

Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras

Perspectivas comparadas
y planteamientos
para la reforma electoral

Salvador Romero Ballivián
Coordinador



Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras

Perspectivas comparadas
y planteamientos
para la reforma electoral

Salvador Romero Ballivián
Coordinador



© **Instituto Nacional Demócrata (NDI)**

Página web: www.ndi.org

Responsable de edición: **Salvador Romero Ballivián**

Responsable de la publicación: **María Isabel Romero Aranibar**

Primera edición: junio de 2014

Diseño e impresión: Comunica

Tiraje: 1000 ejemplares

Las opiniones expuestas por los autores no reflejan necesariamente los puntos de vista del Instituto Nacional Demócrata.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la reproducción o publicación al Instituto Nacional Demócrata.

Índice

Presentación | 5

CAPÍTULO I

Bajo el signo del huracán: elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras (1948–2013) | 9

Salvador Romero Ballivián

CAPÍTULO II

Retos y perspectivas de la democracia en América Latina | 73

Carlos de Mesa Gisbert

CAPÍTULO III

Los Organismos Electorales: modos de elección de autoridades y efectos políticos e institucionales en América Latina | 87

José Ángel Aquino R.

CAPÍTULO IV

Evolución de las elecciones en América Central | 107

Félix Ulloa

CAPÍTULO V

Compra de Votos en América Central: un estudio preliminar | 155

Ezequiel González Ocantos, Chad Kiewiet de Jonge,
Carlos Meléndez, Javier Osorio y David Nickerson

CAPÍTULO VI

Justicia vs Política Breves notas sobre la justicia electoral | 171

Jaime Cicourel Solano

CAPÍTULO VII

Acceso a la información pública y transparencia electoral El caso mexicano | 203

Raúl Ávila Ortiz

Los autores | 233

Presentación

La elección de 2013 fue larga, compleja y ajetreada. Pareciera quedar ya atrás en el tiempo, ahora que las nuevas autoridades asumieron sus funciones en el Poder Ejecutivo, los diputados sesionan en el Congreso y en los municipios ya trabajan alcaldes y regidores. Está atrás, la intensidad de las pasiones que desató se atenúan, atrás pero no tanto como para diluir sus especificidades, sus datos salientes, sus detalles.

Se encuentra a una distancia propicia para intentar un balance meditado y reflexivo, en el cual se privilegie la mirada objetiva y ponderada por sobre las inclinaciones de la camiseta partidaria; el momento es idóneo para aquilatar los logros y progresos del proceso electoral a la par que señalar los puntos estancados; esa distancia brinda la oportunidad para tener una visión de conjunto.

El tiempo transcurrido permite meditar colectivamente sobre las lecciones aprendidas de la elección de 2013, no para la complacencia o el denuesto, sino para encontrar en ánimo común, tolerante y abierto, las pautas para las reformas que fortalezcan los avances, remedien las fallas y prevengan los riesgos. Se requiere la buena voluntad de todos, no se presupone la uniformidad de los puntos de vista. La democracia juega entre la necesidad de la libre contraposición de ideas e intereses y la necesidad de construir acuerdos mínimos sobre las reglas del juego. Debate y consenso, las dos caras de una democracia capaz de crecer y ofrecerle resultados a sus ciudadanos.

Ese trabajo de búsqueda de alternativas y soluciones puede hacerse con un enfoque fundamentalmente local, sin lugar a dudas, indispensable. Varias iniciativas desde la sociedad civil y de los partidos plantean ejes y líneas de reforma electoral. De manera complementaria, esa reflexión puede enriquecerse con un aporte externo, que brinde experiencias de otras naciones, coloque un asunto en amplia perspectiva geográfica o temporal. Sería una equivocación creer que se trata de modelos listos para ser exportados o importados. Son más bien ejemplos de lo que se hizo en otros lugares, que ilustran aciertos y errores, que ofrecen base de reflexión. Luego, en contraste con las lecciones del proceso electoral propio, cada actor puede definir si existe en ellos pistas útiles para el mejoramiento de la legislación nacional.

Todo proceso exitoso de reforma política parte de la combinación del análisis introspectivo, de mirar adentro, fría y ponderadamente, y de la reflexión crítica y serena sobre lo que sucede fuera de las fronteras. Porque lo que a veces parece único resulta ser moneda común o, por el contrario, lo que se juzga rutinario es, en realidad, una singularidad. Los tiempos después de la elección y antes, mucho antes que comiencen a agitarse nuevamente las pasiones, suelen ser idóneos para que vencedores y vencidos de la anterior contienda acuerden las reglas mejores para la competencia, ignorando cuáles serán los puestos que les reservará la voluntad popular en la siguiente elección.

El libro *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras: perspectivas comparadas y planteamientos para la reforma electoral* recoge la mayoría de las ponencias presentadas en el seminario internacional “Reformas electorales en Honduras: visiones plurales y comparadas para un debate democrático”, efectuado en marzo de 2014 en Tegucigalpa y San Pedro Sula. El seminario fue el fruto de un esfuerzo colectivo, del Instituto Nacional Demócrata (NDI), el Centro Carter, el Consorcio Hagamos Democracia, el Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD). Ese seminario prolongó una iniciativa próxima realizada en marzo de 2013, en la cual también participaron, además de las instituciones que contribuyeron en 2014, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Ayer el seminario, ahora el libro, constituyen un ambicioso esfuerzo por contribuir a un debate plural, informado y actualizado sobre los principales asuntos que se encuentran en la mesa sobre las reformas electorales de Honduras. Buscan ofrecer a los partidos, el Congreso, la sociedad civil organizada, las autoridades estatales, la academia y a los medios, perspectivas comparadas sobre estas discusiones en América Latina, y estudios puntuales de caso, con la intención que ambos niveles faciliten una mejor comprensión de la dinámica de las reformas electorales, de los desafíos pendientes, de los éxitos y las limitaciones encontrados por otros países en sus propios esfuerzos de modernización de la legislación. Pretenden contribuir al debate sobre las reformas que puedan aprobarse y discutir, con enfoques académicos o prácticos, varias de las propuestas planteadas ante la opinión pública por el Tribunal Supremo Electoral, organizaciones de la sociedad civil y voceros de los partidos, tanto antes como después de los comicios.

El libro cuenta con siete capítulos que reflejan perspectivas distintas, preocupaciones diferentes, abordajes metodológicos variados. Quizá el denominador común sea la voluntad de mejorar las instituciones de la democracia y consolidar espacios de participación ciudadana. Por lo demás, la polifonía testimonia la libertad de los autores, cuyas opiniones no necesariamente comprometen la postura de las organizaciones que auspiciaron el seminario ni del NDI que edita la obra.

El libro se abre con “Bajo el signo del huracán: elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras 1948 – 2013”, de Salvador Romero Ballivián, director del NDI en Honduras, que ofrece una visión histórica, sociológica y política de la evolución electoral en Honduras durante más de medio siglo. Muestra los progresos y los límites de la democratización, con un énfasis especial en la evolución crítica de la participación electoral. A continuación, el ex presidente de Bolivia Carlos Mesa Gisbert en “Retos y perspectivas de la democracia en América Latina” muestra un panorama de los avances, los retrocesos y los desafíos de la democracia latinoamericana, con una reflexión sobre el lugar de las elecciones, los partidos y la efectiva inclusión ciudadana. Destaca la importancia de las reglas y procedimientos tanto como la necesidad de satisfacer la legítima ambición de sectores tradicionalmente excluidos de ejercer plenamente los derechos ciudadanos y lograr mejores niveles de vida. En “Los organismos electorales: modos de elección de autoridades y efectos políticos e institucionales en América Latina” el magistrado de la Junta Central Electoral de la República Dominicana José Ángel Aquino presenta de manera ordenada los modelos de composición de los organismos electorales de América Latina, así como las principales líneas de evolución y sobre todo las implicaciones políticas de cada uno de los tipos de selección de autoridades electorales. Subraya las ventajas que trae aparejadas formas de composición apartidistas. Por su parte, el ex magistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador Félix Ulloa expone en “Evolución de las elecciones en América Central” una historia que remonta hasta los albores de la Independencia y concluye con un análisis de los logros y las dificultades actuales de las elecciones en esta región. Esta revista permite apreciar la novedad histórica que representa la sucesión periódica de elecciones libres en la región. El capítulo “Compra de votos en América Central” es un trabajo colectivo de un equipo multinacional de investigadores de la Universidad de Notre Dame compuesto por Ezequiel Gonzáles, Chad Kiewiet de Jonge, Carlos Meléndez, Javier Osorio y David Nickerson, que brinda una perspectiva comparada, sobre las modalidades y los alcances

del clientelismo político y la compra de votos en Nicaragua, Guatemala y Honduras. La investigación posee una sólida base empírica gracias al trabajo de encuestas y permite apreciar las distintas estrategias partidarias para movilizar votantes de diferentes niveles socioeconómicos. Por su parte, Jaime Cicourel, ex director del Centro de capacitación del Tribunal Electoral del Distrito Federal, se interroga en “Justicia versus Política” sobre los complejos lazos entre justicia y política en la labor jurisdiccional de los tribunales electorales. Ingresas así en uno de los campos que más reciente, creciente importancia y polémica adquiere en los procesos electorales y la vida política en América Latina, de la mano del afianzamiento de los órganos encargados de administrar justicia electoral. Por último, Raúl Ávila, coordinador del programa de cooperación México – Centroamérica de IDEA, aborda las exigencias de la transparencia en la gestión electoral en “Acceso a la información pública y transparencia electoral: el caso mexicano”, mediante un análisis minucioso de los logros mexicanos en la materia sin pasar por alto las dificultades. Valora las normas que testimonian el dinámico esfuerzo del Estado por ampliar las ventanas de información y transparencia y el desafío de la puesta en práctica.

Si las conferencias del seminario dieron lugar a dinámicas sesiones de preguntas y debates que se prolongaron en los pasillos durante los recesos, el libro permite continuar con esas discusiones que requieren el concurso de las voces de dirigentes políticos, representantes de la sociedad civil, diputados, magistrados electorales, analistas, intelectuales, ciudadanos. Porque la responsabilidad de las reformas es, en última instancia, exclusiva de los ciudadanos y de las instituciones de Honduras. Quienes organizamos el seminario y editamos el libro somos compañeros de viaje y amigos, compartimos los ideales, las ambiciones y las expectativas de los ciudadanos comprometidos con reformas electorales juzgadas, a justo título, como necesarias, sabemos que los mueve el deseo de construir una democracia mejor, un país mejor. Y en ese empeño, siempre nos encontrarán a su lado.

Salvador Romero Ballivián

Director del Instituto Nacional Demócrata en Honduras
Tegucigalpa, 29 de mayo de 2014

Bajo el signo del huracán: elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras (1948 – 2013)

Salvador Romero Ballivián

Introducción

Como en el resto de América Latina, las elecciones en Honduras siguieron un azaroso curso¹. Fundamentales para una República que sólo concebía la legitimidad otorgada por la ciudadanía, secundarias porque hasta mediados del siglo XX quizá apenas tres se adecuaron a parámetros mínimos de respeto de la voluntad de los electores². Ellas se celebraron en los intervalos dejados por los golpes de Estado, los enfrentamientos fratricidas de las facciones políticas y cuando se organizaron, distaron de ser siempre sinónimo de voluntad popular aceptada o de competencia mínimamente libre.

Más allá de las caricaturas y las frases lapidarias, sobre la “República bananera” o las “elecciones estilo Honduras” que aún forman parte de las

1 Esta investigación es tributaria de fuentes bibliográficas, como se estilaba en un trabajo académico. Sin embargo, se enriqueció de manera sustancial gracias a mis labores como director del Instituto Nacional Demócrata (NDI) en Honduras que entre 2011 - 2014 me permitieron dar decenas de talleres a todos los partidos en varias ciudades, participar en conversatorios y seminarios multipartidarios, tener numerosos encuentros informales con actores clave de la política, las instituciones, la sociedad civil y la comunidad internacional.

2 Según Petra Bendel, las únicas que calificarían como “relativamente correctas” serían las de 1924, 1928 y 1932. Petra Bendel, “Honduras” en Dieter Nohlen (coordinador), Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, p. 393.

referencias corrientes de la vida política³, la historia electoral y partidaria de Honduras es interesante y revela profundas dinámicas sociopolíticas. En efecto, muestra la evolución política y social de una sociedad, a la vez típica de la región y singular por ser la única que a principios del siglo XXI continuaba estructurada por un bipartidismo de raíz decimonónica; pone en evidencia los procesos de modernización política e institucional así como los límites de esos cambios; ilustra la tensión entre las influencias externas y los movimientos endógenos; y, como a menudo con las elecciones, termina diciendo mucho sobre los modos de funcionamiento de la política, de la estructura social y de las pautas culturales⁴. Cubriendo un tiempo amplio, de más de sesenta años, se pretende esbozar las líneas gruesas de esos juegos, para percibir mejor las permanencias y las transformaciones de las elecciones, proponiendo pistas explicativas y dibujando consecuencias e implicaciones. Antes que un análisis detallado de cada uno de los comicios, destaca las tendencias centrales de cada período y ofrece hipótesis, algunas puestas a prueba, otras únicamente señaladas para investigaciones ulteriores.

Constituye el punto de partida la presidencial de 1948, ganada por el candidato oficialista Juan Manuel Gálvez, que fungió en la práctica de candidato único. Sin dar paso a un régimen completamente democrático, la elección cerró el extenso ciclo autoritario del general Tiburcio Carías Andino. Ese régimen se inició con su legítimo triunfo electoral en 1932, que siguió a una de las fases más violentas de la historia hondureña (1919-1932)⁵, y finalmente devino en una dictadura prolongada con artilugios legales cada cuatro años, en paralelo a las dictaduras de Jorge Ubico en Guatemala (1931-1944), de Maximiliano Hernández en El Salvador (1931-1944) y Anastasio Somoza García en Nicaragua (1937 – 1956). El texto prosigue con un análisis de las esporádicas elecciones de los años cincuenta y setenta del siglo XX, cuando comicios y golpes de Estado se alternaron para definir la titularidad del poder. Después, aborda la fase iniciada en 1980 y que marca el retorno a la democracia y abre una inédita expe-

3 Cf. las declaraciones de Mauricio Villeda a propósito de las internas de 2012: “Una veeduría de las elecciones () para evitar que vuelvan a haber elecciones “estilo Honduras” en “El principal problema de este gobierno es el desorden” en *El Heraldo*, 17 de septiembre de 2012.

4 Para aproximaciones teóricas a este enfoque, cf. Alain Garrigou, *Histoire sociale du suffrage universel en France (1848-2000)*. París: Seuil, 2002; Yves Deloye, Olivier Ihl, *L'acte du vote*. París: Presses de Sciences Po., 2008.

5 Mario Argueta, *Tres caudillos, tres destinos*. Tegucigalpa: Subirana, 2012.

riencia de procesos electorales periódicos y competitivos, aunque rara vez exentos de reproches y de sospechas. A continuación, aborda los dilemas que plantea el retroceso de la participación y analiza las relaciones entre ciudadanía y partidos. Por último, la conclusión explora facetas de la transición histórica del sistema de partidos y de elecciones comenzada con la crisis política de 2009 y prolongada en la presidencial de 2013.

I. 1948: una elección ilustrativa

Tras un período autoritario (1932 – 1948), iniciado bajo los rigores de la grave crisis económica de 1929 y prolongado en el complejo escenario de la II Guerra Mundial, el general Carías se resolvió a llamar a la elección de 1948. El resultado fue elocuente: el oficialista Gálvez, dirigente del Partido Nacional (PN) se impuso con 99.8%, en tanto que los votos válidos sumaron 98.8% y la participación electoral, 86%. Presentados de otra manera, casi 4/5 del cuerpo electoral se habría manifestado por Gálvez. Antes que una abrumadora popularidad, los datos reflejaron la decisión de Ángel Zúñiga, candidato del opositor Partido Liberal (PL), de convocar a la abstención, llamado que hizo, por cierto, desde el exilio... Indicaron, igualmente, un fraude que apuntó sobre todo a inflar la participación para generar la ilusión de una marea azul, el color del PN.

Un resultado de esas características no ofrece, en superficie, material de análisis; en cambio, la elección sí sirve como punto de estudio de la realidad electoral y política hondureña a mediados de siglo XX.

La elección se convocó con sufragio universal masculino (hombres mayores de 21 años y de 18 años bajo ciertas condiciones) y secreto. Si para el final de la II Guerra Mundial, la mayoría de los países latinoamericanos ya había adoptado la universalidad del sufragio, en Honduras, éste fue incorporado constitucionalmente en 1895, una fecha precoz en el mundo, donde la extensión del voto a todos los adultos hombres se dio sobre todo al término de la I Guerra Mundial.

Esta apertura temprana no respondió a una presión desde la base de la sociedad, como ocurrió en Europa, al impulso de revoluciones como en Francia en 1848 o de reformas exigidas por los sectores populares organizados, como en Inglaterra. Provino de una decisión de las elites, animadas por un espíritu liberal y modernizador; más allá de la ideología y los

valores, también ayudó la configuración social y étnica del país. A diferencia de países latinoamericanos profundamente divididos por la huella colonial y con una densa presencia indígena, Honduras figura como país relativamente homogéneo desde el punto de vista demográfico. Ese rasgo pudo influir para que las elites extendiesen el derecho al voto sin temer las consecuencias de un desborde indígena, lo que quizá explica, en parte, el retraso andino en la materia. La decisión reflejaba también, probablemente, la confianza de los sectores dominantes en la capacidad para incluir a los grupos populares en sus esquemas de acción política, tanto más que los comicios solían ser escasamente competitivos y el sistema político permanecía restringido. Incluso, el sufragio universal, acompañado de estructuras socioeconómicas muy desiguales, en especial en la propiedad de la tierra, el bien máspreciado en sociedades agrarias, se acomoda bien a un control político de las elites⁶ y al clientelismo, dotado de cierta base cultural y algún grado de legitimidad. En efecto, une al gran propietario – padrino – compadre con el campesino: en palabras de Guy Hermet, el primero puede ser el amo del rebaño clientelista, "aquel por el cual el voto gregario deja de derivarse de los artificios del fraude y de la coacción"⁷.

El segundo rasgo distintivo de la presidencial de 1948 es la competencia limitada a dos organizaciones: el PN y el PL. Este bipartidismo nació a principios del siglo XX. El liberalismo se organizó partidariamente en 1891, aunque esa sensibilidad política y filosófica desempeñó un papel relevante durante la segunda mitad del siglo XIX en la organización del Estado, en especial con las presidencias de Marco Aurelio Soto (1876 – 1883) y Policarpo Bonilla (1894 – 1899). Sus opositores defendían ideas más conservadoras pero el PN no fue únicamente un reagrupamiento conservador sino que se alimentó de una escisión del liberalismo, provocada por rivalidades personales antes que por divergencias ideológicas. De hecho, Manuel Bonilla, reconocido como el fundador del nacionalismo, fungió como vicepresidente de Policarpo Bonilla (no existía parentesco próximo entre ambos y los dos encarnaron estilos distintos: el primero, militar de formación, tenía un contacto más fácil con las masas que el segundo, más intelectual y elitista).

6 James Malloy, *La revolución inconclusa*. Cochabamba: CERES, 1989, p. 221.

7 Guy Hermet, *En las fronteras de la democracia*. México: Fondo de cultura económica, 1996, p. 87 - 88.

Por lo tanto, ambos partidos compartían una matriz filosófica común y sólo en el ejercicio del poder y en el transcurso del siglo XX se afianzaron los rasgos de identidad de ambas organizaciones. Sin duda, el período de Carías jugó en la cristalización de esas identidades⁸. Durante su régimen, el PN estableció un proyecto de corte autoritario, asociado con el capital extranjero representado por las emblemáticas compañías bananeras, y con las Fuerzas Armadas. Organizó un gobierno enfocado en el “orden”, socialmente conservador, adversario de los movimientos sociales, políticamente represivo. En la memoria popular, Carías permanece como un símbolo y referente del nacionalismo⁹, e influyó sobre la organización hasta casi dos décadas después de la finalización de su gobierno. Por su parte, el PL definió su oposición enarbolando la bandera de las elecciones y de la democracia junto con el apoyo a las reivindicaciones populares y la apertura a las inquietudes de nuevos actores, como los universitarios, los sindicatos, las emergentes clases medias urbanas.

Ese bipartidismo ya perfilaba rasgos atípicos en América Latina. Señalaba la resistencia a la ruptura de las “repúblicas oligárquicas”, del bipartidismo liberal-conservador, que se produjo en numerosos países de América Latina entre los años veinte y treinta, ante el empuje combinado de los primeros movimientos obreros, el impulso reformador de los universitarios, el surgimiento de las clases medias urbanas, la modernización de las Fuerzas Armadas, la difusión de las ideas marxistas¹⁰. Implicaba que la diversificación del juego partidario no cuajó en Honduras. Pesó la represión del gobierno de Carías, particularmente severa contra la izquierda, el sindicalismo y el embrionario movimiento comunista¹¹, que desbarató el inicial ensayo de sectores populares por pelear espacios institucionales:

8 Es probable que hasta el inicio de la década de los treinta, las fronteras fuesen más porosas, pues el nacionalismo tardó en adquirir su forma partidaria y los liberales se dividieron en formaciones rivales. El mismo Carías debutó su carrera en el PL.

9 Solicitados de identificarse con un ex presidente, en 2012, el precandidato Ricardo Álvarez eligió a Carías, Miguel Pastor y Fernando Anduray se inclinaron por Juan M. Gálvez. Elegido presidente, Juan O. Hernández reivindicó el vínculo familiar de su esposa con Carías. Por su parte, Boris Zelaya, columnista de La Tribuna, escribió: “Todavía quedan herederos de los que “sufrieron” el prolongado mandato del general Tiburcio Carías Andino o la dictadura, como les gusta que se llame a los adversarios de aquel tiempo. Otros lo reconocen como el fundador de la paz en Honduras”. Boris Zelaya, “Masoquistas políticos hablan de continuismo” en La Tribuna, 20 de mayo de 2014.

10 Cf. Alain Rouquié, *Amérique Latine*. París : Seuil, 1987.

11 Edgardo Rodríguez, “El Partido Comunista de Honduras” en La Tribuna, 23 de junio de 2013.

en la elección presidencial de 1932 compitió un candidato por el Bloque de obreros y campesinos, integrado entre otros por el Partido Socialista Revolucionario y el Partido Comunista de Honduras.

Corresponde considerar explicaciones adicionales, complementarias más que alternativas a la esbozada. Sometido a restricciones, confinado a una prolongada oposición, el PL pudo aglutinar sectores populares, ofrecerles perspectivas de mejoría social y política, estrechar lazos con grupos dinámicos de la sociedad como los universitarios, que a su vez mezclaron reivindicaciones sectoriales, acercamientos al mundo obrero y simpatías por el liberalismo¹². Entonces, el liberalismo canalizó las aspiraciones de cambio y dejó apenas un margen estrecho para una izquierda autónoma, en tanto que las reivindicaciones sindicales pasaron a segundo plano¹³. Asimismo, la rivalidad entre liberales y nacionalistas fue lo suficientemente fuerte y polarizadora como para arrimar familias a un partido y otro en todas las capas sociales: "hasta mediados del siglo pasado los hondureños nacimos en hogares liberales o nacionalistas"¹⁴. La afiliación partidista se convirtió en un elemento de la identidad de las familias y constituía más un rasgo colectivo que individual, como se desprende de la afirmación de uno de los fundadores del PDC. "En 1970, con mi esposa nos retiramos del Partido Liberal donde han militando nuestras familias"¹⁵. La socialización política en la familia, de por sí básica, jugó un papel relevante en Honduras. El abandono de los colores tenía sanción moral y el transfuguismo hacia el otro partido, una crítica aún más severa. La identificación fue facilitada por el sufragio universal y los conatos de enfrentamientos civiles. De manera progresiva, se construyeron dos sociedades paralelas. Los partidos desbordaron del campo estrictamente político para copar las organizaciones de la sociedad, partiéndolas o creando dos corrientes internas: frentes de estudiantes, gremios profesionales, sindicatos, de orientación nacionalista o liberal.

12 Entre los dirigentes universitarios, destacaron, en los años veinte, el futuro presidente liberal Ramón Villeda, y en los años cincuenta, Jorge Arturo Reina y Elvin Santos (padre), que ocuparon la jefatura partidaria. Rolando Zelaya y Ferrera, "Movimiento estudiantil" en *La Tribuna*, 17 de junio de 2012.

13 Longino Becerra, *Evolución histórica de Honduras*. Tegucigalpa: Baktun, 1983, p. 154.

14 Dagoberto Espinoza, "Fragmentos de nuestra política vernácula" en *La Tribuna*, 9 de septiembre de 2012.

15 Benjamín Santos, "La Democracia Cristiana y yo" en *La Tribuna*, 18 de mayo de 2013.

La elección de 1948 puso en evidencia el absoluto control del Poder Ejecutivo sobre las instituciones, las condiciones de la contienda, de la campaña y de la jornada electoral. Todos los andamiajes del proceso electoral dependían del gobierno que lejos de actuar como un garante de la imparcialidad, usó sus mecanismos para garantizar el triunfo del oficialismo, restando a la elección de su sentido de construcción ciudadana, de definición de las políticas públicas y de la titularidad del poder, privándola de cualquier incertidumbre. Las urnas fueron doblemente rellenas. En el sentido más obvio, con boletas para el candidato oficialista, y en el otro, menos visible, con niveles muy altos de participación. Los opositores quedaron doblemente reprimidos y humillados: acudir a votar implicaba riesgos pero su ausencia tampoco se reflejó en las estadísticas electorales.

El gobierno suprimió cualquier competitividad a la campaña y denegaba garantías y derechos, al extremo que el candidato opositor terminó la contienda en el exilio. En un lenguaje llano pero directo y explícito, Plutarco Muñoz, presidente del Congreso en el tiempo de Carías resumió el cuadro: "La Constitución es una babosada"¹⁶. El trabajo de los escasos medios de comunicación tampoco se realizaba al amparo de condiciones de libertad y las restricciones al derecho a la libre expresión eran manifiestas. Un sumiso Poder Judicial tampoco ofrecía garantías a los contestatarios del régimen. "Encierro, destierro, entierro" como trilogía definidora de la política gubernamental contra la oposición no constituyó un invento hondureño pero el régimen de Carías no se incomodó en aplicarla.

II. Militares y civiles, golpes de Estado y elecciones: tres décadas turbulentas (1948 – 1980)

El período que se extiende entre los años cincuenta y los setenta del siglo XX se caracteriza por su turbulencia, la alternancia desordenada en el poder entre militares y civiles, entre golpes de Estado y elecciones, y cuando estas se celebraron, se dividieron entre comicios con condiciones básicas para el respeto del electorado y otros manipulados. En las tres décadas, apenas se celebraron dos presidenciales (1954, 1971) aunque hubo tres elecciones de Asamblea Constituyente (1956, 1957, 1965).

16 Matías Funes, Los deliberantes: el poder militar en Honduras. Tegucigalpa: Guaymuras, 2000, p. 139.

La transmisión de mando de Carías a Gálvez se acompañó del control del nacionalismo sobre las instituciones, en especial el Poder Legislativo, el Judicial y las Fuerzas Armadas. El nuevo presidente prolongó la línea de su predecesor, proclive a la inversión extranjera, colocó un énfasis en la modernización de la infraestructura y la diversificación económica. Sin embargo, liberalizó el régimen, generó espacios para el pluralismo y colocó a Honduras a tono con el ánimo democrático reinante al final de la II Guerra Mundial. Su gestión, junto con la del liberal Ramón Villeda Morales, suele considerarse la más progresista del siglo XX¹⁷. En su gobierno, estalló la huelga de los trabajadores de las compañías bananeras, que quebró la paz social impuesta por la férrea mano estatal (1954). El gobierno optó por una respuesta conciliadora y se abrió a la negociación ante la más importante movilización de trabajadores de la historia del país.

El movimiento laboral estrechó lazos con el opositor PL, que así afianzó su implantación popular en la zona norte y caribeña. Cuando finalmente el liberalismo accedió al gobierno (1957), consolidó la aprobación de leyes favorables para el mundo laboral. Este posicionamiento limitó de manera prolongada las perspectivas de crecimiento de la izquierda. A la vez, el liberalismo evitó desafiar a los intereses norteamericanos. Esa vía ayuda a explicar la singularidad de la trayectoria hondureña frente a Guatemala, donde Jacob Árbenz fue derrocado por el Ejército con apoyo norteamericano, en una operación para la cual Honduras sirvió de base (1954).

