenzar, a pesar de que no es el tema de mi ponencia, con un par de comentarios, conclusiones y recomendaciones que hicimos con ocasión de esa visita.

Hicimos referencia a muchas cosas positivas de las elecciones, el civismo, una participación tan alta en un proceso electoral que tradicionalmente en América Latina tiene baja participación y con todas las dificultades generadas como consecuencia de la decisión de la Sala de lo Constitucional con el voto cruzado, pero como salvadoreño, podría decir cualquiera que su proceso electoral fue positivo, pero por supuesto que no es

perfecto. Las democracias no son perfectas, los sistemas electorales, pues, mucho menos, no lo son, cada día debe ir en un proceso de mejora, hoy el mundo entra en procesos de tecnificación y de mucha tecnología, y a eso no podemos escudarnos.

No cabe duda que las elecciones de 2015 han sido las más complejas de la historia de El Salvador debido a la reforma electoral que incluyó nuevas modalidades de emitir el sufragio y por la interpretación que dio el Tribunal Constitucional. La modalidad de aplicación del voto cruzado, que, de acuerdo con las informaciones de prensa dificultó el trabajo de las JRV a la hora de contar los votos. Uno de los aspectos más complicados de los comicios, y lo era y para probarlo solo basta con pensar en la clasificación en San Salvador en una JRV, donde en promedio hubo 190 papeletas, y donde cada elector podía marcar hasta 24 rostros solo para uno de los cargos en elección.

La cantidad de procedimientos manuales que deben efectuar como el conteo de las papeleteas sobrantes, la verificación que las papeletas utilizadas correspondieran a cada tipo de elección y que no existieran papeletas de una elección en los otros depósitos y la posterior clasificación de las papeletas en 4 grupos: votos válidos, nulos, impugnados y abstenciones.

Se calculó que este escrutinio duraría entre 3 y 4 horas, pero en la realidad este tiempo fue mucho mayor lo que incidió en la demora para la transmisión, procesamiento y divulgación de los resultados en el centro de procesamiento nacional en San Salvador.

El escrutinio de los miembros de las JRV bajo esas circunstancias era demasiado complicado y la posibilidad de incurrir en retrasos, ante la carencia de un medio tecnológico, y en errores era el resultado esperado como efectivamente lo fue.

En el escrutinio final retrasado por las inconsistencias detectadas a nivel nacional se detectaron variación de los resultados respecto a los resultados inicialmente considerados como ciertos. Entre otras inconsistencias, informaron los medios de comunicación que, se detectaron: actas en las que hubo más votos registrados que papeletas asignadas, inconsistencias en las actas en cuanto a la sumatoria de votos, actas con más de 500 votos (número máximo de papeletas asignadas a una Junta Receptora de Votos -JRV-), y hasta sobrante de papeletas.

Esta circunstancia generó dudas en los candidatos y partidos que se sintieron en algunos casos perjudicados por estas circunstancias, trayendo como consecuencia retraso en la entrega de los resultados finales al tener que revisar los resultados de las JRV que presentaron inconsistencias de acuerdo con lo establecido por la norma electoral, buscando respetar la voluntad del electorado.

Ese retraso genera dudas además en la ciudadanía, medios de comunicación y organismos internacionales lo que termina en detrimento de la imagen del organismo rector de las elecciones y en la confiabilidad en los resultados que deben tener todos estos actores. Y por supuesto, las complejidades en el proceso de los escrutinios, generó desconfianza.

Se describió así el escenario perfecto para el uso de medios tecnológicos. Las características del sistema electoral y la problemática enunciada anteriormente, especialmente por el voto cruzado, muestra la necesidad de sistematizar los procedimientos de votación y escrutinio. Se eliminarían así la mayoría de los procedimientos manuales que son causantes de error y retrasos en los escrutinios de las JRV y del escrutinio final.

El hecho de obviar las inconsistencias y de poder tener actas debidamente diligenciadas, sin errores, permitirá mayor transparencia, seguridad, confiabilidad y oportunidad en la entrega de los resultados el día de la elección y la definición de los ciudadanos que resulten electos en los escrutinios definitivos.

El país político tendrá, con los organismos constituidos rápidamente, la oportunidad de entrar a establecer sus agendas legislativas de forma más eficiente. Igual caso se presentará para las autoridades ejecutivas elegidas. Volverá el país a la calma.

Estos resultados han sido evidentes en países como Brasil en donde, el día de las elecciones 4 horas después del cierre de las votaciones cuentas con los resultados de todo el país y los escrutinios definitivos sin casi ninguna impugnación pues dentro de las causales establecidas no hay cabida para que se presenten a pesar del alto número de candidatos que aspiran a los distintos cargos (más de 150.000), de las casi 400.000 máquinas de votación y de cerca de 230 millones de electores.

En las elecciones de 2003 en el Paraguay donde se tuvo voto electrónico en cerca del 50% del país se pasó en los escrutinios definitivos de cerca de 1000 impugnaciones a cero y, para las mesas que usaron votación electrónica, el escrutinio definitivo se concluyó tres días después de las elecciones, tiempo este resultado del sistema descentralizado del escrutinio en los departamentos y la posterior consolidación a nivel nacional por el TSJE y no por demandas generadas por dudas o inconsistencias en las actas de escrutinio de las JRV. El país político aceptó casi por unanimidad los resultados entregados por el organismo electoral por su seguridad y confiabilidad. Encuestas realizadas a las salidas de los locales de votación a los electores que usaron este sistema mostraron que un 95% de ellos consideraron que el sistema de votación electrónico era confiable y de fácil aplicación.

Dentro de las alternativas disponibles para sistematizar los procedimientos en la mesa de votación y resolver la problemática enunciada, podrían considerarse: el voto electrónico y el escrutinio automatizado.

De ellas, el voto electrónico es el sistema que permitiría resolver la casi totalidad de aspectos que requieren ser fortalecidos y de las deficiencias detectadas. Ya no habrá actas que tengan más votos que votantes, con sumatorias erradas y ante el no uso de papeletas en papel no será necesario contar papeletas sobrantes ni clasificar los votos, no habrá dudas sobre la interpretación de los jurados sobre si un voto es nulo o no y dejará de presentarse la impugnación de votos, los escrutinios definitivos serán casi inmediatos y habrá claridad y oportunidad en la declaratoria de los ciudadanos electos y finalmente el resultado más deseado una organización electoral confiable y el sistema democrático del país fortalecido.

Existen otras ventajas con el uso de este sistema que por haber sido enunciadas por expertos no implica que no se enuncie como es que los partidos minoritarios, los que no alcanzan a tener representantes en todas las juntas, dejarían de tener esta desventaja pues el diseño del sistema garantiza que sean respetados sus resultados.

Obsérvese que el sistema debe verse de manera integral, es decir incluir los procedimientos administrativos de la mesa, la votación, el escrutinio, la transmisión y la divulgación de los resultados.

Todo esto se deberá enmarcar necesariamente en los cambios que requiere la legislación electoral que viabilicen y hagan realidad su implementación. Afortunadamente se tienen experiencias en ese sentido en el hemisferio que a través de asistencia técnica electoral facilitarían su trámite.

De ser tomada la decisión por los Estados de usar elementos tecnológicos como el voto electrónico, es necesario considerar: La reforma electoral, los sistemas de capacitación y pedagogía a los miembros de mesa, partidos políticos, medios de comunicación y electores, los sistemas de auditoría del sistema internamente y de los partidos políticos y los planes de contingencia y el manejo de la logística.

El tratamiento especial para fortalecer la confiabilidad y seguridad del sistema y su transparencia esta en garantizar la plena identidad de los electores y de los miembros de mesa, para ello es recomendable adicionar dentro de un proyecto de renovación del sistema la inclusión de la biometría que elimine uno de los casos de fraude más presentado en nuestros países como lo es la suplantación de los electores o el voto de los fallecidos.

La experiencia brasileña ha ido incluyendo de manera escalonada en sus máquinas de votación dispositivos biométricos. En el caso venezolano el uso de los capta huellas ha cumplido con este cometido.

El caso colombiano ha buscado tener como prerrequisito previo a la implementación del voto electrónico el uso de la biometría de las huellas dactilares en la totalidad de las mesas de votación instaladas en el territorio nacional.

La innovación electoral debe comprender todas las fases del proceso electoral, siendo la gestión automatizada de la mesa electoral uno de los puntos clave a modernizar y mejorar en cada uno de los comicios. Es allí donde se llevan a cabo tareas críticas y fundamentales del proceso que pueden repercutir en su fiabilidad, agilidad o por el contrario en su ralentización.

Existen soluciones enfocadas en la Administración Electoral Automatizada. Una de ellas es el sistema MAE (Mesa Administrada Electrónicamente), para la automatización de la mesa electoral. Cubre desde la identificación del elector, los procesos realizados por los representantes de la administración durante la jornada electoral incluyendo la generación automática e impresión de actas, papeletas y demás documentación, hasta el recuento y la transmisión automática de resultados. Ello facilita las tareas a realizar por los oficiales electorales o miembros de mesa, durante la jornada de los comicios, incluyendo la identificación del elector, recuento,

totalización y transmisión de resultados electorales.

Cuando se plantea la automatización del proceso de votación, deben definirse a priori, las expectativas con respecto al uso de los equipos y se debe concretar qué es más importante: la precision de los resultados o la celeridad de conocer los resultados; sin duda, ambas variables son de extraordinaria importancia para un proceso electoral, y la mayor expectativa se concreta en la celeridad de los resultados.

Desde el punto de vista técnico, lo más importante es la precisión de los resultados, por cuanto en la medida en que no exista ninguna duda sobre el resultado de la contabilidad de los votos, en esa medida habrá una alta credibilidad; esto por supuesto, fundamentado en la transparencia del Registro Electoral, reflejado en los cuadernos de votación.

El sistema automatizado debe diseñarse sobre la premisa de producir los resultados precisos, es decir, emitir Actas de Escrutinio perfectas. Este planteamiento de precisión versus celeridad ha llegado a la conclusión de la importancia de la precisión sobre la celeridad.

La celeridad de la obtención de los resultados de totalizaciones a nivel municipal, estatal y nacional va a depender, principalmente, de los recursos de las comunicaciones disponibles el día de las elecciones, tanto en lo relativo a las telecomunicaciones, las vías de acceso por tierra, los Centros de Votación y del transporte físico de materiales.

Veamos las ventajas de la automatización del proceso electoral, en cada una de sus fases:

Ventajas al inicio de la jornada de la automatización del proceso electoral: confección automática del acta de constitución de mesa electoral, introducción única de los datos de los miembros de mesa, generación automática de las actas y envío electrónico de los datos al Centro de Totalización: constitución de mesa, participación, escrutinio, entre otros

Ventajas durante el proceso de voto: gestión automatizada del libro de votantes, con tecnología EFF™ (Elector- Fast-Find), incorporación automática de electores en la lista de votantes, lectura de documentos de identidad electrónicos (incluyendo documentos biométricos), impresión controlada de papeletas bajo demanda, impresión automática de justificantes de voto y localización automática de los electores por correo gracias a la lectura digital del certificado censal

Ventajas durante el Escrutinio: velocidad en el escrutinio gracias a la funcionalidad opcional de lectura digital de papeletas, fiabilidad total en la generación de las actas de escrutinio, realizada de forma automática una vez finalizado el recuento de votos y envío electrónico de los datos

La historia reciente en materia electoral en esta parte del mundo, permite corroborar que el tema de la modernización de los procesos electorales involucra o más bien debe involucrar el uso de la informatización de punta, pero por definición la rebasa, ya que hay esfuerzos de modernización que

no involucran desarrollos informáticos. Por ello, sería un error vislumbrar una ecuación en que la modernización se haga equivaler a informatización. De hecho, uno de los terrenos importantes para la modernización electoral, es el de la adecuación de los marcos normativos a las posibilidades que existen hoy en todos los ámbitos de la vida electoral.

Por otra parte, es claro que hay consenso pleno en torno a la posibilidad, oportunidad y necesidad de analizar la aplicación de la informatización en las etapas previas y posteriores al acto electoral. En este campo hay importantes experiencias desarrolladas por las oficinas técnicas de los organismos electorales, o por empresas privadas contratadas al efecto.

Se ha constatado la variedad de sistemas y mecanismos para el ejercicio del voto por medios electrónicos; se constata también que en esta materia hay que tener en cuenta al menos los siguientes factores: a) la diversidad de sistemas electorales y el carácter único de algunas de sus modalidades; b) la cultura política imperante en cada país, por ejemplo, la tradición, la explicación histórica en surgimiento de determinadas instituciones y el índice de confianza relativa en el sistema y en el organismo electoral; c) la posibilidad de generar nuevas soluciones intermedias o mixtas en el futuro; d) el imprescindible acompañamiento de capacitación y, eventualmente de educación ciudadana, para asegurar el conocimiento y el uso óptimo de cada modificación que se introduzca.

De la misma manera, puede afirmarse que hay un amplio espacio para la cooperación horizontal en esta materia, en cada una de las etapas del proceso electoral; sin embargo, también hay reservas válidas acerca de la incorporación plena e irrestricta de sistemas y de mecanismos desarrollados en otras realidades.

La incorporación de la informatización a los procesos electorales es deseable y poco menos que inevitable, pero debe estar precedida de un análisis cuidadoso y fundamentado acerca de por lo menos los siguientes elementos: a) necesidad relativa de su utilización; b) grado de prioridad del problema a solucionar, respecto de los otros presentes en el sistema electoral, en el sentido amplio; c) relación costo-beneficio, con consideración no sólo de factores presentes actuales, sino también de factores potenciales de costo; d) marco normativo y consenso político y su disposición o no para adoptar estas modificaciones; d) potencial efectivo de los nuevos desarrollos en suplir o corregir deficiencias ya detectadas en el sistema electoral y ventaja comparativa de su uso respecto de soluciones no informatizadas.

El tema del consenso político es especialmente significativo y trae aparejadas consecuencias que pueden trascender al terreno técnico. Un buen ejemplo de esto lo es el sistema de "auditorías" o pruebas porcentuales en físico, determinadas de forma aleatoria y obtenidas para comparar con los datos electorales electrónicos, de modo que si hay perfecta compatibilidad, los electrónicos al cien por ciento pueden ser tenidos por válidos. En Venezuela, por crispaciones políticas particulares de la relación entre fuerzas en el Poder y en la Oposición, este es un tema que ha impactado a un porcentaje superior al 40% de las mesas y que es posible por la emisión del comprobante de voto en papel.

Otro caso de dependencia de la votación electrónica de los consensos políticos que puedan consolidarse se muestra en Paraguay, entre fines de 2007 y de cara a las elecciones de abril de 2008. Después de experiencias exitosas con votación en medio electrónico, con la tecnología desarrollada por Brasil, en un porcentaje de alrededor del 50% en las elecciones nacionales y de la casi totalidad en las elecciones internas de los partidos políticos, la desconfianza de los partidos políticos en la "urna electrónica" creció amparada a una combinación de factores técnicos y políticos (Falta de claridad en la explicación de los sistemas ("software") de las urnas a los partidos, incidencia de la transición entre el sistema operativo brasileño y el que Paraguay debía desarrollar para sustituirlo, posibilidad real de la oposición de llegar al poder por primera vez en más de medio siglo, fallos de las urnas en algunos momentos de las elecciones primarias de los partidos a mediados y fines del 2007, desavenencias internas en la justicia electoral que trascendieron a la opinión pública y debilitaron la credibilidad en el organismo electoral, entre otras) y resultó determinante para que se regresara en un ciento por ciento a la votación por medio manual en las históricas elecciones del 20 de abril de 2008, donde la victoria de la oposición puso fin a más de sesenta años del Partido Colorado en el poder.

En esta materia más que ninguna otra electoral, es válido el principio de que no existe solución universal, pero también hay un considerable acopio de talentos y aplicaciones informáticas que debe y puede alimentar el intercambio informado entre organismos y, sobre todo, entre oficinas técnicas en materia electoral.

Existen posibilidades atractivas desarrolladas por la iniciativa privada en todas las áreas del proceso electoral, pero también hay un terreno de precaución en esta materia, dadas las experiencias negativas experimentadas en América Latina, que han incidido o pudieron haber incidido significativamente en un proceso electoral. A este efecto, basta con observar ejemplos de situaciones en Panamá (documento de identidad). Perú y especialmente Ecuador en octubre de 2006 (transmisión de resultados), en donde tuvieron que desecharse o reemplazarse contratos avanzados, dada la incidencia de errores o manejos inadecuados por parte de las empresas involucradas; el daño a la imagen del organismo electoral pudo haber sido mayor o afectar la validez de sus actuaciones, pero sí hubo un cuantioso costo derivado y una necesidad de reacción especialmente rápida.

De la misma forma, debe haber procesos de revisión y evaluación que permitan mantener actualizado plenamente cualquier desarrollo que se haya adelantado; en este sentido, pueden identificarse tres criterios para avanzar en esta área que tiene que ver con la percepción de los ciudadanos y de los políticos respecto del funcionamiento: a) los síntomas que pueden presentarse en torno a la ausencia de crisis generada por los resultados electorales; b) la prueba en el manejo de las crisis que efectivamente se produzcan y c) la prevención de todos los procesos de soporte y acción futura que deban ponerse en marcha. Esta contribución es importante para crear también puntos de referencia en lo que tiene que ver con una evaluación real de la aplicación de la informatización a los procesos electorales.

El enorme potencial para que la informatización se siga incorporando al proceso electoral, no debe hacernos perder de vista que: a) conviene establecer un orden de prelación y de gradualidad en las medidas; por ejemplo, pareciera que resolver plenamente el tema del registro electoral debería ser anterior al establecimiento de voto electrónico; b) es preciso proceder con base en reglas del juego electorales claras y estables, que no son necesariamente definidas por los organismos electorales que necesitan la creación de un amplio consenso político, a efecto de que cualquier incorporación sea aceptada y no sea borrada de la noche a la mañana con otra reforma electoral poco tiempo después.

Y no podemos olvidar que el uso adecuado y consciente de la informatización es un elemento fundamental, no solo en el desarrollo de elecciones determinadas, sino del fortalecimiento institucional de los organismos electorales, y puede también significar un factor de fortalecimiento en su imagen pública, si es que a partir de esta modernización obtiene la confianza de la ciudadanía.

En síntesis: dentro del proceso de modernización de los sistemas electorales, la informatización es un paso casi ineludible, pero la inteligencia está en saber elegir lo que se necesita, hacer un uso adecuado de ello, y lograr legitimarlo ante el electorado. Es decir, que la opción tecnológica seleccionada debe responder a la realidad política, social y económica de cada país, y que los procesos de incorporación tecnológica deben ser parte de una decisión de Estado, donde el compromiso político y el componente de educación a la ciudadanía juegan un papel determinante.

Veamos la experiencia de la automatización del proceso electoral en algunos de los países de América Latina:

República Dominicana. La automatización del proceso electoral evita la suplantación de ciudadanos, el tráfico de votos y la inscripción de cédulas de personas muertas; para ello se implementaron las máquinas para la automatización del proceso de inscripción de cédulas.

El modelo automatizado de inscripción de cédulas, que incluye el cotejo dactilar de los ciudadanos a través de un lector de huellas y la confrontación de esta información con el código de barras encriptado de la cédula amarilla con hologramas. Este proceso podrá hacerse en todas las Registradurías del país y permitirá cotejar la huella de quien se inscribe con los datos que del ciudadano reposan en el Archivo Nacional de Identificación ANI.

El modelo automatizado permite tener un censo actualizado día a día y eso impacta también la revisión de las firmas de candidatos que se inscriban por ese medio, para detectar las firmas de muertos que aparecen en las planillas de respaldo para la inscripción de candidatos y enviar oportunamente los casos correspondientes a la Fiscalía General.

Cuando inicia el proceso de inscripción de cédulas, se realiza un proceso semiautomatizado. Se instalan 1.300 máquinas en las Registradurías del país y se ubican 2.600 máquinas adicionales en los puestos de votación. Estas 3.900 máquinas podrán aprovecharse para hacer identificación biométrica de votantes y jurados en distintos procesos electorales.

Existe reconocida la necesidad de automatizar todos los procesos electorales previos a la realización de las elecciones 2014. Entre los distintos componentes tecnológicos a incorporar en el desarrollo del proceso electoral es necesario tener en cuenta las siguientes etapas:

Inscripción de ciudadanos: A partir del 9 de marzo habrá inscripción semiautomatizada de cédulas en todo el país y en los consulados de Colombia en el exterior, y desde el 8 de abril y hasta el 9 de enero el proceso será totalmente automatizado, incluyendo identificación biométrica de los ciudadanos.

Inscripción de candidatos: La necesidad de hacer inscripción automatizada de los cerca de 3.000 ciudadanos que pueden inscribirse como candidatos para participar en las elecciones. La inscripción electrónica con identificación biométrica y cruce de bases de datos permite identificar candidatos inscritos que estén reportados en las bases de datos de la Procuraduría, la Contraloría o la Fiscalía. Además el proceso puede ser más ágil y se podrían evitar errores en la digitación de nombres y números de identificación entre otros, que inciden en la producción de la tarjeta electoral.

Sorteo de jurados: El sorteo de jurados es uno de los puntos más sensibles del proceso electoral porque de la transparencia de los jurados depende en buena parte la transparencia del día de las elecciones. La conformación de los listados de elegibles sigue presentando falencias y por lo tanto se requiere tecnología no sólo para que el sorteo sea realmente aleatorio sino también para que exista un amplio número de ciudadanos elegibles en cada circunscripción electoral. Estos listados deben depurarse previo al sorteo con cruces de bases de datos.

Biometría para sufragantes y jurados: En octubre de 2011 durante las elecciones de autoridades locales hubo identificación biométrica sólo para el 10% de votantes. Para 2014 se logró identificar al menos el 70% de los votantes.

Voto electrónico con énfasis en voto preferente: En el mercado existen numerosas opciones tecnológicas para el voto electrónico: pantalla táctil, tablero electrónico, máquinas que imprimen comprobante del voto y otras que no lo hacen, etc. Lo importante de la opción a adoptar es que facilite el ejercicio del voto y el ejercicio de escrutinio del voto preferente y que deje alguna evidencia física que permita hacer reclamaciones.

Escrutinio electrónico: Mediante scanners ópticos que "leen" los formularios de manera ágil es posible realizar conteos rápidos de mesa que disminuyen la posibilidad de error humano. El resto para las elecciones de 2014 es lograr mayor agilidad en el escaneo de las actas de escrutinio.

En el caso de Costa Rica ha iniciado la automatización de su proceso electoral con la elaboración del padrón electoral. Adicionalmente, cuenta con normatividad aprobada sobre el tema, ya que en el año 1996, una reforma de la Ley Electoral facultó al Tribunal Supremo Electoral a emplear medios electrónicos de votación cuando disponga de instrumentos confiables y seguros.

La legislación costarricense permite al Tribunal Supremo Electoral automatizar las distintas etapas del proceso electoral, y así

lo ha hecho con la confección del padrón electoral, la transmisión de resultados de escrutinio y su totalización. También se han realizado pruebas de votación electrónica, sin embargo, la implementación del voto electrónico no ha pasado de la etapa de prueba, aunque se proyecta continuar con las pruebas en futuras elecciones.

La República de Costa Rica se encuentra automatizando su proceso electoral desde la década de 1980, cuando se inició la automatización de su padrón electoral. El Tribunal Supremo de Elecciones es el organismo encargado de llevar a cabo este proceso, buscando mantener los altos estándares en la organización de procesos electorales.

A favor de la automatización del proceso se encuentra una reforma de la Ley Electoral, dictada en el año 1996, la cual faculta al TSE a emplear medios electrónicos de votación cuando disponga de instrumentos confiables y seguros. En Costa Rica hay planes de implementar la votación electrónica en procesos electorales nacionales, sin embargo se requiere una gran inversión económica, lo cual es una limitante para llevar a cabo este proceso.

Hasta el presente, Costa Rica ha automatizado únicamente el padrón electoral. Las otras dos etapas del proceso electoral, la emisión del sufragio y el conteo, sigue realizándose de manera manual.

El TSE ha realizado pruebas para comprobar la factibilidad de la utilización futura del voto electrónico. Así, en las elecciones municipales de 2002 se seleccionó una muestra del 2% del total del electorado. La intención era conocer la aceptación o rechazo de la población a los nuevos mecanismos. Para ello se contó con una solución tecnológica desarrollada por la misma institución electoral. Los resultados fueron alentadores, por lo que se decidió seguir trabajando en la misma línea.

Respecto al conteo de votos, éste sigue haciéndose en forma manual, aunque se utilizan equipos informáticos para la consolidación de los datos finales. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) se encuentra desarrollando un software que les permita automatizar todo el proceso de escrutinio.

La automatización del recuento electoral en México data de finales de los años ochenta cuando la entonces Comisión Federal Electoral implementó un sistema automatizado para conocer de forma rápida la tendencia de la votación. Este primer experimento dejó en los mexicanos una experiencia amarga.

Sin embargo, el primer paso estaba dado. Así, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales creado en 1990 obliga a la autoridad electoral a instalar un sistema de resultados preliminares. Con ello nace el conocido Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) a nivel federal, con sus homologaciones a nivel estatal en las entidades federativas del país. El programa ha dado buenos resultados, los mexicanos hemos conocido de manera más o menos rápida las tendencias electorales y los triunfadores de las contiendas.

Sin embargo, la constante dinámica con la que se mueve la sociedad mexicana y un nuevo escenario electoral en donde prevalece la incertidumbre democrática hacen necesarios nuevos modelos de organizar las elecciones,

de pensar en nuevas fórmulas para ejercer el derecho de votar, del escrutinio de los votos de forma confiable, pero sobre todo, de la rapidez, exactitud y eficacia con el que se den a conocer los resultados de las elecciones.

La alta tecnología utilizada en la realización de los comicios es un método confiable para encara el escenario en que prevalece una fuerte competición electoral entre los partidos políticos, una creciente participación ciudadana, y otorgar mayor confianza a los procesos electorales.

En Perú la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) son los organismos que conforman el Sistema Electoral y están facultados a través de la legislación a utilizar la tecnología necesaria para implementar la automatización de las distintas fases de los procesos electorales.

De ese modo, la automatización del padrón electoral fue el primer paso, posteriormente se prosiguió con la transmisión y consolidación de los resultados electorales.

En la actualidad, aunque el sufragio todavía se realiza de forma manual, la ONPE ha desarrollado una solución tecnológica propia para emitir el voto electrónicamente en sus distintas modalidades: presencial y no presencial (o voto remoto), y ha ejecutado diversas pruebas, ensayos, demostraciones y elecciones vinculantes en colegios profesionales, organizaciones políticas y en el ámbito de la sociedad civil, a fin de estar en condiciones de implementar ambas modalidades en un proceso electoral vinculante de elección local, regional o nacional.

En la actualidad, el desarrollo del padrón electoral, así como la transmisión y totalización de los resultados se realizan por procedimientos automatizados. Si bien aún el sufragio no se realiza electrónicamente, la ONPE ha desarrollado una solución tecnología propia y ha realizado diversas pruebas para su implementación en las "Elecciones Generales para la elección del Presidente de la República, Vicepresidentes, Congresistas y representantes peruanos ante el Parlamento Andino".

Dentro de las actividades que la República del Perú ha venido implementando a efectos de introducir el uso de las nuevas tecnologías de la información en las elecciones, se destacan las siguientes: la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) ha desarrollado un sistema propio de voto electrónico presencial y remoto del tipo (pantalla táctil); en el año 2005, se aprobó la ley N.º 28581 que autorizó la implementación progresiva del voto electrónico; posteriormente, en el año 2011, se realizó la primera experiencia vinculante con voto electrónico presencial en el distrito de Pacarán, en unas elecciones presidenciales y en el año 2012 se utilizó de nuevo; finalmente, en las elecciones municipales y regionales de octubre de 2014 se utilizó el voto electrónico en siete distritos (34.672 electores y 186 mesas). Se registraron fallos por la falta de capacitación de los técnicos, miembros de mesa y electores lo que originó retraso en el proceso de votación. Los resultados se conocieron siete horas después del cierre ya que hubo partidos que solicitaron el cotejo de los votos.

En Brasil El Tribunal Supremo Electoral tardó entre 8 y 10 años para que el sistema de urna electrónica funcionara a la perfección, y gozara de credibilidad y confianza entre los ciudadanos (de los cuales aquellos en capacidad de votar suman cerca de 120 millones), los partidos y movimientos políticos, y el mismo Gobierno Nacional. Igual ocurrió, aunque en un plazo mucho menor debido a su tamaño de población y geografía, en Paraguay, con una población en capacidad de votar cercana a los dos millones y medio.

Con este sistema, Brasil se ha convertido en el país de referencia internacional en el proceso de expansión de este sufragio, tanto en el ámbito iberoamericano (Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana), como en otras latitudes (Alemania, Corea, India, Japón,...). Y es que los buenos resultados alcanzados por el sufragio electrónico en términos de accesibilidad y rapidez en un país con las características del brasileño (8.547.403,5 kilómetros cuadrados, 5.564 municipios, 181.581.024 de habitantes y 121.391.631 de electores, de acuerdo con los datos de junio de 2005) han animado a las autoridades de otros países a introducir en sus ordenamientos un sistema de voto electrónico.

Cabe destacar, en el caso brasileño, una vez concluida la votación, el presidente digita la contraseña para indicar el fin de la utilización de la máquina. La urna totaliza los votos e imprime el primer "Boletín de urna". Si no da error, se imprimen 4 copias: una para los fiscales de partido y otras tres para ser enviadas a los centros de cómputo. El Boletín de Urna se graba en la memoria flash-card de la máquina y en un diskette con firma digital. El presidente rompe el lacre de la máquina y retira el diskette; que es llevado junto al acta de cierre y demás documentación a la sede de la Justicia Electoral; quien transmite los datos vía red al Tribunal Regional Electoral y totaliza los votos para una región. Para elecciones regionales (gobernadores, diputados o senadores), los resultados son divulgados en este punto. Para elecciones presidenciales, los datos son enviados a través de la red de comunicación de datos al Tribunal Superior Electoral que totaliza los votos. Algunas urnas cuentan con un módem incorporado para transmitir la información a una computadora central, que recibe los resultados de todas las mesas electorales. Esta información se graba en un diskette que luego es trasladado a la sede de la autoridad electoral. En el centro de procesamiento se inserta el diskette y el sistema verifica la firma digital, desencripta el archivo y lo procesa en segundos.

Según lo ha demostrado la experiencia brasileña, antes de poder emitir el sufragio de manera electrónica es imprescindible superar con éxito diversas fases: la modernización de toda la documentación necesaria para el proceso electoral, la consolidación de una infraestructura electrónica y de comunicaciones fiable, la difusión eficaz del nuevo sistema entre todos los destinatarios y, en especial, entre los electores con más dificultades para asimilar y poner en práctica estos instrumentos, y la actualización de las normas reguladoras. Y todo ello sin olvidar el desembolso económico necesario para culminar esta transformación del sistema electoral, motivo por el que todavía no se ha extendido a la totalidad del territorio de Bélgica, a pesar de que la Ley que lo introdujo es de 11 de abril de 1994 y que esta fórmula pretende paliar las complejidades derivadas

de un sistema de voto obligatorio, varias elecciones simultáneas, 3 idiomas (francés, flamenco y alemán) y listas muy extensas (hasta 87 candidatos), lo que dificulta de manera extraordinaria el escrutinio manual.

La complejidad de todo este proceso aconseja, pues, un ritmo pausado de implementación, al que no siempre está dispuesto a someterse en principio el promotor de estas iniciativas, hasta que las dificultades prácticas imponen la ralentización, por muy alto que sea el nivel de desarrollo tecnológico del Estado que pretende dotarse de este entramado electoral, y Estados Unidos, Canadá, Japón, Irlanda, el propio Brasil o la Unión Europea constituyen buenos ejemplos.

Transcurridos más de trece (13) años de haberse implementado el voto electrónico en Brasil, son varios los aspectos favorables que presenta su sistema electoral:

1) a pesar de la alta tasa de analfabetismo, con un exitoso proceso de capacitación y pedagogía, más del 90% de su población sabe utilizar la urna electrónica y encuentra más fácil de manejar este sistema que la tarjeta electoral;
2) aumentó la confianza de los ciudadanos y de los partidos políticos en los resultados electorales –en un 95% los resultados de las elecciones fueron suministrados antes de las 10 de la noche–;
3) se redujo el alto índice de abstención electoral existente;
4) se redujeron a su mínima expresión los fraudes electorales y fueron casi inexistentes las demandas contra los resultados divulgados por la Organización Electoral;
5) se presentó un bajo número de fallas y problemas técnicos, y
6) se mostró una importante reducción de los costos del proceso electoral.

Con estas ventajas, hoy el Tribunal Electoral de Brasil goza de la mayor credibilidad entre las instituciones del Estado, y los funcionarios electos gozan de una amplia aceptación y legitimidad. Hechos estos ratificados en el proceso electoral de autoridades locales del 10 de octubre de 2004, donde el uso de esta tecnología ratificó su pertinencia e idoneidad, y lo ha seguido haciendo hasta las recientes elecciones presidenciales de 2014.

Si bien para muchos, el caso Venezolano amerita un trato diferente, dada su grave situación de violación de derechos humanos – en especial y para este caso, de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos -, como de restricción y limitación casi absoluta de los derechos a elegir y ser elegidos, como de la existencia de partidos políticos como soporte de su sistema democrático, así como del libre ejercicio de los derechos políticos, la experiencia que ese país ha tenido en materia del uso de las nuevas tecnologías en el sistema electoral es digno de mencionar.

A partir de la Ley Orgánica del sufragio y participación política, de 13 de diciembre de 1997, se ha impulsado el voto electrónico como la fórmula mayoritariamente empleada.

La República Bolivariana de Venezuela es pionera en la Región Andina en América Latina en introducir el voto electrónico en elecciones de carácter nacional, regional y local, en referendos y en elecciones internas de organizaciones con fines políticos para escoger a los candidatos. Desde el año 2004, Venezuela cuenta con un sistema electrónico o automatizado de votación en todas las fases

del proceso electoral, aplicado a nivel nacional y de manera institucional y vinculante por el Poder Electoral en todos los eventos electorales habidos desde entonces hasta la fecha. No obstante que el voto electrónico será la tendencia mundial dominante -como se supone- en el futuro inmediato, las pocas experiencias de este tipo registradas en el mundo, incluyendo a los países con mayor desarrollo tecnológico, hace pensar en la existencia de resistencias, desconfianza, temores y por lo tanto rechazo o cautela de autoridades, especialistas o grupos de presión de muchos países acerca de la seguridad, integridad y legitimidad de la aplicación de la electrónica en los proceso. Siendo esto así, nos preguntamos ¿cómo la experiencia venezolana ha resultado exitosa por su permanencia en el tiempo, y por la cantidad de procesos electorales ejecutados? ¿Qué respuestas ha dado en torno a las preguntas básicas que formulan los detractores del uso de los sistemas electrónicos de votación? Y ¿cómo ha garantizado la legitimidad del proceso electoral mismo?

Como señalan algunos estudiosos defensores de la incorporación de la informática en los procesos electorales, la escogencia de un sistema electrónico de votación se hace en función de varios factores, tales como: a) Rapidez: estar en capacidad de dar resultados ciertos y oficiales en pocas horas luego de cerrado el acto de votación; b) Robustez: capacidad del sistema electrónico de garantizar integridad, seguridad y proporcionar protección contra manipulaciones de votos, actas o material electoral en general; c) Facilidad de uso y d) Auditabilidad: capacidad de generar confianza en la tecnología, en el correcto funcionamiento de los equipos, que registren la voluntad del elector y que no se manipulen los resultados, permitiendo incluso la vigilancia de los ciudadanos y ciudadanas sobre la tecnología y su uso. Esta vigilancia se ejerce por medio de las auditorías.

El proceso de automatización del sistema electoral venezolano se ha venido dando de manera gradual. Hasta el año 1997 el sistema de votación fue manual en todas sus fases. Entre el año 1998 y 2003, se implementó un sistema mixto de votación, en el cual la selección de las candidatas o candidatos se realizaba rellenando con un bolígrafo en el tarjetón (o boleta electoral) los óvalos pertenecientes a las candidatas o los candidatos de la preferencia de la electora o el elector, pero el tarjetón era introducido en una máquina con un lector óptico para hacer el escrutinio y la totalización de votos de forma automatizada.

Desde el año 2004, casi la totalidad de los votantes en Venezuela usan el voto electrónico y actualmente, todos los procesos implicados en una elección están automatizados. A pesar del inmenso despliegue que representan unas elecciones a nivel nacional y gracias a la automatización del proceso en todas sus fases, el Consejo Nacional Electoral (CNE) en todos los eventos, ha dado resultados oficiales el mismo día, con un porcentaje significativo de las mesas escrutadas, demostrando eficacia y exactitud en los datos emitidos oficialmente, confirmado también por los informes de las auditorías in situ y posteriores, realizadas por los ciudadanos, auditores internos, externos y observadores internacionales al proceso y al sistema automatizado de votación.

En el caso de la República del Paraguay, no obstante la oposición del Presidente de la República, y en particular del partido de gobierno (EL Colorado) contra el uso de la tecnología electoral, los resultados del proceso con voto electrónico en las elecciones presidenciales de los años 2003 y 2006, fueron objeto de público reconocimiento por la aceptación y la transparencia del proceso como de sus resultados y la rapidez con que los mismos fueron ofrecidos al pueblo paraguayo. Destacándose que el uso de la tecnología se hizo con el apoyo de la Organización de Estados Americanos y mediante el uso de las terminales electrónicas brasileñas.

Fueron piezas decisivas para el éxito del resultado, la confianza de los ciudadanos en sus autoridades electorales; la amplia y agresiva campaña de capacitación a los ciudadanos para que pudieran conocer y manipular la urna electrónica; el apoyo a través de la cooperación horizontal, de la Organización de Estados Americanos y el Tribunal Supremo Electoral de Brasil, y la convicción del pueblo y de las diferentes autoridades sobre la necesidad de implantar las nuevas tecnologías y los avances de la informática en el proceso electoral.

Sin embargo, en el año 2008, se volvió al sistema tradicional por falta de consenso político entre los partidos políticos, sin que se pusiera en tela de juicio el positivo resultado obtenido por el voto electrónico en las elecciones precedentes. Se trató de una decisión de naturaleza eminentemente política, liderada por el candidato del Partido Colorado, que llevó a que solicitaran sin una razón debidamente fundamentada, luego con el apoyo Liberal, a los Magistrados del Tribunal Electoral, que volvieran al sistema tradicional de las papeletas o tarjetas electorales.

Paradójicamente, luego de una reforma constitucional que permitirá a partir de las próximas elecciones que los paraguayos residentes en el exterior ejerzan su derecho al voto (considerando la gran cantidad de nacionales que han emigrado en los últimos años), se estudia actualmente un proyecto de ley que permitiría el uso del voto electrónico o por internet para este grupo poblacional.

En las elecciones locales de Ecuador del 17 de octubre de 2003, se utilizó para un número cercano al 1% del total de electores, como prueba piloto, el voto electrónico con el sistema brasileño, a través de un acuerdo de cooperación entre el Tribunal Supremo Electoral, la Organización Estados Americanos y el Tribunal Electoral de Brasil, con un total éxito.

Posteriormente, en el año 2004, en las elecciones seccionales se utilizaron las urnas brasileñas y los resultados fueron vinculantes.

Luego, en el año 2013, la Comisión Electoral de la Federación de Rusia y el Consejo Nacional Electoral de Ecuador firmaron un acuerdo para recibir asesoramiento para la implantación del voto electrónico. También, se firmó un convenio de cooperación para el voto electrónico Azuay de 2014 entre la Dirección Nacional Electoral de Argentina (DINE) y el Consejo Nacional Electoral de Ecuador. En virtud de estos convenios, en las elecciones locales de 2013 se utilizaron, en 3 provincias, 3 tecnologías distintas

de voto electrónico: voto electrónico con comprobante impreso del voto, boleta con chip electrónico y registro electrónico del voto. El 10% del censo electoral utilizó alguno de estos sistemas. Actualmente, el Consejo Electoral adelanta estudios encaminados a que en la próxima contienda electoral se puedan implementar pruebas piloto de voto electrónico.

En Argentina de la legislación y experiencias de voto electrónico, puede destacarse lo siguiente:

Cada provincia tiene legislación electoral propia por lo que cada una de ellas ha evolucionado de manera diferente en el uso del voto electrónico. Ocho provincias han legislado el uso del voto electrónico.

En el año 2003, la provincia de Buenos Aires fue pionera con la sanción de la Ley 13.082 que facultaba la implantación de sistemas de voto electrónico en los distritos. Esta provincia eligió el sistema de votación DRE (Direct Recording Electronic Voting System) que utiliza papeletas electrónicas y transmite los datos de votación desde el lugar de votación a otro lugar a través de red pública. También este año, se utilizó en la ciudad de Ushuaia (Tierra del Fuego) un sistema de urnas electrónicas. Las dos experiencias tuvieron carácter vinculante.

A partir del año 2003, las pruebas fueron en diferentes provincias como en Chaco, Mendoza, Tierra del Fuego, Buenos Aires, etc. En el año 2011, en la provincia de Salta, el 33% del padrón electoral pudo votar electrónicamente en las elecciones generales. El sistema constó de una pantalla táctil para elegir al candidato; a continuación se imprimía una papeleta con un chip que posteriormente el elector pasaba por un escáner y comprobaba que era el candidato votado; finalmente depositaba el voto en una urna tradicional. En las elecciones primarias de 2013 se implantó el mismo sistema de voto electrónico en el 100% de las mesas electorales.

Finalmente, en octubre de 2014 se presentó un proyecto de Ley en la Cámara de Diputados de la Nación con el fin de incorporar las nuevas tecnologías en los procesos electorales de nivel federal.

En conclusión, la incorporación a los procesos electorales es deseable y también inevitable, uno no puede quedarse atrás con los avances de las épocas y de la modernidad, las TIC son fundamentales en nuestras democracias, no hay una solución universal, pero sí debe trabajarse en camino a revisar cada uno de sus procesos y procedimientos y cómo podría hacer para mejorarlos.