En 1954, las elecciones presidenciales dieron la victoria al opositor Villeda, el nuevo líder del PL. Aprovechó la división del oficialismo, escindido entre Carías, que ocupó el segundo puesto, y el ala agrupada en el Movimiento Nacional Reformista (MNR), fundado por dirigentes afines a Gálvez, y que postuló al ex vicepresidente de Carías, Abraham Williams. La fractura se produjo por enconos personales y la voluntad de ofrecer un rostro renovado del nacionalismo, más que por divergencias ideológicas o de principios. Si el triunfo opositor constituiría una señal de limpieza, los comicios quedaron bajo un manto de sospecha pues el PL no llegó a la mayoría absoluta y para alcanzar la presidencia requería pasar por una elección en el Congreso donde carecía de mayoría. De hecho, ante la ausencia de los congresistas de las dos alas del nacionalismo, el Parlamento nunca se reunió por falta de quórum y por lo tanto no eligió presidente. El vacío del

17 Mario Argueta, "Gálvez y Villeda: visiones complementarias" en FOPRIDEH, Las ideas políticas en Honduras. Tegucigalpa, FOPRIDEH, 2009, p. 149.

poder pudo servir para que Gálvez se prorrogase, pero el mandatario prefirió dejar el país y su vicepresidente Julio Lozano asumió la presidencia¹⁸.

Lozano explotó la situación para prorrogarse, mostrándose conciliador, actitud que luego abandonó para organizar una Asamblea Constituyente a su servicio. Como en reiteradas oportunidades en América Latina, la Asamblea Constituyente no sirvió para la redacción de una Constitución conceptualmente distinta, el replanteamiento de las bases del Estado o de la sociedad, la suscripción de un pacto social renovado o la ampliación de la democracia sino como un cómodo mecanismo del presidente de facto de turno para recubrir su permanencia en el poder con un manto de legalidad.

Como el objetivo era confirmarse como gobernante, Lozano necesitaba una holgada mayoría de constituyentes oficialistas. En 1956, montó un burdo proceso electoral, semejante en muchos aspectos al de 1948. Fundó el Partido de Unidad Nacional (PUN), con numerosos cuadros del MNR¹⁹, y fue más allá de una competencia inequitativa. Persiguió a los opositores, exilió a Villeda, reprimió a militantes liberales el mismo día de la elección, movilizó los recursos del Estado y facilitó el clientelismo típico con acarreo de votantes rurales²⁰. Apabulló con un fraude que le permitió obtener 89.4% de los sufragios y la totalidad de los escaños. Ese comportamiento testimonió el menosprecio de parte de la elite política de la mitad del siglo XX de las elecciones limpias.

En tan adversas condiciones, debutaron las mujeres en las elecciones, con urnas reservadas para ellas. Procurando una base de apoyo más consistente, Lozano amplió el sufragio a las mujeres, concretando el carácter verdaderamente universal del sufragio (1955) aunque distorsionándolo

18 Aníbal Delgado, "Las claves del poder: de Gálvez a Zelaya" en FOPRIDEH, Las ideas políticas en Honduras, op. cit., p. 163.

19 Juan Ramón Martínez, "El MNR, peleado con el PN, dispuesto a hacerle perder las elecciones" en La Tribuna, 21 de julio de 2013.

20 Recordando, décadas después a su padre, el novelista Julio Escoto escribió que su padre, dirigente del PUN, instaló "un plantel con fogones de leña, mozas de servicio, tortilleras, meseros, componedoras de horchata y refrescos de naranja agria además de, desde luego, cocineras y cocineros de tasajo, chorizo, arroz y frijol. Se destazó por allí dos vacas, memoro, y varios cerdos de chillido largo y sangriento () Tras el sufragio los camiones traían campesinos votantes, el dedo entintado cual boleto de almuerzo gratis" en El Heraldo, 18 de junio de 2012.

por completo en la práctica. La disposición gubernamental debe asimismo comprenderse en un contexto extenso: a diferencia de lo que sucedió con el sufragio masculino, en el cual Honduras llevó delantera, el voto femenino se enmarca en la gran ola latinoamericana. Tras el final de la II Guerra Mundial, los países europeos suprimieron las últimas restricciones para el voto de la mujer y ese impulso repercutió pronto en América Latina. Entre 1945 – 1955, diez países latinoamericanos incluyeron a las mujeres en las elecciones²¹.

La comparación entre la presidencial de 1954 y la Constituyente de 1956 ofrece una mirada gruesa sobre la presencia de las mujeres. Entre ambas fechas, el censo electoral pasó de 411.354 a 512.649 personas, en otros términos un incremento de 24%. Aumento importante pero que estuvo lejos de cubrir el potencial de participación femenina pues las listas electorales podrían duplicarse, partiendo del supuesto de una repartición equilibrada de géneros en la población. En realidad, las mujeres formaron el 41.4% de los censados²².

La inscripción femenina mostró un rezago en las primeras experiencias y se necesitarían décadas para invertir la situación. Dato con escasa sorpresa: igual retraso exhibieron los países norteamericanos y europeos cuando ampliaron el sufragio a las mujeres y la brecha se cerró progresivamente; en Honduras, ocurrió en los tiempos democráticos. La innovación legal quedó frenada por la distribución tradicional de roles, confinando a la mujer a un espacio privado reducido, en tanto que el hombre asumía la representación familiar en el ambiente público, así como por las limitaciones en el acceso a la documentación. Aún más excepcional fue la participación femenina en las instancias de dirección partidaria y en las planillas de candidatos, área en la cual los progresos fueron más lentos y con el apoyo de cuotas desde finales del siglo XX (el Congreso con mayor presencia femenina fue el elegido en 2013, con 25.7% de parlamentarias; el porcentaje de alcaldesas no superó 10% en ninguna elección e incluso el porcentaje retrocedió o se estancó, quedando en 2013 en 6.3%²³).

21 Line Barreiro, "Representación política de las mujeres" en Dieter Nohlen et al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de cultura económica, 2007, p. 682.

22 Rina Villars, *Para la casa más que para el mundo: sufragismo y feminismo en la historia de Honduras*. Tegucigalpa: Guyamuras, 2001, p. 419.

23 Lucila Funes, *Honduras 2013: mujeres y elecciones*. Tegucigalpa: CEDOH – NDI, 2014, p. 21.

El propósito continuista de Lozano quedó abortado por un golpe de Estado de naturaleza “correctora”. Antes que un propósito político propio, los militares depusieron a Lozano para encarrilar el régimen democrático, asumiendo una titularidad corta del poder y convocando a otra Asamblea Constituyente en 1957. Con todo, marcó el retorno del Ejército a la primera línea de la vida política, como actor autónomo, con intereses propios y prerrogativas: allí permanecería durante un cuarto de siglo, estableciendo una relación compleja con los partidos. En efecto, a diferencia de lo que sucedió en otras naciones centroamericanas, como El Salvador, en las cuales los militares organizaron comicios no competitivos, a veces de candidatura única, ganados por generales, en Honduras, debieron trazar con el liderazgo civil partidario –y viceversa. Este rasgo probablemente se explica por la profunda implantación de los partidos en la sociedad, una realidad que las Fuerzas Armadas no podían ni ignorar ni desmontar. Si bien Carías se respaldó en el Ejército y le otorgó privilegios, recortó a los militares cualquier ambición política y su régimen tuvo un sostén partidario. Cuando los militares asumieron directamente el poder y encararon una estadía larga, procuraron ampliar su legitimidad vinculándose con el PN que tenía, igual que el liberalismo, estructura hasta en los confines remotos y presencia en múltiples redes sociales. De hecho, hasta el retorno a la democracia, en los altos mandos, la alineación política era con el nacionalismo²⁴. Por lo tanto, la unión se produjo contra el PL o, en el contexto de la caliente Guerra Fría centroamericana, contra la izquierda, por más que fuese partidariamente débil.

La elección de la Asamblea Constituyente en 1957 se distinguió del ejercicio del año precedente pues el Ejército permitió una competencia más libre, sin la presión ostensible del gobierno y con libertades básicas para una competencia plural. Los partidos se rearticulaban, a pesar del corto tiempo que separó el derrocamiento de Lozano de la convocatoria a la Constituyente, y se midieron en condiciones equilibradas.

El PL alcanzó la mayoría absoluta en la Constituyente. Aprovechó su permanencia en la trinchera opositora durante casi un cuarto de siglo y la legitimidad de su truncado triunfo en la presidencial de 1954 para encarnar una aspiración de cambio político y social luego del extenso período nacionalista, a menudo en una vertiente autoritaria y cerrada a los grupos

24 José Simón Azcona Hoyo (entrevista a) en CEDOH, CEDOH, Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras. Tegucigalpa: CEDOH, 2004, p. 222.

populares. Esta dinámica se repitió cuando Honduras recuperó la democracia a principios de los años ochenta. El PN acudió todavía arrastrando la división del MNR y los costos de la gestión de Lozano, de la cual le costó desprenderse, porque aunque el mandatario había formado su propia organización, el PUN, sus cuadros y militancia provenían sobre todo del PN.

Como ocurrió en las Asambleas Constituyentes de 1965 y 1980, los constituyentes actuaron como instancia de elección presidencial y designaron como presidente de la República al jefe liberal Villeda. La primavera democrática hondureña contrastó con la situación regional. El final de los años cincuenta lució desalentador, con dictaduras personales o familiares. Los Somoza gobernaban en Nicaragua, los Duvalier en Haití, Trujillo en República Dominicana, Batista en Cuba, en tanto que en El Salvador y Guatemala, el poder pertenecía a los militares, a veces bajo fachadas de comicios periódicos. La nueva Constitución y las medidas del gobierno ampliaron el juego político y social. Ese gobierno se convirtió en el principal referente del liberalismo en la segunda mitad del siglo XX y, en ecos nostálgicos, se prolongó hasta la centuria siguiente.

En efecto, la Constitución procuró una garantía más eficaz de los derechos ciudadanos y marcó el nacimiento tardío del constitucionalismo social hondureño, inspirado por el mexicano de 1917 y el florecimiento democrático guatemalteco de 1945²⁵. Fijó el derecho y el deber de votar a los 18 años, para hombres y mujeres, eliminando vestigios de restricción o distinción previas, entre ellas el carácter facultativo del voto femenino, que constituyó la tónica regional (por ejemplo, Guatemala introdujo el voto únicamente para las mujeres que sabían leer y escribir en 1945 y recién homogeneizó los derechos y deberes en 1965²⁶). Elevó a rango constitucional el régimen partidario y estableció la elección parlamentaria con un sistema proporcional, sumándose a la ola latinoamericana. Su huella influyó las Constituciones siguientes, incluyendo la elaborada para el retorno a la democracia en 1982.

El gobierno de Villeda reconoció nuevos derechos laborales en el Código de trabajo, creó el Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS),

25 Efraín Moncada, "La trilogía constitucional relevante de Honduras" en FOPRIDEH, Las ideas políticas en Honduras. Tegucigalpa, FOPRIDEH, 2009, p. 44 – 50.

26 Ana Silvia Monzón, "Participación política y social" en SEPREM – La Cuerda, Nosotras, las de la historia. Guatemala: SEPREM – La Cuerda, 2011, p. 154.

mejoró los programas de salud, esbozó tímidos pasos hacia una reforma agraria, aceleró el desarrollo de la infraestructura vial. Se aproximó a la dominante experiencia nacional — popular que caracterizó la política latinoamericana durante gran parte del siglo XX²⁷ pero al liberalismo hondureño le faltaron de manera más nítida los componentes de la movilización popular, la ruptura con las elites, la denuncia del imperialismo, la creación de una imbricada superposición del Estado, un partido de masas y el movimiento sindical.

Cierto, el liberalismo era un partido de militancia numerosa, policlasista, con cobertura en todo el territorio —igual que el Nacional— pero uno y otro nacieron como “partidos de cuadros”²⁸, vale decir con un papel destacado de las elites, relativamente descentralizados, con juegos de poder horizontales entre sus fracciones dirigentes, poco ideológicos. Compartieron los mismos rasgos que los partidos latinoamericanos de fines del siglo XIX o principios del siglo XX. Aunque tuvieron caudillos fuertes, lograron dissociar su destino del de un líder carismático y el peso del personalismo se acotó aún más en tiempos democráticos con la prohibición absoluta de la reelección que forzó a renovar las candidaturas centrales. Ni el liberalismo ni el nacionalismo se convirtieron en organizaciones de masas, centralizadas, disciplinadas, ideológica o doctrinariamente rígidas; incluso, en las últimas décadas del siglo XX, el liberalismo, vivió una recurrente tensión entre un ala progresista y otra conservadora. Tampoco necesitaron mutar a partidos de masas. En efecto, para plantearse siquiera esa opción, hubiesen tenido que sentir la presión de un partido con esas características que los empujasen a reconsiderar sus estructuras. Un partido así no se desarrolló. El partido de cuadros y manejado por líderes o caciques regionales con clientelas sirvió eficazmente para competir en la política de mediados del siglo XX, y más allá.

La Constitución de 1957 no estableció un pacto bipartidista que fundase un régimen democrático y civil, ya sea de alternancia, como ocurrió en Venezuela aproximadamente en el mismo momento, tampoco de poder compartido, como en Colombia, también por tiempos parecidos. En ausencia de ese pacto, los militares, dirigidos por el general Oswaldo López Arellano, retornaron fácil y pronto a la escena. En 1963 depusieron a Villeda, poco antes de la celebración de la nueva elección presidencial, en la

27 Alain Touraine, *La parole et le sang*. París : Fayard, 1988.

28 Sobre estos rasgos, cf. Maurice Duverger, *Les partis politiques*. París : Seuil, 1992.

cual se anticipaba la victoria del liberal Modesto Rodas, de la izquierda del partido. El golpe, a meses de la elección y de la transmisión del mando, se dirigió menos contra el presidente en ejercicio que contra el anticipado vencedor de los comicios. Poco después, en 1965, asociados con el Partido Nacional, los militares convocaron una Asamblea Constituyente, ganada por los nacionalistas que devolvieron el favor ratificando al general López en la presidencia por un mandato de seis años. Para sellar la alianza, López incluyó como vicepresidente a Ricardo Zúñiga, prominente dirigente de ese partido.

El derrocamiento de Villeda confirmó el escaso compromiso de las elites civiles y militares con la institucionalidad democrática y su instrumento emblemático, las elecciones. Probó igualmente el bajo umbral de tolerancia de las elites conservadoras, cerradas a la perspectiva de una gestión más reformista que la de Villeda, y temerosas con las repercusiones de la revolución cubana, pues con ella "la teoría marxista – hasta entonces sólo conocida en manuales y conspirativos talleres- dejaba de serlo para inequívocamente transformarse en praxis latinoamericana. Una incipiente praxis que por cierto ya no era lejana, en exóticos continentes"²⁹.

En 1971, presionados por una sociedad dolida tras el breve conflicto bélico con El Salvador en 1969 (popularmente conocido como la "guerra del fútbol" por la famosa crónica de Ryszard Kapuscinski³⁰), que puso al descubierto las fragilidades militares, institucionales y socioeconómicas del país, y agitada por grupos dinámicos que exigían reformas sociales, los militares se allanaron para devolver el gobierno a los civiles. Por su parte, los partidos históricos se animaron a compartir y dividir el poder. Suscribieron el "Pacto político de unidad nacional". Procedieron de manera sui generis. Al término del mandato gubernamental del general López, asistieron a una presidencial en la cual permitieron que el electorado escogiese al presidente, triunfo que consiguió el nacionalista Ramón Ernesto Cruz, en tanto que acordaron ignorar las preferencias ciudadanas para el Congreso, al cual dividieron en número idéntico de parlamentarios (32 para cada partido). Las otras organizaciones que comenzaban a constituirse, a partir de planteamientos progresistas o demócrata – cristianos, permanecieron al margen de un juego reservado para dos.

29 Julio Escoto, "Simetrías y vivencia democrática en Honduras" en FOPRIDEH, *Las ideas políticas en Honduras*, op. cit., p. 95.

30 Ryszard Kapuscinski, *La guerra del fútbol y otros reportajes*. Barcelona, Anagrama, 1992.

La alianza formal liberal – nacionalista constituyó una figura excepcional en la historia, favorecida por el clima de unidad nacional que legó el enfrentamiento contra El Salvador. A la vez, reveló elementos profundos de la política de ese período. Evidenció el uso instrumental de los comicios y, en el fondo, una indiferencia con la voluntad ciudadana: el reparto del poder se decidió antes de la celebración de los comicios. Indicó asimismo que ambos partidos poseían corrientes capaces, por encima de sus diferencias, de unirse para defender el orden establecido contra sectores contestatarios. Es probable que el triunfo de la corriente marxista en Cuba y el aire revolucionario que impulsó, aunque en Honduras no cristalizó en un partido relevante, pusiese fin a la violenta polarización liberal – nacionalista y colocase las bases de un bipartidismo moderado, ya ejemplificado en la elección de 1971 y confirmado en el retorno a la democracia, y también sugería un bipartidismo poco incluyente y tolerante con posiciones de izquierda más afirmadas. Por último, el retorno de un civil a la presidencia no indicó el repliegue militar: ya Villeda se vio obligado a compartir parcelas del poder; Cruz debió aceptar que el general López pasase de la presidencia a la clave jefatura de las Fuerzas Armadas, desde donde lo derrocó incruentamente en 1972...

En efecto, Cruz fue depuesto sin enfrentamientos armados, como sucedió en la caída de Villeda. Sin embargo, López se alejó de la orientación conservadora de su primera administración, se abrió a nuevos planteamientos para satisfacer reivindicaciones de las movilizaciones sociales posteriores a la guerra con El Salvador. Su régimen extendido de 1972 a 1975, de corte nacionalista y reformista, próximo a las experiencias de Omar Torrijos en Panamá, Juan Velasco en Perú o Alfredo Ovando en Bolivia, contó con el visto bueno de las fuerzas sociales movilizadas³¹. Hasta las filas del reducido comunismo hondureño adoptaron una actitud proselitista con el "reformismo militar - burgués"³². El impulso modernizador y de cierta justicia social no provino de los partidos históricos ni encontró un canal a través de las urnas: lo asumió el Ejército mediante un golpe de Estado. Pudo socavar las bases del bipartidismo pero ninguna fuerza política consiguió apropiarse de esa agenda y los militares se desacreditaron por escándalos de corrupción y desavenencias internas que tradujeron la tensión entre alas progresistas y conservadoras, así como el peso de presiones externas.

31 Mario Posas, Honduras: una democracia en proceso. Tegucigalpa: PNUD, 2003, p. 8.

32 Rigoberto Padilla, Memorias de un comunista (recopilación de Marvin Barahona). Tegucigalpa: Guaymuras, 2001, p. 291 – 311.

Finalmente cerraron el paréntesis reformista para alinearse con posiciones próximas a la "doctrina de la seguridad nacional", en boga en América Latina. En 1975, depusieron a López y encaramaron al general Juan Alberto Melgar (1975 – 1978).

Sin embargo, en lugar de crisparse en la lucha antisubversiva, los militares se mostraron predispuestos para atender demandas del sindicalismo urbano y reivindicaciones campesinas, facilitando una reforma agraria que redistribuyó tierras, disminuyó las desigualdades y apaciguó las tensiones sociales generadas por la pobreza³³. Quizá contribuyeron a evitar que el país conociese una guerrilla importante o una guerra civil como las que sacudieron Nicaragua, El Salvador o Guatemala en ese período. Con todo, el proceso estuvo lejos de ser armonioso o pacífico. Los militares decidieron controlarlo y evitar desbordes desde el campo popular, ya sea de los mismos campesinos o de sus aliados y a la vez rivales civiles, como el movimiento demócrata – cristiano, que a veces actuaba de manera desvinculada incluso de los sectores progresistas de la Iglesia³⁴. Reprimieron actividades sociales o políticas del campesinado, en especial durante el gobierno de Juan Alberto Melgar, como sucedió en la “masacre de los Horcones” en Olancho, cuando militares y hacendados se juntaron para liquidar brotes contestatarios (1975).

El período que corre desde fines de los sesenta y los setenta corresponde a un intento de organización del movimiento campesino, en especial en el sur del país, promovido desde las corrientes demócrata - cristianas, forjadas al calor del impacto del Concilio Vaticano II y de la opción de la Iglesia latinoamericana por los pobres y la justicia social³⁵. Se trató de un proceso frecuente en América Latina, que permitió una renovación del posicionamiento de la juventud católica, a veces exitosa en el plano electoral como en Guatemala y El Salvador, que eligieron presidentes demócrata – cristianos en sus aperturas democráticas; en otras, de impacto limitado, como en Honduras. Es probable que la menor polarización sociopolítica en Honduras y la permanencia liberal en la oposición, restringiesen las perspectivas

33 Mario Posas, "Cambio y continuidad en la Honduras de hoy" en FOPRIDEH, *Las ideas políticas en Honduras*, op. cit., p. 118.

34 Juan Ramón Martínez, "Los hechos del 25 de junio de 1975, oportunidad para la auto-crítica" en *La Tribuna*, 8 de julio de 2012.

35 Edgardo Rodríguez, *Los partidos minoritarios en Honduras*. Tegucigalpa: Elena, 2010, p. 216 - 219.

de fuerzas emergentes que, en otros contextos, se presentaron como la voz civil y reformista.

III. Logros y límites de la democratización (1980 – 2013)

El retorno a la democracia y las características políticas de las elecciones

Como la mayoría de los países latinoamericanos, Honduras se integró en la tercera ola de la democracia³⁶ de finales de los años setenta e inicios de los ochenta. Sin embargo, su ruta clásica resultó singular en una región convulsionada por la violencia. En efecto, no conoció ni guerrillas que ganaron el poder o al menos hicieron tablas con el Estado (Nicaragua, El Salvador) ni la represión en una escala devastadora (Guatemala). Se produjo, entonces, una transición más clásica, de un Ejército que suprimió las libertades políticas y practicó un "pluralismo limitado"³⁷, mostrándose tolerante con empresarios, iglesias, fracciones conservadoras de los partidos y organizó el escenario para el traspaso del poder a los civiles. La limitada violencia política debe subrayarse por su carácter atípico en la región. Contribuyó la apertura militar a demandas sociales que logró incluso un soporte sindical y de movimientos sociales así como la convivencia del Ejército con los partidos mayoritarios, en especial el PN, que atenuó la persecución partidaria.

El guion del retorno a la democracia tuvo dos etapas: la Asamblea Constituyente de 1980 y la presidencial de 1981. La primera se inscribió en una tradición nacional pues se trató de la cuarta en la segunda mitad del siglo XX. Las Constituyentes sirvieron para legitimar un gobierno de facto, como procuraron Díaz Lozano (1956) y López Arellano (1965), o marcar una fase nueva, de corte más democrático, como la convocada por los militares en 1957. El general Melgar coqueteó con la idea de utilizarla para reafirmar su poder, lo que provocó su destitución y al asumir el poder el general Policarpo Paz (1978 – 1980), la Asamblea Constituyente de 1980 terminó en la segunda categoría. Ese propósito, junto con el interés norteamericano por los derechos humanos y la democracia auspiciado por el gobierno de Jimmy Carter, le aseguró ciertas condiciones competitivas.

36 Samuel P. Huntington, "La tercera ola de la democracia" en Larry Diamond, Marc Plattner, El resurgimiento global de la democracia. México: UNAM, 1996, p. 3 - 23.

37 Expresión de Juan Linz, El quiebre de las democracias. México: Alianza, 1990.

Los militares liberalizaron el ambiente político con cautela y encuadraron el proceso. Cerraron el paso al Partido Demócrata Cristiano (PDC) y a los marxistas, que juntos terminaron convocando a la abstención. Aceptaron una campaña plural reservada sólo a los tradicionales PN y PL y al Partido de Innovación y Unidad (PINU), creado por intelectuales y profesionales urbanos poco después del final de la breve guerra entre Honduras y El Salvador. Los resultados de las urnas fueron respetados. Bajo ese marco tutelado, Honduras inició la ruta hacia la democracia.

En un desenlace que recuerda lo acontecido en 1957, los liberales triunfaron en la Constituyente de 1980. Se colocaron como la alternativa democrática luego de un período autoritario asociado con el nacionalismo. En el medio siglo precedente, los roles políticos parecieron distribuirse entre un nacionalismo gobernante, regímenes militares relativamente próximos a esa corriente, y un liberalismo con cortos intervalos de gobierno, que aprovechó los tiempos de oposición para acumular fuerzas y emerger victorioso en las aperturas democráticas.

El liberalismo carecía de mayoría absoluta y de propuestas de cambios fuertes, tanto más que la muerte de Rodas (1979) restó fuelle al ala progresista. A meses del triunfo sandinista y del pico de la guerra civil salvadoreña, el liberalismo se desvinculó de cualquier propuesta nítida de izquierda. En realidad, ninguno de los dos partidos llegó con un texto base elaborado y la nueva Constitución fue ampliamente un trabajo bipartidista³⁸, inevitable pues el PL y el PN empataron en el número de constituyentes y el escaño restante lo ocupó el PINU. La Constituyente adoptó un perfil político modesto y conciliador. Se apresuró a ratificar al general Paz como presidente de la República, que a su vez distribuyó portafolios en el gabinete a líderes nacionalistas y liberales. Reconoció las prerrogativas de los militares que aún controlaban el Ejecutivo y gozaban de la simpatía nacionalista. Los civiles necesitaron hacer aún más concesiones a las Fuerzas Armadas que varios de sus pares del sur del Continente, que sucedieron a militares acorralados, aislados, desacreditados y sin función estratégica en la Guerra Fría. En ese sentido, la transición a la democracia reflejó un consenso de elites civiles y militares que disipó temores y previno tensiones políticas. En América Central, incluso cuando devolvieron la Presidencia,

38 Oswaldo Ramos, "Evolución del Estado de derecho en Honduras en las últimas tres décadas" en Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Daniel Zovatto (coordinadores), *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. México: UNAM – IDEA, 2009, p. 391.

los militares mantuvieron una influencia relevante durante los años ochenta, facilitada por la perduración de las guerras civiles. Ello fue cierto también en Honduras, base de retaguardia para la "Contra" nicaragüense, y donde ejecutaron una represión de baja intensidad contra la izquierda³⁹. Recién en la última década del siglo XX, entre los acuerdos de paz, el achicamiento liberal del Estado y el impulso de corrientes institucionalistas, se acotaron los espacios de decisión reservados a los militares.

La Constitución de 1980 ha resultado la más longeva de la historia hondureña. Se enmarcó en los principios de los textos previos y en los preceptos acostumbrados del constitucionalismo latinoamericano. Aportó pocas innovaciones aunque extendió y preservó mejor los derechos ciudadanos. Conservó los fundamentos del sistema presidencialista, con un presidente elegido por cuatro años en unos comicios de una sola vuelta, acompañado de la elección proporcional de los congresistas fijada por la Constitución de 1957. En la línea de los países latinoamericanos que volvían a la democracia, prohibió la reelección presidencial, aunque le fijó un carácter absoluto, señal de la viveza del recuerdo de la época de Carías y de la voluntad explícita de evitar derivas autoritarias. Incluso, ese artículo, junto con la forma de gobierno, el territorio o el período presidencial, hace parte de las disposiciones "pétreas" de la Constitución pues no existe posibilidad, dentro de la misma Constitución, de reformarlos o suprimirlos (artículo 347 de la Constitución). Empero, el bemol entre la norma y la práctica se sintió pronto: el primer presidente del flamante período democrático, Roberto Suazo Córdova acarició el proyecto de convertir al Parlamento en una Constituyente para extender su permanencia en el poder. Abrió la primera crisis de consideración de la democracia; forzó una mediación militar, que a pesar de ser discreta demostró que el poder civil no pudo resolver por sí mismo el conflicto y requirió un árbitro externo; confirmó el predominio de las visiones instrumentales de la democracia en los actores y obligó a una inconstitucional y alambicada salida jurídica en la presidencial de 1985, conocida popularmente como "opción B", una especie de ley de lemas uruguayo, que permitió múltiples candidaturas presidenciales por partido en la elección.

La segunda etapa en la transición democrática fue la presidencial de 1981. Con el empuje del triunfo en la Constituyente, el PL llevó a Suazo, a la

39 Cf. la novela de Longino Becerra, Cuando las tarántulas atacan. Tegucigalpa: Batkun, 1987.

Presidencia, ganador con 53.9%. Esa elección tuvo al menos tres características que marcaron la pauta de los comicios siguientes. Inauguró una fase sin precedentes: la sucesión de escrutinios periódicos en el tiempo, pluralistas, correctos en su desarrollo, en los cuales la voluntad popular fue el criterio para designar la titularidad del poder. Se desarrolló de manera bipartidista, reservando la disputa presidencial a los partidos Liberal y Nacional, relegando a las otras fuerzas a un papel secundario. Por último, estableció el papel preponderante del liberalismo en el sistema político en las dos últimas décadas del siglo XX.

Cada uno de estos tres aspectos merece un análisis especial. En una perspectiva histórica, la fase democrática que se abre en 1982 constituye una inflexión. Ningún militar se apropió del gobierno mediante un golpe de Estado; desaparecieron los burdos fraudes del oficialismo para mantenerse en el poder; la alternancia pacífica con la oposición se inscribió en el horizonte habitual, produciéndose cinco traspasos de la Presidencia de un partido al otro desde la gestión de Suazo. En síntesis, la elección cuatrienal se convirtió en el momento privilegiado de la política.