Yo no dudo que todos los salvadoreños reconocen la importancia de su democracia, pero también que debe haber avances legislativos que permitan automatizar ciertas etapas que causan graves dolores de cabeza. Conviene establecer un orden de prelación y gradualidad de las medidas, uno en la vida todo lo tiene que hacer gradual, uno no puede salir de abogado e inmediatamente ser ministro o ser magistrado. Colombia acaba de subir a 15 años la experiencia para acceder a cargos de magistrados, porque uno tiene que ir preparándose, formándose, adquiriendo experiencia para llegar a altos cargos del Estado. Igual en materia de la votación automatizada, a ella hay que llegar, pero hay que llegar de una manera pausada,

seria, responsable y que obviamente genere confianza en los ciudadanos. Y cierro diciendo, que sin el compromiso de la clase política, de los partidos políticos, sin el liderazgo del Tribunal Supremo Electoral, solo ese consenso permitirá que haya una reforma aceptada y reconocida por los ciudadanos.

Les agradezco mucho su atención y definitivamente en el mundo hoy, mírense ustedes, cuántos tienen celulares, cuántos ordenadores, y pregúntese si hoy uno en el mundo no debe avanzar hacia la tecnología de la información y las comunicaciones.

iii. Circunscripciones electorales en un sistema de listas abiertas

Mtro. Hugo Concha Cantú

En primer lugar, muchísimas gracias a los organizadores por esta tan amable invitación. Entiendo que discutir ahorita el tema de las circunscripciones, la manera en que están diseñadas y, a partir de la resolución de la Sala de lo Constitucional, con listados abiertos y voto cruzado, se vuelve un tema de lo técnico a lo apasionante. Entonces, déjenme tratar de ordenar un poco mis ideas, mis reflexiones, y ojalá pueda contribuir un poquito a este debate abierto justo de la representación política en el país.

Voy a empezar, es una forma a lo mejor un poco muy de académico, muy de maestro, pero ayuda a ordenar un poco las ideas, para analizar justamente el tema de qué tipo de sistema de representación política es el adecuado en cualquier sociedad. Me parece que hay que poner en orden primero los dos grandes sistemas, pues, que se han inventado justamente para dar, para materializar, para dar vida a la representación política, los sistemas primeramente originados.

El sistema mayoritario y nominal, en donde directamente la población elige de manera única al representante de cierta zona territorial. Los sistemas de mayoría, que esos sí, existen básicamente en tres grandes tipos, los sistemas de mayoría absoluta, que es el obvio, el tradicional, el que gana la mayoría más uno es el que se lleva el puesto; los sistemas de mayoría relativa, que conforme las sociedades se volvieron más complejas, empezó la competencia política y necesariamente se llegó a ellos y es simplemente el que gana la mayoría de votos; y finalmente hay también

de mayorías especiales, que cada sociedad, cada país a veces determina cuáles.

Y después, esto se volvió más interesante cuando se inventaron los sistemas de representación proporcional. El sistema de representación proporcional, se inventó en 1899, en Bélgica, donde por primera vez se llevó a la práctica. Después, ya en el siglo XX, se intentaron sistemas de representación proporcional, o sea, puros, en la República Weimar, en Baden, cuando por primera vez se establece un sistema de representación proporcional puro, pero creo que con la salvedad de Israel y de Países Bajos, los sistemas de representación proporcional puros básicamente no existen más o no se aplican.

Lo que existe son las mezclas, los sistemas mixtos. Hay sistemas auténticamente mixtos, en donde una misma elección, supongamos, la elección para el Congreso o Parlamento, combina los dos sistemas, combina hasta cierto punto que haya una cantidad de curules o de puestos que son electos bajo el principio de mayoría, ya sea relativa o absoluta o especial, y otro número de puestos que son electos bajo el sistema de porcentajes o representación proporcional. El otro tipo de mezcla en los sistemas mixtos es hecha a través del sistema de mayoría, el caso de El Salvador me parece muy claro, en este sentido la Presidencia, y por otro lado tienen el Congreso y los concejos municipales, que son electos por sistemas mixtos. Estos pueden adoptar ya sea listas cerradas, bloqueadas, o listas abiertas, o listas cerradas no bloqueadas, listas abiertas con votos cruzados, tienen todo este tipo de mezclas posibles.

El sistema mexicano tiene sus rasgos interesantes, no digo que para ser copiados ni mucho menos, pero interesantes, puesto que en 1979 se estableció un sistema mixto en la Cámara de Diputados, y ya en 1994 alguien tuvo la brillante ocurrencia, conste que estoy usando un poco de sarcasmo, de aplicar el sistema de representación proporcional también en el Senado de la República, rompiendo un poco la lógica de para qué está un Senado de la República, pero también se estableció ahí en la votación.

Vámonos a El Salvador y lo que está ocurriendo, diría así, una rápida fotografía ¿qué hay aquí? pues, tienen este sistema de combinación, por un lado tienen cómo se elige al Presidente de la República, y lo interesante sucede en cómo eligen al Congreso, a los representantes en el Congreso, y para esto tienen circunscripciones y sistema de representación proporcional. Ahora, una cosa que llama mucho la atención es que claramente esto se acomoda de una manera muy razonable y muy lógica, en lugar de entrar a negociaciones políticas complejas, el país decidió tener sus circunscripciones identificadas con los departamentos. Esto me parece que es parte del origen hoy del debate, por no decir el origen del problema, porque cada departamento tiene peso poblacional diferente y, por tanto, número de representantes distinto.

Esto genera que obviamente cuando se votan las listas, pues, el voto no acaba teniendo un mismo peso desde el punto de vista de la perspectiva nacional, se eligen a muchos representantes en alguna circunscripción, como es la circunscripción de la capital, y se eligen a muy pocos en algunas otras circunscripciones. Eso hace que el votante en

una circunscripción, pues, no está eligiendo, su voto no tiene el mismo peso que lo puede tener en otro donde elige a muchos más representantes.

Y por otro lado, y tienen un sistema muy particular que, a partir de la resolución de la Sala de lo Constitucional, se rediseñó la idea de la representación proporcional original, que son listas cerradas, bloqueadas o no, pero, digamos, era esa la idea. En un fallo, con muy interesantes argumentos, se decidió cambiarlo a este sistema de listas abiertas y voto cruzado, que en realidad rompe la lógica que se tenía con el sistema de representación proporcional, ahora me explico un poco más.

Y luego, por otro lado, tienen el sistema de votación que sigue siendo cerrado en los concejos municipales, entonces, es una fotografía interesante, no hay sistema que sea único ni igual, todos tienen sus propias características.

A esto hay que sumar, y sí me parece muy importante ponerlo en la discusión, porque sí está relacionado directamente tanto en efectos como en consecuencias para todo el sistema, que además de todo esto, el sistema electoral salvadoreño tiene ya candidatos no partidistas o independientes; tiene también ya disposiciones importantes para la democracia interna de los partidos; y también tienen una cosa muy interesante que es este tema, independientemente de cómo esté regulado, sobre lo que ha dicho la Sala del transfuguismo político, son asuntos que están directamente relacionados con el sistema. No voy a hacer un repaso de las resoluciones, pero sí voy a llegar a una caracterización ya un poco más a fondo.

Entonces, qué tenemos en El Salvador: tenemos un sistema electoral mixto, no por combinar las formas de representación en la misma elección, sino por tener distintos sistemas de votación en sus distintas elecciones, por decirlo así, es una mezcla de instituciones a partir de sentencias que se han originado para proteger los derechos individuales; no se tiene un sistema mixto por diseño voluntario de un legislador que trató de poner todo de manera integral y completa. Se ha llegado a la combinación institucional por la defensa de los derechos individuales a partir de las resoluciones de la Sala de lo Constitucional y no por un diseño institucional que así lo haya buscado, esto es muy importante para la reflexión para hacia dónde se quiere avanzar.

Se tiene un sistema cuyo ritmo y detalles está siendo dictados por la Sala de lo Constitucional, generando aquí una lógica muy interesante, porque sí es muy razonable, muy justificado, lo que se ha logrado desde la perspectiva de los derechos humanos, sin lugar a dudas. Yo, como profesor de derecho constitucional, no me voy a poner a criticar que exista una Sala de lo Constitucional, si esa fue una lucha también ganada por muchos años para que existieran estas salas. Pero, en el tema particular que estábamos tratando, hoy llama mucho la atención que a través de esa lógica de defensa de los derechos individuales, derechos políticos en casos muy específicos, se ha roto una regla integral del sistema electoral, lo mencionó la doctora Marván cuando hablaba de la regla de la certidumbre, la certidumbre de las reglas que deben existir para el juego, para la elección, para la competencia política.

La mayor parte de nuestros sistemas electorales contienen disposiciones justamente para garantizar lo anterior, se establece que no puede haber reformas de las reglas del juego antes de una elección, se pone normalmente un periodo de tiempo interesante. En México son seis meses, en Guatemala, acabo de ver, son 256 días, aquí no sé si existe esa disposición, pero me imagino que no existe. Los sistemas electorales normalmente ponen una disposición para que no se altere el sistema una vez que la competencia política ha iniciado, por qué, porque si se hace de otra manera, pues, están cambiando las reglas del juego cuando el juego ya inició, y eso genera enorme inestabilidad y puede llegar incluso a generar un conflicto político de enormes dimensiones.

Entonces, esas garantías de proteger la competencia cuando ésta ya empezó son muy importantes. Lo interesante en el caso salvadoreño es que, aun y cuando existiera esa disposición de protección, que no se hagan reformas electorales cuando ya inició el proceso electoral, de todos modos está siendo rota, porque quien está cambiando las reglas del juego no es el poder Legislativo, no son reformas electorales, sino es la Sala de lo Constitucional protegiendo derechos políticos. Esto la verdad sucede en El Salvador y sucede en muchos países, aun teniendo la cláusula de protección temporal, como el caso mexicano, en el caso mexicano nuestro Tribunal Electoral cambia las reglas de la elección sobre la marcha.

Esto me parece que es un tema muy interesante para seguir discutiendo y que debería, desde mi muy particular punto de vista, también blindarse, qué quiero decir con eso, también impedirse que ya con cierto tiempo, a punto de que se lleven a cabo las elecciones, se debería de posponer los efectos de sentencias de las salas en materia de constitucionalidad que afectaran el juego competitivo, no suspenderlas, no decir que no se hagan, pero posponerlas para después del resultado electoral, porque lo que se está haciendo es rompiendo el principio que mencionaba la doctora Marván.

Continúo, se tiene un sistema también que requiere reencontrar, y me parece que esto de reencontrar, a través de la reforma electoral, de la reforma legislativa, el tipo de reforma política que mejor cumpla con las condiciones en las que se encuentra la sociedad salvadoreña, la democracia salvadoreña, y la distribución de la población.

También un sistema que justamente por lo que ha llegado, el tener las circunscripciones con listas abiertas y voto cruzado, lo vuelve de una enorme complejidad para la hora del escrutinio de los votos, esto está propiciando o va a propiciar, un enorme camino, para que haya muchos errores en el propio escrutinio.

Entonces, es un sistema que complica de gran manera el escrutinio de votos y no tendría por qué ser así, es un sistema que no respeta, perdónenme si voy a ser a lo mejor un poco irreverente cuando llego a mis conclusiones, pero, pues, de eso se trata, ¿no?, es un sistema que me parece que justamente por sus caracterizaciones o a lo que se ha llegado, no respeta el carácter igualitario del voto, por lo que decía originalmente, pues al final no hay una clara vinculación del elector con su representante territorial, se vota por un conjunto de personas y esto varía según dónde le toca a cada quien vivir, en qué circunscripción electoral.

Hay que recordar dos principios básicos a la hora de diseñar otra vez, o rediseñar un sistema electoral. Los dos principios clásicos son justamente, uno, el carácter igualitario del voto, una persona, un voto, pero esto tiene que pesar exactamente igual en todo el país. Cuando en un país, por la manera en que se generan distritos electorales o circunscripciones electorales, los votos de los ciudadanos pesan de manera distinta, ahí hay un problema, porque entonces se da un claro desequilibrio desde el punto de vista de cómo se están agregando los votos y los resultados que estos van a generar.

Me parece que el otro gran principio clásico es el mandato representativo de los electores, es decir, a mayor vinculación del elector con el representante, se va a lograr también una mayor satisfacción de la sociedad con esos representantes. En general, las democracias contemporáneas están en una crisis de representación justamente por la desvinculación que llegan a tener los representantes políticos con sus electores, lo que hay que pensar siempre son sistemas que más acerquen al elector o que más comprometan y obliguen al representante electo con los compromisos que adquirió frente a ese elector, porque al final del día por eso fue electo. Aquí cito además un argumento que la Sala de lo Constitucional ha repetido mucho a la hora de llegar a sus resoluciones, que dice que se tiene que respetar de la mejor manera posible "la plena capacidad de opción del elector", eso me parece que es muy interesante.

Entonces, ahí están los dos grandes principios clásicos, yo diría, de las democracias y los sistemas representativos, pero yo digo que hoy en la actualidad hay dos nuevos principios que hay que considerar y hay que pensar, el primero de ellos es la certidumbre de los resultados. Qué quiero decir con esto, no que ya se sepa quién va a ganar, la certidumbre de que va a haber resultados justamente legítimos, bien hechos, bien procesados y que todo mundo va a confiar en los mismos resultados, tiene que ver mucho con lo que decía el Dr. Reyes en la plática que me antecedió, porque al final del día a eso llevan los sistemas tecnológicos aplicados en los sistemas electorales.

Lo que se quiere es que todos estén tranquilos y confíen en el resultado que se da, y ya pasar a otra etapa de desconfianza sobre si están haciendo fraude o no en los resultados, ya por lo menos que la competencia y las verdaderas tensiones y energía en la misma se vayan a otro lado y ya poder dejar de una vez por todas la desconfianza en los resultados; me parece que ese es otro gran principio ya en nuestras democracias, de qué manera logramos mayor certidumbre en los resultados.

Y el cuarto principio que me parece esencial, también totalmente nuevo, es que necesitamos tener la mayor certeza posible en materia de seguridad electoral. Tiene que ver un poco también con lo que dije antes, sobre tener resultados confiables, por supuesto, pero esto tiene que ver con identificar los riesgos. Todos los riesgos que existen en cada una de las elecciones, en cada lugar, siempre son distintos. No hay una lista de riesgos, siempre presentes en cada democracia, en cada coyuntura particular se presentan riesgos de la propia organización electoral, riesgos políticos y de otra índole, justamente para llevarse a cabo, y frente a esa identificación de los riesgos, entonces, es mucho más fácil actuar, mucho más fácil

disminuirlos, mucho más fácil tomar medidas para controlarlos.

Me parece que con esos cuatro principios, es mucho más fácil repensar qué diseño institucional se quiere. Creo que lo que se tiene actualmente, bueno lo que el sistema genera y como se tiene que aplicar, de acuerdo a la resolución de la Sala de lo Constitucional, no va a fomentar disciplina partidaria, eso no se va a lograr del todo, se ha perdido justamente gracias a favorecer mayor libertad de opción por parte del elector. Los candidatos se tienen que preocupar para que ahora, el elector vea su nombre y no el partido, para que voten por ellos, entonces, ahí hay un tema muy interesante.

Sin embargo, a pesar de que eso se hace en contra de los partidos, si ayudará a una mejor vinculación, será de beneficio; aunque por venir en unas enormes listas, la verdad de las cosas es que no está propiciando una más clara o más fuerte vinculación del elector con el representante. Hay un verdadero problema, porque el partido político lo que tiene que hacer con el electorado es convencerlos que voten no por un buen candidato, sino en el caso, por ejemplo, de la circunscripción de San Salvador, el partido le va a vender que tiene que votar por estos 24 buenos candidatos; se vuelve muy complicado también para los institutos políticos.

Y entonces esto hace que los propios candidatos tengan un incentivo para ellos tratar de promocionarse de la mejor manera posible y que por lo menos su nombre sea muy recordado. Olvídense ustedes de que le conozcan atributos y características, por lo menos que cuando el elector vea tantos nombres en una posible boleta o papeleta, identifique ese nombre y diga por ellos sí quiero votar. Entonces, no necesariamente estamos generando una mejor vinculación cualitativamente hablando entre el elector y el representante, esto me parece que hay que tomarlo en cuenta. Es un sistema que está propiciando la representación fragmentada, desde el punto de vista de tener representaciones y listas con circunscripciones.

Pero, justamente por la inequitativa distribución de las circunscripciones, tenemos una representación fragmentada que genera, por una parte, un bipartidismo en los que ganan las circunscripciones que tienen mayor peso, entonces, al final de cuentas son los que están más presentes; y por otro lado tenemos en un segundo nivel un multipartidismo muy fragmentado de partidos con mucho menor peso. Los que ganen los grandes listados o los que tienen más nombres, pues, van a generar mucha mayor presencia, y todos los demás van a quedar como pequeños partidos o representaciones satelitales.

No les vine a dar una receta, pero, yo diría que tomando en cuenta los cuatro principios que mencioné, hay que ponderar el equilibrio poblacional justamente de cada circunscripción. Sería un ejercicio muy interesante, a lo mejor buscar hacer un nuevo diseño de los territorios de votación, aunque fuera analítico, de cómo se vería el país con distritos uninominales. Y esto lo digo no porque se quiera establecer el sistema de mayoría o de votación por mayoría, pero por lo menos para ver cómo debe distribuirse cada distrito, cada distribución geográfica con el mismo número de población, para saber efectivamente, con ese número de población, cuántos representantes debería de haber y

en dónde se debería votar por cada uno de ellos. Sería un ejercicio para determinar cómo se vería el dibujo del país desde el punto de vista de buscar un peso equitativo del voto en toda la nación, sería hacer un mapa, digamos, de la concentración poblacional y de ahí ver las posibles salidas desde el punto de vista de cómo se elegiría a los representantes de cada lugar. Sería importante, ponderar cómo vincular de mayor manera el mandato representativo, y estos análisis habría que relacionarlos entonces con los otros tres temas que les digo que hay que tener en cuenta.

Dependiendo del sistema que se optara por ser el mejor, habría que ver si se prohíbe o cómo se regula el transfuguismo, porque también sí tiene efectos distintos, cuando son simplemente representantes que han ganado su curul en distritos de mayoría, si se cambian de partido o no, le están quedando mal al elector que votó por ellos, pero al final de cuentas fueron gente que ganó la votación y están ahí.

Pero cuando entran por listados, cuando entran porque así quedó en la lista del partido y se cambian de partido, ahí sí se rompe totalmente la lógica que tienen sus representantes, entonces, me parece que ese tema se regula una vez que se decida de qué manera se quiere realinear o rediseñar el sistema.

A los candidatos no partidarios se tiene que pensar en que tengan los mismos derechos que tienen los candidatos de los partidos, si no lo hace el legislador a la hora de hacer el rediseño, lo va a hacer la Sala de lo Constitucional; y en ese sentido, la pregunta es ¿De qué manera logramos tener candidatos independientes o no partidarios frente a los listados de candidatos de partidos? Es muy difícil ponerlos en una igualdad de circunstancias. Quizá eso nos lleva a pensar en la necesidad de establecer un sistema mixto tanto con algunos representantes de mayoría y que entonces la representación proporcional sea solo para equilibrar y generar una representación equitativa y multipartidaria.

Y finalmente el tema de la reelección, está totalmente vinculado con el tema de cómo se elige a los diputados, se debe decidir si los quieren tener siempre así, porque la reelección genera incentivos para romper la cohesión y la disciplina en los partidos.

Algo que llama la atención de El Salvador, y me parece que es una condición útil, que puede ser de mucho peso para decidir el futuro político electoral, es que su sistema de partidos es histórico, que tiene presencia y no como ha sucedido ya en otras naciones, en donde desaparece ese sistema de partidos y es sustituido por prácticamente partidos empresa, partidos que se generan simplemente para ganar elecciones en donde ya no hay una identificación de ideas, de dogmas, de estatutos, si lo único que se quiere es tener más presencia, como si fueran entes mercantiles, más presencia en la población para ganar una votación, porque lo único que le interesa a ese tipo de partidos es simplemente generar negocios una vez que se llega al poder. Eso me parece que sí es un fenómeno y da mucho gusto que El Salvador no vaya hacia allá en este debate y en esta posible y segura próxima reforma político electoral.

iv. Elecciones con integridad: La necesidad de justicia electoral imparcial y oportuna

Dr. Raúl Ávila

Me voy a ceñir a un esquema de exposición que incluye cuatro tópicos: el primero es el concepto de justicia electoral, el segundo es enfocar la justicia electoral como variable independiente en relación con el contexto o su contexto; tercero, observar la justicia electoral como variable dependiente de otras variables de contexto y, fundamentalmente, de la cultura política, y, cuarto, arribar a algunas reflexiones que permitan ubicar las coordenadas de la justicia y la deseable reforma electoral en El Salvador.

Primero, y de manera breve, la literatura profesional internacional ha desarrollado dos conceptos de justicia electoral, uno, en sentido estricto, conforme al cual la justicia electoral equivale a los medios de impugnación de que disponen los contendientes y los ciudadanos, antes, durante y después de un proceso electoral para combatir y revisar, y, por tanto, ratificar o modificar las leyes, resoluciones y actos que regulan y conducen los comicios.

Desde la perspectiva del sentido estricto, la justicia electoral adquiere un sesgo judicialista, es decir se trata de procesos y procedimiento ante un organismo que, adscrito o no a un poder judicial, se encarga de resolverlos en forma de juicio, con un actor y un demandado, con un procedimiento ceñido a los principios y reglas del debido proceso legal y, claro, con una sentencia motivada y fundada en razones y normas, emitida por un juez independiente e imparcial, misma que da fin a la controversia planteada y que, con todas sus virtudes, reconoce limitaciones en la medida en que su método implica que

habrá un vencedor y un vencido excluyendo la negociación y la aplicación del criterio de oportunidad política.

Por el contrario, en sentido amplio, la justicia electoral desborda dicho sesgo judicialista se refiere y comprende todo un sistema de solución de conflictos. El sistema de solución de conflictos supone que hay otras opciones no sólo para resolverlos sino para preverlos y que, para ello, la regulación y las prácticas institucionales contemplan la activación flexible o en cualquier momento previo, durante o posterior a los comicios, de la conciliación, el arbitraje y el acuerdo, la resolución o el dictamen.

Esta perspectiva, que por lo general no se prevé legalmente en América Latina, sí se usa en otros países. No obstante, me permito sostener la hipótesis que en algunos países de la región, señaladamente en países de Centroamérica, representa la primera opción y una práctica no regulada en las leyes que los tribunales supremos electorales realizan para prever y resolver conflictos electorales y aplicar, precisamente, la justicia electoral.

Entonces, tenemos dos sentidos, justicia electoral en sentido estricto, judicialización, medios impugnativos, proceso judicial y sentencia en un formato más o menos rígido, y el sentido amplio, que incluye otros medios alternativos de solución de conflictos, básicamente la mediación, la conciliación, el arbitraje y por supuesto que también la judicialización a través de procedimientos llevados en forma de juicio.

En segundo lugar, la literatura profesional internacional comparada informa que la justicia electoral a lo largo de las transiciones democráticas contemporáneas en América Latina se ha apreciado en términos de variable independiente en relación con el propio sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema de gobierno, si bien más recientemente se le está estudiando en tanto variable dependiente del contexto y de la cultura política.

Primero, como variable independiente, José de Jesús Orozco, mexicano, hoy integrante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y distinguido investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, inició y promovió desde hace tres décadas una línea de investigación, de reflexión y estudio, que tuvo una primera expresión en el Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, publicado en 1998 y después en el año 2007, en el que se aportó y justificó una tipología o clasificación de los organismos electorales que resuelven conflictos.

De allí se extrae que aún ahora se identifican cuatro modelos de justicia electoral: uno, la justicia electoral que resuelve controversias en sede política legislativa y conforme con criterios políticos, sigue siendo el caso básicamente de los Estados Unidos en donde operan los colegios electorales, desde luego que con la opción, según se vio en Bush vs. Gore en el año 2000, de que la Corte Suprema atraiga y resuelva en definitiva el caso si así lo considera justificable.

Segundo, el modelo europeo continental, en el que la decisión final la toma un Tribunal Constitucional, luego de que se haya producido una primera resolución de un tribunal supremo (caso español) o incluso del parlamento (caso alemán).

Otro modelo es el modelo anglosajón, en Inglaterra, por ejemplo, en donde la justicia ordinaria se hace cargo de conocer de las impugnaciones y emitir las sentencias correspondientes.

Huelga decir que, en el contexto europeo, las resoluciones de la justicia constitucional y de la justicia ordinaria, en su caso, al aplicar justicia electoral en sentido estricto, están sometidas al control constitucional supranacional a través del tribunal europeo de Derechos Humanos cuando se considera que tales resoluciones han producido violaciones a los intereses fundamentales de las personas.

El modelo latinoamericano es diferente. En efecto, en la región se han construido (así como en el ámbito de los derechos humanos de carácter civil, en que tenemos Ombudsman, incluso una Federación de "ombudsmen" latinoamericanos, y ahora también órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información), en materia electoral tribunales supremos, tribunales superiores, cortes y consejos electorales, incluso un consejo de Estado, que resuelven los conflictos electorales en última instancia en el ámbito nacional, sin perjuicio de la jurisdicción que ya ejercen en la materia diversas instancias supranacionales. Se trata de organismos permanentes y especializados, idealmente autónomos, obligados a resolver con independencia, imparcialidad y máxima publicidad en plazos cortos y oportunos y con pleno apego a la constitucionalidad y la legalidad. Este modelo latinoamericano ha sido estudiado de manera muy analítica y comparativa a lo largo de la más reciente década y media. Junto con los otros tres modelos, y tanto en sentido estricto como en sentido amplio se ha difundido a través del Manual de Justicia Electoral, producido por IDEA Internacional (www.idea.int) a partir del trabajo coordinado entre más de diez expertos y liderados por el propio Jesús Orozco.

En efecto, IDEA Internacional publicó en 2011, y se puede descargar de manera gratuita de su página web, un verdadero compendio o "biblia" sobre estos cuatro modelos y en particular el modelo latinoamericano. Conceptos, antecedentes, importancia, justificación, clasificación, sus garantías de carácter orgánico, o sea, cómo está estructurado el órgano de justicia electoral, las garantías procesales o cómo se desarrollan las principales variables procedimentales para resolver los conflictos y también algunas de sus ventajas y sus desventajas, están desarrolladas al detalle en el mencionado documento. Es claro que el enfoque utilizado tanto en el Tratado como en el Manual referidos refleja a una justicia electoral, en sentido amplio y en sentido estricto, determinantes en la prevención y resolución de conflictos comiciales.

Así se aprecia también, por ejemplo, en la obra del mexicano Flavio Galván, que es una de las pocas si no es que la única obra de derecho procesal electoral completa (enmarcada en el ámbito mexicano), que lo que hizo fue trasladar y adaptar del derecho procesal civil al derecho procesal electoral los principios y las reglas procesales. Si bien tal operación tiene sus ventajas, a la vez encuentra límites y debilidades porque la materia electoral, al tutelar valores como la libertad y autenticidad del voto, lo mismo que, entre otros, los principios de certeza, objetividad, legalidad, independencia,

equidad y máxima publicidad, es diferente al derecho civil y al derecho procesal civil. En alguna medida, trasladar las reglas procesales del derecho procesal civil al derecho procesal electoral genera rigideces y limitaciones para resolver, sobre todo en casos graves y muy sensibles, los conflictos electorales. De allí la importancia del desarrollo del Derecho Procesal Electoral en su propia lógica.

Y de estas exigencias es de donde se alimenta otra corriente de pensamiento y acción que sostiene que en el ámbito del derecho procesal electoral se tienen que utilizar, digamos, otras formas de apreciar y resolver los conflictos, sobre todo cuando se realizan juicios de proporcionalidad valorando principios y reglas para garantizar de manera más efectiva los derechos, de tal suerte que prive la mejor decisión interpretativa debidamente argumentada en favor de los intereses humanos y ciudadanos.

Viene al caso citar, de inmediato, el reciente estudio de Luis Mario Rodríguez, quien ha analizado las importantes sentencias de la Sala de lo Constitucional de El Salvador y advertido la mutación constitucional que la justicia electoral constitucional está provocando en el sistema electoral y el sistema de partidos en este país.

Procede citar a José Thompson, Director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, quien ha aportado algunas contribuciones para iluminar la manera como los organismos electorales y la justicia electoral, en particular, están o han venido ampliando sus funciones y cobrando un perfil más relevante en los procesos electorales y en la democratización.

Cito, por supuesto, a Daniel Zovatto, quien en las últimas dos conferencias iberoamericanas sobre justicia electoral, el año pasado en Cancún y este mismo año, 2015, en Cuzco, ha avanzado sus reflexiones en torno a la importancia de la justicia electoral y su impacto en el sistema electoral y el sistema de partidos en la medida en que se erige en el guardián de la integridad a través de su acción deseablemente independiente e imparcial, oportuna y eficaz en favor de la inclusión y la rendición democrática de cuentas vertical y horizontal en el ámbito de su competencia.

Me paso al siguiente punto que es la literatura que enfoca a la justicia electoral como variable dependiente. Este es menos el terreno de los abogados y de los juristas y cada vez más el océano de politólogo, sociólogos y expertos de otras disciplinas que están penetrando cada vez más en la esfera de la justicia electoral, cuya complejidad suele limitar su debida publicidad y comprensión, aun de parte de los propios abogados, ya no digamos del ciudadano común. Recordemos, por cierto, que los abogados luego estudiamos cosas que dicen que se ven, pero parecen no existir, y los politólogos y sociólogos cosas que sí existen, pero que con frecuencia no se ven, de modo que es positivo que éstos últimos las iluminen en beneficio de todos. Me refiero, claro, a variables del contexto y la cultura política que operan a la sombra de los sistemas e instituciones formales para facilitar o entorpecer su funcionamiento.

Por ejemplo, en una reciente contribución Mikel Barreda y otros colegas, que han presentado sus ponencias en los congresos de la Asociación Internacional de Ciencia Política, plantean tres indicadores para medir o examinar cómo el contexto de estas

tres variables impacta en los organismos electorales, en la justicia electoral, en la confianza, en la legitimidad de las instituciones electorales.

Uno es la competitividad. En síntesis, a mayor competencia y mientras más cerrados son los resultados entre el primero y el segundo lugares en las elecciones, entonces se produce mayor polémica y controversia y menos confianza en los organismos electorales porque estos quedan aprisionados entre el debate y esa competitividad entre los contendientes. Lo pudimos ver en México en el 2006, lo vimos en Costa Rica en el año 2004 y se ha registrado un fenómeno similar en El Salvador, casos en que los organismos electorales resultan muy lastimados, máxime si no se cuenta con las competencias, facultades e instrumentos para hacer frente a riesgos y desafíos reales tan imponentes como los que se presentan en los países de la región. En tales experiencias, no basta con decir, según nos alerta con frecuencia el doctor Nguyen Huu-Dong, que las operación electoral fue técnicamente exitosa cuando el paciente, que no es sino la legitimidad política resultante, ha fallecido.

El segundo indicador es la polarización. Si hay contendientes, partidos políticos que tienen visiones ideológicas y programas de acción muy disímiles, opuestos, entonces lo más probable es que el organismo electoral y la justicia electoral también sufran las consecuencias. Esto porque es muy difícil que en esas condiciones pueda prevalecer un cierto consenso alrededor y no digamos del organismo electoral, sino de prácticamente cualquier cosa. Así, una sociedad dividida ideológicamente, polarizada en sus posiciones políticas, que se expresa a través de los partidos, registra menos confianza tanto institucional como interpersonal y entre competidores.

La volatilidad, el tercer indicador, significa que los partidos políticos estén predeciblemente ahí, que no haya nuevos partidos cada vez que tenga lugar un nuevo proceso electoral y que los votantes estén cambiando de preferencia de manera radical de unos partidos a otros. Un sistema de partidos más institucionalizado, perdurable, estable, lógicamente genera más credibilidad en los votantes y más confianza. Aunque, por supuesto, y hay que subrayarlo, la perdurabilidad de partidos antiguos, añejos, con prácticas que no son abiertas, inclusiva, democráticas, genera el efecto contrario, es decir la degradación y la deslegitimidad.

En el caso de la cultura política, se han explorado recientemente dos variables, una, la historia del organismo electoral y dos, la confianza en el organismo electoral o los organismos electorales, lo que podemos denominar la confianza focalizada y la confianza ampliada a todo el sistema político, o sea, congreso, gobierno, poder Judicial, organismos autónomos, etcétera.

En el tema de la historia, no perdamos de vista que hay organismos electorales que fueron creados entre los años veinte y cuarenta del siglo XX. Estamos hablando básicamente de Uruguay, Chile, Perú, Brasil y Costa Rica, años 20, 30 y 40, pues todos y cada uno de estos cinco fueron creados en la forma que tienen hoy, incluso con el nombre que tienen hoy, pero siempre después de graves crisis políticas que obligaron a los liderazgos políticos, a los partidos, a una negociación y un acuerdo para construir organismos electorales, árbitros y jueces autónomos, independientes e

imparciales. Con el tiempo, cuando sobrevino la ola de los autoritarismos y en algunos casos de las dictaduras militares, en los años sesenta y setenta, dichos organismos perdieron visibilidad pero se mantuvieron ahí, y en la mayoría de ellos siguieron organizando elecciones. Con la redemocratización de los últimos 35 años, los organismos electorales, en particular los que imparten justicia electoral, han resurgido como si esas antiguas raíces se volvieran a revitalizar y tuvieran una nueva época de consistencia en un entorno plural y democrático.

Dicho indicador es importante porque los tribunales supremos de América Central, de los seis países de Centroamérica y de República Dominicana, salvo el caso de Costa Rica, no comparten aquellas historias. Es por ello que los politólogos, historiadores y sociólogos nos alertan de que la biografía de los organismos electorales, antes de los autoritarismos y dictaduras de los años sesenta y setenta, resulta relevante ya que generó gruesas y profundas raíces que no pudieron ser cortadas en los densos años de autoritarismo. En esa medida, en la redemocratización han adquirido una nueva consistencia. Es el caso de la Corte Electoral del Uruguay, que fue creada en los años veinte; el caso del Tribunal Superior Electoral de Brasil, que fue creado en 1934, o el Tribunal Supremo de Costa Rica, que fue creado en 1949, después de la crisis constitucional, postelectoral precisamente, que sufrió este fraterno país de Centroamérica.

El otro tema es la confianza focalizada y la confianza ampliada. Esto es, el perfil y el desempeño de los integrantes de los organismos de justicia electoral, de los organismos electorales en general, juegan un papel relevante. Al respecto, Diego Brenes escribió un magnífico libro, publicado hace tres años desde Costa Rica, titulado "El papel político del juez electoral". Documenta que en condiciones de globalización, de multidimensionalización, vamos, de la política, la economía, la sociedad, la cultura, las redes sociales, la teleinformática y la microelectrónica no se puede pensar que un juez hable, como aún lo prefieren algunos, sólo a través de sus sentencias. El juez habla a través de su sentencia a la vez que debe participar razonable y prudentemente en los debates públicos. Tiene que salir a defender sus sentencias al espacio público porque en el lenguaje y la comunicación pública que informa e impacta la percepción ciudadana en la coyuntura respectiva se juega buena parte de la legitimidad política del propio juez, su sentencia y las instituciones. Por lo tanto, cuando nos referimos a la confianza focalizada tocamos el tema de la ética, el estatuto, el perfil y el papel que juegan personalmente los jueces que son afectados por el entorno mediático multidimensional, transnacional, global que forma parte su propio contexto de acción y que les afecta. Ni qué decir del tema de la transparencia y la ética que rodea la función electoral y de la justicia electoral, sin las cuales no puede esperarse elecciones con integridad.

Concluyo diciendo que la literatura que asume a la justicia electoral ya como variable independiente o bien como variable dependiente del contexto y la cultura política, y a la cual concurren importantes investigadoras entre las que se cuentan Flavia Freidenberg y María Marván, las dos investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, lo mismo que Pippa Norris e Irma Méndez, nos conducen a las no

siempre bienvenidas clasificaciones sobre la calidad las democracias y de los organismos electorales.

En este caso, la mayoría de las mediciones, producidas a partir de cualquier tipo de método que se utilice, ya el del Latinobarómetro, Open Society, IDEA Internacional o alguno otro, revelan que Uruguay, Chile, Costa Rica y Colombia se ubican en las primeras posiciones.

Si vemos los indicadores de contexto y de cultura política a los que me referí, y de diseño institucional, veremos que el que haya un solo organismo electoral o el que la función electoral de organizar las elecciones y resolver sus conflictos estén depositadas en uno solo o en dos o más organismos no es una variable determinante en sí misma para lograr la confiabilidad o legitimidad institucionales. El que no sea determinante, sin embargo, no quiere decir que no sea relevante. Esto significa que habría que evaluar con cuidado y analizar las variables tanto de diseño como de contexto a que me he referido, a efecto de tomar la mejor decisión ya que no existe un modelo o modalidad ideal cuyo éxito esté de antemano garantizado.

Por ejemplo, en América Central es muy claro que el Tribunal Supremo Electoral de Costa Rica, elevado incluso al rango de poder, de un cuarto poder en la Constitución, organiza las elecciones y resuelve los conflictos, a la vez que sus resoluciones pueden ser revisadas y controladas por una Sala Constitucional dependiente de la Suprema Corte de Justicia, siempre que se trate de conocer y resolver los problemas de presunta violación de derechos fundamentales en el ámbito electoral. Pero el Tribunal Supremo de Costa Rica es uno de los ejemplos que no avalaría la tesis de que el que exista una sola institución y no dos, la que organice las elecciones y resuelva los conflictos, es por sí misma equivocada; insisto en que no es así y que depende de otras variables a las que ya me referí. En todo caso, a efecto de decidir por separarlas habrá que ponderar el fortalecimiento de la garantía de una justicia más independiente e imparcial, alejada del juego político, más accesible, pronta, oportuna y eficaz, que permita cumplir con el histórico y notable principio no sólo de la separación sino del equilibrio entre poderes y dentro de los poderes y organismos públicos en favor de los derechos y las libertades, valores que en los organismos electorales unificados la complejidad y carga política del contexto externo e interno suelen desvirtuar.

Hago notar que República Dominicana dio el paso en 2012 a desconcentrar las funciones y colocar un organismo que administra, la típica Junta Electoral Central, y un Tribunal Superior Electoral que resuelve los conflictos y que se está consolidando en la observancia de aquellos principios.

Finalizo la exposición al apuntar que Brasil, El Salvador, Honduras, México y República Dominicana se ubican, a raíz de las mediciones aludidas y combinaciones de variables, en una segunda categoría; como pueden ustedes notar, hay también diferentes diseños institucionales. Si México y República Dominicana cuentan con un modelo dual de organismos electorales, y los otros tres países con un esquema unificado y todos se ubican en la misma categoría en cuanto a confiabilidad en las instituciones electorales, entonces es evidente que a la ponderación deben concurrir el diseño y el contexto.

En otro rubro se sitúan Argentina, Bolivia, Guatemala y Paraguay, y se coloca en el sótano a Venezuela y Nicaragua porque, entre otras cosas, no obstante que en Nicaragua existe un solo organismo electoral, el Consejo Nacional Electoral, y Venezuela tiene hasta tres instituciones, incluida la Corte Constitucional, que resuelve conflictos electorales, sí hay que hacer notar que, aunque me hago cargo del matiz que mi compañero Guillermo Reyes dijo en torno a la democracia tanto en Venezuela como, yo diría, en Nicaragua, al menos en este último país la falta de independencia y de imparcialidad, la captura del organismo electoral por parte del sistema de gobierno y del sistema de partidos, la torna, digamos, incomparable para efectos prácticos.

Entonces, no podemos tampoco reducir el organismo y la justicia electoral a un servidor, por no decir, con máximo respeto, a un "sirviente del poder" porque eso esto es precisamente lo que la democratización ha tratado de impedir y la ciudadanía detesta tolerar.

Se trata de visualizar, según nos ha alertado con frecuencia el Dr. Dieter Nohlen, en su magnífica y amplia obra, y ponderar muy bien la relación entre sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno, y dentro de cada una de estos examinar sus precisas articulaciones y relaciones, sin olvidar el contexto.

Y en ese contexto, me parece que están siendo pertinentes los politólogos y los sociólogos al alertarnos a los abogados de que si bien el diseño de las instituciones es importante y la estructuración de las garantías orgánicas, procesales y especiales en favor de los derechos puede incluso ser crucial, hay que tener presente la historia, la coyuntura, los factores sociopolíticos y culturales, los costos y beneficios respectivos para optar por uno u otro modelo o modalidad de organización y funcionamiento de justicia electoral.

1er Panel "La reforma electoral integral"

Integrantes: Dra. María Marván Laborde, Dr. Guillermo Reyes, Mtro. Hugo Concha Cantú y Dr. Raúl Ávila
Moderado por: Dr. Luis Mario Rodríguez

Una vez finalizadas las ponencias, los conferencistas extranjeros se integraron en un primer panel, con el propósito de discutir los efectos en el sistema electoral si se incorporan de manera integral las reformas relacionadas con el financiamiento político, el tamaño de las circunscripciones electorales, la justicia electoral y la automatización de algunas de las etapas del proceso electoral.

Dr. Rodríguez: Nos encontramos a tres años de las próximas elecciones y estamos en el tiempo justo para debatir sociedad civil y sociedad política, cuál debe ser el entorno de la reforma que deberíamos impulsar para resolver de alguna manera situaciones que todavía se han quedado en el tintero en nuestro sistema electoral. El enemigo más cruel que tenemos en eventos como este es el tiempo, y vamos a contar con 30 minutos para un panel que podría extenderse a una hora, dos horas o tres horas más, con expertos de la talla de nuestros amigos, pero vamos a tratar de ser lo más eficiente que podamos en el uso del tiempo.