El avance no eximió que en las primeras tres décadas democráticas se presentasen crisis de consideración, como la de 1985 y sobre todo la de 2009. La primera la desató el ánimo prorroguista del presidente Suazo. Al final, los partidos aplicaron la "opción B". En la segunda, luego de una álgida disputa en torno a la iniciativa del presidente Manuel Zelaya de organizar, al margen del TSE, un referéndum para la convocatoria a una Asamblea Constituyente, se defenestró al presidente con la participación del Ejército, el Congreso, la Corte Suprema de Justicia y otras instituciones. El conflicto reveló disfunciones graves de la sociedad, las instituciones y la clase política⁴⁰, y colocó al país en la picota de la comunidad internacional. La elección de 2009 se celebró en un ambiente de libertades restringidas y competitividad recortada si bien los datos de la jornada electoral correspondieron a las preferencias del electorado⁴¹. Amén de esas crisis, han sido recurrentes los conflictos entre Poderes y el que lleva la peor parte es el Judicial: magistrados de la Corte Suprema de Justicia fueron removidos antes del cumplimiento de sus mandatos, a menudo con procedimientos

40 Comisión de la Verdad y la Reconciliación, Para que los hechos no se repitan. San José: Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2011. p. 391

41 Michelle Taylor – Robinson, "The Honduran General Election of 2009" en *Electoral Studies* (30), 2011, p. 370.

de endeble legalidad y larvados conflictos políticos, en los gobiernos de Suazo, Callejas y Lobo.

Con todo, en consideración de la turbia historia electoral, la puntual organización de elecciones fundadas en el respeto de la voluntad del ciudadano, constituye un progreso significativo. Algunas de las causas de la evolución excedieron el marco local para ligarse con profundas evoluciones internacionales. Honduras se inscribió en una de las tendencias relevantes de Centroamérica y de América Latina en general, un continente en el cual los criterios básicos de elecciones limpias, libres y como principal medio de acceso a cargos públicos mejoraron de manera sostenida, rompiendo con una tradición de elecciones poco o nada competitivas. Aproximadamente dos tercios de los comicios centroamericanos entre 1900 y 1980 no fueron competitivos, de 1980 a 2000, las elecciones competitivas bordearon los cuatro quintos⁴². El índice de democracia electoral elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha progresado en América Latina de 0.28 en 1977 a 0.86 en 1990 y 0.96 en 2008, siendo 1 la máxima calificación⁴³.

Los actores políticos facilitaron esta transición, ensanchando el campo para una participación más amplia de las distintas fuerzas políticas y sociales. A diferencia del proceso tutelado de la Constituyente de 1980, la presidencial de 1981 tuvo un carácter más plural pues el PDC obtuvo el reconocimiento de su personalidad jurídica e ingresó en la carrera. En 1994, obtuvo su personalidad jurídica Unificación Democrática (UD), fusión de varias organizaciones, el primer partido que compitió en las elecciones reivindicando una etiqueta de izquierda, gracias a la extensión de las fronteras democráticas que trajeron los acuerdos de paz centroamericanos. Más tarde, la elección de 2013 se celebró con el inédito número de nueve partidos.

También destaca la conformación del organismo electoral. Se rompió el monopolio de hecho del Poder Ejecutivo sobre la organización de las elecciones y la Constitución creó el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE), al margen de los tres Poderes clásicos, adscribiéndose al modelo dominan-

42 Fabrice Lehoucq, « Elections, droit de suffrage et participation électorale en Amérique Centrale 1900 - 2000 » en *Problèmes d'Amérique Latine* (54), otoño de 2004, p. 18.

43 Programa de las Naciones para el Desarrollo – Organización de los Estados Americanos, *Nuestra democracia*. México: PNUD – OEA, 2011, p. 65.

te en América Latina de un organismo autónomo, centralizado, especializado y permanente, iniciado en los años veinte en Uruguay⁴⁴. El TNE recibió el mandato para los asuntos técnicos, administrativos y logísticos de la elección así como la función jurisdiccional. Sus máximos responsables eran designados por los partidos (uno por organización) y uno o dos miembros nombrados por la Corte Suprema de Justicia, para asegurar una instancia de decisión impar. El control cruzado entre representantes de partidos debía prevenir las manipulaciones en las fases previas a la jornada electoral y luego la alteración de los resultados. El dominio partidario sobre el organismo electoral era completo, tal vez menos por la designación de los miembros que por la facultad de remoción sin complicaciones. La probabilidad en América Latina de tener elecciones aceptables crece de 0.48 cuando el organismo electoral está dominado por un partido a 0.85 cuando su composición incluye a varios partidos⁴⁵, modelo adoptado con el TNE.

El TNE organizó elecciones que permitieron la alternancia entre oficialismo y oposición, pero su labor levantó cuestionamientos. Entonces, respondiendo a un amplio compromiso de los partidos en 2001, en 2004 se aprobó una reforma constitucional y una nueva Ley electoral. En este proceso, como en otros momentos de acuerdo político (o de crisis), la comunidad internacional jugó un papel destacado. Generó espacios de diálogo, de acercamiento de actores y brindó asesoramiento técnico. En general, la reforma se saludó como un avance democratizador y el rol de las instituciones internacionales fue y es considerado de manera favorable, con escasas voces discrepantes.

Para reemplazar al TNE, se creó el Tribunal Supremo Electoral (TSE), con competencias ampliadas y conservando sus características esenciales: un organismo electoral unificado, con responsabilidades técnicas, administrativas y logísticas a la par que jurisdiccionales, aunque sus resoluciones pueden ser impugnadas ante la Corte Suprema de Justicia en casos de presunta inconstitucionalidad⁴⁶. La modificación sustancial pasó por el re-

44 Juan Jaramillo, "Los órganos electorales supremos" en Dieter Nohlen et al., *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, op. cit., p. 682.

45 Jonathan Hartlyn, Jennifer McCoy, Thomas Mustillo, "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea" en *América Latina Hoy*, (51), enero 2008.

46 Jesús Orozco, "Evolución y perspectivas de la justicia electoral en América Latina" en *Revista mexicana de derecho electoral* (1), enero - junio de 2012, p. 121.

tiro a cada partido de la posibilidad de designar un magistrado y sobre todo la supresión del cese de la autoridad a simple solicitud del partido⁴⁷. Indicó el deseo de reducir la partidización del organismo para consolidar un árbitro por encima de los jugadores: el TSE debía integrarse con tres miembros titulares sin ejercicio de responsabilidades partidarias de alto nivel. El paso a una composición apartidista, en principio más independiente y profesional, fue la tendencia latinoamericana al finalizar el siglo XX (México, Bolivia o Panamá, entre otros), con ganancias de legitimidad social y política⁴⁸. Finalmente, la reforma constitucional otorgó autonomía institucional al Registro Nacional de las Personas (RNP), responsable del servicio de registro civil y de identificación, desprendiéndolo del TSE.

La segunda característica de la elección de 1981 y de las que la siguieron hasta 2009, fue su bipartidismo, arraigado en la historia hondureña, pero ya excepcional en el contexto latinoamericano. En efecto, si al despuntar el siglo XXI, menos del 15% de los partidos relevantes en América Latina fueron fundados antes de 1925, Honduras inscribía sus dos partidos principales en esa fase y no tenía organizaciones con esas características creados luego de esa fecha (un rasgo compartido sólo con Colombia y Paraguay)⁴⁹. En la elección de la apertura, los candidatos liberal y nacionalista acapararon 95.5% del voto, quedando apenas 2.5% para el candidato del PINU, y 1.6% para el del PDC. Como antes, cuando se abrieron ventanas democráticas, los electores confiaron en los dos partidos históricos. Empero, desde el retorno a la democracia, la rivalidad se alejó de la polarización, incluso violenta, que caracterizó al país hasta entrado el siglo XX. La competencia se desarrolló en un bipartidismo moderado, de escasa volatilidad, poco ideológico, centrípeto, aunque el marcador del centro disputado tiende a colocarse ligeramente a la derecha (en las legislaturas de 1994, 1997, 2001 y 2005, en un autoposicionamiento ideológico entre 0 – izquierda y 10 – derecha, el promedio parlamentario en Honduras fue

47 Edmundo Orellana, "Análisis comparativo de la legislación electoral" en CEDOH, Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras, op. cit., p. 46.

48 Daniel Zovatto, Jesús Orozco, "Reforma política y electoral en América Latina 1978 - 2007: lectura regional comparada" en Daniel Zovatto, Jesús Orozco (coordinadores), Reforma política y electoral en América Latina 1978 - 2007. México: IDEA – UNAM, 2008, p. 122 - 123.

49 Manuel Alcántara, Partidos políticos latinoamericanos: ¿instituciones o máquinas ideológicas? México: Gernika, 2006, p. 90 - 94.

de 5.4; 6.1; 5.8 y 5.7 respectivamente, con un pico de 8.6 para los legisladores del PN y de 5.8 para los del PL)⁵⁰.

Razones para esa preferencia ya fueron anotadas y se aplicaban tanto a los intervalos democráticos previos como a la etapa abierta en 1982. La adscripción a uno de los dos partidos constituía un elemento vigoroso de la identidad familiar y los mecanismos de transmisión y de socialización jugaban de manera exitosa. El liberalismo cosechó otra vez los frutos de su resistencia a los regímenes militares. Su permanencia en la oposición, unida al recuerdo aún vivo del reformismo de Villeda, le permitía cubrir un amplio espectro social y político, colocándose en posición aventajada en los primeros comicios. Ese rasgo se manifestó aún cuando el primer candidato, Suazo, pertenecía a una línea más bien conservadora de la organización.

La renovación de la oferta partidaria tampoco tuvo oportunidades para cristalizarse en el período militar que colocó cortapisas a las nuevas organizaciones, a la par que satisfacía algunas ambiciones de cambio social y, en ciertas fases, hasta gozó de la simpatía de corrientes minoritarias, como la demócrata – cristiana o la comunista. En cierto sentido, el ciclo militar ralentizó cualquier evolución del sistema partidario. Las fuerzas emergentes que debutaron en la presidencial de 1981, el PINU y el PDC, estaban lejos de contar con estructuras nacionales, liderazgos conocidos o recursos importantes para enfrentar los desafíos de una campaña electoral. Además, la apuesta del electorado por los partidos o los candidatos con larga trayectoria, previa a los paréntesis militares, fue la tónica en América Latina: se produjo en las primeras elecciones democráticas de Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Uruguay...

Por lo tanto, tal vez lo sorprendente fuese menos la abrumadora hegemonía liberal – nacionalista en el retorno a la democracia sino su permanencia sin erosión durante tres décadas. El predominio no se desmintió y en los comicios siguientes se acostumbraron a sumar porcentajes vecinos a 95%. Cifras próximas se encontraron en la composición del Parlamento, al menos en las primeras legislaturas, y en las alcaldías. Los votos restantes se los distribuyeron el PINU, el PDC, UD y los escasos candidatos independientes que se animaron a competir. A los motivos ya señalados para

50 Universidad de Salamanca, Elites parlamentarias latinoamericanas: Honduras 1994 – 2005, p. 17.

el enraizamiento de los partidos mayoritarios, se requiere añadir consideraciones sobre las políticas públicas. Aún desde la época militar, aunque su peso en la economía ha sido históricamente limitado, el Estado mostró una sensibilidad mayor que otros países de la región (con excepción de Costa Rica), para invertir recursos en áreas sociales y generar algunas políticas redistributivas, lo que sugiere una cierta receptividad de las elites partidarias frente a las demandas de la población⁵¹. Porque Honduras resistió mejor que muchos países latinoamericanos la crisis económica de los años ochenta, el neoliberalismo de los noventa llegó con un paso más discreto durante la primera administración nacionalista encabezada por Rafael Callejas. Se ahorraron así tanto los efectos más severos de la crisis como de los ajustes estructurales que desmoronaron partidos históricos de América Latina. La mayoría del electorado se desplazó entre azules y rojos con mínima volatilidad, tanto más necesaria de subrayarse que el bipartidismo no reposó en mecanismos de mayoría simple, que incentivan sistemas de esa naturaleza, sino que se produjo en el esquema proporcional característico de América Latina⁵². De hecho, hasta en exigentes perspectivas comparadas, el sistema partidario hondureño se caracterizó por su elevada institucionalización, por la baja volatilidad electoral, presencia nacional y fuerte arraigo territorial⁵³.

El tercer rasgo de las elecciones hondureñas fue el inicial tono colorado del bipartidismo. De los nueve gobiernos entre 1982 – 2014, cinco fueron liberales y cuatro nacionalistas. El PN no conservó el gobierno por dos mandatos consecutivos hasta romper la racha con la elección de Juan Orlando Hernández en 2013, en tanto que el PL se había acostumbrado a ejercer dos períodos antes de ceder el poder (excepción hecha de 2009, cuando la derrota fue precedida por la defenestración de Zelaya y la ruptura de hecho del Partido Liberal). Concluida la etapa inicial, el cuadro se equilibra, incluso con ventaja nacionalista en el siglo XXI, en contraste con el liberalismo que ofrece una imagen declinante desde la victoria de Car-

51 Fabrice Lehouq, "La economía política de la desigualdad en Centroamérica" en Anuario de estudios centroamericanos (38), 2012, p. 98 - 99.

52 Cf. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de cultura económica, 1994.

53 Michelle Taylor – Robinson, "Selección de candidatos al Congreso Nacional de Honduras por los partidos tradicionales" en Flavia Freidenberg, Manuel Alcántara, *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: UNAM – TEDF – Universidad de Salamanca, 2009, p. 329 – 333.

los Roberto Flores en 1997, como si flaqueasen las bases sobre las cuales construyó su ventaja (gráfico 2).

El predominio electoral liberal tuvo raíces políticas, sociales y geográficas. En el medio siglo desde la llegada al poder del general Carías hasta el retiro militar del poder, los liberales gobernaron un tiempo corto y asociaron la presidencia de Villeda a una gestión democrática y reformista. El golpe de Estado que probablemente frustró la victoria de Rodas en 1963 agrandó la leyenda reformista del partido. Opositores a los militares, alimentaron expectativas de libertad y progreso social. Lograron así un hondo enraizamiento y encararon el inicio de la transición democrática con una base social ligeramente más amplia que la nacionalista, más acostumbrada a la gestión del Estado, a los límites de la administración y con un panteón menos extenso de héroes y mártires. En los años primeros de la democracia, el nacionalismo debió aguardar el desgaste de las gestiones liberales y la emergencia de liderazgos carismáticos para revertir su debilidad. Ejemplares de esa dinámica fueron Rafael Callejas y Ricardo Maduro: ambos dominaron las primarias nacionalistas y desarrollaron campañas con el sello de la modernidad, en sintonía con un país más urbano, con nuevos y plurales actores sociales (organizaciones de mujeres, jóvenes, iglesias, etnias, etc.) y con una cultura política un poco más exigente y participativa⁵⁴. El recuerdo del gobierno de Villeda se diluyó en las nuevas generaciones sin ser reemplazado por otra gestión de las mismas características. De hecho, cuando el liberalismo volvió a encarnar el reformismo social fue en contraposición al neoliberalismo económico de la gestión de Callejas. La nostálgica evocación del reformismo de Villeda medio siglo después subrayaba, por contraste, la ausencia de otro gobierno liberal de iguales logros⁵⁵. Al final, se distendió el vínculo más espontáneo entre liberalismo, democracia, progreso social.

En el campo social, si bien ambos partidos cubren transversalmente las distintas categorías, el liberalismo consiguió alianzas sólidas con los sec-

54 Víctor Meza (coordinador), Proceso electoral 2001: monitoreo desde la sociedad civil. Tegucigalpa: CEDOH, FFD, 2002, p. 29 - 58.

55 A modo de ejemplo, esta descripción: "Fue la época luminosa, siempre añorada. La del Partido Liberal transformador, la de las grandes conquistas sociales, la que señala la historia patria con el nombre de Ramón Villeda Morales. Cuando la admiración la atraía la nobleza, cuando el liderazgo lo construía el idealismo, cuando el respeto lo ganaba la honestidad". Luz Ernestina Mejía, "Abanderado" en El Heraldó, 8 de septiembre de 2012.

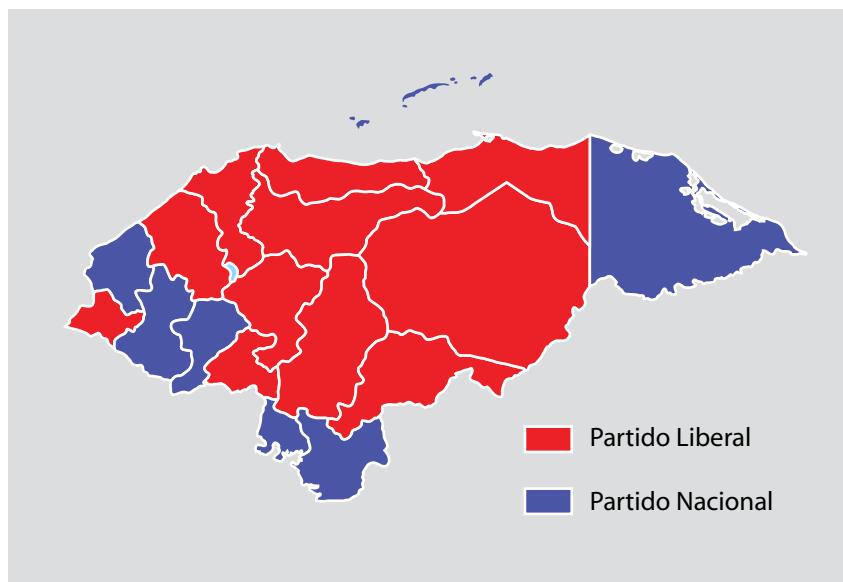
tores medios y populares organizados, como sindicatos, gremios de pequeños productores, frentes universitarios, etc. que buscaron cobijo en un partido predispuesto a innovaciones sociales, y opositor a los militares y nacionalistas, que mostraban posiciones más cerradas, hasta represivas. Al mismo tiempo, esa mezcla de logros y promesas restaron espacio a organizaciones de izquierda. Este posicionamiento no menguó las entradas del liberalismo en el mundo empresarial ni y cuestionó la economía de mercado. Varios de los dirigentes más connotados del PL provienen directamente de poderosos sectores empresariales. Como en el caso anterior, esas asociaciones con los movimientos sociales se atenuaron y muchos sindicatos se desligaron del bipartidismo. Desvinculado del período militar, el nacionalismo, remozado en sus cuadros dirigentes, incluso proclive a concepciones demócrata cristianas, compite con el liberalismo en el terreno social. La entrega de subsidios condicionados, uno de los rostros principales de las políticas sociales latinoamericanas, fue un puntal de la administración de Porfirio Lobo. El "Bono 10.000" fue proseguido en la administración de Juan Orlando Hernández⁵⁶.

Por último, la geografía de las primeras elecciones lució colorada. Como es habitual en la geografía electoral, las pautas de distribución de las preferencias políticas poseen raíces largas y relativa estabilidad en el tiempo. En las primeras elecciones, el PL sentó su supremacía en el corazón del país, cubriendo la costa norte (departamentos de Colón, Atlántida, Yoro, Cortés, Santa Bárbara) y el centro (Comayagua, Morazán, La Paz, El Paraíso, Olancho). El PN probó su fuerza en la aislada Mosquitia, en el sur (Choluteca y Valle), en la frontera occidental y rural (Intibucá, Lempira, Copán⁵⁷). Ilustrativa de la distribución inicial es el mapa 1, que muestra los vencedores por departamento de la presidencial de 1985.

56 El gobierno de Hernández informó que en los primeros cien días de gestión distribuyó el bono a 251.000 hogares. Presidencia de la República, 100 días trabajando, s/d, p.15

57 Willibald Sonnleitner, "Las elecciones en México y Centroamérica: polarización o fragmentación" en Salvador Romero Ballivián (compilador), Atlas electoral latinoamericano. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2007, p. 209 - 211.

Mapa 1 | Presidencial de 1985: ganador por departamento



Esta repartición geográfica favorecía al liberalismo, afincado en la zona demográfica urbana, industrial, con movimientos migratorios positivos, mejor desarrollo humano e infraestructura. Al inicio de la transición democrática, el liberalismo apareció como el portavoz de las ciudades, de las categorías que se sentían creadoras de la sociedad moderna, como los obreros, universitarios, intelectuales. El nacionalismo implantado en el occidente rural, pobre, poco alfabetizado, expresaba el sentir de las comunidades más tradicionales. Sin embargo, en una de las evoluciones más significativas, impulsada al inicio por la candidatura de toques modernizadores de Callejas, arrebató progresivamente Tegucigalpa. Así contrabalanceó el dominio liberal del valle del Sula y generó opciones para disputar la Presidencia. De manera simultánea, mientras el liberalismo ha sido víctima de tasas altas de abstención en sus bastiones, el nacionalismo aprovecha que sus fortalezas coinciden con los departamentos participativos (mapa 2).

La geografía electoral pone en evidencia una dinámica nacional en sus evoluciones. En la primera victoria nacionalista, de la mano de Callejas, en 1989, 16 de 18 departamentos se inclinaron por el nacionalismo, sólo dos departamentos ofrecieron la victoria a los liberales. En 1993, los liberales recuperaron el gobierno y se impusieron en 13 departamentos; lo mismo ocurrió en 1997. En 2001, los nacionalistas volvieron al mando, con victorias en 16 departamentos. En 2005, la victoria de Zelaya se construyó con 14 triunfos departamentales. En 2009, Lobo venció en todos los departamentos y en la mayoría osciló alrededor de su media nacional, igual que Elvin Santos, el derrotado candidato del PL. La desviación estándar departamental fue de 3.7 para el PN y de 3.3 para el PL, que indican modestas variaciones territoriales. El proceso de homogeneización territorial sugiere una nacionalización de la vida política que atenúa las particularidades regionales e implica un "{debilitamiento y fragmentación territorial del bipartidismo tradicional"⁵⁸. Razones estructurales contribuyen a explicar esa evolución: la extensión de las redes nacionales de medios de comunicación, la mejor integración de las zonas aisladas al juego nacional, el proselitismo partidario fuera de los bastiones, la atenuación de la oposiciones más notorias entre liberales y nacionalistas. Esa tendencia no es irreversible. La ruptura del bipartidismo en 2013 legó una geografía electoral más contrastada.

Los progresos y los límites de las elecciones en Honduras

Con la realización periódica de procesos electorales, mejoró la calidad de los comicios, se reforzó la transparencia y se ampliaron las oportunidades de decisión de los ciudadanos. En claro, el sistema político procuró brindar mayores garantías para el respeto del sufragio, contando con el empuje de la sociedad civil. Pese a los avances técnicos y la extensión de los espacios de decisión, las elecciones continuaron bajo un manto de sospechas que reflejaron la escasa confianza ciudadana en las instituciones y el comportamiento de actores que, a veces, privilegiaron ganancias partidarias sobre el afianzamiento institucional.

58 Álvaro Cáliz, Willibald Sonnleitner, "La paradoja hondureña" en Willibald Sonnleitner, "Explorando los territorios del voto". Guatemala: IHEAL, BID, CEMCA, 2006, p. 27.

En Honduras progresaron las condiciones para un ejercicio más libre y seguro del sufragio, en consonancia con las evoluciones en América Latina. En 1985, se adoptó la papeleta única, impresa por el organismo electoral, y distribuida a cada ciudadano en el momento que acude a la mesa receptora, abandonando la práctica previa, de impresión y distribución de papeletas a cargo de cada organización. Antes, era común que el ciudadano acudiese al centro de votación con su papeleta, lo que facilitaba eventuales presiones sobre los votantes, el clientelismo o la identificación de las preferencias.

Honduras se adelantó a sus vecinos adoptando en 1997 el voto domiciliario o residencial. Instaló mesas de votación en las comunidades y localidades rurales, así como en barrios periféricos, en lugar de centralizarlas en las cabeceras municipales, figura frecuente en Guatemala o El Salvador, que soportaron guerras civiles, con un evidente perjuicio para los votantes más pobres y con un excelente aliciente para la preservación de lazos clientelistas gracias al traslado, en ciertos lugares directamente acarreo, de votantes. Esa disposición mejoró las oportunidades para el ejercicio del sufragio, en especial de los sectores rurales.

Igualmente vanguardista fue la inscripción automática en el Censo electoral una vez que el ciudadano recibía su documento de identidad del RNP y la emisión de cédulas con medidas biométricas de seguridad (1987). Es decir, se ahorró al ciudadano la realización de una actividad específica para inscribirse en las listas electorales. Tales avances se desdibujaron con el tiempo. A inicios del ciclo electoral 2012, el RNP indicaba que en sus oficinas tenía aproximadamente un millón de cédulas no reclamadas por los ciudadanos⁵⁹, una cifra gigantesca que se explica por la demora de meses entre el inicio del trámite y la recepción del documento. La entrega se vició igualmente por la intervención de activistas políticos, convertidos en muchas oportunidades en los intermediarios entre el RNP y los ciudadanos. Los militantes solicitaban los documentos en nombre de los ciudadanos y recibían decenas, a veces cientos, de cédulas para distribuirlas entre los ciudadanos afines a la organización. El esquema suponía además una administración del RNP compartimentada partidariamente y un cuoteo parecido de los oficiales del Registro Civil⁶⁰. Por último, ante la débil

59 El Heraldo, "Un millón de cédulas sin reclamar en RNP", 23 de octubre de 2012.

60 La Tribuna, "La mayoría de registradores se los dieron a Libre reclaman liberales", 8 de mayo de 2013.

capacidad del RNP para hacer frente a la demanda de los ciudadanos, la vigencia de las cédulas se prolonga de manera automática por disposiciones legales, lo que restringe la actualización del Censo. Para los comicios de 2013, el RNP realizó un significativo esfuerzo para distribuir directamente las cédulas a los ciudadanos. Su acción constituyó un paliativo que evitó el manejo sesgado de las tarjetas de identidad y ayudó a apaciguar el ambiente. Sin embargo, la situación presenta fragilidades estructurales. La renovación completa de la documentación permanece como un desafío, asumido como un compromiso por los candidatos presidenciales de 2013 en el marco del "Compromiso de garantías mínimas".

En un área política de las reformas electorales, a partir de 1989, se incorporaron las elecciones internas para seleccionar autoridades y primarias para elegir candidatos. Se produjo una evolución progresiva. De ser una práctica del liberalismo, "que le permitió insuflarle aires de democratización a sus procesos electorales"⁶¹, se convirtió en un ejercicio utilizado por los dos grandes partidos que estructuraban corrientes o movimientos internos para disputar los cargos. Los partidos pequeños se acogieron a la posibilidad de designar sus candidatos mediante convenciones. De una elección acotada al nivel presidencial, los ciudadanos recibieron la posibilidad de escoger a los candidatos presidenciales, legislativos y municipales. Si bien los candidatos compiten agrupados en corrientes, la existencia de papeletas distintas por cada nivel electivo, permite que el ciudadano cruce sus preferencias. Por último, de un proceso electoral organizado por el partido se pasó a primarias simultáneas, con padrón abierto, organizadas, financiadas y proclamadas por el TSE. Estas evoluciones convierten a las primarias en un ejercicio político con escaso parangón en América Latina. Después de la presidencial, representan el momento más importante de la política hondureña y los candidatos las encaran con un despliegue de medios y recursos próximo al utilizado en la contienda general. Las tasas de participación son muy elevadas en cualquier comparación. En 2012, participaron casi la mitad de los inscritos en el Censo.

Asimismo, los ciudadanos eligen directa y separadamente al presidente, los parlamentarios y los alcaldes. Las papeletas diferenciadas y el voto preferente personalizado en un sistema de listas abiertas para la elección congresal, fueron considerados como un avance democrático pues ofrecieron

61 Leticia Salomón, "La nueva ley electoral y su impacto político y cultural" en CEDOH, Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras, op. cit., p. 2.

amplia libertad a los votantes para confeccionar, en la práctica, su propia nómina a partir de las planillas de todos los partidos⁶². Pese a esa opción, la simultaneidad de la elección presidencial y parlamentaria así como la identificación partidaria provocan que el voto por congresistas esté altamente condicionado por la preferencia en el nivel presidencial. El férreo control de las cúpulas partidarias sobre las candidaturas parlamentarias se atenuó. El perfil de los congresistas se modificó. Ciertamente, aún es frecuente que sea el de un hombre de 35 a 54 años con educación superior y capital político familiar⁶³, en un sistema partidario con rasgos dinásticos. Empero, la presencia femenina se extendió y cambios menos perceptibles a primera vista, también modifican la composición parlamentaria. Grupos más populares se abren campo entre las élites tradicionales, profesiones más variadas rompen la monotonía de los abogados, candidatos con menos recorrido político y sobre todo partidario, despuntan para tratar de reconquistar la confianza: "periodistas de todo tipo (de noticias, deportivos, de espectáculos), futbolistas (porteros, defensas, volantes y delanteros), comediantes (nuevos y veteranos), empresarios y comerciantes (contestatarios o no)"⁶⁴. Quizá como sucedió antes en otras latitudes, el ejercicio regular del sufragio universal minimice progresivamente el papel de las élites tradicionales a favor de clases medias y populares⁶⁵.