Yo quisiera aprovechar a los cuatro panelistas internacionales para hacer un análisis integral del sistema electoral, si bien cada uno de ellos ha conversado o nos ha señalado aspectos de su especialidad, la justicia electoral oportuna, independiente e imparcial; la automatización de los procesos electorales, donde nos decía el Dr. Reyes que el voto electrónico debe ser,

en todo caso, la cereza del pastel e iniciar antes con otros procesos de automatización; el Mtro. Concha Cantú, que nos ha hablado claramente de los distintos sistemas electorales que tenemos, sus efectos en la distribución del poder, el tamaño de las circunscripciones en un sistema de listas abiertas como el nuestro y de voto cruzado, y la Dra. Marván, que nos ha hablado sobre el elemental tema de la transparencia, del financiamiento político de los partidos.

Ahora quisiera que cada uno pudiera darme su opinión sobre la integralidad de la reforma electoral, porque podríamos tener el mejor sistema automatizado del mundo, pero si no tenemos una regulación del financiamiento político como debe ser, probablemente tengamos problemas; o podemos tener una buena regulación del financiamiento político, pero jueces que aplican la justicia electoral en base a intereses partidarios; o podríamos tener jueces muy buenos dentro de la autoridad electoral, que no respondan a partidos políticos aplicando justicia electoral, pero un diseño de nuestro sistema electoral con circunscripciones que probablemente no son acordes al tipo de sistema que tenemos, en este caso de listas abiertas.

Así que aprovechando que los maestros tienen conocimiento integral del sistema electoral, yo quisiera una reflexión breve sobre la combinación de todos estos elementos de reforma, ojalá aplicándose al caso salvadoreño, y las ventajas y desventajas que pueden tener, empezando acá por la doctora Marván.

Dra. Marván: Creo que sí es muy importante lo que señala Luis Mario, porque hay que ver los sistemas en conjunto, y creo que cuando se tiene una reforma electoral en mente, desde luego, uno tiene que tomar en cuenta la fuerza y los intereses de los partidos existentes, no hay manera de pensar que no es un elemento determinante. Pero la pregunta de fondo que creo que tienen los partidos políticos, la obligación de hacerse, y de no ser así, la sociedad civil y la academia está en una mejor posibilidad de obligarlos a que se lo hagan, es cómo reforzar la democracia.

Creo que en nuestros países hoy día estamos en un problema muy grave, con diferentes perspectivas, con, lo que le duele a El Salvador a lo mejor no es lo que le duele a México, lo que le duele a México a lo mejor no es lo que le duele a Colombia, sin embargo, hay un síntoma que es común y es que se ha roto o complicado por lo menos la vinculación entre representantes y representados. El gran reto que tenemos es cómo fortalecer a los partidos, pero obligarlos a que regresen, a que volteen a ver necesariamente a sus representados, a los ciudadanos y pongan por delante los intereses de éstos y no solamente los partidos mismos.

Quiero aprovechar para decir algo que no dije en mi exposición y que me parece fundamental. Si bien en la reforma entre financiamiento y fiscalización se cambió la forma de los partidos políticos en México, de acceder a radio y televisión, creo que la forma en la que hoy se hace la comunicación política en México no está reforzando la democracia. Si bien ganamos en términos de equidad en el acceso, el modelo mismo está debilitando la democracia, y esto lo uso como ejemplo, porque vale la pena no perder el objetivo último.

Mtro. Concha Cantú: Bueno, me parece fundamental la pregunta que nos está haciendo Luis Mario, en la que efectivamente, creo que uno de los males, muy repetitivo, en las reformas electorales es solo ver el tema que está generando el problema, se reforma eso y acaba sucediendo que se convierte en un parche de todo el sistema. Creo que es un poco el efecto que sucede, muy legitimado, muy razonable, muy entendible, con las reformas que se hacen protegiendo derechos, provenientes de las salas o las cortes constitucionales; pero, se tiene que pensar justamente en el sistema y sus reformas de manera integral.

Y repito un poco lo que traté de decir yo en mi plática, creo que es un trabajo muy complejo, es un trabajo que lleva mucho esfuerzo, pero la única manera de hacerlo es teniendo las cuatro directrices que a mí me parecen fundamentales para pensar en la reforma o en el nuevo diseño. Una, el sistema tiene que ser lo más representativo posible, el momento en que empezamos a generar ínsulas que no están siendo representativas de la ciudadanía, ahí va a haber tarde o temprano algún problema; entonces, un primera lineamiento más representativa. Segunda directriz, el sistema tiene que ser equitativo entre los que contienden, lo más equitativo posible, siempre estar protegiendo la equidad, no podemos generar instituciones o procesos que de alguna manera le dan mayor ventaja a unos de los que participan frente a otros, que ayudan más a los partidos que ya traen más predominancia que los nuevos, tenemos que hacer todo siempre pensando en la equidad, entonces, más representación, más equidad. La tercera directriz, es que el sistema sea lo más confiable posible, es lo que hablábamos, con los resultados y este tipo de cosas, siempre más confianza, eso va a generar más legitimidad y más satisfacción por parte de la ciudadanía. Y finalmente, la cuarta directriz, es que el sistema tiene que ser lo más seguro posible, que no haya riesgos de que en un momento dado se va a caer o va a generar algún problema.

Yo creo que los cuatro elementos nos ayudan a encontrar eso, lo que queremos, y los que se van a ver más afectados, aparentemente, sin duda, son los partidos políticos, por qué, porque estamos en un momento en que los partidos políticos de Latinoamérica están transformándose o deben de transformarse a ser partidos políticos democráticos. Vienen de historias y de formas, que no están siendo y no se han logrado transformar en verdaderos partidos democráticos, abiertos a la ciudadanía. Entonces, esa transición les va a costar, pero a la larga es también para su beneficio, yo creo que aquí todos ganan, ganan los partidos y gana la ciudadanía y gana la democracia.

Debemos de lograr una cosa muy importante, que votar sí sea igual a elegir, porque muchas veces en los sistemas se vota pero no se elige, como decía por ahí uno de los argumentos que se presentaron para una de las grandes decisiones de la Sala de lo Constitucional.

Dr. Reyes: Yo tomaría, como uno cuando educa a los hijos, y es a partir de las experiencias personales. Yo creería que para hacer una gran reforma habría que seguir el ejemplo que seguimos hace 12 años en Colombia con gran éxito según los resultados. Esa gran reforma tendría que tener cuatro grandes soportes o ejes.

El primero, los partidos políticos. Uno no puede decir que se van a acabar o hay que acabarlos, hay que fortalecerlos. En materia de partidos políticos, fortalecer el régimen de bancadas creo que es un tema fundamental para dar orden en los debates, en la ideología y en el tema de que el ciudadano sepa cómo piensa su partido político frente a los temas, cuáles son sus compromisos.

La vinculación, efectivamente, entre representantes y representados a través de este modelo y de una prohibición seria, drástica del transfuguismo o de la doble militancia, que creo que es algo importante en nuestras democracias. El tema de regular los derechos de los partidos, como también de los grupos significativos de los ciudadanos y sus responsabilidades. Creo que es importante el tema de la financiación, yo lo decía ayer, debemos diferenciar la financiación de los partidos como de las campañas electorales, nuestros países no son ricos, tienen necesidades, pero es muy importante que la democracia tenga financiación, en tiempos ordinarios y tiempo de campañas, con responsabilidad, con sanciones y con regulaciones, encabezado por la autoridad electoral, y por supuesto, con unos principios democráticos al interior de los partidos, pluralismo, democracia, transparencia, responsabilidad.

En este mismo sentido, las elecciones primarias, le dan orden a las elecciones abiertas y por tanto son esenciales. En nuestra democracia las suplencias deben desaparecer, cómo lo manejamos en Colombia y en otros países, como son listas, los elegidos son los que adquieren los curules, y los que quedan debajo, que no logran un escaño, se vuelven, por supuesto, los que siguen a la hora que se produzca una vacancia absoluta o definitiva.

Dos, el tema del voto preferente. Vamos por un voto preferente o por una primaria, yo comulgo más en las primarias, el tema de los umbrales para efectos de llegar a los curules y la cifra repartidora. Colombia ha mantenido un sistema de ir a competir por los residuos, el modelo de cifras repartidoras de umbrales beneficia el fortalecimiento de los partidos.

Tercer punto, la organización electoral. Al Tribunal Supremo Electoral por supuesto que hay que fortalecerle sus atribuciones, entre otras, que pueda tener iniciativa legislativa, pero por supuesto, esa iniciativa tiene que estar precedida de los consensos políticos del caso, y regular el procedimiento interno que hoy, en nuestros países, bajo el principio de la oralidad permite garantizar el debido proceso.

Y por último, como lo decía, creo en el tema de la financiación de las campañas como del acceso al espectro electromagnético gratuito de los partidos políticos para hacer divulgación política permanente y en época electoral para las campañas debidamente reguladas por espacios institucionales.

Dr. Ávila: Desde luego, enfatizaría primero que entre el sistema electoral, sistema de gobierno y sistema de partidos, rodeado siempre de su contexto, histórico, social, económico, cultural, hay una interrelación ineludible. Solo tratando el sistema electoral, esta, y su temática y su agenda, se revela la integralidad necesaria en una reforma: financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos, el tema de los distritos, la

fórmula electoral -- los principios de mayoría, representación proporcional, las listas abiertas o cerradas--, van teniendo efectos en la competencia electoral, en la participación de la ciudadanía en las elecciones, y por tanto tienen que ser debidamente previstos, estimados y calculados para la reforma.

Ni qué decir de la automatización de los diferentes segmentos del proceso electoral, o bien de la administración de las elecciones y la justicia electoral pues está claro que aun dentro de cada sistema hay que cuidar la integralidad y la integridad, digamos, de las medidas reformistas.

Pero yo quisiera, en segundo y último lugar, enfatizar o subrayar que estamos ante la necesidad no sólo de introducir reformas en el sistema electoral, y no sólo en el sistema de partidos, según ya se ha mencionado, en favor de la democratización, sino en el sistema de gobierno. Hemos avanzado mucho, yo soy muy optimista en este sentido, en los últimos 35 años, en los principios, las reglas y, en buena medida, las prácticas en relación con el acceso a los cargos de representación política, o sea, el Derecho Electoral, en particular en el sistema electoral y el sistema de partidos, pero no hemos avanzado tanto en el tema de los sistemas de gobierno.

A la vez se requiere revisar y tener cuidado con la relación entre Ejecutivo, Legislativo y Judicial pues, según nos insiste Luigi Ferrajoli a través de su obra cada vez más difundida y conocida (véase, por ejemplo, su más reciente contribución "La democracia a través de los derechos") no solo los poderes formales sino los poderes informales y los poderes fácticos operan en el espacio público, de modo que antiguos y nuevos actores capturan partidos, influyen en congresos y luego maniatan poderes ejecutivos o descontrolan interesadamente a los poderes ejecutivos, los que a su vez caen en esa suerte de juego perverso de la corrupción y la impunidad en perjuicio de los rendimientos de la democracia y las elecciones en las que el ciudadano deja de creer.

Esto es importante porque los estudios comparativos sobre las competencias formales y la eficacia política de los presidentes latinoamericanos y, en particular, de Centroamérica revela un claro déficit en la relación con congresos y partidos, como se observa en Guatemala, en donde el presidente es más débil que en El Salvador y Honduras, países en los que los controles formales e informales del poder presidencial lo tornan poco efectivo.

Y esta parte de la historia no hay que perderla de vista porque ahí el sistema electoral juega un papel relevante para construir la representación política en el Congreso y el Poder Ejecutivo, y, por supuesto, los órganos de garantía de los derechos, como bien decía Hugo Concha, el Judicial y los organismos públicos autónomos, que se encargan de proteger y tutelar los derechos y las instituciones que son diseñadas por el Legislativo y el Ejecutivo, desempeñan funciones esenciales.

En síntesis, habría que cuidar no solamente la integralidad, la división y el equilibrio de poderes hacia dentro del sistema electoral y de partidos, sino también del sistema de gobierno y sus correlaciones.

Dr. Rodríguez: Vamos a hacer dos rondas de preguntas. He agrupado las preguntas por temas, coinciden varias de ellas en el caso de la doctora Marván, por quien voy a empezar. En su exposición, usted básicamente se limitó al tema de la regulación del financiamiento de las campañas electorales y a la necesidad de sanciones severas, pero hay varios cuestionamientos del público sobre el tema del uso de recursos del Estado para las campañas electorales. ¿Cuál es su apreciación sobre el tema y la experiencia en el estudio de la regulación acerca de ese tópico? Y en una segunda pregunta, se insiste en el tema de las sanciones ¿Qué tan drástico tiene que ser el sistema de sanciones en una Ley de Partidos Políticos para disuadir a los actores tanto políticos, en este caso los partidos, como los privados, a financiar las campañas de manera que no se incumpla la legislación electoral?

Dra. Marván: Ciertamente, la regulación del financiamiento es la primera parte, la fiscalización es la otra cara de la moneda, las dos tienen que ver necesariamente con mantener la equidad en la contienda. Creo que el sistema de fiscalización tiene que ser fuerte y esto supone una autoridad administrativa que realmente tenga los elementos para analizar los informes que tienen que entregar los partidos políticos, en esto se debe tener mucha claridad, y este es un elemento verdaderamente complicado, de cuáles son las responsabilidades de los partidos como tales y cuáles son las responsabilidades de los candidatos, no necesariamente son los mismos, y esto impacta tanto en el financiamiento como en la fiscalización.

Fíjense ustedes, les dije que en México es obligatorio que el financiamiento se entregue a los partidos y que prevalezca el financiamiento público sobre el privado, cuánto gastan los partidos como partidos y cuánto gasta cada uno de los candidatos. Esto es fundamental si es que queremos introducir los famosos topes de campaña, porque no necesariamente el partido, y creo que es una estrategia política válida, no necesariamente el partido reparte de manera igualitaria el dinero a todos sus candidatos, no le voy a dar el mismo dinero a un candidato en donde sé que mi partido tiene muy pocas posibilidades de ganar, que a otro candidato que sé que tiene todas las posibilidades de ganar, y aun dentro de aquellos que tienen posibilidades de ganar, para qué le doy mucho dinero a un candidato que va a competir en un distrito donde sé que mi partido tiene una grandísima simpatía, probablemente necesito gastar menos ahí, o un partido donde la elección está complicada. Esto a la hora de traducirlo, son temas bien técnicos, a la responsabilidad de los candidatos y de los partidos, no es pequeño y hay que trabajarlo con mucho cuidado.

Desde luego, creo que el sistema de sanciones tiene que ser suficientemente fuerte y la autoridad política, ya sea la administrativa o la jurisdiccional, o si existe una sola, tiene que tener la capacidad de hacer cumplir la ley, de imponer el Estado de Derecho. Sin embargo, no solo a través de la vía de las sanciones se logra convencer a los actores políticos que actúen de manera democrática, creo que México ha puesto demasiado énfasis en las sanciones, tenemos hoy un sistema hiperregulado y ha puesto muy poco énfasis en la calidad y conciencia democrática de los partidos políticos y de los candidatos, y creo que no se suple esto a base de sanciones.

El equilibrio entre sanciones y conciencia democrática y calidad democrática es importante, si bien las sanciones tienen que funcionar como disuasivo de hacer trampas, vamos a decirlo con todas sus letras, también tenemos que poner sanciones creíbles y no acabar tirando al niño con el agua sucia de la bañera. Me parece sumamente complicado cuando el sistema de sanciones es tal que acaba traicionando la voluntad de los electores, y eso es algo que hay que pensar y que hay que tomar en cuenta.

En México, en la última reforma electoral de 2014, se reforzaron dos tipos de sanciones que hasta ahora no se ha atrevido la autoridad electoral a usarlas, y que la verdad, si las utiliza, no sé honestamente cuáles serán sus consecuencias. Una de ellas es, si el partido es reiteradamente tramposo, se le debería de quitar el registro, es fácil quitarle el registro a un partido que tiene uno o dos por ciento de la votación, pero quitarle el registro a un partido que tiene 15%-18% de la votación ya no es tan sencillo, y en los sistemas pluripartidistas que hoy tenemos en América Latina, la pulverización del voto nos lleva a que un partido que tiene 15%, 18%, 20%, 22% de la votación, son partidos fuertes, esa es una. Y la otra es quitarle el puesto a alguien que ha ganado, pero que excedió los topes de campaña, me parecen dos cuestiones muy drásticas, pero son tan radicales que en realidad son difíciles de utilizar.

Entonces, tenemos que encontrar un equilibrio y la manera de reforzar la conducta democrática de los actores, y eso creo que nos ha fallado mucho, al menos en México.

Dr. Reyes: Es que no, no me puedo perder la tentación de hacer un par de comentarios. Comparto plenamente lo que dice la Dra. Marván, pero es que para nadie puede ser ajeno lo que pasó en Colombia. Colombia en el año de 1998 tuvo una de sus peores tragedias cuando el presidente electo, Ernesto Samper Pizano, fue objeto de denuncias de que ingresaron muchísimos recursos del narcotráfico a su campaña, y duró cuatro años acusado y defendiéndose. Y a raíz de eso, Colombia hizo unas reformas muy importantes en materia de la financiación, yo quería compartir cinco o seis elementos muy importantes.

Colombia tiene establecido un "sistema de cuentas claras", todos los candidatos y partidos políticos tienen la obligación de manejar una sola cuenta de ingresos y egresos, bancaria, donde se registran todas las operaciones, y la autoridad electoral es la encargada de supervisar, puede hacer visitas permanentes para determinar cómo se manejan esos recursos e imponer sanciones.

Respecto a las sanciones, combinamos tres tipos de sanciones económicas muy duras a los partidos, que incluyen multas, pero también perder el derecho al reembolso de gastos. En Colombia se pierde la curul o el cargo si se violan los topes, tenemos un tope máximo de gastos, unos topes bastante exigentes a las personas naturales y jurídicas que aportan, y sanciones jurídicas; Colombia tiene la figura que se llama la "silla vacía", y es que cuando estas conductas se producen, el partido pierde la curul, que no tiene derecho a ser reemplazada.

La revisión permanente de las cuentas, encabezada por la autoridad electoral, es muy importante, tanto lo que ingresa como lo que egresa, el cruce de cuentas con la administración de impuestos y con Hacienda, para determinar si hay quienes están contribuyendo a los partidos, pero no lo presentan en sus declaraciones, las auditorías permanentes al partido como del partido internamente de sus candidatos y, reitero, la responsabilidad de los partidos, de los candidatos y de los tesoreros de las campañas.

Dr. Rodríguez: Aprovechando que el Dr. Reyes tiene el uso de la palabra, tengo un par de preguntas para usted. Durante la elección en El Salvador, en la cual usted fue observador internacional, se tuvo inconvenientes y problemas con el sistema de transmisión de resultados preliminares electorales, falló el sistema y eso, de acuerdo a las preguntas del público, ha generado desconfianza en un buen número de ciudadanos respecto del uso de los sistemas automatizados, porque el sistema de transmisión falló y no le permitió a los salvadoreños conocer el resultado la misma noche de las elecciones, como estábamos acostumbrados desde la firma del Acuerdo de Paz ¿Cómo lidiamos entonces con una situación y un antecedente como ese, que generó desconfianza para seguir avanzando en la automatización de procesos electorales, hasta llegar, cuando estemos listos, en varios años, como usted bien lo decía, al voto electrónico? Por otra parte, se plantea el tema de la observación electoral. Ciertamente la observación electoral ha debido modernizarse, porque ahora hay observación especializada en materia de justicia electoral, en materia de financiamiento político, pero hay dudas acerca de la observación en materia de procesos automatizados ¿deben integrar a las misiones expertos en informática? Aquellos que no son expertos y que son observadores locales ¿cómo pueden hacer entonces para confiar en un sistema que no conocen y que no tienen conocimientos técnicos para auditarlo?

Dr. Reyes: Yo quisiera comenzar por lo segundo, diciendo que lo que no podemos confundir es la observación con la auditoría. Primero, los observadores internacionales somos como los vigilantes de los procesos electorales, nuestras funciones son limitadas, un observador que viene a observar una elección no puede inmiscuirse en los temas internos de un país, por eso nosotros presentamos los informes para efectos de que el Tribunal Electoral los utilice en beneficio suyo.

Entonces, creo sí muy importante la auditoría, lo que hacemos nosotros como observadores es, regularmente, antes del día de las elecciones, estamos facultados, podemos llevar ingenieros, etcétera, para que revisen el sistema, creo que esto es bastante viable y eso lo permite la autoridad electoral, que es, reitero, auditorías, uno tiene que fijar en todas las instancias del proceso electoral sistemas de auditoría. Entonces, señalaría eso, más que observación, es auditoría, y cuando el Tribunal Electoral desea fiscalización de un órgano externo, la OEA, UNASUR, etcétera, lo puede pedir simple y llanamente para generar más transparencia en el proceso.

Sobre el tema de la confianza en la automatización, me da mucha pena el ejemplo, pero es muy útil, le pasa como al marido o la mujer que incurren en un acto de infidelidad, cómo recupera la confianza en el marido o en la mujer y, pues, obviamente eso hay que trabajarlo, hay que hacerlo con hechos y con demostraciones, y obviamente en materia electoral ocurre exactamente lo mismo, uno tiene que recuperar la confianza ¿Cómo la recupera? Uno, involucrando en los temas de la automatización a los partidos políticos a través de sus ingenieros y expertos en lo que la autoridad electoral va a desarrollar, no es que si va a empezar a trabajar el tema de automatización tiene que invitar a todo el mundo a que entre a ese proceso; no, lo inventamos, lo establecemos, lo socializamos, lo auditamos, eso es un primer paso.

Lo segundo, pues, la automatización es un proceso que debe comenzar por diferentes etapas, así lo dije, y en esas etapas, pues, hay que empezar a hacer un proceso de pedagogía y de capacitación, que si vamos a hacer voto electrónico, pues, lo socialicemos en supermercados, centros comerciales, en la televisión, etcétera. La pedagogía es lo que más sirve para saber que lo que está haciendo la autoridad electoral va por buen camino y me genera visibilidad y confianza.

¿Qué pasó en las elecciones? Para terminar el punto, yo creo que más que una responsabilidad del Tribunal Supremo Electoral, fue una coyuntura muy especial donde el voto cruzado dificultó la transmisión de los resultados. Creería en este punto, Colombia, y muchos países también lo han hecho, a la hora de contratar la automatización de los escrutinios o de la totalización, tenía varias empresas, una en el sur, otra en el norte, otra en el centro, creo que eso hay que unificarlo en una empresa que se gane el proceso de manera transparente, que tenga experiencia, que tenga conocimiento, que ofrezca garantías de transparencia y que, obviamente y trabajando sincronizadamente con la autoridad electoral, permita que el proceso sea lo más visible posible.

Dr. Rodríguez: Mtro. Concha Cantú, hay varias preguntas vinculadas con el sistema de circunscripciones electorales en El Salvador. Algunos de los cuestionamientos me recuerdan el resultado de una investigación que señalaba que hay varios sistemas mayoritarios que, no obstante su naturaleza de mayoritarios, arrojan representación plural, y hay algunos sistemas mayoritarios que en los que se obtiene representación bipartidista. A raíz de esto último, la preocupación en varios de los asistentes es qué sucedería en un sistema de distritos uninominales, donde cada salvadoreño elegiríamos a un representante, en cuanto a la disposición constitucional que nos señala que las elecciones legislativas deben responder a un sistema proporcional, porque aseguran que probablemente un sistema de distritos uninominales nos podría llevar a un sistema bipartidista, violentando de esa manera aquella norma fundamental.

Otro bloque de consultas se refiere al transfuguismo político. Específicamente se tiene la duda de si existe contradicción entre el sistema de listas abiertas y el voto por rostro, con la prohibición de la Sala de lo Constitucional que impide el transfuguismo partidario, ya que teóricamente el sistema de listas abiertas y de voto por rostro estrecha el vínculo entre representante y representado, y por tanto podría fomentarse la "indisciplina partidaria".

Mtro. Concha Cantú: Son preguntas complejas y la verdad creo que lo que no debo de hacer en ningún momento es decir, pues, aquí lo que se debería de hacer es esto, me siento totalmente fuera de legitimidad y de posición para yo darles una receta de cocina, eso sería una locura. Hay que abrir la discusión de estos temas, sin lugar a dudas, con todos los sectores involucrados, eso me parece importante, pero hay que abrir esta discusión de manera ordenada y con un sentido muy claro de lo que se quiere.

A mí lo que me parece que está sucediendo es que con la resolución que dispuso que en lugar de un sistema relativamente puro de representación proporcional como lo que se tenía, pues, se pasó a un híbrido medio extraño, en donde se sigue hablando y se sigue teniendo circunscripciones electorales, se siguen presentando listas, pero a la hora de la hora, el elector hace lo que quiere, él escoge de acá y escoge de allá. Fíjense ustedes qué interesante, no está mal en circunscripciones pequeñas, donde se vota, no sé, a lo mejor a tres diputados, eso está muy bien, pues es prácticamente lo mismo a cuando se tiene un sistema de mayoría, en donde lo que tiene son muchos nombres de muchos partidos y tú eliges el que más te convence, el efecto acaba siendo exactamente lo mismo.

Donde yo creo que viene un tanto lo ya no tan positivo, conste que dije no tan positivo, no dije negativo, pero donde me parece que ya está más complicado es en estas circunscripciones donde tienes a mucha gente, a muchos nombres que vienen en una lista, y que hay posibilidad de que al partido, se le vuelva muy difícil posicionar a sus candidatos, porque cómo le das posición ¿Cómo le hace un partido para posicionar a sus 24 nombres para un mismo lugar? ¿Cómo se va a acordar la gente de esos 24 nombres? Antes posicionaba al partido y con eso entraban todos, era el sistema que me parecía con una lógica más clara ¿Cómo haces para que la gente vote por tus 24 candidatos y no se ponga a elegir de "tuti fruti"? Es muy difícil para el partido hacer campaña para las 24 posiciones, son muchas.

Ya dije el problema, que además esto genera un desequilibrio terrible comparativamente con todos los departamentos y con el peso que debe de tener, reconocido por la propia Sala de lo Constitucional, aquí eso está hecho, está totalmente fragmentado, el voto no tiene el mismo peso en las circunscripciones donde se vota por tanta gente que en aquellas donde solo se vota por unos cuantos.

Sin entrar, que lo desconozco, de cómo está la densidad poblacional en cada departamento, que me imagino que también no tiene ninguna relación con el tamaño de la circunscripción, la tuvo a lo mejor en su momento, cuando se crean los departamentos, yo creo que hoy en día debe de haber un panorama totalmente diverso, debe haber departamentos con pocos representantes y que tiene mucha población, y debe haber otros con mucha población y muchos representantes, y debe haber otros con pocos representantes y poca población, estoy seguro que así debe estar el mapa, debe ser un verdadero caos en ese sentido.

Entonces, el peso del voto no se está respetando, ese sí creo que es un problema serio de cómo está configurado, eso respecto a lo que hay, y que el sistema como quedó de listas abiertas y voto cruzado, no veo que está resolviendo nada, está haciendo un símil

de lo que pasa realmente con los sistemas de mayoría, sin que haya sistema de mayoría y además perjudicando el peso del voto. Entonces, desde esa perspectiva, estamos en el peor de los escenarios, porque tenemos un sistema simulado de mayoría, que no es de mayoría, y no damos paridad o un peso paritario al voto.

Ahora ¿cómo hacer? Primero abrir bien la discusión, con claridad, para saber de qué manera se hace un diseño que, como les dije, cumpla con las cuatro condiciones, particularmente con la de tratar de tener la mejor representación y tratar de darle el peso que le corresponde a cada voto, porque esa es la primera condición para darle mejor representación a la ciudadanía, pues, que para todos, su voto valga lo mismo.
Ahora ¿cómo hacer eso si no se quiere un sistema de mayoría? Bueno, pues, se tiene que pensar entonces a lo mejor en el rediseño de las circunscripciones, que a lo mejor no debe de haber una correlación necesaria entre la circunscripción y el departamento, porque se dice muy cómodamente y es una forma muy fácil de hacerla, pero no necesariamente nos está dando el equilibrio entre poblaciones, entre densidad poblacional y votos. Entonces, si se quiere mantener el tema así con circunscripciones, pues, por lo pronto yo lo que buscaría es que las circunscripciones tengan un peso equitativo desde el punto de vista del tamaño y densidad de la población, eso creo que se podría hacer sin tener que meterse al sistema de mayoría y violentando así la Constitución.

Ahora que si lo que se quiere es meterle adrenalina al diseño y al cambio, bueno, pues, entonces hay que comenzar a platicar, como buen constitucionalista, del proceso de reforma constitucional, para entonces introducir un sistema mixto. Yo no recomendaría ni de chiste que sea un sistema solo mayoritario, no creo que sea la solución, pero se podría pensar a lo mejor en un sistema mixto donde tuviera distritos, en los que se votará por candidatos directos y compensando eso con distintas técnicas, con el sistema representativo, ¿por qué?, porque de esa manera se evita el sistema mayoritario.

Se debe decidir si se quiere un sistema multipartidista, en donde unos partidos pesen más que otros, que es un poco, la consecuencia de lo que se tiene hoy en día, o donde realmente se tenga un sistema multipartidista, donde todos puedan tener un peso equitativo. Obviamente quien lo decide es el elector, si se quiere eso, entonces sí habría que pensar en un rediseño que llevaría a la reforma constitucional, que llevaría a lo mejor a elección, a un sistema mayoritario y también representativo, para que todos los partidos pudieran eventualmente estar en una sala con un peso relativamente equilibrado.

Dr. Rodríguez: ¿Y en cuanto a la contradicción con el transfuguismo? Era una pregunta que señalaba que si existe contradicción de las listas abiertas y el voto cruzado con el tema de la prohibición del transfuguismo que hizo la Sala de lo Constitucional.

Mtro. Concha Cantú: No veo tan evidente la contradicción; sí veo que el tema del transfuguismo se tiene que tener claro qué se quiere decir, porque si está votando por diputados que estaban en una lista y estos diputados después deciden irse, o sea, como no hay en el sistema que se tiene, no hay un incentivo a que haya más relación, más

vínculo entre el que vota y el elegido, porque finalmente quien eligió a los diputados de las listas fueron los partidos y no la ciudadanía. Con el sistema actual a lo mejor lo que van a hacer muchos electores es votar por varios de distintas fuerzas para supuestamente, en su imaginario, equilibrar, pero, eso realmente no está generando ni mayor obligación por parte del que va a ser electo con su elector, porque ni va a saber quién lo eligió. El problema así como se tiene es que el candidato no se siente obligado con el elector porque no sabe realmente quién fue el elector, el elector pudo haber sido quien fuera que se puso a jugar a la compensación con los distintos nombres.

Lo que sucede en un sistema mayoritario, ahí sí, el elector te eligió a ti, y ya sabes quiénes forman parte de ese electorado, y dentro de ese electorado puedes identificar incluso a los grupos, organizaciones de mayor peso, eso poniéndolo así todo muy bonito, teórico, cuando incluso no hubo negociaciones de otro tipo, de voto por ti si tú luego me das o me ayudas a esto, pues, es democracia real, entre seres humanos.

Entonces, ahí sí se generan compromisos, vínculos mucho más claros para el representado, y que incluso si hay reelección, sabe que tiene que cumplir, y en un sistema así, el transfuguismo, pues, se vuelve una traición, porque si yo estoy representando a este partido para cumplir con compromisos que quedé contigo y luego me decido ir a otro lugar para cumplir con otro tipo de programas y de compromisos, pues, ahí sí se rompe.

Acá qué sucede, que si los candidatos cambian o no una vez electos de partido, pues, al final del día van a ver exactamente la misma débil relación con su electorado, es un electorado difuso que ellos no saben realmente quién al fin del día votó por ellos. Entonces, yo lo que creo es que el transfuguismo en esta situación genera un problema para los partidos políticos, no genera afectación alguna a la representación del elector con su candidato, porque el sistema no lo deja tener esa vinculación.

Entonces, no, yo más bien creería que una vez que se piense muy bien qué se quiere tener para dar más peso a la representación, para hacer vínculos más fuertes, entonces sí, pensar en qué efecto tiene el que un candidato ya electo se mueva de partido o no y ahí sí regularlo o prohibirlo. En general, el transfuguismo creo que tiene pocas ventajas para el individuo que lo hace en el momento que le ofrecen mejores condiciones en otro partido, pero desde el punto de vista democrático, desde el punto de vista de la ciudadanía, yo creo que el transfuguismo hay que regularlo, por no decir hay que prohibirlo. Pero en fin, entiendo que también es un tema de libertades y hay que ponerlo en la misma mesa a la hora de hacer este análisis completo.

Dra. Marván: Creo que salió un tema que es muy importante, que es el transfuguismo, que no era propiamente un tema de alguna de nuestras ponencias. Yo diría de manera muy breve, que no veamos al transfuguismo como una enfermedad, sino como un síntoma de tres enfermedades, y creo que el transfuguismo se da en nuestros países, en primer lugar, por la falta de democracia interna dentro de los partidos; creo que en segundo lugar influye la ausencia de primarias serias y creíbles dentro de los partidos; y lo tercero es que todavía somos muy malos para perder.

Normalmente los candidatos y los partidos ponen por encima su ego, por encima de la vocación democrática o de proteger a la democracia como un valor en sí mismo, en la gran mayoría de los países de América Latina, y eso justifica el transfuguismo, es decir, yo me cambio de partido porque no fui electo candidato y entonces que alguien más me proponga, o yo me cambio de partido porque para poder seguir en el poder, estoy en mejores condiciones en otro partido. Es un síntoma que nos está llevando a varias enfermedades, fundamentalmente la falta de democracia interna de los partidos.

Dr. Reyes: El transfuguismo hay que sancionarlo, uno tiene que ser serio en política, pero se debe diferenciar quién es el tránsfuga, si el elector, si el elegido o si el directivo del partido. Un elector un voto, el elector cuando va a votar solo puede votar por uno y ahí no hay transfuguismo; el problema es cuando el elector vota por 24 diferentes de 24 partidos, viene el problema del elegido, a quién represento yo, a todos los electores o represento a un partido político. Por eso creo que hay que afianzar un régimen fuerte de partidos con disciplina, con unas elecciones primarias, y yo sí creo que el sistema voto cruzado atenta totalmente contra un régimen serio de partidos políticos y de una democracia fuerte.

Dr. Rodríguez: Vamos a finalizar con el doctor Ávila. Hay un grupo de preguntas que tiene que ver con la concentración de funciones dentro de la autoridad electoral, me refiero a las funciones administrativas y a las jurisdiccionales. Particularmente, quienes hicieron estas preguntas se refieren al caso salvadoreño, donde contamos con un sistema de ese tipo ¿Cómo conciliamos, se señala, una justicia electoral oportuna, eficaz, imparcial, con un modelo que concentra funciones y donde, no obstante la sentencia de la Sala de lo Constitucional que advirtió que no debían tener afiliación partidaria los magistrados del Tribunal, todavía hay ciertas actuaciones que podrían indicar que se responde a partidos políticos? Esa como primera pregunta. Luego se le consulta su opinión sobre la ciudadanización de los organismos electorales temporales, específicamente de las juntas receptoras de votos.

Dr. Ávila: Es claro que en Centroamérica, especialmente en los seis países de Centroamérica, República Dominicana, hasta antes del 2012, priva, y en aquel caso privaba el modelo concentrado, como ya se mencionó, un Tribunal Supremo organiza las elecciones y resuelve los conflictos. Hago notar que en el caso del Tribunal Supremo de Costa Rica, ese modelo viene de 1949, estamos en el año 2015, y quiero decir que ha tenido una evolución importante, en la que ha pasado por lo menos por tres grandes etapas o tres ciclos de desarrollo institucional en el ámbito electoral, es decir, tener desde registros ciudadanos, civiles, registros electorales, infraestructura para votar, o sea, urnas, material electoral, sólidos, confiables; pasando por el tema de la equidad en la contienda, es decir, acceso a medios, financiamiento, fiscalización, lo que aquí se ha discutido; y últimamente el tema de la transparencia y la rendición de cuentas, que es una tercera etapa o ciclo de este desarrollo institucional electoral.

Los Tribunales Supremos de Guatemala, Honduras, El Salvador, en particular, no han cambiado, es decir, están afrontando nuevos retos mucho más complejos, con la tendencia

además a atender muchísimas funciones que no tenían hace 25 años, que se trataba solamente, y está en la Constitución y en las leyes de los tres países, de poner urnas y contar votos, pero no de administrar el financiamiento y mucho menos de fiscalizar, no tienen esas facultades y, por lo tanto, se encuentran con múltiples problemas.

A cambio de que, desde luego, los Acuerdos de Paz o los acuerdos políticos de hace 25-30 años les asignaron el papel, como muy bien decía, y qué bueno que tengo la oportunidad de precisar esto, del papel de jugar una doble función, uno, como mediadores, negociadores y conciliadores, que lo son, los magistrados del Tribunal Supremo, y tienen ese mandato en la Constitución y en las leyes, y también de resolver por la vía de sentencias o resoluciones los conflictos electorales.

Esto, sin embargo, si vemos el número de sentencias que han dictado los tres Tribunales Supremos Electorales, Honduras, Guatemala y El Salvador, veremos que son muy pocas. Claro, ¿y qué los magistrados no trabajan o no hacen un papel importante y relevante? No, por supuesto que sí; lo que ocurre es que lo que hacen es un trabajo de mediación, de negociación, de conciliación y, en buena medida, de previsión de la explosión de conflictos electorales que tuvieran que resolverse por la vía judicial.

¿Este modelo sigue siendo práctico, útil, funcional para estos Tribunales Supremos Electorales? La respuesta parece ser que no, que es necesario asumir que ese ciclo y ese modelo se ha agotado, es decir, ajustes para salvar la independencia y la imparcialidad en la función de la justicia electoral en el sentido estricto, es decir, resolver, a través de medios impugnativos y sentencias, los conflictos electorales, y dejar así a los consejeros, como se llaman en México, magistrados, ministros en otros casos, el papel en el ámbito de la mediación, la organización, la administración de las elecciones, en un organismo distinto.

Esto además cumpliría de mejor forma con los parámetros o estándares internacionales que establecen, en la Convención Americana y en otros documentos, que los votantes y los derechos político-electorales se garantizan de mejor forma si existe un juez independiente e imparcial que fuera del contexto partidario o político inmediato, se dedique en frío a resolver en última instancia los conflictos electorales, entonces, esa sería mi respuesta, desde luego.

Lo de la ciudadanización, desde luego, hay, otra vez, diversos modelos y modalidades, pero sí es aconsejable, lo mismo en Honduras, que está súper partidizada la integración de las mesas receptoras de votos, en el caso de El Salvador y, desde luego, en Guatemala, que sí el ciudadanizar la integración de las mesas receptoras es una medida, desde luego, aconsejable.

2° Panel "Revisión del proceso electoral del 1° de marzo de 2015"

Integrantes: Dr. Julio Olivo, Presidente del Tribunal Supremo Electoral; Lic. Ramón Villalta, Director Ejecutivo de la Iniciativa Social para la Democracia (ISD); Dr. Álvaro Artiga, Director del Doctorado en Ciencias Sociales de la UCA/UDB; Dr. Luis Mario Rodríguez, Director del Departamento de Estudios Políticos de FUSADES y representante de Aliados por la Democracia. Moderado por: Lic. Rafael Domínguez

En el segundo panel se debatió sobre los incidentes ocurridos antes, durante y después de las elecciones legislativas y municipales celebradas el pasado 1º de marzo.

Lic. Domínguez: Esperamos que este debate sea constructivo, al menos en esa visión de revisión de lo que fue el proceso electoral marzo 2015, con una visión, por supuesto, a futuro de beneficio para el país, que es también parte de lo que se ha estado escuchando en esta mañana, en estas exposiciones, cómo mejorar, cómo evaluar esas experiencias en otros procesos y que sirvan en el futuro para lograr cimentar los procesos electorales de nuestro país. Vamos a abrir el espacio para que cada uno de los aquí presentes, tengan ocho minutos para su exposición inicial sobre lo que ha sido esa evaluación o debería ser esa revisión del proceso electoral 2015.

Dr. Artiga: Del proceso electoral 2015 se pueden hablar muchas cosas, buenas y negativas. Yo, antes de referirme a lo que

considero que es lo más importante, quisiera hacer una acotación en este contexto de este tipo de jornadas electorales, por la importancia que tiene, en las presentaciones. En las ponencias que nos precedieron, se ha puesto de ejemplo el caso costarricense y siempre sale el caso costarricense en el área como uno de los sistemas electorales y de autoridades electorales que tiene muchos aspectos positivos bien evaluados.

Y yo lo que quiero señalar, y que tiene que ver justamente con el tema que nos tiene aquí, es la importancia también de que en el país tengamos personas especialistas, formados en estudios electorales, formados en ciencia política, porque, bueno, mi experiencia en estas cosas es ya de muchos años, podría decir más de una década de estar en este tipo de eventos, escuchando las preocupaciones, por el financiamiento, por la democratización de los partidos, por el diseño de los sistemas electorales, es decir, seguimos como en el mismo punto, diría yo, desde hace 2004.

Entonces, los temas siguen siendo los mismos y, trabajando en estudios comparados para la región centroamericana, uno ve siempre que hay una constante separación entre lo que es la celebración, la realización de los procesos electorales en Costa Rica y Panamá, de lo que ocurre en el CA-4[1], verdad, donde tenemos deficiencias permanentemente. Y yo creo que eso tiene que ver un poco, o por lo menos podríamos preguntarnos si esto tiene que ver un poco con la escasa especialización electoral en el país.

¿Qué quiero decir con esto? Una comparación, cuando uno hace estudios de salud, digamos, hay un indicador, médicos por cada mil habitantes, y ese sirve para establecer algún nivel, digamos, de comparativos respecto al estado de la salud de unos países con otros, o camas, u hospitales por habitantes. Si hiciéramos el caso para El Salvador de profesionales de la ciencia política por habitante y lo comparamos con los profesionales de la ciencia política por habitante con Costa Rica, entonces, veríamos la diferencia, entonces, podemos estar hablando, insistiendo, pero no hay un ambiente receptivo a las cosas. Entonces, seguimos dándole vueltas a la cosa, vamos proponiendo, ante problemas como los que tuvimos en la elección de 2015, soluciones que no van a ser solución finalmente.