Pese a esos avances y reformas, las elecciones despiertan escasa confianza. Según el Latinobarómetro, en 2009, apenas 23% de los hondureños creía limpias las elecciones, es decir la mitad de la media latinoamericana (44%), sólo por encima de los mexicanos⁶⁶. Corolario previsible, la confianza en el TSE es frágil. En 2011, 17.3% de los encuestados expresó su total o mucha confianza, en un escenario de escepticismo generalizado con las instituciones⁶⁷. Las dudas son compartidas hasta por los benefi-

62 Ernesto Paz, "La reforma político electoral en Honduras" en Daniel Zovatto, Jesús Orozco (coordinadores), *Reforma política y electoral en América Latina 1978 - 2007*, op. cit., p. 641 - 642.

63 Programa de las Naciones para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano - Honduras 2011*. Tegucigalpa, PNUD, 2012, p. 132.

64 Miguel Cáliz, "¿En quién confiar" en *El Heraldo*, 22 de julio de 2012.

65 Cf. Alain Garrigou, *Histoire sociale du suffrage universel en France*, op. cit., p. 283 - 297.

66 Para los datos del Latinobarómetro citados en el texto, cf. www.latinobarametro.org

67 Instituto Nacional Demócrata, *Democracia en Honduras: valores y participación política en 2011*. Tegucigalpa, NDI, 2011, p. 24.

ciarios de los cómputos oficiales, los parlamentarios. La mucha o bastante confianza en las autoridades electorales fue manifestada por 36.1% de los congresistas en 2002 y por 28.5% en 2006, el penúltimo guarismo del Continente⁶⁸. Las primarias de 2012 fueron juzgadas como fraudulentas por 72.7% contra 20% que las catalogo como transparentes⁶⁹. La elección de 2013 dividió la opinión pública entre quienes creían que los resultados reflejaron la voluntad expresada por los ciudadanos (55.3%) y quienes pensaban que lo hicieron poco o nada (44.7%)⁷⁰. Los sectores más instruidos, con mejores ingresos, interesados por la política fueron los más descreídos, como si la desconfianza fuese el signo de la perspicacia. Ni la evaluación, en general, positiva de la observación internacional afecta esa percepción. Para esos mismos comicios, la Misión de la Unión Europea concluyó que "los magistrados del TSE lograron actuar, en general, como una institución neutral y, de manera crucial, adoptaron el principio de transparencia como una prioridad"⁷¹.

Los actores institucionales y políticos hacen poco para fomentar la confianza y en varias oportunidades anteponen la ventaja partidaria a consideraciones institucionales, incluso legales. Contra la prohibición constitucional de designar como magistrados del TSE a autoridades partidarias, en 2005 y 2009, el Parlamento eligió a destacados dirigentes partidarios⁷². En 2005, el presidente del TSE proclamó la victoria de Zelaya prácticamente en ausencia de datos oficialmente tabulados y después integró el primer gabinete de ese presidente. Manuel Zelaya hizo una célebre declaración indicando que para ganar en el sistema se debía contar con un margen de 10% de fraude. En 2009, en la noche de la elección, el TSE proclamó que la participación superó 60%. Al final, las cifras oficiales señalaron una participación menor a 50%, la más baja desde el retorno a la democracia. Ese año, dada la convocatoria a la abstención de la Resistencia, la tasa de

68 Universidad de Salamanca, Boletín datos de opinión: (des) confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina, 10 - 09, julio 2009, p. 3.

69 "Hondureños ven fraude en elecciones 24 / N" en El Herald, 23 de enero de 2013.

70 Borge y asociados, Encuesta nacional de opinión pública postelectoral 2013, 2013, pregunta 10 (inédita).

71 Misión de observación electoral de la Unión Europea, Informe final. Tegucigalpa: Misión de observación electoral de la Unión Europea, 2014, p. 14.

72 Víctor Fernández, "Democracia e institucionalidad" en CEDOH, Democracia y gobernabilidad: evaluación y perspectivas. Tegucigalpa, CEDOH, 2010, p. 97.

participación se convirtió en un dato político sensible⁷³. En reacción, círculos cercanos a la Resistencia descalificaron la cifra oficial de participación. La propuesta del TSE en 2011 para modernizar la legislación electoral incluyendo "buenas prácticas" de otros países, fue engavetada sin atisbos de discusión parlamentaria. Cada proceso renueva el temor del retorno del fraude⁷⁴ y prepara un terreno fértil para la denuncia del fraude, antes o después de la elección. En los altos círculos políticos se admite simultáneamente que si el fraude en la papeleta presidencial es difícil tampoco puede darse por sentada la transparencia, y que la manipulación es una práctica común en la elección legislativa, facilitada por el complejo sistema de voto preferente con listas abiertas y sobre todo por la composición partidaria de las mesas, que se presta a la compra y venta de credenciales.

La pérdida de capacidad inclusiva de las elecciones y el descenso de la participación

El principal desafío para el sistema político y electoral es la pérdida de su capacidad inclusiva. En tres décadas de democracia, los indicadores se han deteriorado y la comparación internacional ilustra la dificultad (cuadro 1).

73 Willibald Sonnleitner, "Las últimas elecciones en Centroamérica: ¿el quiebre de la tercera ola de las democratizaciones?" p. 21 - 25.

74 A modo de ejemplo, para las primarias de 2012, Boris Zelaya, "El que gane con fraude pierde las generales" ("Algunos políticos por considerar que no van a gozar del voto popular puedan estar preparando algunos trucos a través de los cuales alterar la transparencia electoral, tal como ha sido la norma de actuación en el pasado") en La Tribuna, 19 de septiembre de 2012; "Preocupa a movimientos fraude informático en el TSE" en El Heraldo, 5 de noviembre de 2012.

Cuadro 1 | Evolución del número de inscritos y de votantes en América Central 1985 – 2014

País (primera y última elección considerada)	Inscritos (elección presidencial, primera y última elección considerada)		Votantes (elección presidencial, primera y última elec- ción considerada)		Incremento de inscritos y de votantes entre la primera y la última elección (en porcentaje)	
Costa Rica (1986 - 2014)	1.486.474	3.078.321	1.261.300	2.099.219	107	66.4
Panamá (1994 - 2014)	1.499.848	2.411.754	1.105.388	1.886.208	60.7	70.6
El Salvador (1994 -2014)	2.700.000	4.955.197	1.431.035	2.741.074	83.5	91.5
Honduras (1985 – 2013)	1.901.757	5.355.112	1.597.841	3.275.346	181.5	104.9
Nicaragua (1990 – 2011)	1.752.088	4.328.094	1.419.384	2.631.087	147	85.3
Guatemala (1985 – 2011)	2.753.572	7.340.841	1.657.823	5.022.064	166.5	202.9

El cuadro 1 ofrece una perspectiva regional. Honduras consigue incluir a sus ciudadanos en el Censo electoral, cuya talla casi se triplicó entre 1985 – 2013 (181.5%), por encima de las naciones vecinas. Más del 91% de los hondureños figuran en el Censo, sin distinciones significativas entre áreas urbanas y rurales, hombres y mujeres⁷⁵.

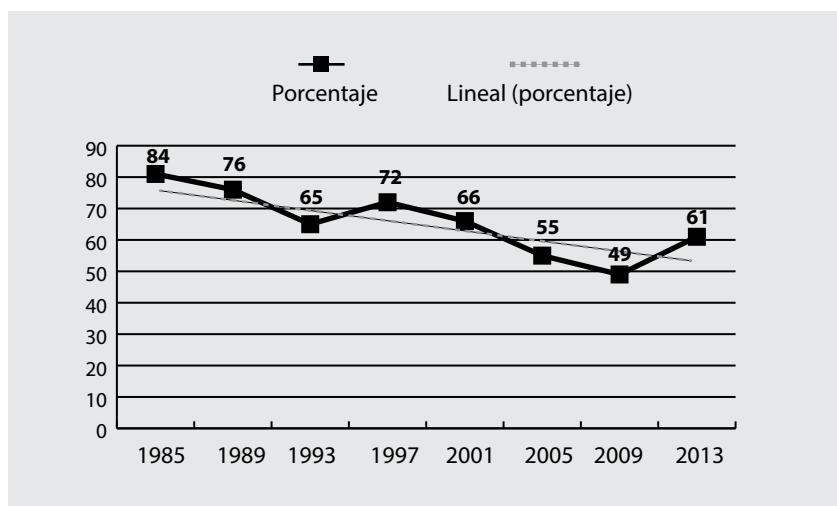
Sin embargo, esa dimensión del Censo no se refleja en las urnas. De 1985 a 2014, la cantidad de votantes sólo se duplicó (aumento en 104%), algo que casi hizo El Salvador en veinte años, en tanto que Guatemala triplicó los votantes en un lapso de tiempo parecido al hondureño. La presidencial de 2009 marcó el peor punto, con una participación por debajo del 50%, en una coyuntura atípica, a pocos meses de la grave crisis saldada con la defenestración del presidente Zelaya, en un ambiente tenso, con un llamado de la Resistencia a la abstención. Esos factores pesaron: una modesta fracción de los abstencionistas explicó su inasistencia en protesta por el de-

75 Instituto Nacional Demócrata, Diagnóstico al Censo electoral. Tegucigalpa: NDI – Hagamos Democracia, 2012, p. 23 - 28.

rocamiento de Zelaya⁷⁶. Empero, ya antes, la presidencial de 2005 marcó el menor registro histórico de participación y antes la de 2001. Por lo tanto, más que un accidente, la abstención de 2009 se inscribió en una tendencia declinante, al punto de convertirse en una pieza clave de las elecciones hondureñas. La presidencial de 2013 revirtió la tendencia, con un repunte hasta 61.1%. Todavía es pronto para indicar si se trata de una inflexión, de una pausa en una ruta descendente o de la estabilización de una pauta de asistencia que fluctuaría alrededor de 50% - 60%.

Para continuar con la perspectiva comparada, la participación electoral en América Latina separa el grupo centroamericano del sudamericano. El promedio de la participación en las últimas presidenciales centroamericanas (2011 – 2014) fue de 64.8%, por debajo de las presidenciales sudamericanas (78%), en las cuales sólo Colombia y Chile se ubican por debajo de la zona mesoamericana. En tres décadas, Honduras ha perdido aproximadamente 25 puntos de participación, una de las evoluciones más dramáticas de la región, como ilustra el gráfico 1.

Gráfico 1 | Evolución de la participación electoral en Honduras (1981-2013)



76 Mitchell Seligson (coordinador), Cultura política de la democracia en Honduras 2010. Tegucigalpa: Vanderbilt University, Hagamos Democracia, FOPRIDEH, 2011, p. 165.

El descenso del nivel de participación responde a múltiples causas. Se vincula con cuestiones técnicas, relacionadas con la lenta actualización del censo electoral, y la excede. Se explica también por un distanciamiento de los ciudadanos con la estructura institucional, una pérdida de confianza en las elecciones como eje ordenador de la vida colectiva, la insatisfacción con los resultados de la democracia, el desengaño con los partidos y con el balance de los gobiernos, y por la extensión de la violencia.

Parte de la caída estadística de la participación corresponde a una "abstención artificial", en la medida que el Censo adolece de una deficiente depuración de fallecidos, fruto de la escasa cultura registral de fallecimientos. Ese inconveniente tampoco pudo ser subsanado por la vía de la renovación de la tarjeta de identidad que debía darse a partir de 2006, cuando vencían los documentos emitidos en 1996⁷⁷, pero hasta la presidencial de 2013, en cada oportunidad, se prorrogó la vigencia electoral de las tarjetas. Según una investigación de terreno, más de 300.000 nombres de personas muertas figurarían en el padrón⁷⁸. Cualquiera sea la cifra exacta, no se mantiene estable, y con el paso del tiempo constituye un lastre cada vez más fuerte (en una situación extrema, el censo podría contar con más inscritos que personas en edad de votar, como sucede en El Salvador). Algo similar puede señalarse con respecto a los emigrantes a Estados Unidos, Canadá, España y México, los principales puntos de destino. Sólo los que viven en Estados Unidos tienen la oportunidad de votar pero las cifras son mínimas, por razones políticas, técnicas y logísticas. En 2013, de 46331 inscritos, apenas sufragaron 3096. Existe una tendencia en el liderazgo político e institucional a detener el análisis en este punto, minimizando el problema de la erosionada capacidad de integración y movilización de los procesos electorales.

Los hondureños han perdido confianza en algunas de las funciones democráticas y ciudadanas de las elecciones. A las dudas sobre la limpieza de los procesos, se añade la pérdida de confianza en la utilidad del voto. Según el Latinobarómetro de 2008 y 2009, la convicción que lo más efectivo para cambiar las cosas es el voto la compartía el 45% de los hondureños, relegados al último lugar en América Latina, lejos de la media (59%) y la idea que el voto puede cambiar las cosas en el futuro era una creencia de

77 Mirador electoral, Informe elecciones primarias en Honduras 2008. Tegucigalpa: Mirador electoral, 2009, p. 25.

78 Instituto Nacional Demócrata, Diagnóstico al Censo electoral, op. cit., p. 20.

58%, por debajo de la media latinoamericana (64%). Esas creencias son sólo una dimensión del escepticismo con la democracia. Para el período 2005 - 2013, el apoyo a la democracia en Honduras fue de 53.5% para una media continental de 57% y la satisfacción de apenas 28.4% frente al promedio latinoamericano de 38.6%. La calidad de la democracia permanece en estándares bajos. De acuerdo a los parámetros de Polilat - Fundación Konrad Adenauer, en ningún año del siglo XXI, el Índice de desarrollo democrático de Honduras alcanzó el promedio latinoamericano. Con un puntaje de 3.7 / 10 en el período 2002 - 2013, figuró en el onceavo puesto sobre 18⁷⁹.

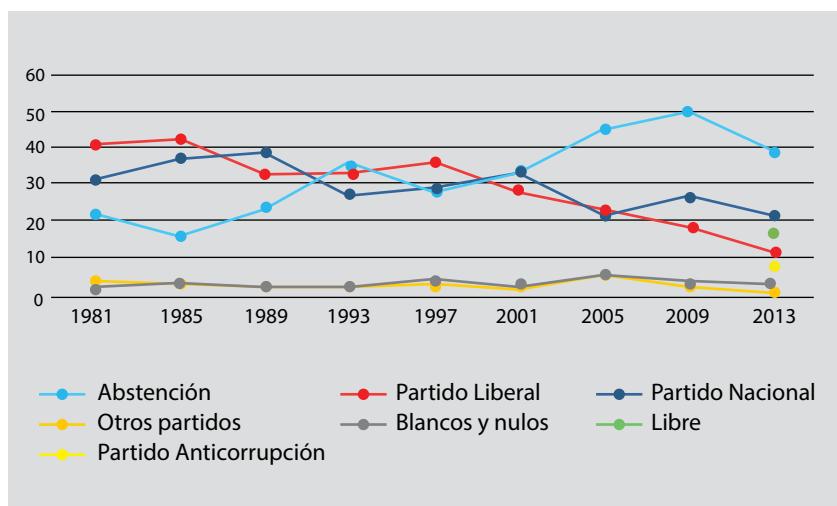
Esos datos impiden interpretar la elevada abstención como un signo de conformidad con el sistema. Esa pista podría derivarse de corrientes que en los años setenta interpretaron la abstención como un indicio de satisfacción con el funcionamiento del sistema político, de aprobación implícita de las políticas gubernamentales o de indiferencia ante el relevo de partidos que todas maneras conservarían las orientaciones. En esa óptica, altas tasas de participación podrían aumentar la presión sobre los gobernantes y generar crisis de gobernabilidad⁸⁰. El malestar incrementaría la participación con una exigencia de resultados inmediatos. Sin embargo, en Honduras, abstención y comodidad democrática no van aparejadas.

Sectores crecientes se distanciaron del bipartidismo, de manera discreta a través de la abstención, luego de manera explícita, buscando otras opciones en los comicios de 2013, como ilustra el gráfico 2.

79 Polilat - Fundación Konrad Adenauer, Índice de desarrollo democrático de América Latina 2013. Montevideo: Polilat - Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 13.

80 Para una presentación de esas tesis y sus críticas, cf. C. B. MacPherson, La democracia liberal y su época. Madrid: Alianza, 1997, p. 115 -116.

Gráfico 2 | Distribución de los inscritos en el censo. Elecciones presidenciales de Honduras 1981-2013



El predominio del bipartidismo, inalterado entre 1981 – 2009, concentrando alrededor del 95% de los sufragios válidos, ocultó el peso creciente de la abstención, del alejamiento silencioso de franjas cada vez más importantes del electorado. Apenas había crujidos leves en el campo parlamentario, en el cual los partidos minoritarios lograron algún avance: en 2009, el PDC, PINU y UD lograron la inédita cifra de 12 escaños, casi un 10%. O señales del lado de los votos blancos y nulos, que tuvieron sus puntos más altos en 2005 y 2009. Progresivamente, los votantes del PN y del PL representan fracciones cada vez más exiguas del conjunto de inscritos: en el inicio de la democracia, ambos, por separado, superaban a los abstencionistas; en 1993, por separado fueron superados por los abstencionistas; en 2009, juntos pesaban menos que los ausentes.

Hasta la presidencial de 2013, retomando la célebre distinción de Albert Hirschmann⁸¹, grupos significativos optaron por la "salida", es decir la abstención, e incluso, esa "salida" puede interpretarse en términos más literales, con la emigración, convertida en un "escape a la situación de violencia,

81 Albert Hirschmann, *Exit, Voice, Loyalty*. Harvard U. P., 1971.

inseguridad e incertidumbre"⁸². Se mostraron poco dispuestos a la "lealtad" con los dos partidos históricos. Tampoco alzaron la "voz", ya sea respaldando a alguno de los partidos minoritarios, percibidos como funcionales al sistema, o integrándose a formas más activas de movilización o protesta. La movilización política en las calles que provocó la crisis de 2009 se apaciguó pronto después del Acuerdo de Cartagena que permitió el retorno de Zelaya y la transformación de la Resistencia en un partido (2011). Se confirmó la frágil capacidad de acción pública de la sociedad hondureña. Por su parte, el conflicto social tiende a estar focalizado. Desde el punto de vista social, se centra en empleados públicos como el magisterio o el personal de salud; desde el punto de vista geográfico, en el conflicto de tierras en el Bajo Aguán, en el departamento de Colón⁸³, con decenas de muertos⁸⁴, víctimas del enfrentamiento larvado entre grandes propietarios y movimientos campesinos, con un alto costo en derechos humanos⁸⁵.

Esa "salida" durante un cuarto de siglo se alimentó por motivos políticos. La aplicación de la línea económica liberal condujo al retraimiento de electores nacionalistas luego del gobierno de Callejas y el mantenimiento de esas orientaciones desencantó a la base liberal después de las administraciones de Carlos Reina y Carlos Flores. En general, en América Latina, participación electoral y reformas económicas liberales tendieron a ir en sentidos opuestos⁸⁶. La economía creció modestamente y se volvió dependiente de las remesas. La tranquila alternancia de gobiernos liberales y nacionalistas atenuó las diferencias entre ambos partidos y restó dramatismo a las contiendas electorales que esbozaban menos proyectos ideológicos o programas de gobierno contrapuestos que enfrentamientos entre las per-

82 Antonella Spada, "Honduras: de la zona de riesgo al golpe de Estado" en PNUD – PA-PEP, Honduras: el desafío de construir una salida a la crisis. Tegucigalpa: PNUD – PA-PEP, 2012, p. 57.

83 Eugenio Sosa, "La conflictividad social: encuentros y desencuentros entre actores políticos y sociales y el Estado" en CEDOH, Conflictividad, Estado y sociedad. Tegucigalpa: CEDOH, 2013, p. 68 - 71.

84 Observatorio de derechos humanos del Aguán, Informe estadístico de muertes violentas relacionadas al conflicto de tierras en el Bajo Aguán 2008 – 2013. Tegucigalpa: Observatorio de derechos humanos del Aguán, 2014, 13 p.

85 Human Rights Watch, Aquí no hay investigaciones. Estados Unidos, Human Rights Watch, 2014, 80 p.

86 Sebastián Lavezzolo, "Adversidad económica y participación electoral en América Latina, 1980 – 2000" ponencia presentada en el XII Encuentro de latinoamericanistas españoles, Santander – 2006.

sonalidades de los candidatos. Las políticas públicas mostraron continuidades que restaron nitidez a las distinciones partidarias, lo que permeó al conjunto de la sociedad, al punto que uno de los datos más sorprendentes fuese la similitud en las escalas de valores, expectativas y prioridades de los electores liberales y nacionalistas⁸⁷. El liderazgo político también exhibió su vulnerabilidad a la hora de responder desafíos imprevistos. El huracán Mitch (1998) activó a la sociedad civil, generó más demanda de inclusión y transparencia, pero a los partidos les costó entender la nueva dinámica, debilitando "su calidad de intérpretes, gestores y procesadores de las demandas sociales"⁸⁸. Los gobiernos se hallaron igualmente desarmados ante la vertiginosa espiral de violencia, cuyo indicador central, la tasa de homicidios por 100.000 habitantes, trepó de alrededor de 50 a más de 80 entre 2000 - 2010⁸⁹. Honduras se convirtió en uno de los países más violentos del mundo.

Asimismo, existe el sentimiento que la corrupción en la administración pública es extendida, crónica e impune. Según la percepción de corrupción medida por Transparencia de 2013, en una escala de 0 a 10, el país obtenía una nota de 2.6, ocupando el lugar 140 sobre 175 países o territorios⁹⁰. La percepción daña el juicio ciudadano sobre las instituciones, actores y dirigentes, y disminuye la participación, pues se ha establecido un vínculo entre ser víctima de la corrupción y la abstención electoral.

De manera más reciente, la participación electoral está afectada por la violencia. Se contraponen el norte abstencionista, una de las zonas más peligrosas de América Central⁹¹, y por ende del mundo, y la franja occidental - sureña, más participativa y con mejores indicadores de seguridad. A diferencia de los estudios sobre los impactos de la violencia política, las consecuencias de la violencia ligada al crimen organizado y la delincuencia común han sido menos consideradas en los análisis sobre la participación política. Parte de la explicación de la brecha en las tasas de participación

87 Instituto Nacional Demócrata, Democracia en Honduras: valores y participación política en 2011, op. cit., p. 38.

88 Víctor Meza, Honduras: crisis política y solución democrática (documento de análisis 97). Tegucigalpa: CEDOH, 2012, p. 9.

89 Programa estado de la nación, Resumen estado de la región. San José, Programa estado de la nación, 2011, p. 27.

90 Los datos de Transparencia Internacional se encuentran en: www.transparencia.org

91 Programa estado de la nación, Resumen estado de la región, op. cit., p. 35.

entre la América del sur y la Central, puede radicar en los disímiles niveles de violencia, pasados y presentes que afectan a ambas zonas. En América Latina, la participación electoral y la tasa de homicidios presentan una alta correlación inversa, de -0.71 . En Honduras, la correlación departamental para ambas variables fue de -0.52 para los comicios de 2009 y de -0.42 para los de 2013. Suficiente como para abrir un expediente sino un debate.

Hoy, la violencia emerge con nuevo rostro, no directamente desde el Estado o contra el Estado, tampoco con contenidos políticos o ideológicos, como sucedió en las guerras civiles. Sin embargo, sus efectos limitan el acceso a la participación política y al ejercicio libre del sufragio. Se distingue el caso del narcotráfico y de la delincuencia ligada a maras y pandillas. Cuando el narcotráfico se implanta en un territorio para controlarlo, socava las bases de la comunidad, recorta la competitividad y el pluralismo de la vida política, distorsiona por completo las campañas electorales. Candidatos ajenos a esas estructuras son eliminados o suficientemente acosados como para retirarse de la carrera; si hay algún grado de competencia, el desequilibrio de los recursos inclina la balanza del lado de los candidatos coludidos con el crimen organizado. Regiones periféricas de Guatemala y Honduras, convertidas en corredores de la droga, sufren hoy estos escenarios⁹². Este fenómeno tiene más visibilidad a nivel local que presidencial o parlamentario, y afecta igual a varios Estados de México. En esas condiciones, asistir a votar pierde sentido para amplias franjas del electorado o, por el contrario, hacerlo se convierte en una pesada obligación sin auténtica opción de elegir. En uno de los municipios hondureños con una reputación ensombrecida por la presencia de estos factores, en 2013, la participación alcanzó 84.5%, casi 25 puntos por encima del promedio nacional y una quincena arriba del porcentaje departamental, y el candidato a alcalde superó el 90%.

La violencia del crimen organizado y la común con su rostro más duro, incluyendo secuestros, extorsiones, asesinatos, ejecutados por las maras, mina igualmente la participación. La violencia descontrolada no sólo conduce al "hombre a actuar como un lobo para el hombre", destruye el tejido de la vida colectiva, rompe la confianza en los otros y genera un repliegue inmediato sobre las esferas más íntimas. Allá donde ella impera, pronto se contraen todas las formas de participación, así sea por algo tan elemental

92 Konrad Adenauer Stiftung, La Red, Seguridad y crimen organizado transnacional. Guatemala, Konrad Adenauer Stiftung, La Red, 2011, p. 49.

y básico como el temor a circular por las calles para intervenir en los espacios colectivos⁹³. Con el paso del tiempo, la gente teme o se desinteresa de comprometerse con un partido, afiliarse a un sindicato, colaborar con una asociación o un patronato, expresar sus opciones, elegir la opción de su preferencia. A la larga, hasta se pierde la voluntad de votar, que implica hacerse miembro de la comunidad de ciudadanos y definir el destino colectivo. El objetivo es el mismo para la persona víctima de un entorno altamente agresivo: pasar discreto, disminuir los riesgos, exponerse lo menos posible.

En otras palabras, la imposibilidad del Estado para imponer su autoridad y la de la ley restringe la inclusión política en democracia de sectores más o menos amplios de la población: áreas golpeadas por el narcotráfico y barrios secuestrados por la delincuencia ordinaria se encuentran en la primera línea. En los barrios peligrosos, el organismo electoral debe someterse al pago de un "impuesto de guerra" para realizar las pruebas de transmisión de datos, la policía se mantiene a distancia, los partidos realizan, en el mejor de los casos, visitas fugaces durante la campaña, la observación electoral local sufre para encontrar voluntarios para cubrir los recintos, la observación internacional evita exponer a sus observadores.

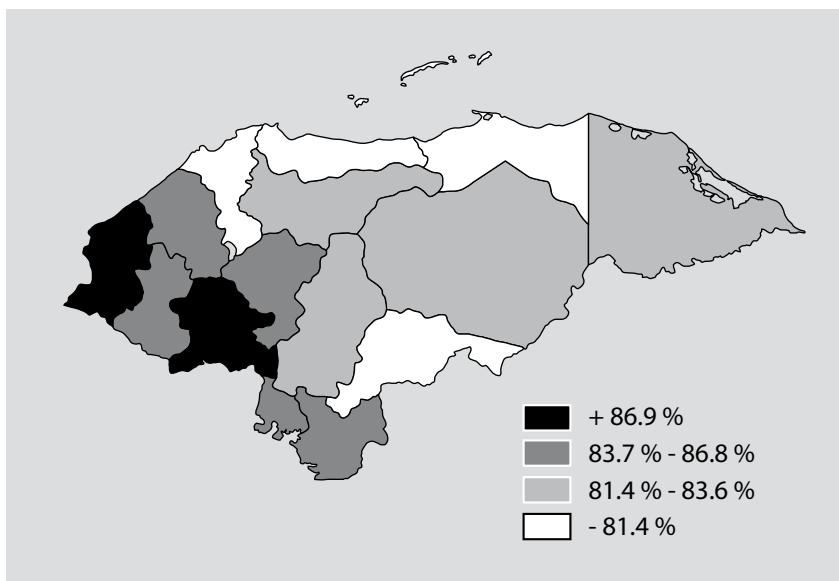
Para concluir, se puede esbozar un estudio de la participación a partir de variables geográficas y sociodemográficas. De manera opuesta a la vinculación habitual entre progreso socioeconómico y participación, frecuente en América Latina, Honduras ofrece una paradoja. Asocia menor desarrollo humano, en especial bajos desempeños educativos, y alta asistencia electoral⁹⁴. Para los comicios de 2013, la correlación departamental entre el Índice de desarrollo humano (IDH) y la participación tuvo un valor de - 0.76.

La geografía de la participación muestra una fuerte continuidad. La correlación de la participación en los comicios de 1985 y 2009, en la escala departamental, es de 0.79. Los datos de la presidencial de 2005 distinguen tres áreas (mapa 2).

93 Según los datos de una investigación con el apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica, ¡100% de los pasajeros del transporte público de Tegucigalpa fue asaltado en el transcurso del último año! "100% de pasajeros han sido asaltados" en El Herald, 28 de septiembre de 2012.

94 Álvaro Cáliz, Willibald Sonnleitner, "La paradoja hondureña" en Willibald Sonnleitner, Explorando los territorios del voto", op. cit., p. 22 - 25.

Mapa 2 | Presidencial de 2005: Participación electoral



La primera región, con la abstención acentuada, cubre la costa atlántica, incluyendo las Islas de la Bahía, y tiene como pivote las ciudades de San Pedro Sula, Choloma, La Ceiba, que resaltan por su baja participación. La apatía se extiende a los departamentos próximos de Gracias a Dios y Yoro. En una situación intermedia, se ubica en el corazón central del país, alrededor de Tegucigalpa. El área más participativa cubre la franja sud - occidental.

En claro, las regiones atrasadas y rurales participan más. Las pistas explicativas, acumulativas antes que alternativas, apuntan a una mayor efectividad de las relaciones clientelistas en regiones con alta concentración de electores en condición de pobreza, la mejor resistencia de las identidades partidarias en ambientes donde los cambios socioeconómicos y culturales son lentos. La concurrencia a las urnas constituye también una obligación colectiva en espacios de convivencia tradicional que facilitan la socialización, la confianza interpersonal y las relaciones comunitarias⁹⁵. En cambio,

95 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Resumen del Informe de desarrollo humano Honduras 2006. Tegucigalpa: PNUD, 2006, p. 14.

en el norte, urbano, industrial, comerciante, exportador, próspero y tierra de inmigrantes, el clientelismo rendiría menos, los ciudadanos tendrían más independencia con respecto a la política⁹⁶, las elecciones se inscribirían menos en una dinámica tradicional, de socialización comunitaria. Por último, la brecha entre zonas participativas y abstencionistas se amplió. En 1985, la separación entre los dos departamentos extremos fue de 12.3 puntos a pesar que el promedio nacional rebasaba 85%; en 2013, de 25.6 puntos entre Lempira y Atlántida (de 24.7 puntos en 2009, para los departamentos extremos). La caída de la participación, aunque general, se convirtió en un desplome en la costa atlántica, lo que refuerza la correlación entre abstención y mayor índice de desarrollo humano. Los departamentos dinámicos parecen esperar cada vez menos de los partidos, las elecciones y la política, y concentran sus energías en su propio desarrollo. Esa geografía tiene asimismo resonancias políticas: el liberalismo se implanta en las zonas abstencionistas, el nacionalismo en las participativas. La caída nacional más pronunciada del liberalismo no es ajena al retroceso de la participación en sus bastiones.

En las principales ciudades, se verifica mejor el lazo habitual entre prosperidad y participación. Los barrios de clase media y más acomodados tienen niveles superiores de votación. Por ejemplo, en 2013, para una media de asistencia electoral de 63.4% en Tegucigalpa, en los recintos de barrios privilegiados, la participación bordeó 68% (Universidad Nacional Autónoma, Instituto San Miguel, Complejo Simón Azcona, etc.). Los grupos con alto nivel educativo y de ingreso están familiarizados con el juego político, al cual ofrecen numerosos cuadros, cuando no presidentes. Por el contrario, en los barrios populares, enfrentados a difíciles condiciones de vida, de acceso a servicios públicos, de seguridad, con una importante presencia de inmigrantes rurales o de pequeñas ciudades, se reduce la asistencia a las urnas. Sirve la comparación entre las colonias populares de la capital, poco participativas, y los departamentos occidentales, altamente participativos. Unos y otros comparten malas condiciones de vida. Sin embargo, probablemente las diferencias estriban en el funcionamiento de las redes de los partidos, bien afincadas en los departamentos rurales, poco sometidas a la presión de novedades que alteren los comportamientos tradicionales, mientras que les cuesta organizarse y llegar a los barrios nuevos, en los cuales recién procuran establecerse y probablemente hacen

96 Es conocida la expresión "Tegucigalpa hace política, San Pedro Sula trabaja y La Ceiba baila".

frente a un ánimo menos predispuesto de los nuevos ciudadanos, que sufren el desencanto entre sus expectativas de instalación y la realidad y la visibilidad de las desigualdades.

Desde el punto de vista sociodemográfico, la participación electoral mezcla perfiles habituales y atípicos. En la presidencial de 2009, en base a los datos completos de los listados⁹⁷, la participación creció progresivamente con la edad, alcanzó su pico alrededor de los 60 años y bajó en la población joven, dejando de lado a los debutantes, bastante entusiastas. Las mujeres aventajaron ligeramente a los hombres, como ocurre cada vez con mayor frecuencia en América Latina, en especial entre las jóvenes y adultas pues en el segmento de los mayores de 60 años prevalecen pautas más tradicionales de comportamiento y la asistencia femenina declina más rápido que la de los hombres. De acuerdo al relevamiento de una encuesta postelectoral de 2013⁹⁸, a contramano de los comportamientos habituales, las personas sin o con pocos ingresos sufragaron más que las de recursos. Aquellas sin identificación partidaria sufragaron en una proporción bastante menor que quienes si se sentían próximos a un partido. Si ese aspecto es común en sí mismo, contrariamente a lo que sucede en numerosos países la ausencia de identificación con una camiseta partidaria crece en los sectores más favorecidos, educados y jóvenes, aquellos que reivindican el rostro de la modernidad (y que son justamente los más escépticos con la limpieza de los procesos electorales).

IV. Ciudadanía, partidos y elecciones

El recorrido por dos tercios de un siglo de elecciones, de 1948 hasta 2013, ilustra la modernización y la democratización de la sociedad, las instituciones y el sistema político hondureño. Los comicios reflejan una sociedad más abierta, integrada y democrática que la de mediados del siglo XX. De ser un universo monopolizado por los hombres, hoy, el censo tiene un componente femenino mayoritario y son las mujeres quienes acuden en mayor proporción a sufragar. El Estado realiza esfuerzos por documentar poblaciones históricamente marginadas e incorporarlas en la vida política

97 Francois Gélinau, José Ángel Garzón, La participación electoral en América Central, 2014. Investigación inédita preparada para la Organización de Estados Americanos.

98 Borge y asociados, Encuesta nacional de opinión pública postelectoral 2013, 2013, op. cit..

institucionalizada. El Censo acoge a más de 90% de la población en edad de inscribirse. El perfil de los representantes, todavía mayoritariamente hombres de clases favorecidas, se diversifica, aunque más lentamente, como en un eco débil del perfil de los inscritos.

Las elecciones ayer dominadas por el gobierno, destinadas a asegurar la reelección oficialista frente a una oposición amenazada, tienen una regularidad temporal y unos grados de pluralismo y transparencia sin precedentes, capaces de colocar la alternancia en el poder como una evidencia para todos los ciudadanos. La libertad en las campañas es muy amplia para todas las fuerzas políticas, si bien quedan desafíos en materia de equidad en la competencia y en respeto a las frágiles disposiciones que reglamentan el financiamiento de la política. En cierto sentido, la equidad se encontraba asegurada entre los dos partidos históricos, capaces de recurrir a importantes y probablemente equivalentes recursos privados e incluso, aún contraviniendo las normas, también públicos. Fuera de ese espacio, el desequilibrio es manifiesto en desmedro de los otros partidos o candidatos.

El organismo electoral también ha evolucionado. Se quebró la subordinación al Poder Ejecutivo para transitar hacia un organismo controlado por los partidos, intentando que la vigilancia recíproca garantizase la limpieza de los comicios. Finalmente, se dieron pasos hacia la conformación de un Tribunal más independiente, garante de una jornada electoral honesta, abierto a los controles, la transparencia, la rendición de cuentas. Ciertamente aún persiste un bemol entre las disposiciones apartidistas y las prácticas de los partidos que resisten a perder el control del órgano electoral. Asimismo, los progresos en la profesionalización han sido más frágiles que los alcanzados por otros tribunales centroamericanos y el componente jurisdiccional se halla en una fase embrionaria de desarrollo.

Esos cambios, fundamentales en una perspectiva histórica, han encontrado sus límites y la democracia, las elecciones y el sistema partidario de Honduras parecen encontrarse con una savia empobrecida. Sin reiterar los argumentos y los datos anotados en la sección precedente, resulta necesario interrogarse sobre el vínculo de los partidos con la ciudadanía y el electorado.

Honduras ha perdido casi 25 puntos de participación electoral entre el retorno a la democracia y los comicios de 2013, aunque estos marcaron un repunte importante con respecto a la elección previa. Corresponde in-

terrogarse sobre el posicionamiento de los partidos frente al alza de la abstención.

Aún después de la presidencial de 2009, la abstención inquietaba poco y tuvo efectos limitados sobre las organizaciones. En efecto, era un tópico convenido entre los dirigentes políticos y las autoridades electorales achacar tan elevada abstención a la limitada actualización del Censo⁹⁹: se citaban los cientos de miles de fallecidos aún no depurados y el mítico millón de hondureños en Estados Unidos que carece de posibilidades prácticas de sufragar. Ya se indicó que por fundadas que sean esas deficiencias, ellas no agotan el problema. También se repetía que la presidencial de 2009 fue la más votada de la historia, cierto en términos absolutos pero falaz en porcentaje, que es sin duda, en este caso, el parámetro correcto de evaluación. La minimización del problema se vinculaba probablemente con el hecho que la subida de la abstención no alteraba las pautas de distribución de votos. Tampoco la presidencial de 2013 provocó una reflexión más profundizada, sin duda por el mejoramiento de la participación como por la continuidad del PN en el poder.

Se produjo una progresiva desalineación frente a los partidos tradicionales¹⁰⁰, pero como el retiro de los ciudadanos no favorecía o perjudicaba de manera evidente a ninguna de las dos grandes fuerzas ni alteraba el cuadro general del sistema bipartidista, nacionalistas y liberales tendieron a desentenderse del asunto, tanto más que esa abstención es probablemente funcional con las bases de la vida política. O, como señala Giovanni Sartori, el desencanto y la desilusión de los ciudadanos llevaron a la apatía y "el ciudadano apático hizo muy fácil la política"¹⁰¹.

El Estado hondureño funciona con una marcada lógica partidista, "un elemento constitutivo de la secular cultura administrativa que ha dominado el imaginario de los líderes de los partidos"¹⁰². El partido ganador copa de la manera más amplia posible el aparato público dependiente del Poder Eje-

99 Michelle Taylor – Robinson, "The Honduran General Election of 2009", op. cit., p. 370.

100 Vanderbilt University, Cultura política de la democracia en Honduras y en las Américas 2012. Tegucigalpa: Vanderbilt University, 2012, p. 173 - 175.

101 Giovanni Sartori, Ingeniería constitucional comparada. México: Fondo de cultura económica, 2010.

102 Mario Posas, "Cambio y continuidad en la Honduras de hoy" en FOPRIDEH, Las ideas políticas en Honduras, op. cit., p. 118.

cutivo: ministerios, empresas públicas, entidades de servicio público, con una renovación extensa de los funcionarios. A veces, la lógica incluso se acota y el reparto ni siquiera es partidista sino dominado por las corrientes internas vinculadas con las escuderías de los candidatos presidenciales. Los beneficiarios de los puestos son militantes y activistas del nuevo oficialismo. La exigencia para que ellos ocupen cargos es abierta, públicamente defendida desde los más altos puestos partidistas: el proselitismo es carta para acceder a funciones públicas¹⁰³. Incluso, la administración acoge no sólo a los nuevos funcionarios que ejercerán labores sino a los “paracaidistas”, personas que ingresan en planillas, cobran mensualmente su sueldo sin trabajar en la institución, pues están dedicadas a funciones partidistas o simplemente actividades privadas pero que obtienen ese privilegio por servicios prestados o por prestar. Esa práctica es comúnmente aceptada como una costumbre, aunque estigmatizada en público¹⁰⁴.

La obtención de los puestos se vincula con labores proselitistas o, cuando menos, con la evidente adhesión al partido al haber sufragado en los comicios internos de la organización. En efecto, las primarias organizadas por el TSE se efectúan con padrón abierto y simultáneamente para los partidos Nacional y Liberal (en 2012, por primera vez, las primarias contaron con tres partidos, pues se añadió Libertad y Refundación, Libre), pero en mesas separadas. Esto implica que si un ciudadano acude a votar, queda inmediatamente registrado en las listas manejadas por el partido y muchas veces revisadas antes de asignar cargos públicos. En contrapartida, los empleados públicos son sometidos a un régimen de aportes, en teoría voluntario, obligatorio en la práctica, y la negativa al aporte puede concluir en el despido¹⁰⁵. En ese esquema, una elección en la cual se achica el número de votantes, no plantea inconvenientes sino que simplifica el complejo reparto de los espacios en la administración pública nacional y local.

103 A modo de ejemplo, el alcalde de Tegucigalpa y presidente del Partido Nacional Ricardo Álvarez lamentaba: "Varios líderes, líderes, dirigentes activistas siguen esperando su espacio. Se ganaron con el duro trabajo de dos elecciones y muchos ministros siguen sin abrir las puertas" en *Hondudiario*, 11 de mayo de 2011.

104 Cf. "No habrá paracaidistas en este gobierno: JOH" en *El Heraldo*, 18 de mayo de 2014 (JOH es la sigla de Juan Orlando Hernández).

105 "Gobierno cobra "impuesto de guerra" en *El Heraldo*, 15 de abril de 2013. En 2013, en la circular remitida por el PN citada en la noticia, el porcentaje de aportes se escalonaba entre 3.5% (para salarios menores a 750 dólares, aproximadamente) hasta 11%, para salarios superiores a aproximadamente 2.500 dólares.

Al margen del Poder Ejecutivo, en los estamentos más altos del Estado, como el Poder Judicial, la pauta de distribución es bipartidista: los cargos se dividen entre nacionalistas y liberales, con una ligera ventaja para el partido gobernante de turno, y los partidos minoritarios consiguen eventualmente butacas marginales, a veces decisivas para inclinar la balanza. Las normas destinadas a evitar las cuotas partidarias en la Corte Suprema de Justicia, aprobadas con el mismo ánimo que la reforma en la composición del TSE, carecieron de resultados efectivos. "Al igual que en 2001, de 15 magistrados que conforman la Corte [elegida en 2008], 7 responden a un partido y 8 a otro"¹⁰⁶.

Las campañas tienen un sello personalista y de prebendas. De arriba hacia abajo, los candidatos son la llave de acceso a los cargos y beneficios públicos. Las candidaturas son ante todo proyectos personales o de clanes, rara vez se diferencian las unas de las otras por razones de doctrina o matices ideológicos. Hasta los nombres de los movimientos indican la raíz personal. Por ejemplo, en 2004, en las internas liberales compitieron, entre otros, el "Movimiento Esperanza Liberal" de Manuel Zelaya (la sigla MEL correspondía exactamente al diminutivo con el cual es conocido Zelaya), el "Movimiento jaimista" de Jaime Rosenthal (en 2012, su hijo Yani creó el "movimiento yanista"), el "Movimiento Marlon Lara" de Marlon Lara. Evidentemente, esa tendencia no es exclusiva del liberalismo ni de esa elección.

Los gastos de la campaña y las prebendas provienen de los recursos propios de los candidatos, lo que requiere un sólido capital familiar o personal; de aportes privados, lo que implica buenos vínculos con el empresariado que suele organizar poderosos conglomerados que abarcan y articulan numerosos sectores; de fondos públicos, entre los cuales destacan los subsidios que manejan los parlamentarios, con pocas reglas y bastante opacidad, y refuerzan la posición de los elegidos; de los bienes públicos, además del uso del tiempo de funcionarios, lo que favorece a quienes pueden dar instrucciones en este sentido; del financiamiento estatal, que sirve prioritariamente a las direcciones nacionales; eventualmente de contribuciones de grupos ilegales. El manejo de las prebendas requiere asimismo conexiones con las estructuras medias y bajas del partido, vinculadas con las redes locales, por ejemplo los patronatos de los barrios y colonias. El juego econó-

106 Comisión Internacional de Juristas, *La independencia del Poder Judicial en Honduras (2004 – 2013)*. Tegucigalpa: Comisión Internacional de Juristas, 2014, p. 27.

mico tiene poca claridad. Las normas sobre el financiamiento político son frágiles, con escasas rendiciones de cuenta, mínimos controles, sanciones esporádicas o ausentes, y desinterés ciudadano por el tema¹⁰⁷. Este cuadro tiene rasgos aún más críticos en las elecciones primarias. En ellas, rivalizan movimientos o corrientes que jurídicamente apenas sí existen pues se conforman para esos comicios con escasas reglas, pueden manejar importantes recursos en lapsos muy breves con mínimos controles, y desaparecen poco después de la jornada electoral –con excepción del movimiento del candidato ganador que se convierte en la columna vertebral del partido para la elección presidencial.

Los elegidos mantienen el mismo estilo de acción. En efecto, hasta la legislatura cerrada en 2014, cada diputado titular recibía aproximadamente 50.000 dólares por año (un millón de lempiras), en tanto que los suplentes alrededor de 20.000 dólares, como parte del Fondo social de planificación departamental, que podía usarse con bastante discrecionalidad. Los congresistas los utilizaban, entre otros fines, para efectuar dotación de insumos y accesorios agrícolas para productores, meriendas y útiles escolares para familias con hijos en la escuela, donación de cemento para familias pobres, reparación de calles¹⁰⁸. O mantienen vivos los lazos con sus bases a través de festejos para el día de la Madre, entrega de ataúdes o brigadas médicas¹⁰⁹. El voto preferente en listas abiertas, la orientación clientelista de las campañas y la disponibilidad de recursos públicos terminan orientando a los diputados hacia una visión y un comportamiento localistas en comparación con otros parlamentarios de la región¹¹⁰.

Los candidatos, en cualquier nivel aunque con mayor visibilidad en los ámbitos locales, buscan el apoyo popular con regalos. Es frecuente que ofrezcan "despensas" (es decir paquetes de alimentos básicos) en actos a los cuales se busca darles notoriedad, publicidad y difusión para mostrar

107 Guillermo Casco "El financiamiento político en Honduras" en Pablo Gutiérrez, Daniel Zovatto (coordinadores), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA, OEA, UNAM, 2011, p. 321 – 348.

108 Fundación Democracia sin fronteras, *Informe de producción legislativa y manejo de recursos públicos*. Tegucigalpa, Fundación Democracia sin fronteras, 2012, p. 32 - 83.

109 "Diputados pagarán, pero piden cuentas al CCEPL" en *El Heraldo*, 23 de mayo de 2014 (declaración del diputado liberal Marco Antonio Andino).

110 Mar Martínez, *La carrera política de los parlamentarios costarricenses, salvadoreños, hondureños: selección y ambición* (tesis de doctorado en la Universidad de Salamanca).

el estilo solidario del candidato. La lista de obsequios es tan extensa como la imaginación de los aspirantes: fogones para preparar tortillas¹¹¹, sillas de ruedas, bolsas de agua para niños en los desfiles, entrega de piñatas el día del niño, envío de carros cisternas con agua a barrios marginales, fardos de ropa, organización de torneos deportivos infantiles¹¹², atención en consultorios médicos o campañas de fumigación¹¹³, etc.

El recurso a las prebendas y la constitución de pequeñas clientelas es alentado por el voto preferente en listas abiertas que pone a un candidato a parlamentario en feroz disputa por asegurarse un campo en el corazón o la memoria de los votantes. A manera de ejemplo, en 2012, un candidato a diputado en las elecciones internas del PN por el departamento de Francisco Morazán disputó su puesto de manera directa contra otros 160 aspirantes de la misma organización, habiendo 23 cupos disponibles. Si el candidato logró figurar en la lista de los elegidos para los comicios generales de 2013, tuvo que repetir el proselitismo para lograr la preferencia frente a más de 200 candidatos, de su partido y de los otros, nuevamente para llevarse uno de los 23 curules departamentales. En otras palabras, cualquiera de los 8 diputados del PN de Morazán dejó en el camino a aproximadamente 350 rivales entre 2012 y 2013. Y si para distinguirse en esa multitud, no alcanza una propuesta innovadora o una idea de impacto, siempre queda el recurso de la ofensiva de la sonrisa. Durante la elección de 2013, algunos candidatos a diputados en el departamento gastaron más en propaganda que los candidatos de los partidos pequeños¹¹⁴

La dinámica de campañas personalistas, prebendas y clientelas se acomoda bien con un achicamiento del cuerpo electoral efectivo. Por un lado, si la población a la cual se necesita llegar es menos extensa, se limitan los de por sí elevados costos de una campaña, que además de la propagada,

111 Cf. la reivindicación del apodo "Juan Fogón" por parte de Juan Orlando Hernández que durante la campaña de primarias y generales, regaló esos fogones.

112 Cf. "El Mundial de Lizzy" organizado por Lizzy Flores desde 2006. "Mary Lizzy Flores Flake – curriculum vitae" (separata).

113 Cf. Propaganda de Marcia Villeda para la municipal de 2013 en Tegucigalpa que informaba: "más de 46492 capitalinos atendidos en las clínicas médicas, capacitación y creación de 300 nuevas microempresas con 2.1 millones de capital semilla, 822 barrios y colonias fumigadas" en El Heraldo, Propuestas electorales, 12 de noviembre de 2012.

114 Víctor Meza (coordinador), Honduras 2013: Proceso electoral, financiamiento y transparencia. Tegucigalpa: CEDOH - NDI, 2014.

comprenden visitas a colonias y localidades con regalos de una naturaleza u otra, impresión de afiches y volantes, activación de redes de militantes y costos de la jornada electoral. En efecto, para ese día, los candidatos requieren una logística precisa para asegurar que los integrantes de la mesa –representantes de las corrientes en las primarias y de los partidos en las elecciones generales– y los fiscales del partido se desplacen a cumplir sus funciones, reciban un refrigerio y muchas veces un estipendio para garantizar la lealtad. Pequeño extra, es útil ofrecer transporte a los votantes. Por otro lado, en un contexto de abstención fuerte, el valor y la importancia de una clientela electoral dispuesta a movilizarse, pesa e influye más. En el contexto hondureño, marcado por fuertes niveles de identificación partidaria y bajos índices de participación, la "compra de votos" en 2009 se orientó a los electores más fieles, para asegurar que asistan a sufragar¹¹⁵.

La combinación de una abstención elevada con una movilización, muchas veces, por mecanismos de prebenda y clientelas logradas con recursos del sector privado, repercute sobre la independencia de la política y la orientación de las políticas públicas. En efecto, el financiamiento de la política pasa por poderosos y limitados conglomerados, que controlan campos clave de la economía, y reparten sus simpatías y gastos de campaña entre los dos partidos históricos¹¹⁶. En 2013, desconfiaron de Libre y le retacearon su respaldo. Estos poderes fácticos pueden recibir, a cambio, accesos privilegiados a las decisiones del Estado, adquisiciones directas de bienes o servicios sin procesos de licitación, exenciones y perdones tributarios en un contexto de modesta presión fiscal (como en el resto de América Central) y facilidades para conservar oligopolios en varios campos¹¹⁷. Este "capitalismo de compadres" funciona por una imbricación entre lo económico y lo político¹¹⁸. Existen reducidos incentivos para corregir desigualdades a través de instrumentos impositivos o dar fluidez a los mecanismos de la libre competencia. No constituye una paradoja menor que Honduras, un país bien predispuesto hacia el capitalismo, posea numerosos mercados

115 Ezequiel González Ocantos, Chad Kiewiet de Jonge, Carlos Meléndez, Javier Osorio, David Nickerson "Compra de votos en América Central: un estudio preliminar" en este mismo volumen.

116 Manuel Torres, Honduras: la transición inconclusa hacia una democracia. Tegucigalpa, Caritas – Subirana, 2012, p. 86 - 96.

117 Thelma Mejía, "Political Reform and Civil Society's Participation en Hemisphere Initiatives, Deciphering Honduras. Cambridge – Massachusetts, Hemisphere Initiatives, 2002, p. 24.

118 Juan Ramón Martínez, "El capitalismo de compadres" en La Tribuna, 23 de mayo de 2014.

con un funcionamiento sesgado.

Por su parte, sectores de las clases populares y medias, comprendidos o no en el juego de prebendas y clientelas, miran los resultados de la política con creciente escepticismo. De acuerdo al Latinobarómetro, en 2008, la sensación que se gobierna para los poderosos llegó a 80% en Honduras contra 70% en América Latina, la impresión que las desigualdades permanecen en democracia fue de 55% contra 48% para el promedio. Sensaciones y fríos indicadores convergen y señalan a Honduras como uno de los países más desiguales en una de las regiones ya más inequitativas del planeta. En América Latina, ocupa el tercer lugar, después de Haití y Colombia¹¹⁹.

Conclusión ¿la transición histórica del sistema de partidos y la reconfiguración de las elecciones?

La elección presidencial de 2013 marcó una etapa clave de la transición política que ha mostrado cuáles rasgos del sistema partidario, político y electoral tuvieron una fisura o desaparecieron, sin que los alcances de la reconfiguración se encuentren ya establecidos. Honduras se encuentra en una transición histórica que replantea la configuración bipartidista, el lugar de las elecciones y el signo de la participación. La crisis de 2009, la más grave desde la instauración de la democracia, constituyó la puerta de entrada.

El centenario bipartidismo ha desaparecido, sin implicar que el PN y el PL hayan dejado de ser relevantes: permanecen en la primera línea solo que ya no son los únicos en el escenario. El resquebrajamiento era tanto más probable que no lo protegía un mecanismo de corte mayoritario, sólo el hábito de los electores. Su permanencia con un sistema proporcional constituía, más bien, una singularidad en América Latina. Las reglas facilitaron que la llegada de nuevos partidos, con fuerte convocatoria electoral, trastocase el bipartidismo en un sistema multipartidista en apenas una elección.

El impacto mayor de la crisis de 2009 para el sistema partidario fue el quie-

119 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre desarrollo humano Honduras 2011. Tegucigalpa: PNUD, 2012, p. 48.

bre del PL. Una fracción permaneció alrededor de la sigla histórica, súbitamente desplazada hacia posiciones conservadoras, porque la caída de Zelaya fue orquestada por dirigentes liberales, destiñendo las credenciales antigolpistas del partido (el reemplazante de Zelaya fue Roberto Micheletti, dirigente liberal, hasta ese momento presidente del Congreso) y sobre todo por la escisión de las alas progresistas que terminaron de desvincular al PL de un proyecto de cambio sociopolítico. La otra fracción, compuesta por dirigentes, cuadros y militantes seguidores del ex presidente Zelaya, aliados con sectores de izquierda hasta entonces dispersos o activos en círculos sociales más que políticos, fundó Libre. En otros términos, uno de los dos partidos tradicionales se dividió y no se trata de una ruptura minoritaria. De hecho, Libre superó al PL en la presidencial de 2013.

La primaria de 2012 había perfilado el nuevo escenario. Por primera vez, acudieron tres partidos. Los nacionalistas emergieron vencedores, conservando aproximadamente la mitad del cuerpo electoral (46.5%). El resto de los votantes partió sus preferencias entre el PL (29.2%) y Libre (24.1%), cuya candidata, Xiomara Castro, esposa de Zelaya, resultó individualmente la candidata más votada, aprovechando la candidatura de consenso presentada por el partido, en tanto que el sufragio nacionalista y liberal se dispersó entre los distintos postulantes. La primaria demostró la debilidad electoral de la izquierda, cuyo movimiento interno quedó relegado en Libre frente a las corrientes dirigidas por ex liberales, más experimentados en los usos y costumbres electorales. Desde el inicio, Libre confirmó sus raíces liberales, con votaciones significativas en la mayoría de los departamentos, gracias a estructuras que no necesitó crear sino apenas activar a partir de antiguas redes partidarias, y se superpuso a una geografía colorada. Sus bastiones se afincaron en el norte, con una presencia más rural que urbana, y sus debilidades se manifestaron en las áreas tradicionalmente nacionalistas.

El nacimiento de Libre impactó en el sistema partidario. La división del PL sería un hecho clave por sí mismo. Como ocurrió cada vez que uno de los dos partidos mayoritarios sufrió una escisión significativa, perdió frente al partido que conservó la cohesión. En 1923, Carías triunfó contra dos candidatos liberales; en 1954, Villeda ganó frente a los dos candidatos nacionalistas. Adicionalmente, por más que sus dirigentes centrales provengan del liberalismo y sus prácticas prolonguen los estilos precedentes, Libre introdujo un componente ideológico poco frecuente en las últimas décadas. Trajo consigo una plataforma de reformas políticas, sociales, econó-

micas, cristalizadas alrededor de la Asamblea Constituyente¹²⁰, que en el principio del siglo XXI latinoamericano, por la fuerte experiencia andina, implica la apuesta por una reformulación de las bases del poder alrededor de un liderazgo fuerte con una amplia movilización social¹²¹. Por eso, el planteamiento de Libre se enraizaba poco en la tradición de Constituyentes hondureñas de la segunda mitad del siglo XX y desafiaba los límites en los cuales se movían liberales y nacionalistas. No obstante, en la campaña, el énfasis en asuntos ideológicos fue limitado y en sus primeros pasos, Libre exhibió una fuerte dependencia del liderazgo de Zelaya, elegido jefe del partido, en tanto que su esposa fue postulada para la Presidencia. Junto con el Partido Anti Corrupción (PAC) de Salvador Nasralla, Libre es el partido que tiene el cariz más personalista.