Tenemos un problema en la función electoral, en el ejercicio de la función electoral, y estoy utilizando un término que probablemente en el país ni siquiera suena, verdad, sino que ahí andamos proponiendo que para resolver este tipo de problemas habría que separar la función administrativa de la función jurisdiccional, olvidándonos justamente del caso costarricense, que no están separadas las funciones y no tienen estos problemas, pero a saber a quién se le ha ocurrido que esto es lo mejor. Y ahí es donde digo yo que un especialista en temas electorales lo primero que haría es mirar en el entorno y darse cuenta que Panamá y Costa Rica no tienen separadas las funciones y entonces no va por ahí la cosa.

Habría que pensarse si en lo que tenemos que trabajar y aprovechar el momento en el que estamos, de que no hay elecciones, es sobre la profesionalización de la función electora; que los funcionarios electorales sean funcionarios de carrera, como los docentes, como los

1 Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

médicos, que son y tienen la carrera médica, la carrera docente. Si no podemos estar otra vez haciendo reformas, pero con el mismo tipo de funcionarios que obedece a otros criterios antes que a criterios profesionales.

Esa es una primera cosa que yo creo que hay que trabajar para que no ocurra este tema de que llega un momento, respecto a declaraciones del presidente del Tribunal Supremo Electoral, que él tenga que decir "me han saboteado", "ha habido sabotaje", y que lo tenga que decir en televisión. ¿Y al final hubo o no sabotaje? ¿Qué quiso decir con eso? Es decir, yo creo que aquí necesitamos de verdad hacer una evaluación los partidos, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Supremo Electoral, principalmente, sobre lo que pasó realmente en estas elecciones.

Dado que por disposición constitucional no podemos cambiar el sistema de votación, digamos, acercarlo un poco más a lo hondureño, donde con un sistema de listas abiertas los electores votan a los candidatos, y los partidos a la hora del reparto sacan tantos diputados como votos y marcas obtuvieron sus candidatos. Como no podemos acercarnos a eso y tenemos que fraccionar el voto, con lo cual también digo, ojo, que en El Salvador sí que vale lo mismo el voto, porque escuché en una de las ponencias que no, eso no era así, si justamente para poder hacer que el voto sea igualitario en todo el territorio es que tenemos que estarlo fraccionando, y como eso pasa por una reforma constitucional que no se dio, el acuerdo de reforma, y no se puede ratificar entonces, vamos a 2018 con ese problema.

Pero lo anterior no se está discutiendo porque parece que no es urgente, porque hay otras prioridades ciertamente, pero el escenario que tuvimos en 2015, de unos organismos temporales que no reciben la capacitación adecuada para llevar a cabo la función electoral a su nivel, con un sistema de votación que ahora nos lo quieren complicar aquí nuestros amigos introduciendo la lista abierta y el voto cruzado, también para los concejos municipales, lo cual, bueno, pues, sí, todo es válido discutirlo, pero estamos complicando el escenario de 2018 desde ya, y no nos estamos dando cuenta porque falta bastante.

Pero ahí es donde digo yo, debería de formarse una comisión multisectorial para que haga las propuestas necesarias con tiempo y no que estemos en 2017 queriendo hacer una reforma que después pueda ser, como todavía va a estar la misma Sala de lo Constitucional, digamos, cuestionada por esa Sala, y está exactamente en el mismo escenario.

Lic. Villalta: Desde 1993,1994, 1995 y todos los años hasta 2009, 2010, fue una serie de propuestas de reformas que fueron presentadas a la Asamblea Legislativa, incluyendo la última que tiene que ver con las circunscripciones que se presentó en julio del año 2004 junto con otra de reforma constitucional, los diputados dijeron que no, que deberíamos de seguir el orden y llevarlo primero a la Asamblea.

Ya está presentada desde el 2004; lo que sucedió es que como no había reforma, no hubo voluntad legislativa para reformar y avanzar en el sistema electoral, se terminó utilizando un mecanismo institucional como la Sala de lo Constitucional, y mediante ese mecanismo hemos logrado avanzar en todos

los temas que aquí hemos estado discutiendo, financiamiento de los partidos, la generación de una Ley de Partidos Políticos, hablar de los temas de democracia interna de los partidos, el tema de las nuevas circunscripciones, concejos plurales, etcétera, aspectos que fortalecen el ejercicio de la representación, que vienen a partir de las sentencias, pero se dan a partir de que nunca se generó una reforma a voluntad del legislador y tuvo que hacerse mediante el mecanismo de la tutela de los derechos.

Un elemento fundamental es que se llega a esta elección 2015 con un conjunto de reformas que podría verse como una complicación mayor, pero la primera cuestión era que se elige por primera vez un Tribunal Supremo Electoral con un mecanismo de criterio independiente. Y esto nos llevó a un tema, y es que al parecer, en el ambiente exterior de los partidos no habían personas con mayor experiencia en materia electoral, y nos llevó a tener la constitución de un Tribunal Supremo Electoral con poca experiencia en administración electoral y en administración de la justicia electoral, y por supuesto, un conjunto de reformas que vendrían a complicar mucho más, al separar de la elección legislativa la elección del Parlamento Centroamericano, y otros elementos como lo que tenía que implementarse con la nueva fórmula de la integración de los concejos municipales.

Por supuesto, se suman los problemas, ante una institucionalidad que no asume su responsabilidad de legislar y trasladarle a este nuevo Tribunal una responsabilidad tan grande, para poder establecer procedimientos que permitieran saber cómo se iba a votar. Y obviamente los temas relativos a garantizar el financiamiento, el presupuesto para llevar adelante esta elección, teniendo en cuenta que también ha habido un proceso creciente en el registro electoral, tenemos ahora que organizar elecciones con un registro de más de cinco millones de ciudadanos que están debidamente inscritos, y muchos de estos, como pueden ver los datos, la mayoría mujeres y la mayoría entre personas de los 18 a los 59 años. Acompañado de la introducción de un procedimiento que permite desarrollar una mayor cantidad de centros de votación, pasamos de 460 centros de votación en el 2009, a tener 1590 en el 2015, esto le genera otra complejidad en la organización de los eventos y los procesos electorales.

Por supuesto, todo esto comenzó a impactar no solo en los elementos de organización de las elecciones, sino en aquel elemento particular que tiene que ver con la orientación al ciudadano y la ciudadana para saber cómo iba a votar. El 23 de diciembre de 2014, finalmente, el Tribunal toma el acuerdo de cuáles iban a ser las formas de votación, pero la campaña de orientación inicia de forma tardía, prácticamente a un mes de la elección, con distintos tipos de argumentaciones: la falta de presupuesto, no tener una empresa contratada o hasta las consideraciones que se hicieron en torno a que si se daba con mucha antelación, la gente se podría equivocar a la hora de ir a emitir el sufragio; desde luego, la sociedad civil aquí tiene y juega un papel fundamental en la orientación de la población.

Y luego tenemos aquí un primer aspecto que muchas de las cosas que estamos señalando tienen que ver con esta labor directa de observación electoral, y encontramos un primer retroceso en la regulación en términos

de los reglamentos. La observación electoral sufre un retroceso con un reglamento que limita y establece una serie de restricciones. Una organización puede solicitar más de 200 observadores, siempre y cuando establezca un convenio firmado con el Tribunal Supremo Electoral. Eso nos sucedió a nosotros, no tuvimos dificultades, no vamos a decir que hubo por parte del Tribunal una resistencia a tener este acuerdo, pero, anteriormente esa regla no la teníamos y ahora esto limita para nosotros el derecho.

Obviamente hay una serie de incidencias relacionadas con el cumplimiento de la labor jurisdiccional. Todo el proceso de la inscripción de candidatos, realmente se inscribieron a todos los candidatos, no obstante que muchos de estos tenían pendiente cuentas en su contra, juicios de cuenta en su contra, 3595 candidatos debieron solicitar su finiquito y obviamente ahí hubo personas que ahora estamos teniendo las consecuencias de excandidatos que están acusando a alcaldes electos por haber tenido juicios de cuenta pendientes, como el caso de la ciudad de Ahuachapán, por ejemplo, y obviamente un conjunto de resoluciones que se da, que anularon y que fueron vistas como de manera positiva por parte del Tribunal, la anulación de candidaturas ya inscritas.

Desde luego, nuevamente los temas problemáticos, las reglas de campaña electoral. El Tribunal Supremo Electoral recibió al menos 21 denuncias contra candidatos a alcaldes y diputados, y prácticamente lo que se cuestionó es que el criterio jurídico del Tribunal fue el de la exoneración de la responsabilidad por campaña anticipada. Nuevamente, lo que se cuestiona es que la actuación con un criterio muy partidarizado termina no sancionando a quienes están cometiendo violación de la ley electoral.

Desde luego también, en este periodo, algo que no se logró sancionar tiene que ver con toda la campaña de desacreditación en contra del Tribunal Supremo Electoral, promovida por varios partidos y promovida por grupos de organizaciones de la sociedad civil, y los elementos de campaña sucia, que aunque en esto el Tribunal actuó en algún momento, no siempre lo hizo de manera oportuna, y esto también afecta en la igualdad o equidad de la competencia electoral.

En el desarrollo de las elecciones, nosotros creemos que no hubo elementos significativos, se desarrollaron dentro de la normalidad, sabemos dónde se dieron las principales afectaciones, el famoso tema del escrutinio preliminar, que ya se ha abordado. Los problemas en esa etapa del proceso nos demostró que existen lagunas de carácter normativo que tenían que ver con cómo se tomaban decisiones si no tenía una base legal el Tribunal para poder resolver procedimientos que estaban ocurriendo también en ese momento, como la validez de las actas del escrutinio, al faltar firmas de miembros de las Juntas Receptoras de Votos (JRV), procedimientos para verificar de forma expedita y segura la voluntad que efectivamente habían expresado los votantes en las urnas en el caso del voto cruzado.

El Tribunal recibió mucha presión para que se abrieran las urnas en el proceso mismo en que se estaban contando los votos; nosotros mantuvimos una posición en que no se puede abrir las urnas sin haber concluido el proceso, de acuerdo como la ley lo establece. Así lo hizo el Tribunal, aunque nosotros incluíamos el

hecho de que existen los recursos. Al finalizar, algunos candidatos, algunos partidos presentaron los recursos, todos estos fueron declarados prácticamente no admitidos, no admisibles, y esto permitió el uso o el recurrir nuevamente ante la Sala de lo Constitucional y tener los efectos posteriores que tuvimos.

Dr. Olivo: El proceso electoral tenía ciertos objetivos y metas que nosotros nos propusimos cumplir, hay toda una serie de equipos que presentan planificaciones, a eso se le llama el plan general de elecciones (PLAGEL). Nosotros el principal enemigo mortal que tuvimos fue el tiempo, entramos en el mes de agosto para una elección que se iba a realizar en marzo, y con una vacación de diciembre, que no la tuvimos, en fin, prácticamente tuvimos cinco o seis meses para poder desarrollar un plan que ya estaba montado, un plan general de elecciones, con una serie de errores que no podíamos corregir, porque esto también tenía que ver con unas reformas que se tenían que aplicar a la legislación electoral, que también teníamos que correr para poder realizarlo.

Entonces, decirles que como objetivos que nos propusimos resolver o conseguir, y metas, estaban primero organizar y desarrollar, o más bien desarrollar y ejecutar lo que ya estaba planificado por el organismo electoral anterior, y eso era, por ejemplo, programas como el de la organización electoral, que comprende la impresión de papeletas, por ejemplo, la instalación y organización de todos los centros de votación, son 1595 centros de votación.

En fin, diagramamos, al menos desde la presidencia, cuál era la columna vertebral, porque nosotros éramos recién llegados, que hacían que una elección se realizara, es decir, qué es lo que hace a una elección ser una elección y qué es aquello que puede ser accidental. Algunas cosas obviamente que describimos, que eran cuestiones accidentales, como el caso de la publicidad y prensa, por ejemplo, en un programa, quizás no era tan accidental, porque aquí la parte mediática es sumamente fundamental y puede ser determinante en la creación de opinión.

Entonces, decirles que el Tribunal Supremo Electoral tiene la virtud, y yo siempre tengo la moral en alto en esa parte, de haber organizado una de las elecciones más complejas de nuestra historia, y sí que es la más compleja, de hecho de repente el magistrado Cardoza, que ya había participado, o el magistrado Argüello dicen, es que nunca habíamos estado, yo fui secretario, dice, por ejemplo, Cardoza, y esta elección no se parece a ninguna de las otras.

Primero porque teníamos tres elecciones en una, eso implicaba triplicar el trabajo, no es lo mismo la elección presidencial que acababa de pasar para que, imagínese, maneja usted 500 papeletas en una JRV, y en esta manejaba 1500 papeletas, con un sistema electoral, además, transmutado o transformado, porque no es lo mismo hablar de listas cerradas, y ahí podemos debatir si era el momento histórico concreto para aplicar una afirmación de derechos tal al ciudadano, algo así como aplicarle una gran inyección de vitaminas a alguien que nunca ha tomado vitaminas, o sea, le va a ocasionar hasta si es posible un ataque epiléptico por tanta vitamina.

Entonces, a nuestro sistema electoral se le aplicaron muchas vitaminas bajo el

argumento "de afirmar la libertad en el ejercicio del sufragio", muy bien por la libertad, pero en nombre de la libertad, de tener más libertad para votar, a lo que le llaman, se hizo un "tutifruti", es decir, es una cuestión que debemos de revisarla desde el punto de vista antropológico, social, filosófico, hasta psicológico, si es conveniente que el votante pueda elegir de aquí, de allá, es decir, qué tipo de ser humano también estamos creando, ese ser humano que puede votar por cualquier cosa, es decir, pensemos también en el elector. Para el elector es el sistema más complejo.

Entonces, decirles de que los programas del Plan General de Elecciones los resolvimos, tan es así que la elección salió bien. Si nosotros como Tribunal Supremo Electoral, con la campaña mediática que teníamos en nuestra contra, si hubiéramos fallado en un solo centro de votación de los 1595 centros de votación, les aseguro que llaman a la Fuerza Armada para que nos vayan a sacar del Tribunal, así de simple, porque ya fallamos en la transmisión y todavía dejamos de llevar un paquete electoral, a mí lo que más me preocupaba es que un paquete electoral se perdiera.

Yo lo monitoreé, le juro que lo monitoreé, y mi principal preocupación era esa, no que fallara el programa de transmisión, porque confiábamos en todo un aparato técnico, pero a fuerza de ser sinceros, hoy que lo evaluamos, esas actas de "tutifruti" que le ha llamado el Mtro. Concha Cantú, esas actas completamente cruzadas y un ciudadano también que cruzó su voto, actas que tenían más de mil votos y no eran votos, sino que eran marcas, y así se plasmó, las juntas receptoras de votos se equivocaron por la falta de capacitación, eso también es posible que haya trastocado nuestro sistema, es decir, nuestro sistema no expulsaba las actas que vinieran con dificultades, sino que a lo mejor también las quiso procesar, al menos la empresa que contratamos para ese objetivo.

Eso está siendo objeto de análisis, total, la mayor quizás falencia, porque ya estamos aceptando también la mea culpa, es ese proceso también de capacitación. Imagínese, un componente del programa de transmisión, porque curiosamente nos acusaban, toda la prensa decía falló toda la transmisión, y no era cierto, porque las actas incluso las colgamos, fuimos tan transparentes que colgamos hasta las actas con errores, o sea, ahí nos faltó un poco de picardía, y ahí sí nuestra inexperiencia, disculpen, en materia electoral de la que nos acusaban, porque solo hubiéramos colgado las actas que no tenían más de mil votos, pero no se pudo filtrar.

Entonces, decirles que quizás como mérito, además están aquí mis compañeros y compañeras, con las que soy muy solidario en este dolor, en este apostolado que nos tocó vivir, nos encontramos además políticamente en medio del fuego cruzado, que yo no la había advertido de cerca, solo como analista desde fuera, entre el Órgano Judicial a través de la Sala de lo Constitucional, como legislador negativo, expulsando legislación y sentenciando sobre el voto cruzado, y el legislador positivo, que no quiso legislar sobre el voto cruzado. La Sala le decía "vas a legislar", y un magistrado de la Sala, compañero del doctorado que yo le decía, te atreviste a decir que en una semana, hasta los presionaba, cinco días son suficientes para legislar sobre el voto cruzado, pasaron cinco días, pasaron 10 días, etcétera y la Asamblea no legisló.

Y qué decía la sentencia de la Sala, y con esto finalizo, decía, si no emite el decreto legislativo correspondiente para regular sobre el voto cruzado la Asamblea Legislativa, lo tendrá que hacer el Tribunal Supremo Electoral, y si el Tribunal Supremo Electoral, para los amigos internacionalistas y constitucionalistas, no lo hace, decía, serán los mismos ciudadanos quienes ejecuten el voto cruzado de la manera que les convenga. Ante ese riesgo, nosotros hicimos nuestra contribución a la historia, y decimos nosotros como Tribunal, vamos a aplicar esta sentencia, aunque yo decía, este sistema que vamos a adoptar nos va a complicar, porque hay que agregar ocho folios más y vamos a complejizar las juntas receptoras de votos, exactamente lo que sucedió. Sin embargo, yo me sumo a esa mayoría, todos los magistrados nos sumamos, el 26 de diciembre de 2014, para asumir nosotros el voto cruzado, pudimos decir no y que este país se reviente, pero en aras de la democracia no lo hicimos, y fuimos, de alguna manera, encontrados por ese fuego del voto cruzado entre Sala de lo Constitucional y Asamblea Legislativa.

Dr. Rodríguez: Yo quisiera reflexionar sobre tres aspectos concretos, el primero sobre el proceso de reforma electoral desde el Acuerdo de Paz; el segundo, si ese proceso de reforma electoral hasta 2015 nos ha llevado a tener elecciones con integridad, y el tercero, cuál es la hoja de ruta, porque tenemos elecciones en 2018.

Ciertamente, a partir del Acuerdo de Paz, el papel de los partidos políticos ha sido esencial, legislaron para transformar el Consejo Central de Elecciones en un Tribunal Supremo Electoral que, de alguna manera, eliminara toda la falta de credibilidad que arrastraba la anterior autoridad electoral y que el Tribunal Supremo, a partir de 1994, cuando administró la primera justa electoral, demostró que sabía organizar y administrar elecciones. De hecho, las ocho elecciones legislativas y municipales que hemos tenido, con excepción de la última, por los matices que ya el presidente del Tribunal Supremo Electoral explicó, básicamente fueron muy bien aceptadas por los ciudadanos y no se señaló por ningún lado acusación de fraude alguna.

Los partidos políticos también aprobaron un nuevo Código Electoral de posguerra, que adaptara las reglas electorales a esa nueva realidad que tendríamos después de firmado el Acuerdo de Paz. Nos dieron un nuevo documento de identidad que, de alguna manera, ha empezado a depurar el padrón electoral, hay todavía mucho camino por recorrer, pero que sustituyó una identificación que nos permitía en ese momento asegurar que las posibilidades de fraude electoral eran ciertas.

Han aplicado de manera gradual, por consenso partidario, el voto residencial a partir de 2006, incrementándose en 2009 a una porción mayor del territorio y llegando al 100% de las circunscripciones electorales en el 2014. También aprobaron por consenso el voto desde el exterior; por primera vez en 2014 votaron los salvadoreños residentes en el exterior, por el candidato a presidente. También entraron en vigencia los concejos plurales, el primero de marzo 2015; con esta reforma, por primera vez, se integraron de manera plural los gobiernos locales, de tal forma que el que gane ahora no se lo llevará todo. Para lo anterior se aplicó la fórmula que el Código Electoral estableció por

consenso partidario, de cocientes y residuos, permitiendo a la oposición tener presencia al interior de los gobiernos locales.

Los partidos políticos aprobaron un nuevo Código Electoral en el 2013, que por cierto debe revisarse porque falta mucho en materia de procedimientos electorales; se necesita una ley orgánica del Tribunal Supremo Electoral y una ley de procedimientos electorales. Las fuerzas políticas consensuaron en 2013 la Ley de Partidos Políticos que eliminó ese arrastre que traíamos a nivel latinoamericano de no contar con una normativa de este tipo, con dos aspectos que lamentablemente no se incorporaron: una regulación, digamos, clara en materia de financiamiento político, atribuciones más rigurosas para el Tribunal Supremo Electoral para que pueda fiscalizar el dinero que reciben los partidos, y el tema de la democracia interna, donde se tuvo que involucrar la Sala de lo Constitucional.

Vean entonces cómo desde 1992 hasta el 2013, la participación de los partidos políticos ha sido esencial; por acuerdo partidario hemos logrado modernizar el sistema electoral dándole a los ciudadanos facilidades para el ejercicio del voto. Al final, eso es lo que persigue todo sistema electoral, traducir la voluntad de los ciudadanos en escaños, en el caso de elecciones legislativas, o en cargos de gobierno, en el caso de elecciones presidenciales o de alcaldes.

Luego, ante la parálisis de los partidos que lamentablemente se presentó cuando la sociedad civil empieza a exigir un mayor vínculo entre el representante y el representado, los ciudadanos activaron la justicia constitucional y la Sala de lo Constitucional, conforme lo establece la Carta Magna y la Ley de Procedimientos Constitucionales, actuó y resolvió en beneficio de los ciudadanos.