De manera paralela, el sistema de partidos, que funcionó con dos grandes partidos y tres pequeños desde los años noventa, se transformó desde 2012, cuando el TSE reconoció cuatro nuevas organizaciones. Al ya citado Libre, se añadió Alianza Patriótica, con una visible presencia de ex militares, encabezado por el ex general Romeo Vásquez, uno de los actores de la crisis de 2009 en calidad de comandante de las Fuerzas Armadas. También obtuvo la personalidad jurídica el Frente Amplio Popular en Resistencia (FAPER) del activista de los derechos humanos Andrés Pavón. Estos partidos confirmaron la importancia de los eventos de 2009 en la reconfiguración del juego político y la persistencia de la polarización que estalló ese año pero, al final, sus resultados electorales fueron mínimos. Por último, el popular comentarista deportivo Nasralla creó el PAC, cabalgando sobre la denuncia de la corrupción y la descalificación del sistema político tradicional en una época en la cual los hondureños expresaron su hartazgo con el estado político, económico, social y de seguridad del país. Prometió renovar la política y colocó en las planillas parlamentarias y municipales a personas sin vínculos partidarios.

En este ambiente, llegó la elección general de 2013, conducida por el gobierno de Porfirio Lobo. El mandatario ganó la presidencial de 2009, celebrada con el visto bueno implícito más que el apoyo internacional explícito, en la medida que se entendía la presidencial como el camino más expedito

120 Libre, Planteamiento político de las bases del plan de gobierno para una Honduras libre. Tegucigalpa: Libre, 2013, p. 13 – 17.

121 Cf. Salvador Romero Ballivián, "Procesos constituyentes andinos: de Colombia a Bolivia 1990 – 2009" en *Diálogo Político*, 2010, p. 85 – 108.

para reencauzar la legitimidad política. Lobo logró en el Acuerdo de Cartagena (2011) las condiciones para el retorno político y jurídico de Zelaya a Honduras, un paso previo decisivo para la vuelta plena de Honduras a la comunidad internacional, simbolizada por la readmisión del país en la Organización de Estados Americanos (OEA). En otros campos, el balance resultó menos halagador y al final de la gestión, la ciudadanía identificaba como prioritarios los mismos desafíos que al inicio. Primero, la seguridad continuó degradándose, alimentada por la presencia del narcotráfico en la costa norte, las maras y pandillas en las ciudades grandes y una delincuencia ordinaria particularmente violenta. El crecimiento económico resultó corto, y lenta la recuperación de la crisis que en 2008 sufrió los Estados Unidos, socio fundamental para Honduras. La anemia económica impidió mejoras significativas en el empleo, los ingresos y en la reducción de la marcada desigualdad, en tanto que se agudizó el déficit fiscal. Por último, los ciudadanos percibieron como alarmante la corrupción en el Estado.

La campaña de 2013 se realizó con esas inquietudes como telón de fondo. La inseguridad se mantuvo alta. Si bien la campaña se desarrolló en un ambiente de relativa calma entre los partidos, entre enero y diciembre de 2013 se registró el asesinato de seis candidatos: tres para el cargo de alcalde, dos para el de regidor, uno para diputado, además de un alcalde, dos vicealcaldes y dos regidores en ejercicio y al menos seis familiares cercanos de candidatos (ellos se sumaron a los siete candidatos a alcalde y tres candidatos a diputado asesinados en las primarias de 2012)¹²². El móvil político no pudo ser siempre establecido. El aletargamiento de la economía no impidió el mayor flujo de recursos a las campañas proselitistas de la historia, acentuando una espiral de varios procesos electorales. El PN fue el más beneficiado y por rubros, el pedazo grande de la torta de gastos correspondió a la televisión¹²³, como en la mayoría de las democracias latinoamericanas. La rendición de cuentas sobre el origen y el monto total de los recursos recibidos por los candidatos, el destino de los fondos, el monitoreo de los gastos y la imposición de sanciones por infracciones permanecen entre los desafíos de la ley electoral.

La campaña presagió el final del bipartidismo por la presencia de la re-

122 Instituto Universitario en Democracia, paz y seguridad jurídica, Informe final de la conflictividad y violencia política electoral. Tegucigalpa, Instituto Universitario en Democracia, paz y seguridad jurídica, 2014.

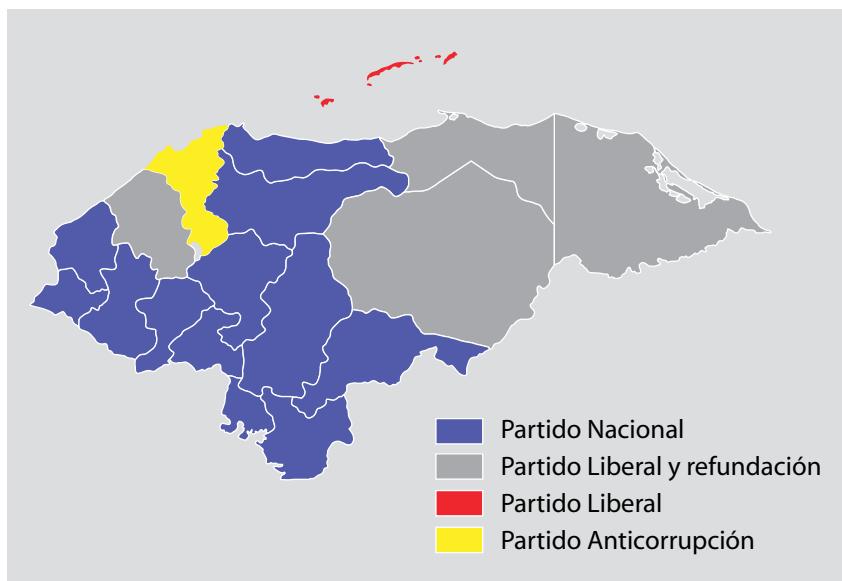
123 Víctor Meza (coordinador), Honduras 2013: Proceso electoral, financiamiento y transparencia, op. cit.

novada y ampliada oferta política. Los nuevos partidos, en especial Libre y PAC, compitieron contra los dos partidos históricos. Estos eligieron sus candidatos en 2012, en las internas más reñidas de la historia, al punto que los dos ganadores quedaron por debajo del 50% y asegurar la cohesión representó uno de los desafíos para los ganadores. El PN presentó a Juan Orlando Hernández, presidente del Congreso. Sin desmarcarse del gobierno, centró su oferta en las ventajas de la recién conformada Policía Militar para entrar en sintonía con la prioritaria demanda de seguridad y en la ampliación del "Bono 10.000" para familias de mínimos ingresos. El PL llevó a Mauricio Villeda, hijo del más importante presidente liberal del siglo XX, que se colocó como abanderado de la honestidad y cuestionó tanto la administración nacionalista como los principios de Libre. Ambos partidos plantearon propuestas de cambio más acotadas que los restantes.

El cambio y el statu quo polarizaron la campaña, en la cual se contrapusieron dos candidatos y dos agendas. Después de aventajar en las intenciones de voto, Castro cedió la iniciativa y permitió que Hernández la empatase a un mes de los comicios¹²⁴. Libre insistió en la necesidad de refundar las bases del Estado y la sociedad, con una Asamblea Constituyente que satisficiera la expectativa de renovación. El PN respondió con un intenso despliegue mediático: planteó ajustes para lograr un Estado más eficiente, aumentar la presencia del Ejército en las calles para reducir la inseguridad, contraponiéndola a la voluntad de Libre de replegar a los militares, y simultáneamente procuró asociar la candidatura de Castro con el chavismo para generar temor. En el escenario polarizado, Villeda y Nasralla tuvieron complicaciones para descollar, e incluso Villeda terminó apelando al sentimiento del liberalismo para recuperar el voto histórico del partido.

La polarización arrastrada desde 2009, la diversificación de la oferta y un resultado que se anticipaba apretado beneficiaron la participación electoral que remontó hasta 61.1%. Por las mismas causas, los sufragios blancos y nulos (4.8% del total de votos emitidos) se contrajeron en relación a la presidencial previa. Las características novedosas del proceso se reflejaron geográficamente: por primera vez, cuatro partidos distintos se impusieron en al menos un departamento (mapa 3).

124 Borge, Encuesta de opinión pública 85, octubre de 2013 (inédita).



Mapa 3 | Presidencial de 2013: ganador por departamento

La elección probó el éxito de la estrategia de Hernández del PN, ganador con 36.8% de votos válidos. Se impuso en la mayoría de los departamentos, afianzándose sobre todo en el occidente y sur, rural, de menor desarrollo humano y acostumbrada fortaleza partidario. En el quiebre del bipartidismo, el nacionalismo aprovechó su unidad frente a la división de su adversario centenario y a pesar del desgaste de la gestión, traducida en la pérdida de veinte puntos, conservó la Presidencia. Con respecto a 2009, retrocedió en todos los departamentos pero mientras contuvo las caídas en su bastión, acusó descensos marcados en las áreas urbanas. La ruralización partidaria se acentuó. La votación por Hernández creció entre la población de más edad, apegada al sistema partidario tradicional; femenina, de menor escolaridad e ingreso¹²⁵, sectores que buscaron preservar el "bono 10.000". Su énfasis en la seguridad con una oferta percibida como

125 Los datos sobre el perfil del electorado provienen de Borge y Asociados, Encuesta nacional de opinión pública postelectoral 2013, op. cit.

concreta y clara, fue igualmente clave.

El segundo lugar lo ocupó Castro de Libre con 28.7%. Libre canalizó una parte de la ambición de cambio latente en la sociedad pero no logró des-pear completamente el temor de las acciones que podría adoptar, a pesar del tono moderado de la campaña. En el reparto de tierras dejado por la división liberal, se apropió del noroeste rural, de escaso desarrollo, donde juntó el periférico Gracias a Dios, Olancho, departamento de Zelaya, y Colón, área de activos movimientos campesinos enfrentados a empresarios de la tierra en las proximidades del Bajo Aguán. Ciudades y áreas rurales se equilibraron. El votante de Libre tuvo un perfil masculino, juvenil y a la vez mayor de 50 años, con buen nivel educativo.

Villeda del PL reunió 20.2% y se colocó tercero. El partido perdió 17.9 puntos y su caudal casi se dividió por la mitad con relación a la presidencial anterior. La geográfica clásica se desdibujó por el debilitamiento en el norte, con la excepción de Islas de la Bahía, y una mejor resistencia en el sur. Se trató de una geografía novedosa, sureña, urbana, próspera. Empero, el perfil del electorado retrató una persona de edad avanzada, poco escolarizada, con una crisis de lealtad partidaria: Villeda fue el candidato que menos movilizó entre los simpatizantes de su propia organización, víctima de la polarización (ese mismo día, los alcaldes liberales reunieron un caudal de votos significativamente mayor que el candidato presidencial).

El candidato del PAC Nasralla quedó en la cuarta casilla con 13.5%, con un sonado triunfo en el departamento de Cortés, corazón industrial y urbano de Honduras, con el área metropolitana San Pedro Sula – Choloma – La Lima – Puerto Cortés. El PAC se superpuso a la Honduras urbana y de mayor desarrollo humano. La votación confirmó la importancia en las sociedades contemporáneas de la televisión para proyectar liderazgos sin un aparato partidario vigoroso¹²⁶: esa influencia se sintió en las ciudades, en cambio, cubrir las zonas rurales, menos influidas por los medios de comunicación de masa y las redes sociales virtuales, exigía una estructura que no tenía el PAC. En 6 departamentos quedó por debajo de 4%. Sumó un destacado apoyo juvenil, de sectores escolarizados, de grupos que tendían a permanecer al margen de los procesos políticos, que encontraron en PAC la oportunidad para expresar su descontento y exigir un nuevo estilo de hacer política. Por detrás, cuatro candidatos no superaron juntos

126 Cf. Giovanni Sartori, *Homo videns*. Buenos Aires: Taurus 1999, p. 105 – 116.

la barrera del 1%.

La elección dejó, al menos, cuatro grandes resultados y lecciones políticas. La elección marcó el final del bipartidismo hondureño. El PL quedó relegado al tercer lugar y con el PN sumaron menos de 60%, lejos del 95% de costumbre. Ambos partidos perdieron casi la misma cantidad de puntos, alrededor de una veintena. Fue, además, de manera individual, su peor desempeño histórico en democracia. Consecuencia de la ruptura del bipartidismo, la alternancia entre nacionalistas y liberales ya no constituye el horizonte único de la política. En el esquema previo, elección más, elección menos, uno de los dos grandes partidos sabía que accedería a la presidencia y el otro que la perdería para iniciar un ciclo inverso. Con la diversificación de actores, esa seguridad pierde fundamento. El impacto de esta incertidumbre pesa más sobre el liberalismo. La multiplicación de partidos puede también impactar en la cohesión de los partidos, antes preservados por el bipartidismo. Ahora, dirigentes medios o altos pueden dejar sus organizaciones sin cruzar la línea hacia el adversario histórico pues pueden hallar oportunidades en las formaciones recientes, cuyas estructuras se encuentran todavía en formación. La onda de repercusiones del quiebre del bipartidismo está aún lejos de haberse agotado. La transformación es evidente en el plano nacional; en el nivel municipal, el bipartidismo resistió mejor, reteniendo casi 90% de las alcaldías. El PN y el PL se apoyaron en el trípode del poder local: rostros conocidos en busca de la reelección, estructura partidaria funcional y redes sociales bien constituidas.

La segunda lección es que la rutina de elecciones periódicas no disipa una recurrente desconfianza en la transparencia de los comicios ni de cuestionamiento a los resultados, pese a los informes positivos de las Misiones de observación electoral de la Unión Europea, de la OEA y del consorcio “Hagamos Democracia” (conformado por Caritas, la Confraternidad Evangélica, FOPRIDEH y la Universidad Metropolitana). Castro y Nasralla dudaron del escrutinio oficial. Apelaron a la vía jurisdiccional y sobre todo a la denuncia pública y la presencia mediática desde el día mismo de la elección. Es común que en los procesos electorales hondureños más de un candidato se proclame ganador la noche de los comicios y que luego el vencido tarde días o semanas en conceder la derrota, si alguna vez lo hace de forma explícita. 44.7% de los encuestados señalaron tener poca o ninguna confianza en que los resultados reflejaran las preferencias ciudadanas, grupo en el cual sobresalen simpatizantes de Libre, PAC y personas sin identificación partidaria.

En tercer lugar, el presidente Hernández comienza su gestión con el Congreso más fragmentado de la historia hondureña. La bancada oficialista tiene algo más de un tercio de los escaños. Se puede anticipar que los gobiernos monocolors se harán excepcionales: con un parlamento en el cual el partido del presidente diste de la mayoría absoluta para aprobar leyes, la necesidad de formar coaliciones de gobierno entrará en la agenda política, como sucede de manera ordinaria en los regímenes multipartidista de representación proporcional. En la legislatura iniciada en 2014, el PN requiere pactos, estables o ad hoc, para aprobar leyes. Para el inicio, contó con un acuerdo de gobernabilidad con el PL, probablemente reforzando la percepción de un escenario en el cual los actores del bipartidismo forman un polo frente a los nuevos partidos. Además, el gobierno encara una situación fiscal precaria, una inseguridad estabilizada en niveles muy elevados, un sistema partidario y político en renovación, en una muda que ha tenido en los comicios de 2013, uno de sus hitos más importantes, pero no el único ni el último. La presidencial de 2013 fue sólo la elección de la transición hacia un sistema electoral, partidario y político que continuará rediseñándose en los próximos años.

Por último, si la reconfiguración del centenario sistema de partidos parece segura, la evolución de las elecciones y sobre todo de la participación es menos sencilla de predecir. Es previsible que la calidad técnica y las garantías de transparencia e imparcialidad para los distintos actores de los procesos electorales continúen en alza. El organismo electoral registra mejoras administrativas, técnicas y logísticas en la administración de los procesos, fruto de la combinación del aprendizaje de lecciones, la progresiva profesionalización de su personal, la asistencia externa (PNUD, OEA, IFES).

Asimismo, como en otros países, los controles internos y externos se vuelven más sistemáticos y efectivos, con la llegada de misiones de observación internacional y el despliegue de la observación local, como la del consorcio Hagamos Democracia. La sociedad se muestra menos dispuesta a aceptar prácticas tradicionales a las cuales se responsabiliza de enturbiar la jornada electoral: distribución en blanco de credenciales de miembros de mesa, que se presta a un comercio de esas tarjetas en beneficio de las corrientes grandes o de los partidos mayores, que por lo tanto ganan un

peso adicional en la mesa¹²⁷; composición exclusivamente partidaria de la mesa receptora de votos, que permitiría manipulaciones de las actas, que al TSE sólo le corresponde tabular; ausencia de controles básicos en el financiamiento de la campaña que facilita el clientelismo o genera campañas muy desiguales, por no mencionar la inexistencia de sanciones.

Esos puntos flacos, aunque no eran novedosos, estallaron con claridad en las primarias de 2012, probablemente por las singularidades de esa elección, a la cual acudían tres partidos en un ambiente aún polarizado, y sobre todo que se saldó con los resultados más estrechos de la historia de las primarias, tanto en el PN como en el PL. La presidencial de 2013 arrastró esas dificultades. Muchas de las demandas encontraron eco en un proyecto de una reforma sustantiva de la legislación electoral presentada por el TSE, que proponía el financiamiento permanente a los partidos, controles reforzados sobre los gastos partidarios, el fortalecimiento de las competencias del organismo electoral, los primeros pasos para una presencia partidista en las mesas de votación¹²⁸. La mayoría de los planteamientos se encuentran alineados con las tendencias dominantes de la reforma política en América Latina¹²⁹. Sin embargo, las fuerzas políticas todavía manifiestan reservas ante la perspectiva de cambios significativos que recorten sus facultades de intervención y control sobre el proceso electoral.

El futuro de la participación electoral se mantiene bajo un signo de interrogación. En efecto, Honduras ha ingresado a una fase en la cual los sistemas de alarmas se disparan por la manifiesta subida del escepticismo y el desapego ciudadano hacia los actores, las instituciones y las prácticas de la democracia tal y como funciona. Los números están en su punto más bajo, ya sea en la comparación interna, con las mediciones anteriores en Honduras, y externa, en relación a los otros países latinoamericanos. Para 2012, el apoyo al sistema y a la democracia cayeron al punto más bajo en América Latina desde que se realizan la encuesta del Barómetro de las

127 El Tribunal Supremo Electoral admite la existencia del problema y la dificultad de enfrentarlo por la ausencia de denuncias formales. "Venta de credenciales se va a terminar hasta que "enchanchemos un par" en El Heraldo, 14 de noviembre de 2012 (declaración del magistrado Enrique Ortez).

128 Tribunal Supremo Electoral, Proyecto de ley para la participación política y electoral. Tegucigalpa: Tribunal Supremo Electoral, 2011.

129 Salvador Romero Ballivián, "La búsqueda de la equidad: breve guía sobre las reformas políticas y electorales latinoamericanas a principios del siglo XXI" en Cuadernos de CAPEL (57), 2012, p. 289 - 310.

Américas en 2004¹³⁰.

En ese escenario, la presencia de nuevos partidos y candidatos revitalizó la participación electoral. Las primarias de 2012 y las generales de 2013 ofrecen una indicación en ese sentido, ya que la diversificación de la oferta y la pugnacidad de la contienda incrementaron la participación en casi una decena de puntos con respecto a la primaria y la presidencial previas. Sin embargo, sólo futuros comicios mostrarán si se confirma la remontada, si ella fue apenas un sobresalto en una línea descendente o si marca un período de estabilización. Es probable que cualquier de esas evoluciones se produzca en un contexto de democracia de baja calidad, recurrentes crisis institucionales y una mezcla de apatía y descontento crecientes. Las elecciones en Honduras se encuentran bajo la alerta de huracanes.

130 Vanderbilt University, Cultura política de la democracia en Honduras y en las Américas 2012. Tegucigalpa: Vanderbilt University, 2012, p. 119 – 140.

CAPÍTULO

II

Retos y perspectivas de la democracia en América Latina

Carlos de Mesa Gisbert

La primera pregunta pertinente para intentar desentrañar nuestras democracias es: ¿Tenemos una o varias Américas Latinas? La respuesta no es fácil. Casi siempre nuestra propia perspectiva nos hace pensar que las diferencias evidentes en la superficie, los elementos que nos distancian, las características específicas que tiene cada país, nos reafirman en la idea de que hay muchas cosas que tienden a separarnos, que tenemos problemas muy distintos y una complejidad muy grande que plantea desafíos diferentes en cada país de la región.

Sin embargo, si la mirada se hace desde afuera, desde el Asia, desde el África, o desde Europa, se puede ver que se trata de la región más homogénea del mundo, porque tiene una historia común, una religión común y una lengua común. La diferencia entre el portugués y el castellano, dos idiomas distintos, no es tan radical como la que existe en las lenguas que se hablan en Europa o Asia. En nuestra América fue posible la construcción de un imaginario común y un pasado consolidado entre el mundo prehispánico, colonial y republicano con muchos elementos compartidos. En la conquista de nuestras independencias no hay que olvidar algo que frecuentemente pasa desapercibido. Después de la transformación revolucionaria de los Estados Unidos en 1776 y de la Revolución Francesa de 1789, América Latina fue la primera región del mundo -reúne a veinte naciones- que escogió a principios del siglo XIX el modelo republicano basado en los pilares del liberalismo político.

La Constitución de los Estados Unidos, los principios de la Revolución Francesa, se suman a nuestra Constitución -la Constitución de Cádiz de 1812- que se toma en cuenta pocas veces y que si bien fue aprobada en territorio metropolitano español, tuvo la participación de muchos lati-

noamericanos que establecieron los principios de liberalismo republicano plenamente adscrito a la modernidad. América Latina escogió el camino del republicanismo en las tres primeras décadas del siglo XIX, cuando la mayor parte de los países de Europa seguía bajo el despotismo monárquico. Esos elementos nos permiten hablar de un concepto, el de nuestra homogeneidad.

Pero está claro también que podemos hablar de varias América Latinas. Las de la diversidad étnica, geográfica y geopolítica que establecen regiones claramente diferenciadas; Sudamérica, Centro América, el Caribe y Norte América. Los caminos que han seguido cada uno de nuestros países en términos de sus modelos sociales, económicos y políticos, la riqueza plural de sus culturas originarias y mestizas, nos permiten también hacer esa segunda afirmación.

Hay un singular y un plural en América Latina. Desde la perspectiva política, la región escogió la ruta democrática al comenzar la década de los años ochenta del siglo pasado y eso significó una profunda transformación en nuestra sociedad. Con sus más y sus menos, ese camino hacia el pluralismo, en la búsqueda y el encuentro de la libertad, permitió que tuviera la opción, desde la perspectiva de los ciudadanos, de expresarse sin restricciones, de demandar derechos a través de mecanismos reconocidos constitucionalmente y, a la vez, de cuestionar, interpelar y lograr cambios en un contexto muy distinto al de su turbulento pasado en el que la democracia había sido episódica e instrumental, y en el que la dictadura había sido el elemento dominante.

Esa lectura nos lleva a la pregunta de cómo está hoy su realidad política. En una mirada a vuelo de pájaro tendemos a pensar que la región enfrenta situaciones que ponen en riesgo la democracia plena, o que está ante un futuro de incertidumbre y pronóstico reservado. Esto tiene que ver, sobre todo, con una generalización para el conjunto de la región, a partir de una corriente nueva surgida a comienzos del siglo XXI, que –irónicamente– atraviesa un momento de gran dificultad. Se trata de la propuesta que hizo Hugo Chávez; la construcción de lo que él mismo llamó “socialismo del siglo XXI”. Era una respuesta distinta a la visión de la construcción democrática de los años ochenta y noventa. Chávez propuso un nuevo camino que se emparenta con lo ya vivido en América Latina en la década de los años sesenta y setenta del siglo XX, particularmente la idea de la utopía que en un inicio pareció concretarse en la Revolución Cubana cuyo pivote

era la aplicación del socialismo en la configuración de nuestras sociedades. En los hechos, sin embargo, el contenido de la propuesta socialista de Hugo Chávez nunca quedó clara más allá de acciones de compromiso, inversión social directa y alianza con los sectores populares. De hecho, no se produjo una transformación dramática ni estructural en el funcionamiento económico ni en la configuración del rol estatal en la sociedad.

Cuando Venezuela, que había virado políticamente a partir de 1999, enfrentó una dramática crisis económica con importantes consecuencias políticas y sociales, puso en debate ese discurso socialista. La interpretación apresurada fue suponer que esas dificultades serían muy pronto equivalentes e inevitables en el bloque de países alineados con la tesis chavista, particularmente aquellos inscritos en el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América). Se supone por ello, desde determinadas perspectivas ideológicas, que una parte del continente va por la ruta del despeñadero, no sólo por una concepción autoritaria de la democracia, sino por un manejo económico equivocado. Se asume que hay muchos países que van por ese camino que rompe la lógica de la democracia entendida como un sistema basado en el republicanismo, la separación, independencia y coordinación de poderes, y la alternancia en el poder mediante elecciones libres y periódicas.

En los años ochenta la democracia latinoamericana buscó la recuperación de un modelo basado en el liberalismo político, en matrimonio preferente con el liberalismo económico. No cabe duda de que esa fue una línea con fuerte impulso de los Estados Unidos. Francis Fukuyama en su libro *El Fin de la Historia y el Último Hombre* afirmó que habíamos llegado a un punto de convergencia universal que era la meta que buscaba la humanidad. Se basaba en la lógica dialéctica hegeliana. La síntesis, por fin, se había conseguido. Esa síntesis no era otra que el republicanismo, el liberalismo político expresado en dos pilares; la democracia y el mercado abierto. Libertad de mercado transformada y traducida progresivamente en la globalización. Ambos mecanismos hacían un conjunto que abría un futuro en el que lo básico se había consolidado. Esa consolidación descansaba en la democracia representativa.

Sobre esa premisa que tuvo un impacto fundamental en Occidente (a partir de la caída del Muro de Berlín), América Latina ensayó -sobre todo en la década de los años noventa- la posibilidad de unificar los dos conceptos: democracia liberal y economía abierta. Esa década definida genéricamen-

te -podemos discutir si fue cierto o no- como neoliberal, planteó un conjunto de medidas que implicaban la reducción del Estado, que buscaban la eficiencia, un manejo macroeconómico responsable y que apostaban a que el progreso económico y la distribución de la riqueza llegarían a través de la libertad económica sumada a una reducida presencia estatal en la dinámica económica.

Cuando comenzó la primera década del siglo XXI, el análisis de los resultados de la aplicación de ese modelo, indica que se consiguieron algunos resultados importantes, sobre todo reformas estructurales que en términos generales estabilizaron economías que habían sido mal manejadas, propensas a inflaciones dramáticas y muy erráticas. Esos cambios garantizaron una estructura ordenada de la macroeconomía, que permitió diseñar programas económicos de mediano y largo plazo basados en estabilidad y certidumbre. A la par, se consolidó el modelo democrático. Si vemos las veinte naciones que conforman América Latina, salvo el caso de Cuba que rompió lanzas con el modelo político y económico dominante en la región desde 1959, apreciamos que todas tienen como modelo político la democracia, aunque con características distintas, todas están montadas en el contexto de la democracia. Aún en casos de crisis internas graves que provocaron convulsión social, destitución o renuncia de presidentes, las soluciones se buscaron y se encontraron dentro de los mecanismos contemplados por las constituciones de los países que atravesaron esas crisis. Lo que quiere decir que la democracia, a pesar de sus fuertes tensiones, funciona. Esas soluciones institucionales eran impensables antes de los años ochenta. El balance más importante que debe hacerse es que la región vive tres décadas ininterrumpidas de democracia

Todos sabemos que el siglo XXI comenzó el 11 de septiembre del 2001 con la caída de las Torres Gemelas. Ese día, en Lima, se firmó la adhesión de todos los países del hemisferio miembros de la OEA, a la Carta Democrática, que fue un instrumento fundamental para la preservación de la democracia. La primera prueba de la Carta fue la resolución pacífica e institucional del golpe contra el Presidente Chávez. La reivindicación de la Carta hecha de manera unánime por todos los países firmantes, fue un elemento clave para garantizar la permanencia de Chávez en el poder. A partir de entonces la Carta se convirtió en hoja de ruta para preservar la estabilidad democrática fiscalizada por los organismos multilaterales del hemisferio.

A partir de ese momento se recuperó el debate ideológico, en realidad se ideologizó la discusión y se quebró la “hoja de ruta” continental. Se produjo entonces un hecho muy significativo, la lectura de lo democrático cambió también en la medida en que cambió la lectura de lo económico. La ideologización de la región es un factor fundamental para entender el escenario que estamos viviendo hoy.

Ese giro coincidió con el 11 de septiembre de 2001 que traumatizó a los Estados Unidos y con la presidencia de George W. Bush, que expresaba rasgos de fundamentalismo en su política exterior. Irónicamente, fue en ese periodo en que se produjo el más dramático giro en la relación entre América Latina y Estados Unidos explicable por diversas razones. La primera, porque el foco de atención estadounidense se centró en la respuesta radical a los atentados sufridos, lucha antiterrorista y obsesión por la seguridad. Segundo, porque América Latina comenzó a vivir una experiencia inédita, un momento de bonanza económica sin precedentes en toda su historia, sobre todo América del Sur. El éxito económico estuvo ligado sobre todo al incremento espectacular de precios de sus materias primas. América Central y el Caribe vivió el periodo de manera mucho más ralentizada y además mucho más vinculada a la economía de los Estados Unidos, pero aún así en un escenario más auspicioso que en el pasado inmediato. Esta bonanza económica le permitió romper los lazos de extrema dependencia de organismos multilaterales y de la cooperación internacional bilateral, cambiando los condicionamientos extremos que imponían organismos como el FMI en las políticas económicas de la región, fuertemente condicionadas por su principal aportante, Estados Unidos.

Es en esta nueva etapa que vemos el surgimiento de dos potencias regionales, Brasil y México, que comienzan a jugar un rol mundial, especialmente Brasil que toma una preeminencia sobre México, en particular en la primera década del nuevo siglo. Esto se ve reflejado en el hecho de que Brasil pasa a ser la séptima economía del mundo y parte de los llamados países BRIC (Brasil, Rusia, India y China), las más destacadas potencias emergentes que están redibujando el mapa geopolítico mundial.

El fenómeno brasileño no es una sorpresa. Las dimensiones geográficas, demográficas y económicas permitían prever esta explosión. Su empuje fue iniciado por el Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), quien fue en realidad quien planteó la estrategia de la sudamericanización de América Latina, que no era otra cosa que el liderazgo de América del Sur sobre el resto de la región.

México encajó mal esa iniciativa. Estaba entonces viviendo una transición hacia la construcción de una democracia real, después del dominio monolítico del PRI por casi siete décadas, dominio que se rompió en el 2000 con el ascenso a la presidencia del panista Vicente Fox (2000-2006). A partir del 2000 se impusieron dos gobiernos del PAN (doce años) que fueron muy importantes para México en muchos sentidos, pero poco flexibles y muy rígidos en sus relaciones internacionales fuertemente condicionadas por su relación los Estados Unidos en el marco del NAFTA. Esta postura más conservadora iba a contra corriente del progresismo de Lula y Chávez que erosionaron la presencia mexicana en el sur e incluso en su área natural de influencia; Centro América y el Caribe. A esa lógica se sumó, a partir de 2006, el tema del narcotráfico y la violencia, incrementados a grados muy altos a partir de la militarización de la lucha contra el crimen organizado. Esos hechos establecieron una distribución de espacios de influencia sobre todo por el gran prestigio del Presidente Lula (2003-2011), que representaba a la izquierda al venir del sindicalismo. Su actitud con Chávez y la radicalidad de su discurso fue de complacencia y en cierto sentido de alianza. El liderazgo brasileño fue en realidad el que prohijó el liderazgo político de Chávez y la edificación de un fuerte bloque de respuesta al modelo de mercado y economía abierta que había desarrollado hasta ese momento el conjunto de América Latina, lo cual influyó también en una transformación de los procesos de aplicación del modelo democrático clásico.

Esos gobiernos han recuperado dos ideas que eran imprescindibles en América Latina. La primera, que no es verdad que el Estado no sea necesario, por el contrario, el Estado debe cumplir un rol fundamental en la educación, en la salud, en la inversión social, en la redistribución de la riqueza y en consecuencia, la aplicación de medidas que luchan efectivamente contra la pobreza requiere de decisiones de Estado. Ese es un mérito de esa propuesta. Como fue mérito de la propuesta de los años noventa, demostrar que el manejo macroeconómico responsable no era la aplicación de políticas neoliberales de derecha de países “hambreadores”, era simplemente el buen manejo de un elemento imprescindible -el caso de Venezuela lo está demostrando- para garantizar que se puedan aplicar políticas sociales de impacto se debe manejar la macroeconomía con seriedad y responsabilidad. Esa lección de oro se aprendió en las profundas heridas de las hiperinflaciones o las inflaciones crónicas que nos azotaron durante décadas.

Ahora bien, la lógica de esos países que buscaban cambios revolucionarios, confundiendo revolución con democracia, era: “como estoy transformando la sociedad, esa transformación tiene que ser permanente y yo me tengo que quedar permanentemente para hacerla realidad”, “la revolución soy yo”, “El Estado soy Yo”, “Yo represento el poder”, “Yo represento el cambio”. Ese discurso ha sido muy pernicioso en medio de propuestas legítimas de cuestionamiento del viejo orden.

Otro factor. Estados Unidos dejó de ser el país fundamental de influencia en la región, sobre todo en América del Sur. Mantuvo una influencia importante en América Central como jugador clave para los países centroamericanos vía mercado y remesas, pero ya no lo fue en medida comparable a la que ejerció en el siglo XX para los países de América del Sur. Ecuador, Venezuela o Bolivia, a partir de sus respectivos giros a la izquierda, sostuvieron relaciones frías o muy frías con la primera potencia mundial. Bolivia es un ejemplo muy elocuente: el embajador estadounidense fue expulsado del país en el año 2008 (medida que fue respondida de manera recíproca), y hasta hoy Bolivia no tiene embajador en Washington ni Estados Unidos tiene embajador en La Paz. Pero el gran descubrimiento fue que congelar la relación con Estados Unidos no traía como consecuencia el desmoronamiento del mundo. Esta fue una importante constatación para los países de América Latina, que consideraban que se debía tener la mejor relación con Estados Unidos si se quería garantizar la estabilidad política, económica y social. Obviamente, esa realidad es variable de acuerdo a la interdependencia de una economía latinoamericana con la estadounidense. ¿Qué pasa, por ejemplo con El Salvador, Honduras o Guatemala? Sus realidades son distintas a la mayoría de las sudamericanas en términos de la dimensión de las relaciones económicas, exportaciones, importaciones, migración, remesas, etc. que atan fuertemente a estos países y otros de mesoamérica y el Caribe con el norte. En el caso de América del Sur las riquezas que generan las materias primas y la diversificación de destinos de sus exportaciones, explican porque Estados Unidos no es un factor tan importante para su desarrollo actual.

Es en ese escenario que se entiende la pregunta de ¿cómo se concibe la democracia en América Latina?

Somos veinte países. Cuba vive desde 1959 una situación que no puede considerarse como democrática. Los otros diecinueve países tienen dos lógicas: cinco países han optado por un camino y catorce países por otro.

Empecemos por los segundos, los catorce se adscriben a un sistema democrático en el que, en términos generales, funciona el republicanismo clásico, la alternabilidad en el poder, la idea del pluralismo en términos de participación partidaria y la idea de renovación en el mando de la nación con regularidad. Los otros cinco -cuatro de ellos incorporados en el ALBA- basan su visión, dentro de la democracia expresada en el voto popular, en la construcción de una hegemonía a través de un partido de gobierno que cope todo el escenario del poder. Se trata –idealmente- de consolidar un partido único, o un partido con mayor constitucionalizadobilidades de tinio popular de manera periodería absoluta o de dos tercios, que sea permanente, lo que no da ningún espacio o concede muy poco espacio a los partidos de oposición. Ese partido-Estado está anclado en un liderazgo individual e intransferible que tiene un evidente parentesco con el caudillismo histórico latinoamericano, pero con algunas características distintas adecuadas a los vientos nuevos.

Esa figura apuesta por la reelección indefinida con una reproducción permanente del poder, basada en la incuestionable popularidad del líder que puede someterse al escrutinio popular de manera periódica con altas posibilidades de éxito. Dos de esos países, Nicaragua y Venezuela, han constitucionalizado la reelección indefinida. Lo han conseguido no sólo porque detentan mayorías políticas claras sino especialmente porque han logrado controlar todos los poderes del Estado, lo que ha hecho más fácil la interpretación constitucional de determinadas normas a favor de los intereses del Poder Ejecutivo. En el caso de Ecuador y Bolivia se ha viabilizado por debatibles mecanismos legales la reelección del Primer Mandatario, quedando la interrogante de si buscarán y conseguirán instaurar la reelección indefinida. En el caso de países que han tenido liderazgos fuertes de otro signo ideológico, el más notable el de Colombia con el Presidente Álvaro Uribe y en menor medida la presidencia de Ricardo Martinelli en Panamá, los intentos de una segunda reelección o de una reelección, fueron bloqueados por la institucionalidad de ambos países. La institucionalidad democrática que modera y sobre todo limita el poder, valor muy importante en la mayoría de los países de la región, ha sido sustituida por la concentración del poder, la desinstitucionalización del modelo republicano y la edificación de una institucionalidad supeditada al poder absoluto del Presidente en las naciones del grupo de cinco en el que podría incorporarse a Argentina con su peculiar escenario “peronista dependiente”. En el grupo de países dominados por la tentación autoritaria lo que prima es un *celofán democrático con corazón autoritario*. La idea del autoritarismo no

es exclusiva de los países que están en el ALBA, sino como hemos visto, ha tentado a otras naciones como Colombia, Panamá o la propia Argentina. La resolución de las tensiones que genera esta aspiración, sin embargo, tiene que ver con la mayor o menor solidez institucional de esos países.

Ahora bien, en aquellas naciones criticadas por su populismo y por su deseo irrefrenable de poder, hay algo que es fundamental: la legitimidad del mandato de sus presidentes. Uno podrá opinar de diferentes maneras sobre ellos, pero es evidente que una parte fundamental de las sociedades de esos países votan libremente por esos gobernantes. No se trata, como muchos afirman, de dictaduras disfrazadas. Lo que se puede cuestionar es la legitimidad de ejercicio y la legitimidad de objetivos.

¿Cuál es la razón por la que se habla de celofán democrático y corazón autoritario? Porque la construcción de los espacios de poder es excluyente y desequilibrada. La desigualdad o la duda sobre la legitimidad del voto, no se miden sólo el día de la elección sino en el desarrollo de los procesos electorales que no son equitativos ni iguales para los competidores. Los candidatos de oposición están en gran desventaja frente a un poder ilimitado del dinero usado en los medios de comunicación, de propaganda estatal convertida en estrategia de campaña, del manejo de los instrumentos que el Estado le da a los gobernantes.

¿Qué pasa con las otras democracias? Las que respetan el modelo republicano decimonónico. Esas democracias tienen que dar un salto cualitativo. Es un desafío, por ejemplo, para un país como Honduras que tras la aguda crisis de 2009 debe buscar respuestas que su sociedad demanda a partir de las expectativas generadas precisamente por esa crisis. Es necesaria una transformación; dar el salto de la democracia representativa a la democracia participativa. La demanda de la sociedad es crítica, es una afirmación de que la democracia republicana clásica es insuficiente, ¿hay que sustituirla? No. Hay que transformarla perfeccionándola. Hay que lograr flexibilidad en sus mecanismos, algunos de ellos que en Honduras llaman “pétreos”, que en más de un caso están bloqueando la posibilidad de transformación que permita, por ejemplo, que el ciudadano se sienta con mayor capacidad, una capacidad que aumente su participación más allá del voto.

¿Cómo se establece el salto de la democracia representativa a la democracia participativa? A partir de mecanismos que los hondureños sí han aplicado en varios casos en su Constitución, pero que todavía no se han hecho efectivos. Están nominalmente citados pero no son parte de la realidad política diaria.

El primero -que Honduras no contempla en su Carta Magna- es la Asamblea Constituyente. La idea es que se le puede dar al pueblo la decisión de que elija a los asambleístas que van a redactar la nueva Constitución por voto popular, asambleístas que no son los mismos que los de la Asamblea Nacional que es la que legisla cotidianamente. Esa hipotética Asamblea Constituyente al hacer un nuevo texto constitucional, genera un nuevo pacto entre sociedad y Estado. Ese será un paso cualitativo si la Asamblea Constituyente no se convierte en una “enfermedad permanente”, en la lógica, por ejemplo, de que ante cualquier problema o crisis más o menos grave en tiempo cortos (cinco o diez años) la solución es una Constituyente. No se puede refundar un país cada diez años pero evidentemente hay que valorar el contexto de la vida de la sociedad para saber si no ha llegado el tiempo de hacer cambios estructurales y profundos que requieren de una participación real, pacífica y democrática de la comunidad.

Hay otros mecanismos que si bien no tienen la envergadura de la Constituyente, son muy importantes. Está la Iniciativa Legislativa Ciudadana. Está el Referéndum o Plebiscito, tanto nacional como departamental y municipal. Está la posibilidad de desarrollar la consulta previa en temas sensibles referidos por ejemplo al medio ambiente. Están los derechos de ejercicio ciudadano pleno y con determinadas características de acción positiva en comunidades indígenas minoritarias demográficamente, con instrumentos que les den mayor condición de participación.

En la estructura del Poder Legislativo hay algo fundamental que tiene que ver con la elección de diputados y senadores. Se puede optar por un sistema de elección uninominal. Que sea posible votar por un diputado específico, con nombre y apellido en una circunscripción, lo que le da al votante la posibilidad de vincularse directamente con su representante, siempre y cuando el diputado o diputada responda al votante y sea real un voto de confianza o un voto castigo en cada elección, que obligue a los representantes a responder a las demandas de sus electores. Esto no se ha hecho realidad en la mayoría de los países latinoamericanos que tienen

este sistema.

Y está, finalmente, el gran desafío latinoamericano no resuelto, que es ¿cómo establecer participación e intermediación objetiva entre poder y sociedad? El Congreso no lo logró, no es hoy el instrumento. La razón: el ciudadano vota por un congresista y después del voto el votante se olvida del congresista y el congresista se olvida del votante.

¿Cuáles son los otros mecanismos de intermediación? Los corporativos, las juntas de vecinos, las centrales sindicales, los grupos de artesanos, los transportistas, etc., organizaciones que marcan un verdadero mecanismo de intermediación. ¿Cómo hacer un puente entre uno y otro? ¿Un enlace entre el poder representado por el Ejecutivo y el Legislativo y la base de la sociedad, que no siempre es la representación expresada de modo genuinamente democrático en su constitución? En este punto estamos estancados en casi todos los países de América Latina.

¿Es recomendable un modelo -desde el punto de vista de su estructura democrática- como el de los países del ALBA? No, porque si bien hay un vínculo más directo entre gobierno y base de la sociedad, no hay elecciones que se pueden considerar justas, no porque necesariamente haya fraude el día del voto, sino porque las reglas de juego durante el proceso electoral no son las mismas. Pero alguien podría decir, y con razón, que en muchos países ¿acaso el candidato oficialista no hace cinco veces más publicidad que el resto de los candidatos?, ¿no es que también tiene y usa la ventaja que le dan los instrumentos del Estado a su disposición? ¿No es que hace abuso del tiempo de los medios en comparación con los otros candidatos? todas esas preguntas son válidas. Podemos y debemos criticar el modelo electoral dominante de los países del ALBA, pero no podemos olvidar que hay aspectos fundamentales que no se están manejando correctamente en los países en los que funciona nominalmente la democracia plena con igualdad de reglas.

Eso implica que la ley electoral tiene que ir ajustando de manera muy clara los límites en el uso de los medios de comunicación, en las tarifas de la propaganda política, en los recursos que usan los partidos, en los espacios y en las posibilidades de las competencias justas para todos. En la necesidad de una financiación estatal de los partidos en el marco de proporciones y reglas claras.

Dicho esto ¿tenemos en América Latina una diferencia ideológica importante? Sí, pero no tan dramática como parece. Entre los veinte países de América Latina, tenemos cinco (más Cuba) que se adscriben en una propuesta más o menos socialista, un poco difusa, con resultados nada desdeñables, pero que en lo negativo incluye una vocación por el autoritarismo que es su fortaleza y su máxima debilidad potencial. A la vez, hay casos en los que en esos países el manejo económico es serio y no difiere de los rangos del conjunto del continente, y hay otros en los que la poca responsabilidad macroeconómica y el despilfarro populistas, han generado consecuencias dramáticas.

Tenemos los demás países (catorce) que en el marco de una democracia más convencional, están en posiciones de centro-izquierda, de centro y de derecha. Brasil, Chile, Uruguay, El Salvador podrían considerarse como de centro-izquierda. Colombia o Perú están en la derecha. Hay países en América Central que podríamos calificar como de centro o de derecha, pero que marcan una línea bastante parecida entre la centro-izquierda y la derecha en la aplicación de ciertos mecanismos de política económica con importante ingrediente social. Por ejemplo, los bonos o transferencias condicionadas que reciben muchos ciudadanos, se dan en Honduras, en Bolivia, en Brasil, Chile, o Colombia. Esos bonos no tienen nada que ver con la ideología de los países. Países de centro, de derecha, de izquierda, utilizan los bonos como mecanismo de respaldo social que ayudan a las políticas de lucha contra la pobreza.

El escenario latinoamericano debe verse desde una perspectiva positiva. Hemos construido democracias de largo aliento y esas democracias no son comparables en la historia con los 500 años de ejercicio del sistema en Gran Bretaña, pero que parecen estar proyectándose de manera consistente hacia el futuro.

Pero hay todavía muchas tareas pendientes. La primera: partidos políticos. Hay una crisis importante de nuestros partidos políticos, de credibilidad, de convocatoria, de democracia interna, de representación igualitaria, etc.. La segunda: el surgimiento de organizaciones políticas nuevas que plantea la necesidad de una transformación de fondo y la evidencia de que hay sistemas que no están funcionando adecuadamente. La tercera: el salto del sistema representativo hacia el sistema participativo debe ser profundo pero no confundirse con “la política ejercida desde las calles”. La participación no es la política en la calle, en el sentido de ejercerse desde

la barricada. La calle demanda legítimamente, pero esa demanda debe transformarse en institucionalidad democrática. La cuarta: Nuestra justicia no funciona, es lenta, ineficiente y corrupta. Mientras no haya justicia para todos no habrá democracia.

América Latina tiene además dos déficits básicos. Un déficit de institucionalidad y un déficit de ciudadanía. Somos muy malos ciudadanos, carecemos de responsabilidad ciudadana, no entendemos que nosotros somos tan responsables como el Estado y que en nuestro pacto ciudadano-Estado, no cumplimos nuestra parte y reclamamos a los políticos y a los Gobiernos siempre la parte que ellos no cumplen. Pero el sometimiento a la ley, el cumplimiento de las normas, la aceptación del pago de impuestos, por ejemplo, son claves en esa responsabilidad sin la cual no hay democracia que funcione.

Es un elemento que plantea una interrogante: ¿nuestro sistema democrático es saludable en el largo tiempo? Sí, siempre y cuando sepamos que hay que transformarlo sin apelar al “año cero de la revolución”. No hay que cambiar todo desde cero, pero sí hay que hacer transformaciones ya. Sí, en la medida en que seamos capaces de oxigenar y renovar nuestro sistema de partidos. Sí, en la medida en que seamos capaces de entender que América Latina tiene experiencias propias; hay una vía de influencia occidental de la que somos parte, la democracia republicana sin duda, pero hay experiencias de democracia en nuestros pueblos en la zona rural, experiencias indígenas que deben ser incorporadas a las formas político democráticas de nuestras constituciones. Es posible combinar nuestra propia experiencia con los modelos occidentales, de los que nosotros mismos somos parte para construir un proceso político más integral.

En términos generales podemos ser razonablemente optimistas, siempre y cuando no nos anquilesemos y no construyamos mecanismos inamovibles y pétreos para siempre, y siempre que vayamos a hablar del cambio no creamos que hay que tirar todo por la borda y olvidarse del pasado como si el pasado fuera totalmente desastroso.

Somos una América Latina y muchas Américas Latinas que estamos recorriendo en estos 30 años un camino extraordinariamente interesante y extraordinariamente estimulante para el mundo.

CAPÍTULO

III

Los Organismos Electorales: modos de elección de autoridades y efectos políticos e institucionales en América Latina

José Ángel Aquino R.

En América Latina, durante la primera década del siglo XXI, los sistemas democráticos han registrado numerosos procesos electorales para la designación de los diversos titulares de la función pública, así como múltiples consultas populares que han reivindicado la opinión vinculante y las facultades de revocación de mandato de la ciudadanía.

El conjunto de reformas electorales que se implementaron en las constituciones latinoamericanas y que tuvo su punto de partida en la Constitución colombiana de 1991, tuvieron su expresión en la modificación del calendario electoral, la democratización de los partidos políticos, el fortalecimiento de los institutos de democracia directa, así como también la reforma de los entes responsables de la administración y juzgamiento de los comicios: los organismos electorales.

Hernández Becerra ha definido al organismo electoral como *“la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados autónoma, encargada de la llamada función electoral”* (Hernández, 2000). La función electoral comprende los procesos para la elección de las autoridades gubernamentales; el registro y arbitraje de los partidos políticos; los plebiscitos, referéndums y otros mecanismos de participación ciudadana; así como también, en muchos casos, la gestión del registro civil y de los documentos de identidad.

Al configurar los nuevos espacios de participación política dentro del sistema democrático, las Constituciones y leyes de la región han prestado una especial atención a los diseños institucionales de los organismos electo-

rales, revisando sus atribuciones y competencias, así como los modos de integración y designación. El ámbito de acción de estas instancias se ha ampliado con nuevas atribuciones, como el monitoreo y control de los medios de comunicación y la propaganda política, y el arbitraje de elecciones realizadas por entidades no partidarias.

Hoy, cuando la inmensa mayoría de los pueblos de la región han escogido al sistema democrático como vía incuestionable para el ejercicio del poder, se plantea como una necesidad el elevar la calidad de la democracia, lo cual pasa por fortalecer la institucionalidad de los organismos electorales, a fin de que éstos sean entes eficientes al garantizar elecciones justas, transparentes y confiables.

La decisión electoral, es precisamente uno de los elementos que los especialistas Levine y Molina (2011) destacan como esencial, al momento de evaluar la calidad de la democracia. *“La calidad de las instituciones electorales –plantean- se mide por cuánto estas entidades promueven una libre e igual competencia entre diferentes agrupaciones políticas y si previenen el uso de recursos públicos a favor de las candidaturas oficiales”*. Para Idea Internacional, al momento de evaluar la calidad de la democracia, además de estudiar la ciudadanía, legislación y derechos; la sociedad civil y participación, y la democracia más allá del Estado; es necesario concentrarse en los procesos electorales y ponderar si las instituciones electorales se encuentran blindadas de la suficiente independencia para garantizar elecciones justas y transparentes.

A partir de este marco introductorio, pretendemos concentrar nuestra exposición en los sistemas de elección de las autoridades de los organismos electorales en América Latina y cuáles son los impactos políticos e institucionales que estos sistemas tienen en un mejor desempeño de estos órganos como garantes efectivos del sistema democrático.

Estructura institucional de los organismos electorales en América Latina

Una de las características de los organismos electorales en América Latina es que la inmensa mayoría de los mismos surgieron como organizaciones autónomas e independientes del Ejecutivo. Es el caso de la Junta Central Electoral de República Dominicana (1923), la Corte Electoral del Uruguay

(1924), el Jurado Nacional de Elecciones del Perú (1931) o el Consejo Nacional de Elecciones de Nicaragua (1939). La excepción a esta tendencia regional la constituyeron los organismos administrativos de Argentina y Chile, la Dirección Nacional de Elecciones y el Servicio Electoral (Servel), respectivamente, que nacieron dependientes del Ministerio del Interior de cada país, aunque en el caso de Chile, el Servel fue adquiriendo autonomía propia.

Muchos organismos electorales de la región han fortalecido tanto su independencia, al punto que han adquirido una categoría de poder, función u órgano público equivalente a la de los tres poderes tradicionales. Es lo que ha ocurrido en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, países en los cuales las respectivas constituciones han dado este rango a sus organismos electorales. En otros casos, aunque los organismos no llegan a ese nivel, se les reconoce como órganos constitucionales, dotados de una singularidad que casi los coloca al nivel de los demás poderes públicos. En este orden tenemos los casos de Colombia, Honduras, República Dominicana, Uruguay, entre otros.

Por otra parte, el diseño organizativo de los organismos electorales, nos presenta en la región dos corrientes bastante definidas: por un lado, aquellos países que tienen organismos con una estructura unificada que concentra todas las funciones electorales, y en otro sentido, los que han preferido crear distintos órganos en los que reparten esas funciones.

De veinte países de Latinoamérica, doce tienen la estructura unificada. Estos son: Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Puerto Rico y Uruguay. De los ocho restantes, hay cinco que tienen dos órganos electorales, uno con funciones administrativas y otro con funciones jurisdiccionales: Chile, Ecuador, México, República Dominicana y Venezuela. En los otros tres países los organismos electorales jurisdiccionales tienen también otras funciones administrativas, de control o registrales, como es el caso de la Cámara Nacional Electoral de Argentina, que además lleva el registro de electores, fiscaliza los partidos políticos y dispone la ubicación de las mesas electorales, entre otras competencias; el Consejo Nacional Electoral de Colombia, que tiene a su cargo el reconocimiento y fiscalización de los partidos políticos o el control de cumplimiento a la normativa sobre publicidad y encuestas; y el Jurado Nacional de Elecciones del Perú que es competente para mantener el registro de las organizaciones políticas, fiscalizar la legalidad del

sufragio, proclamar los candidatos electos y los resultados de los comicios, consultas populares y referéndum, entre otros.

Designación de las autoridades de los organismos electorales

Pasemos ahora al núcleo central de nuestra exposición. ¿Cómo se designan las autoridades de estos organismos electorales en América Latina y qué impacto tiene este proceso en la fortaleza e independencia del órgano respectivo?

Comencemos por referirnos a qué órganos tienen la capacidad para designar estas autoridades. Podemos, en ese sentido, identificar tres esferas que predominantemente tienen esa competencia: el Congreso, el Poder Judicial o una fórmula que combina la intervención de varias entidades.

En nueve países de la región la elección de las autoridades electorales recae en el Congreso, sea la Asamblea Legislativa, en los casos de sistema unicameral, ambas cámaras reunidas, como lo es en Colombia y Uruguay, el Senado como sucede en México para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y en República Dominicana para la Junta Central Electoral, o la Cámara de Diputados, en el caso del Instituto Federal Electoral (IFE)¹ de México. Con excepción de aquellas autoridades electorales que representan partidos políticos, todos los demás integrantes deben ser electos con una mayoría calificada. Esa mayoría es de 2/3 de los votos del órgano legislativo competente, con excepción de Nicaragua, que puede elegir los integrantes del Consejo Supremo Electoral con un 60% de los votos de la Asamblea Legislativa.

1 A partir de la última reforma electoral el IFE fue sustituido por el Instituto Nacional Electoral (INE).

Tabla 1 | Organismos electorales de América Latina designados por el Congreso

País	Organismos	Integración y modo de elección
Colombia	Consejo Nacional Electoral (CNE)	9 consejeros electos por el Congreso de la República según cifra repartidora.
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral (TSE)	5 miembros electos por la Asamblea Legislativa a propuesta de partidos y Corte Suprema.
Honduras	Tribunal Supremo Electoral (TSE)	3 miembros y un suplente electos por el voto de 2/3 del Congreso Nacional.
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral (TSE)	5 magistrados titulares y 5 suplentes electos por el Congreso de la República por las 2/3 partes de sus miembros.
México	Instituto Federal Electoral (IFE)	1 presidente y 8 consejeros electos por el voto de las 2/3 partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios previa consulta a la sociedad.
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)	9 miembros electos por el voto de 2/3 votos de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte.
Nicaragua	Consejo Superior Electoral (CSE)	7 magistrados electos por el 60% de la Asamblea Nacional.
República Dominicana	Junta Central Electoral (JCE)	1 presidente y cuatro miembros electos por 2/3 de votos del Senado.
Uruguay	Corte Electoral	5 titulares electos en asamblea de ambas cámaras por 2/3 de los votos; y 4 titulares, representantes de los partidos, electos por doble voto simultáneo.
Venezuela	Consejo Nacional Electoral (CNE)	5 miembros electos por las 2/3 partes de la Asamblea Nacional.
	Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia (SETSJ)	7 miembros nombrados por la Asamblea Nacional a propuesta del Poder Ciudadano

Fuente: Constituciones y Legislación Electoral de América Latina

Es claro que el propósito de exigir mayorías para estas designaciones, es procurar un alto consenso en el sistema de partidos respecto de quienes tendrán a su cargo la función electoral. Sin embargo, las indicadas mayo-

rías no garantizan por sí mismas este consenso, no solamente porque es posible que un solo partido alcance en el congreso una representación que iguale o supere el porcentaje requerido, como ha sucedido en República Dominicana y Venezuela; sino porque también puede ocurrir que varias fuerzas políticas alcancen acuerdos que les permitan designar las autoridades electorales, excluyendo del mismo a otras organizaciones políticas importantes, aún cuando esto opere en contra de un adecuado clima de gobernabilidad democrática.

Son cinco los países donde es el Poder Judicial o el Consejo Nacional de la Magistratura que designa las autoridades electorales. En los casos de Chile, el Tribunal Calificador y de Costa Rica, el Tribunal Supremo Electoral, la elección es realizada por la Corte Suprema de Justicia; mientras que el Consejo Nacional de la Magistratura escoge los jefes de la ONPE y RENIEC en el Perú; y los jueces del Tribunal Superior Electoral de República Dominicana. El Registrador de Colombia, por su parte, resulta electo mediante un concurso de méritos por decisión de las altas cortes de ese país: Corte Constitucional, Corte Suprema y Consejo de Estado.