¿Qué nos dio? Primero nos dio listas cerradas desbloqueadas, luego evolucionó a listas abiertas en un corto tiempo, nos dio candidaturas no partidarias, básicamente despartidizó por sentencia el Tribunal Supremo Electoral, señaló que debe regularse el financiamiento político de manera más drástica, revelando la identidad de donantes, prohibió el transfuguismo, aclaró los requisitos de las candidaturas presidenciales y promovió la democracia interna. Como ven, fue una inyección de reformas que en los últimos cinco años han impactado al sistema y, por supuesto, empiezan a impactar de alguna manera la calidad de representantes que tenemos en la Asamblea Legislativa.

Ahora bien, ¿toda esa cantidad de reformas por consenso partidario y las que responden a la justicia constitucional, nos han llevado a celebrar elecciones con integridad? Basémonos, para responder esa pregunta, en el último proceso electoral de marzo de 2015. Voy a tomar solo tres de los cinco requisitos que la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, que lideró el exsecretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, señala con el propósito de evaluar la calidad de los procesos electorales.

El primer elemento tiene que ver con organismos electorales independientes; el segundo está relacionado con la calidad de la justicia electoral; y un tercer requisito que señala la comisión tiene que ver precisamente con la regulación del financiamiento

político. Por lo menos esta última y el tema de la justicia electoral nos queda a deber el proceso electoral de marzo de 2015 y el resto de procesos a partir del Acuerdo de Paz.

Ahora, en materia de independencia de los organismos electorales, podríamos decir que existe un punto que genera debate. Hemos tenido presidentes y magistrados del Tribunal Supremo Electoral que responden a partidos, pero que han administrado procesos electorales de manera exitosa. La elección del 2009, que nos llevó a la alternancia del poder político después de 20 años de un mismo partido en el poder fue administrada por un Tribunal que no generó ningún problema, además que hubo una madurez de los actores políticos para aceptar esa alternancia, donde la exguerrilla llegaba por primera vez a la Presidencia de la República. Y luego tuvimos la primera experiencia en el 2012, donde votamos por persona, con el voto preferente, donde también hubo contratación de un sistema de transmisión de resultados electorales muy bueno, se contrató a INDRA, y donde todos, a partir de las seis de la tarde, conocíamos los resultados en nuestra laptop o en nuestra tablet. Mientras tanto en las elecciones de 2015, cumpliendo la sentencia de la Sala, el TSE se integró por personas sin filiación política y resulta que aspectos importantes de la organización de las elecciones fallaron escandalosamente.

Entonces, el tema de la integridad de las elecciones lo debemos revisar, nos falta regulación en materia de financiamiento, nos falta justicia electoral imparcial y probablemente tenemos que revisar el tema de la integración del Tribunal Supremo Electoral para evitar que hayan miembros que aunque no estén afiliados a partidos, pudieran en algún momento responder al tema partidario y afectar principalmente las funciones jurisdiccionales.

Y concluyo con lo siguiente, estoy totalmente de acuerdo con el doctor Artiga en la necesidad de la profesionalización de todo el funcionariado que está en los organismos electorales, pero discrepo, y vamos al debate, en la afirmación que hablar del financiamiento político y de todo lo que los expertos han abordado es girar sobre los mismos temas de siempre.

La reforma del financiamiento político es la reforma inacabable, nos decía Daniel Zovatto, siempre se encuentran portillos para evadir el tema de la regulación del financiamiento y siempre tenemos que seguir discutiendo estos temas, sobre todo en un sistema como el nuestro, donde lamentablemente muchas de las sentencias de la Sala no se han cumplido.

Y tenemos entonces, como bien le escuchaba ayer a la doctora Marván, que aquí se ha configurado un sistema electoral a través de un "montón de parches" pero no "le ha alcanzado para hacer el traje completo", y entonces eso sí nos puede complicar en las elecciones de 2018 si no corregimos estos vacíos.

Lic. Domínguez: Abrimos el espacio para el debate. Yo quiero hacer una reflexión poniendo el tema desde afuera y desde el ámbito periodístico, y resumiendo lo que hemos escuchado, la gran pregunta, realmente para quién está trabajando el sistema electoral, si es para complacer a los partidos, es para simplemente llenar un requisito técnico de un buen proceso electoral o realmente para abrir la democracia

en El Salvador, donde todavía vemos que el ciudadano no adquiere todo el pleno poder que la democracia puede o debería darle a través de estos procesos. Y luego, hacia dónde va el sistema, a seguir tratando de que los partidos políticos lo manejen para sus propias conveniencias o realmente va a ser un proceso electoral que garantice la voluntad del pueblo y que a través de esa voluntad del pueblo pueda tenerse una democracia plena y más a favor de las necesidades del pueblo. Seguiremos también en un debate o en una pelea técnico-jurídica para ver quién tiene razón constitucional y no realmente quién le abre la puerta al ciudadano para que este pueda cambiar, a través de su participación, las realidades del país. Lo pongo como para una inicial reflexión y que puedan retomar el tema.

Lic. Villalta: Es interesante, 1993, primera Misión Electoral de Naciones Unidas; 1994-95, Comisión Presidencial de Reforma Electoral nombrada por el expresidente Dr. Calderón Sol; primera subcomisión legislativa de 1996, que no produjo nada; segunda subcomisión legislativa en materia electoral, 1997-98, que tampoco produjo nada; comisión legislativa que se nombró a partir del año 2000 y que funciona hasta la fecha, y que desde la comisión muy poco se ha generado; comisión interpartidaria creada en febrero del 2007 y que dejó de funcionar en diciembre del 2007, con la misión de preparar una agenda de reforma electoral que al final les dijo, bueno, cada partido traiga lo que quiera mejor traer, porque no es posible llegar a acuerdos.

Es decir, hacia dónde va el sistema electoral si seguimos trabajando a partir del reclamo del derecho ciudadano, recurriendo ante la Sala y teniendo que regular a partir de sentencias, obviamente creo que no es el camino más correcto.

Por supuesto que necesitamos una voluntad política de los partidos para ponernos de acuerdo en la agenda, en cuál es el sistema electoral que en realidad queremos proponer para el país, y en el marco de eso, cuál es la agenda en términos de tema y en términos temporales, porque obviamente esto implica modificación no solo del marco jurídico, sino de procedimientos institucionales o de creación de nuevas instituciones, y esto requiere de presupuesto y entonces hay que darle una perspectiva también temporal.

Esa parte de la voluntad todavía no sentimos que esté muy clara y todavía no estamos convencidos si existe tan siquiera la voluntad de entender que el sistema electoral salvadoreño ha llegado a un punto en el que se requiere de un salto de calidad. De otra manera, lo que va a ocurrir es tener que ir por la vía de la Sala y vía sentencia seguir presionando para que haya una regulación.

Lic. Domínguez: ¿A quién le correspondería, Dr. Olivo? Porque podría hacerse, si no es correcto a través de sentencias, uno podría pensar, bueno, entonces, a la autonomía del Tribunal Supremo Electoral, como entidad, la cual tampoco en este proceso se quiso poner por encima de la decisión ¿Quién debe tomar entonces la ruta y plantear ese reto de un proceso electoral ante las necesidades que presenta la población?

Dr. Olivo: Bueno, yo creo que son responsabilidades compartidas, esa es como una primera idea, igual que los

fracasos deben de tomarse de manera compartida. Por ejemplo, aquí las fallas en el proceso, en un componente del proceso de transmisión, tenía que ver incluso hasta con el diseño de las actas y cómo procesaba usted esa cantidad de datos, sentencias, yo le he llamado intempestivas de la Sala, aunque los amigos del Iniciativa Social para la Democracia dicen que presentaron oportunamente y con suficiente anticipación el recurso de inconstitucionalidad contra la prohibición del voto cruzado y que fue la Sala la que no resolvió, y habría que preguntarse también por qué resuelve para aplicarla en esta elección.

Quizás la tesis que yo sí comparto es que en ausencia del ejercicio del Poder Legislativo, que acá se llama Órgano Legislativo, la Sala quiere aparecer supliendo, quiere aparecer haciéndole la plana al legislador positivo, habría que ver si esa tesis es correcta, porque la Constitución lo que plantea es el deber de cooperación interorgánica y no la invasión.

El Tribunal Supremo Electoral solo tiene ese adjetivo de ser la máxima autoridad en materia electoral, pero yo digo, la Sala lo convirtió en la mínima autoridad en materia electoral, eso no sucede en otras partes del mundo, acabamos de estar en México y, claro, el Tribunal Electoral de México me dejó sorprendido porque hay un ente que es capaz, bajo el supuesto de que se han violentado derechos fundamentales, y yo puedo decir como abogado, bueno, aquí todo es derecho fundamental, que puede estar supuestamente vulnerado, aunque luego yo compruebe de que no se ha vulnerado ningún derecho fundamental, o bajo el supuesto de afirmar derechos a la ciudadanía, en un momento histórico inadecuado o en un momento electoral inadecuado, y eso ha sido señalado hasta por la OEA en la tesis que yo he planteado.

Entonces, a partir de ello, quizás habría que hacer una reflexión, y creo que la tesis sí que está, de alguna manera, coincidiendo en estos eventos nacionales e internacionales, es que debe haber en algunos casos alguna autocontención de esa autoridad constitucional, por muy derecho fundamental que yo crea que se está violentando, o al menos ponderar en qué momento histórico concreto es más adecuado afirmar un derecho constitucional o no.

Entonces, yo creo que la vía que se ha aplicado de sentencias de la Sala no es la vía que planteó el legislador constituyente, y ahí la Sala se ha equivocado, es decir, yo no puedo suplir la función que debe realizar el Órgano Legislativo bajo el argumento de que yo debo afirmar o defender derechos constitucionales, porque eso nos ha llevado, a "parchar" todo nuestro sistema electoral, pero de manera tan burda, que para integrar el derecho nuevamente, para reconstruir nuestro sistema a partir de este montón de sentencias, nos vemos en una serie de problemas.

Por ejemplo, con los candidatos no partidarios, yo me divierto en una lógica jurídica con eso, la Sala emite esa resolución sobre la igualdad de derechos entre partidarios y no partidarios, y yo me tomé la molestia de ir a platicar con ellos, porque ya teníamos la papeleta que le llamábamos "la sábana", que era sumamente grande, por la cantidad de candidatos, y menos mal estamos por rostro, porque en otros países, en México solo van los nombres, imagínese aprenderse tantos nombre, sería

imposible para el ciudadano salvadoreño, aun con los niveles de analfabetismo que tenemos.

Entonces, les decía yo, bien, yo quiero de alguna manera respetar esta instancia y quiero que ustedes nos respeten, me reuní con varios magistrados, y ellos lo saben, ustedes quieren que afirmemos la igualdad de derechos entre partidos políticos, entre miembros de partidos, y no partidarios. Me voy a abstraer un poco de mi análisis filosófico de totalidad y voy a creer que no son igualitarismos lo que ustedes quieren, sino que es una igualdad, imagínese, poner en igual sitio a partidos políticos con no partidarios, que a mí me parece que pesan de manera diferente y son entes diferentes.

Pero bien, voy a seguirles su igualdad de derecho, significaría, les dije, que ustedes quieren que los ubiquemos en un lugar especial en la papeleta, entonces, en qué lugar, a la derecha, a la izquierda, vaya, no importa, le vamos a dar un lugar, pero todos los no partidarios, eran como cuatro o cinco candidatos no partidarios con sus suplentes que querían participar en la elección, todavía no sabemos, les digo, si ellos van a obtener el número de votos, de firmas para poder ser candidatos e inscribirse. Pero les quiero decir algo más, los programas que ellos presentan son diferentes a las planillas que presentan los partidos, y yo no los puedo obligar a que ellos presenten una planilla, porque ellos presentan programas, y hay unos que pueden ser de derecha, otros de izquierda, otros de centro, etcétera.

Además, cuando alguien quiera votar por los no partidarios, quiero un lugar donde ellos marquen y ellos se beneficien con los no partidarios, así como se benefician con la bandera los partidos políticos, o sea que ustedes quieren que yo les ponga una bandera a los no partidarios, cuando ellos lo que no quieren es tener algo que ver con los partidos políticos.

Lic. Domínguez: El Dr. Artiga planteaba también en la primera parte sobre esto mismo, ¿no?, que el debate es una cosa, pero los hechos son otros, y ya incluso vamos a los hechos de la próxima elección con reformas no aceptadas para cumplir lo que la misma población está exigiendo en términos de democracia. Entonces, poco lo técnico, tan especializado el día a día, versus cumplirle a la población una democracia a través de procesos electorales para la gente y no para los políticos.

Dr. Artiga: Hay un dato que es interesante, y es que el mayor nivel de participación electoral aquí en el país, desde 1994, se registró en 2004, o sea, hace 11 años después tuvimos el pico de mayor participación, que fue de 67%, o sea que tampoco hemos sido un país de altos niveles, más bien hemos estado alrededor del 50% en ambos tipos de elección, esa fue una elección presidencial.

Después de 2004 para abajo, elección tras elección, a pesar de todas las reformas que se están diciendo, entonces ahí hay una buena pregunta, para qué sirve todo este hablar sobre reformas de financiamiento, democraticemos los partidos, prohibamos el transfuguismo, etcétera, si cada vez hay menos gente votando, es decir, aquí hay algo de lo que no se está hablando y que termina siendo importante para la ciudadanía, y es la relación entre el sistema político y la ciudadanía, la relación entre los partidos y

los electores, una relación que pasa por las elecciones, pero también pasa por fuera de las elecciones, porque se eligen autoridades, funcionarios, el problema es que hacen las autoridades electas con la autoridad recibida en las elecciones; se está hablando de establecer distritos, algunos dicen no es necesario llevar a los distritos uninominales, pueden ser de tres, etcétera, pero en todo caso reducir, bajo el supuesto que entonces los electores saben a quién están eligiendo.

Y yo vuelvo a decir y de qué sirve que sepamos a quién están eligiendo si no sabemos cómo se comportan luego esos que estamos eligiendo, porque no tenemos el acceso a la información del comportamiento de los diputados, de los concejales ahí a la hora de tomar decisiones.

Aquí hay algo que falta y yo creo que eso se percibe ya en este momento, hay descontento, hay frustración con las autoridades electas y no es que lo piense ARENA, verdad, que es caudal próximo para ellos; yo más bien pienso que así como vamos, con estas discusiones técnicas, fijándonos en estos elementos, sin tomar en cuenta la relación con la ciudadanía, lo que podemos esperar es menos participación, menos interés en la política, menos involucramiento del ciudadano común con la política. Entonces, la pregunta que surge y que además es el título de un libro de allá por 1980, por eso hacía yo alusión a este tema de que necesitamos formación especialista en el país en todas estas temáticas, un libro que se llama Para qué sirven las elecciones.

Lic. Domínguez: Hablando de eso y en la experiencia periodística, uno puede percibir también de la gente, por qué siempre estamos eligiendo a los mismos, aunque estén en uno o en otro partido, es el 80-90% de las mismas personas que han estado desde esos años 80 como funcionarios públicos, que es otro elemento pero que habría que agregar al análisis, ¿no?

Lic. Villalta: No coincido con el Dr. Artiga en que simplemente la gente cada vez vota menos, tiene que ver justamente con el crecimiento de cultura política de la ciudadanía salvadoreña, de la confianza que tiene a los partidos políticos y de la oferta electoral que hace y de la propuesta de candidatos que hace, ahí hay un elemento fundamental. Los mismos datos del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) indican que hay un crecimiento en cultura política, que la gente se interesa cada vez más en la política del país, y que cada vez más la gente entiende que las elecciones sí tiene que ver con la democracia y las elecciones tiene que ver con la mejora de la calidad de vida.

Y en estas últimas dos elecciones, si ustedes recuerdan, apareció un fenómeno en las redes sociales y de grupos de jóvenes llamando al voto nulo y llamando a no votar, una manera activa de expresar que yo quiero participar en la elección, pero quiero decir yo no estoy de acuerdo con lo que me están ofertando, y esta es otra manera.

Creo nuevamente que el fondo del asunto es reconocer que entre 1994 y el año 2010 en El Salvador se produjeron más de 225 reformas electorales, pero ninguna que tocara en la esencia al sistema electoral, y no se produjo ni una sola reforma de todas aquellas que se habían presentado por parte de la sociedad civil, y fue a partir del 2010 al 2015 que se

han generado las más importantes reformas que fortalecen el poder de la ciudadanía en el hacer de la política a partir de las elecciones, y se da justamente por la intervención de las demandas de la sociedad civil y de la Sala de lo Constitucional.

¿Es este el camino que debe de seguir El Salvador? Yo afirmo que no, pero no ha quedado otro camino para poder recurrir, y yo creo que la confianza de la ciudadanía se debe de recuperar, pero es responsabilidad fundamental de los partidos políticos contribuir con la voluntad para entrar a una discusión seria del sistema electoral que El Salvador debe de construir.

Lic. Domínguez: Entonces, Luis Mario, que nos hizo un recuento también bastante histórico del comportamiento electoral y de las decisiones del país, adónde debería ir entonces con todos estos antecedentes, con todas estas reflexiones, el proceso, pero con una realidad que no cambia, que ya nos lo ha dicho el Dr. Artiga, en 2018 vamos a tener que usar un mecanismo que nos va a llevar a lo técnico casi igual.

Dr. Rodríguez: Aquí hay una realidad que no es únicamente privativa de El Salvador. A ver, en nuestro caso, la alternancia política ha hecho que los partidos mayoritarios hayan desempeñado el papel de partido de gobierno y oposición política; cuando han tenido el poder, no han procedido a reformar el sistema electoral, les ha faltado voluntad, y cuando no han tenido el poder y han sido oposición, han tenido la voluntad, pero no contaban con el poder político para reformar. Entonces, eso nos neutraliza la posibilidad de una reforma en serio, una reforma de esas que el maestro Nohlen, que mencionaba el Dr. Ávila, señala y que establece elementos para un proceso de reforma seria, un proceso de reforma electoral serio.

Por cierto, uno de los elementos que el doctor Nohlen señala es que el contexto importa, y en el caso de El Salvador, el contexto que tenemos por ahora, aparte de las reformas por consenso partidario, son las que han surgido a través de las sentencias de la Sala de lo Constitucional y que tenemos que cumplir, a diferencia de otros sistemas, donde bastaría reformar la legislación. Aquí podría darse un cambio jurisprudencial, pero ya hay sentencias que establecen los requisitos para el cambio de jurisprudencia, y eso es más difícil. Así que el contexto, en nuestro caso, es adaptarnos a esas sentencias y por tanto nuestros diputados deben hacer una revisión integral del sistema en función de los fallos citados.

El Dr. Olivo señalaba el tema de la Sala de lo Constitucional, yo quiero refutar algunas de las afirmaciones acerca de lo dicho sobre la Sala de lo Constitucional. A ver, nuestra Constitución establece que la máxima autoridad en materia electoral es el Tribunal Supremo Electoral, excepto cuando haya violación de derechos fundamentales. Pues, si no nos gusta esa atribución que tiene la Sala de lo Constitucional, a través de esta disposición, deberíamos reformarla, pero ahora que está vigente, no nos toca otra más que atender las resoluciones de la Sala, cuando un ciudadano activa la justicia constitucional y reclama que hay violación de derechos fundamentales, en este caso derechos políticos.

Ponía un ejemplo, las candidaturas no partidarias, la Constitución establece el derecho al sufragio activo y el derecho al

sufragio pasivo, el derecho a elegir y el derecho a ser electo. En el caso de las candidaturas no partidarias, la sentencia, aunque muy discutible, polémica y generadora de debate en la comunidad jurídica, esta interpretación que se hizo del artículo 85 de la Constitución, donde no solo los partidos tienen el monopolio de constituirse en vehículos para alcanzar el poder, sino que también los candidatos no partidarios, bueno, pues, se hizo valer ese derecho fundamental, un derecho que, por cierto, ha generado la aprobación de una ley que, como en cualquier parte por lo menos de América Latina le da a los candidatos independientes algunas ventajas que es muy difícil que puedan superar a las que tienen los partidos políticos. Hay que seguir con atención el proceso mexicano que en la última elección le permitió al "Bronco" y a otros candidatos independientes llegar a diputaciones o a gobernaturas.

Y yo termino con lo siguiente, ¿hacia dónde vamos? No podemos seguir concibiendo el sistema electoral como el mecanismo que nos va a resolver el problema que tenemos con la calidad de los políticos que integran a los partidos y que están dentro de la Asamblea Legislativa; no podemos creer que reformando el sistema electoral, entonces vamos a mejorar la calidad de los políticos.

En todo caso nos encaminamos a dos procesos electorales en 2018 y 2019. Para ambos comicios es impostergable aprobar las reformas electorales que permitan una regulación más efectiva del financiamiento político, que cumpla a cabalidad las sentencias sobre el voto cruzado y la democracia interna y que agilicen el procesamiento y transmisión de los resultados electorales a través de sistemas automatizados.

En alianza con:

Netherlands Institute for
Multiparty Democracy

Departamento de Estudios Políticos, DEP
Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social **FUSADES**

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Apartado Postal 01-278, tel.: (503) 2248.5600
www.fusades.org **dep@fusades.org**