Tabla 2 | Organismos Electorales Designados por el Poder Judicial o Consejo de la Magistratura

País	Organismo	Modo de elección
Chile	Tribunal Calificador (TC)	5 miembros elegidos por la Corte Suprema mediante sorteo.
Colombia	Registrador Nacional del Estado Civil	1 titular electo por concurso de méritos por la Corte Constitucional, la Corte Suprema y el Consejo de Estado.
Costa Rica	Tribunal Supremo Electoral (TSE)	3 magistrados propietarios nombrados por 2/3 de la Suprema Corte de Justicia.
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE)	1 jefe designado por el Consejo Nacional de la Magistratura.
	Registro Nacional de Identidad y del Estado Civil (RENIEC)	1 jefe designado por el Consejo Nacional de la Magistratura.
República Dominicana	Tribunal Superior Electoral (TSE)	5 jueces electos por el Consejo Nacional de la Magistratura.

Fuente: Constituciones y Legislación Electoral de América Latina

La tercera modalidad utilizada para constituir los organismos electorales, la tenemos en aquellos casos en que la Constitución y las leyes exigen de la intervención de varios poderes públicos o incluso de otras entidades de derecho público o privado. Por ejemplo, en Haití y Panamá, cada uno de los tres poderes clásicos del Estado tiene la facultad de escoger un tercio de los integrantes de estos órganos: los nueve miembros del Consejo Electoral Permanente de Haití son escogidos 3 por la Asamblea Nacional, 3 por la Corte de Casación y 3 por el Poder Ejecutivo; mientras los tres miembros del Tribunal Electoral de Panamá son designados uno por la Corte Suprema, uno por la Asamblea Nacional y otro por el Presidente.

Tabla 3 | Organismos electorales conformados por varias entidades

País	Organismo	Integración y modo de elección
Argentina	Cámara Nacional Electoral (CNE)	<ul style="list-style-type: none"> • 3 miembros designados por el Presidente con el aval del Senado, conforme lista del Consejo Nacional de la Magistratura.
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral (TSE)	<ul style="list-style-type: none"> • 6 electos por 2/3 votos Asamblea Legislativa. • 1 electo por el Presidente del Estado.
Brasil	Tribunal Superior Electoral (TSE)	<ul style="list-style-type: none"> • 3 por el Tribunal Federal Supremo. • 3 por el Tribunal Superior de Justicia. • 2 por el Presidente del Estado.
Chile	Servicio Electoral (SERVEL)	<ul style="list-style-type: none"> • 5 consejeros, designados por el Presidente con el aval de 3/5 de miembros en ejercicio del Senado.
Haití	Consejo Electoral Permanente (CEP)	<ul style="list-style-type: none"> • 3 por el Poder Ejecutivo. • 3 por la Corte de Casación. • 3 por la Asamblea Nacional.
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE)	<ul style="list-style-type: none"> • 3 miembros designados por el Senado de acuerdo con el Ejecutivo, de propuestas del Consejo de la Magistratura.
Panamá	Tribunal Electoral (TE)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 por la Corte Suprema. • 1 por la Asamblea Nacional. • 1 por el Presidente.

País	Organismo	Integración y modo de elección
Perú	Jurado Nacional de Elecciones (JNE)	<ul style="list-style-type: none"> • 1 por la Corte Suprema. • 1 por la Junta de Fiscales Supremos. • 1 por el Colegio de Abogados de Lima. • 1 por los decanos de facultades públicas de derecho. • 1 por los decanos de facultades privadas de derecho.
Puerto Rico	Comisión Estatal de Elecciones	<ul style="list-style-type: none"> • El presidente por el Gobernador. • 1 por cada partido político principal.

Fuente: Constituciones y Legislación Electoral de América Latina

En Argentina, Chile y Paraguay, por otra parte, el Presidente de la República interviene en la designación de la Cámara Nacional Electoral, el Servicio Electoral y el Tribunal Superior de Justicia Electoral, respectivamente, pero debe contar con el aval del Senado; mientras que en Puerto Rico, el Gobernador designa el presidente del Comité Estatal de Elecciones, con el apoyo de los partidos políticos principales, que a su vez escogen cada uno un integrante. En Brasil, el Presidente también designa 2 jueces del Tribunal Superior Electoral, mientras que los restantes son electos 3 por el Tribunal Federal Supremo y 3 por el Tribunal Superior de Justicia. Finalmente, también en el caso de Bolivia interviene el Presidente, pero solamente escoge uno de los integrantes del Tribunal Supremo Electoral, mientras los otros seis son electos por una mayoría de votos de dos tercios por la Asamblea Legislativa.

Dentro de esta fórmula de entidades concurrentes nos queda el caso del Perú, donde los cinco miembros del Jurado Nacional de Elecciones son electos con la intervención de la Corte Suprema, la Junta de Fiscales Supremos, el Colegio de Abogados de Lima, los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas y los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas, que mediante votación secreta escogen un miembro por cada entidad.

Fuera de estas tres categorías principales, debemos ubicar los casos particulares de la Dirección Nacional de Elecciones (DNE) de Argentina y de los organismos electorales del Ecuador. El titular de la DNE resulta escogido por el Ministerio del Interior, mientras los integrantes del Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral del Ecuador,

son electos por el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social que es un organismo integrado por siete consejeras o consejeros principales y siete suplentes, seleccionados mediante un concurso público de oposición y méritos.

De la nominación de las autoridades de organismos electorales

Ya hemos visto quienes son los que designan las personas que integrarán los organismos. Ahora nos detendremos brevemente en verificar qué se establece respecto a quienes tienen la potestad de nominar o proponer estas personas. La verdad es que en muchas constituciones y normas electorales de Latinoamérica no se precisa a quien corresponde esta facultad, entendiéndose que son los integrantes del ente que designa quienes pueden proponer los candidatos para ocupar estas posiciones o incluso, establecer un procedimiento que incluya la participación de la sociedad civil y la ciudadanía. En los casos en que se prevé un concurso de oposición por méritos, como son Colombia (Registrador) y Ecuador, se admite que el propio interesado puede presentarse para optar por estos cargos.

Existen varias situaciones, sin embargo, en que de manera precisa se ha previsto a quien corresponde la facultad de proponer a estas autoridades. Es el caso de los partidos políticos en Colombia (CNE), El Salvador, México (IFE), Puerto Rico y Uruguay; la Corte Suprema en El Salvador y México (TEPJF); el Consejo de la Magistratura en Argentina (CNE) y Paraguay; el Poder Ciudadano en Venezuela (SETSJ y CNE); y la Comisión de Postulación en Guatemala. En el caso del CNE de Venezuela hay que precisar que tres de sus miembros son propuestos por organizaciones de la sociedad civil, uno por las facultades de ciencias jurídicas nacionales y otro por el Poder Ciudadano.

Filiación política de las autoridades electorales

Pasemos ahora al delicado tema de la filiación política de las autoridades electorales. Los modelos clásicos en este ámbito habían estado orientados en tres sentidos principales: el establecimiento de un organismo electoral netamente partidista, donde los representantes partidarios se hacen contrapeso recíproco; un organismo de carácter mixto, donde además de los

representantes partidarios intervienen magistrados con un mayor acento en la formación técnica y académica; y finalmente un organismo electoral donde los representantes partidarios están ausentes, y todos los integrantes sean esencialmente “apartidistas”. En la normativa electoral de nuestra región nos encontramos con estos tres modelos y algunos otros casos que, a nuestro juicio, tienen sus propias particularidades.

El modelo partidista está principalmente representando hoy, por el Consejo Nacional Electoral (CNE), de Colombia, que mediante la ley 68 de 1985 sustituyó a la Corte Electoral, siendo designado originalmente por el Consejo de Estado (Sánchez, 2006). Desde su formación se preveía que el CNE reflejara lo más fielmente posible la composición política del Congreso y este criterio prevalece hoy cuando es electo por el Congreso Nacional, sobre la base de la cifra repartidora. Todos sus miembros, en consecuencia, representan un partido político. Sin embargo, al mismo tiempo se establece como una condición para integrar el CNE el “*no haber sido elegido para corporación popular ni haber actuado como miembro de directorio político, en los dos años anteriores a su nombramiento*” (Código Electoral Colombia, Art. 17).

En el modelo mixto nos encontramos con los casos de El Salvador, Puerto Rico y Uruguay. En El Salvador, para constituir el Tribunal Supremo Electoral los tres partidos más votados proponen cada uno un integrante y el propuesto por el partido mayoritario es automáticamente el presidente del TSE. Los otros dos miembros del Tribunal, propuestos como ya dijimos, por la Corte Suprema de Justicia, no deben tener ninguna afiliación partidaria. En Puerto Rico, también la mayoría de la Comisión Estatal de Elecciones tiene un carácter partidario, pues proviene de los partidos que hayan obtenido representación en el Congreso, aunque el presidente propuesto por el Gobernador, no tiene afiliación política.

Para finalizar con las estructuras de composición mixta, tenemos la Corte Electoral de Uruguay. Además de los cuatro miembros de la Corte seleccionados por los partidos políticos, hay cinco miembros a los cuales la Constitución les exige “*ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad*” (Constitución Uruguay, Art. 324). Durante su ejercicio, los miembros de la Corte no podrán ser candidatos en ningún proceso que arbitre el organismo a menos que renuncien a este con seis meses de anticipación.

Pasando a enfocar el modelo apartidista, los organismos electorales a los cuales se les prohíbe que sus integrantes estén afiliados a algún partido político son la Cámara Nacional Electoral de Argentina; el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia; el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala; el Consejo Nacional Electoral y la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Venezuela.

La Cámara Nacional Electoral de Argentina ha estado compuesta por jueces de carrera, nombrados con carácter vitalicio, sujetos al principio que prohibía el partidismo en los magistrados, funcionarios y empleados judiciales. Sin embargo, a partir de una modificación realizada en 2010 del Reglamento para la Justicia Nacional, se derogó la prohibición de que magistrados, funcionarios y empleados no podían estar afiliados a partidos políticos, por lo que se abrió la vía al partidismo en este organismo electoral.

En el caso de Bolivia, la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, en su artículo 14, literales 4 y 5, establece como condición para poder ser electo miembro del Tribunal Superior Electoral el “no tener militancia en ninguna organización política” y “no haber sido dirigente o candidato de ninguna organización política en los cinco (5) años anteriores a la fecha de designación”. Una orientación similar tiene la constitución de Guatemala que prohíbe a los miembros del Tribunal Supremo Electoral “ser asesores o mandatarios de partidos políticos, comités proformación de los mismos y sus personeros y de cualquier otra organización de carácter político, ni directivos de dichas organizaciones” (Art. 124).

Terminamos este segmento con el caso de Venezuela cuya Constitución establece en su artículo 294 que los órganos del Poder Electoral se rigen por los principios de “independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios”. En este mismo orden, el artículo 296 señala que “el Consejo Nacional Electoral estará integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos...”.

Existe una cuarta categoría que hemos denominado como “apartidismo moderado”, y que se incluyen en ella a aquellos organismos que no pueden estar integrados por personas que hayan sido dirigentes de partidos

políticos o funcionarios de elección popular un tiempo antes de su elección, pero que no excluye a los que solamente se desempeñaren como militantes, o los casos de incompatibilidad limitada al activismo o membresía partidaria, durante el tiempo que los magistrados duren en sus funciones.

Comenzando con los organismos electorales de Chile, de los cinco miembros que integran el Tribunal Calificador, cuatro son ministros de la Corte Suprema, lo que les excluye de la filiación política, pero el quinto debe ser *“un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un período no inferior a los 365 días...”* Ese ciudadano, sin embargo, no puede ser *“parlamentario, candidato a cargos de elección popular, ministro de Estado, ni dirigente de partido político”* (Art.95, Constitución). En lo relativo a los miembros del Consejo de Servicio Electoral, una condición para ser electos es *“no haber desempeñado cargo de representación popular, ministro de Estado, subsecretario, intendente, gobernador o miembro de la directiva central de un partido al menos cinco años antes de su designación”*.

En cuanto al Registrador Nacional de Colombia, la Constitución colombiana, en su Art.266, establece como una de las condiciones para ser electo el *“no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección”*. A los magistrados electorales de Costa Rica, por su parte, les es aplicable la disposición del artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Judicial que prohíbe *“cualquier participación en procesos políticos electorales, salvo la emisión de su voto en elecciones generales”* así como *“tomar parte activa en reuniones, manifestaciones y otros actos de carácter político electoral o partidista, aunque sean permitidos a los demás ciudadanos”*.

Tenemos la situación de Honduras, que en el Art. 52 de su Constitución señala que *“los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral no podrán realizar o participar de manera directa o indirecta en ninguna actividad política partidista, excepto emitir su voto el día de las elecciones...”*; y de Ecuador que impide integrar el Tribunal Contencioso Electoral a *“las y los candidatos a cargos de elección popular y el personal en servicio activo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional”* (Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, Art. 68).

Continuamos con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (TEPJF), a cuyos jueces les es aplicable, la disposición

constitucional atinente a los miembros de la Suprema Corte de Justicia en el sentido de “no haber sido *Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento*” (Art.95, literal VI). En un sentido parecido, a los consejeros del Instituto Federal Electoral (IFE) de México se les exige “g) *No desempeñar ni haber desempeñado el cargo de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; h) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cinco años anteriores a la designación; i) No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los cinco años inmediatos anteriores a la designación* (COFIPE, Art.76. 1.).

En el caso de Nicaragua no pueden ser miembros del Consejo Superior Electoral los que “*ejerzan cargo de elección popular o sean candidatos a alguno de ellos, mientras que Panamá limita a la persona que esté ejerciendo o haya ejercido el cargo de diputado de la República o suplente de diputado durante el período constitucional en curso* (Art. 203, Constitución).

Respecto de los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay, a éstos se les aplica el artículo 254 de la Constitución relativa al Poder Judicial, en el sentido de que mientras dure su mandato no pueden ejercer el comercio, la industria o actividad profesional o política alguna, desempeñar cargos en organismos oficiales o privados, partidos, asociaciones o movimientos políticos.

La Constitución peruana en su artículo 180, refiriéndose al Jurado Nacional de Elecciones, establece que “*no pueden ser miembros del Pleno del Jurado los candidatos a cargos de elección popular, ni los ciudadanos que desempeñan cargos directivos con carácter nacional en las organizaciones políticas, o que los han desempeñado en los cuatro años anteriores a su postulación*”. Esta disposición es aplicable a los jefes de la ONPE y el RENIEC, conforme los artículos 182 y 183 de la misma Carta Magna.

En República Dominicana, la Ley Electoral dispone en su artículo 11 que los miembros de la Junta Central Electoral están sometidos a la prohibición de toda actividad partidista y de todo cargo público, mientras que la Ley Orgánica del Tribunal Superior Electoral señala en su artículo 6, párrafo II, que “*los miembros y el personal del Tribunal no podrán intervenir en actividades o reuniones de índole política*”. Finalmente tenemos los ca-

sos de Haití y Puerto Rico, en donde no encontramos ninguna restricción específica a la actividad política durante el ejercicio de las funciones de los magistrados electorales.

Es oportuno precisar que en todos los casos presentados, nos hemos referido a las disposiciones normativas aplicables. Bien sabemos, que en muchas ocasiones hay un trecho extenso entre el deber ser y el ser. En ese sentido, es frecuente encontrarse con la situación de personas que han sido seleccionados sobre la base de un supuesto carácter “apartidista”, resultando que en verdad tienen compromiso político con algún partido político determinado y exhiben una conducta más parcializada y proelitista que los propios dirigentes partidarios. Del mismo modo, en esta presentación nos hemos concentrado en las causas de inelegibilidad y las incompatibilidades vinculadas a la filiación o actividad política, dejando de lado las de otra naturaleza, como las familiares, las empresariales, las de carácter religioso (Costa Rica, Bolivia), o las vinculadas con la actividad de masonería (Bolivia).

Otros elementos relacionados con la designación de Autoridades Electorales

Vamos a enfocar ahora otros elementos que están íntimamente relacionados con los modos de designación de las autoridades electorales y que pueden, en algunos casos, atenuar los efectos de la filiación política de las mismas. Comencemos por el período por el cual éstas se designan y por la forma de ser renovadas.

Tabla 4 | Período de las Autoridades Electorales

Período	País / Organismos Electorales
3 años	Brasil
4 años	Colombia, Perú, Puerto Rico, República Dominicana
5 años	El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Uruguay
6 años	Bolivia, Costa Rica, Ecuador
7 años	Venezuela (CNE)
8 años	Chile (Servel)
9 años	Haití, México

Período	País / Organismos Electorales
10 años	Panamá
12 años	Venezuela (Sala Electoral)
Vitalicio	Argentina (CNE)

Fuente: Constituciones y Legislación Electoral de América Latina

Como plantea Jaramillo (2007) *“en la mayoría de los países los períodos de ejercicio del cargo de magistrado del organismo electoral no coinciden con los períodos electivos del orden nacional, es decir, con los del presidente de la República y el Congreso”*. Obviamente, estos ciclos electorales tienen menos influencia en los organismos designados por períodos largos como serían los que tiene mandatos que van desde los siete a los doce años, tales como Venezuela, Chile, Haití, México y Panamá, resultando totalmente indiferente en cuanto a organismos de integración vitalicia, caso excepcional de la Cámara Nacional de Argentina, o cuando, como en Paraguay, las autoridades del órgano adquieren inamovilidad permanente después de dos ejercicios consecutivos.

Tampoco puede considerarse que exista una relación íntima entre el ciclo electoral y el período de mandato de los magistrados cuando a éstos les está prohibida la reelección inmediata en estas funciones, lo cual sucede en Bolivia, Ecuador y Haití. Ecuador, Haití y Venezuela, por otra parte, estatuyen una renovación parcial o escalonada, de manera que el órgano pueda conservar miembros con experiencia al mismo tiempo que integra nuevos rostros.

Tenemos una situación un tanto diferente en aquellos países en los que el período de los magistrados coincide exactamente con el de los órganos que le designan, pudiendo depender la permanencia en sus funciones del resultado del proceso electoral que arbitran.

Otro elemento importante al momento de elegir a los magistrados electorales tiene que ver con su cualificación profesional, manteniéndose en muchos casos el requisito de ser abogado no solamente para los órganos que son esencialmente jurisdiccionales, sino incluso para muchos de carácter administrativo. En esa circunstancia se encuentran Argentina (CNA), Brasil, Chile (TC), Colombia, Costa Rica, Ecuador (TCE), Guatemala, México (TEPJF) Panamá, Paraguay, Perú (ONPE) República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Sala Electoral). No se exige ser abogado, aunque en

la mayoría de los casos sí un grado académico, en los organismos de Argentina (DNE), Bolivia, Chile (Serval), Ecuador (CNE), El Salvador, Haití, Honduras, México (IFE), Nicaragua, Perú (ONPE y RENIEC) y Venezuela (CNE).

No nos hemos referido a la elección de los magistrados suplentes, previstos en la mayoría de la legislación electoral de nuestros países. En este punto, lo más relevante es destacar los diferentes modelos existentes respecto del rol de los suplentes en el órgano electoral, haciendo énfasis en el papel activo que juegan en los organismos electorales de Costa Rica, El Salvador, Honduras o Panamá; mientras que en otros, como es el caso de República Dominicana, solamente tienen una participación eventual en el arbitraje y juzgamiento de los procesos electorales.

En cuanto a la elección del presidente del organismo, en algunas ocasiones es designado por la entidad que elige a todos los magistrados; pero en muchos casos es al propio organismo electoral que se le otorga esta facultad, lo cual entendemos más apropiado pues genera un mayor equilibrio al interior de la entidad electoral. En ese sentido, resultan interesantes los casos del Consejo Nacional Electoral de Colombia, el Tribunal Supremo Electoral de Honduras y el Tribunal Electoral de Panamá, que tienen una presidencia rotativa, alternándose la posición periódicamente entre los distintos integrantes de estos organismos.

Finalmente, un elemento novedoso y a mi modo de ver positivo que han introducido algunas de las últimas reformas constitucionales de la región, es la consideración de la diversidad y la paridad de género en la integración de los organismos electorales. En este orden, de los siete miembros que integran el Tribunal Supremo Electoral de Bolivia, dos miembros deben ser de origen indígena campesino y por lo menos tres deben ser mujeres, conforme el artículo 11 de la Ley del Órgano Electoral Plurinacional. Los integrantes del Consejo Nacional Electoral del Ecuador, por su parte, son designados “de manera paritaria y alternada entre hombres y mujeres en estricto orden de prelación entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso”, conforme el artículo 20 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas.

Reflexiones finales

Es evidente que las reformas constitucionales y legislativas que ha experimentado América Latina durante los últimos lustros, han prestado una especial atención al rediseño institucional de la función electoral. Este tema ha sido recurrente en el debate político de nuestros países, destacándose sobre todo la necesidad de forjar organismos cada vez más fuertes y competentes, que puedan abordar con la suficiente independencia y solvencia técnica, los desafíos derivados de sus nuevas responsabilidades, y sobre todo de una democracia más dinámica y participativa.

Aunque no existen recetas aplicables a la realidad de cada país, sí podemos constatar buenas prácticas en materia de elección de las autoridades electorales, que nos sirven de referencia en un momento en que se requiera iniciar un rediseño de este importante aspecto de la función electoral. Quizás la más importante de todas ellas es la de elegir estas autoridades sobre la base de un amplio consenso político y social, sin excluir ningún partido político y consultando las diversas organizaciones de la sociedad civil y a la propia ciudadanía. Este es el elemento que garantiza una legitimidad de origen al organismo electoral, que luego se pondrá a prueba durante su ejercicio.

Por el contrario, cuando se opta por la elección de las autoridades electorales sin este consenso, se está generando un conflicto primario que obligará a que el organismo dedique una parte importante de sus recursos y energías a convencer a la sociedad y los partidos políticos de que está en condiciones de ejercer con imparcialidad el arbitraje electoral. Evitar una elección no consensuada, es precisamente la razón por la que se exige una mayoría calificada para la elección una gran parte de estas autoridades, sobre todo cuando recae en el Congreso la potestad de designación, y por la que cada vez más se amplía la cantidad de entidades y organizaciones con capacidad de nominar candidatos a estas posiciones.

En los organismos electorales de competencia exclusivamente jurisdiccional, como hemos visto, la elección de sus autoridades está cada vez más vinculada a órganos judiciales, lo cual contribuye sustancialmente a su profesionalización, en la medida en que en estos países esté vigente un sistema de carrera judicial, en el cual los jueces gocen de inamovilidad e independencia en sus funciones.

Por otra parte, la designación por períodos prolongados de las autoridades electorales, se manifiesta como uno de los mecanismos que promueve la estabilidad y profesionalización de esta función pública; lo cual puede obtener aún mejores resultados si se combina con períodos largos o no coincidentes con los de los órganos que tienen la capacidad de designar; o con renovaciones parciales de la matrícula del organismo.

Nos encontramos de manera consistente con que cada vez se `fijan mayores restricciones para la intervención de dirigentes políticos activos como titulares de la función electoral, entendiendo que la apuesta a una composición estrictamente partidaria de los organismos electorales, conlleva unos riesgos muy delicados para el sistema democrático. Un organismo electoral partidizado puede abrir las puertas a la desconfianza en el proceso electoral, podría conducir a descalificar a unas autoridades que aún reuniendo las calidades profesionales para arbitrar los procesos, llegan con un estigma indeleble a ocupar estas funciones.

Hay que reconocer, sin embargo, que muchas veces las disposiciones normativas que excluyen la participación de dirigentes partidarios, no son respetadas por los estamentos responsables de decidir la composición de los organismos electorales, dominados en la mayoría de los casos por los propios partidos políticos. A esta práctica contribuye una cultura política matizada por los mutuos celos de los partidos, así como las debilidades históricas de sistemas políticos que no ha superado enteramente las prácticas clientelares y el uso abusivo de los recursos del Estado, todo lo cual lleva a una lucha fratricida por el poder, en la cual el organismo electoral se convierte en un escenario más de la batalla.

Es por eso que habría que preguntarse si en aquellos países en que el clima político hace difícil la construcción de un órgano electoral cuyos integrantes no tengan filiación política, sería o no conveniente adoptar un modelo mixto que combine una representación partidaria con una mayoría de integrantes no militantes. Esta fórmula permitiría conciliar los temores y escepticismos de los partidos políticos, con la necesidad de construir una institucionalidad electoral capaz de erigirse en árbitro efectivo, haciendo prevalecer el interés ciudadano.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional del Ecuador (2011). *Constitución 2008*. Quito: Asamblea Nacional

Baños, M. y Merino, M. (2007). *El Servicio Electoral Profesional en Dieter Nohlen ed. Tratado de Derecho Electoral Comparado*. México: Fondo de Cultura Económica.

Beetham, D. (2009). *Evaluar la calidad de la democracia*. Guía práctica. Estocolmo: Bulls Graphics.

Corte Electoral (1999). *Leyes de Elecciones*. Montevideo: Corte Electoral.

Corte Nacional Electoral de Bolivia (2007). *Compendio Electoral*. La Paz: Corte Nacional Electoral.

Consejo Nacional Electoral del Ecuador (2013). *Ley Orgánica Electoral y de las Organizaciones Políticas del Ecuador*. Quito: Instituto de la Democracia.

Consejo Supremo Electoral (2008). *Ley Electoral. Ley de Identificación Ciudadana*. Managua: IFES-USAID.

Hernández, A. (2000) *Organismos Electorales en Diccionario Electoral*, Ed. Capel. San José: IIDH-CAPEL.

Instituto Federal Electoral (2008). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: IFE

Jaramillo, J. (2007). *Los Órganos Electorales Supremos en Dieter Nohlen ed. Tratado de Derecho Electoral Comparado*. México: Fondo de Cultura Económica.

Jurado Nacional de Elecciones (2013). *Compendio de Legislación Electoral*. Lima: Punto y Grafía S.A.C.

Junta Central Electoral (2012). *Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana*. Santo Domingo: JCE.

Levine, D.H. y Molina, J. (2011). *The Quality of Democracy in Latin America*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Orozco, J. y Zovatto D. (2008). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007: Lectura Regional Comparada*. México: Idea Internacional.

Sánchez, C. (2006). *Derecho e Instituciones Electorales en Colombia*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké

Tribunal Superior Electoral de Brasil (1996). *Lei Eleitoral. Calendario Eleitoral*. Brasilia: TSE.

Tribunal Supremo Electoral de Honduras (2013). *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas*. Tegucigalpa: O.I.M. EDITORIAL S.A.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (2011). *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Guatemala: TSE

Valdés Escoffery, Eduardo (2000). *Acontecer Electoral Panameño*. Cali: Imprelibros, S.A.

CAPÍTULO

IV

Evolución de las elecciones en América Central

Félix Ulloa

Introducción

Centroamérica fue descubierta por Cristóbal Colón en 1502, en su cuarto viaje. Para ese entonces, la población bordeaba los 6 millones de habitantes. Tres siglos más tarde, en los albores de la independencia de la corona española, los centroamericanos no llegábamos al millón de almas. Pérez Brignoli lo relata así:

“Para mencionar datos centroamericanos baste decir que de unos 6 millones al momento del contacto, la población indígena descendió a 956 mil en 1550, 546 mil en 1581, 294 mil en 1684, para llegar a unos 587 mil hacia 1800, al final del período colonial”.¹

Hablamos de acercarnos al millón si contamos también no sólo a los españoles y criollos sino a los afro descendientes que en el decir del Obispo de Tlaxcala José Miguel Guridi y Alcócer ante las Cortes de Cádiz, formaban parte de la nación española en este lado del Atlántico y en la lucha por su reconocimiento –y supresión del abominable régimen de castas- contó con el apoyo de José Simeón de Uría, obispo de Guadalajara en la redacción del art. 22 de la Constitución promulgada el 19 de marzo de 1812.

1 Héctor Pérez Brignoli, Población y Salud en Mesoamérica. Revista electrónica semestral, ISSN-1659-0201 Volumen 7, número 2, archivo 1 Archivo: Sección de documentos históricos. Enero - junio, 2010. Publicado 1 de enero, 2010 [http://ccp.ucr.ac.cr/revista/América Latina en la transición demográfica, 1800-1980](http://ccp.ucr.ac.cr/revista/América%20Latina%20en%20la%20transición%20demográfica,%201800-1980)

De las 5 provincias que se reunieron en el Congreso Constituyente de 1824, para proclamar la República Federal de Centroamérica, independiente de cualquier potencia del viejo o del nuevo mundo², a este momento del Siglo XXI, han sucedido cambios sustanciales en la región. En la actualidad, Centroamérica es un espacio comunitario que convoca 7 países soberanos, y con base en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, ha creado un andamiaje institucional que reúne en el Sistema de Integración Centroamericana SICA, los órganos fundamentales que reproducen el modelo republicano del Ejecutivo (Cumbres Presidenciales), Legislativo (Parlamento Centroamericano) y Judicial (Corte Centroamericana de Justicia) así como una serie de organismos ejecutivos: Secretaria General, Comité Consultivo, Comité Ejecutivo, etc.

A la fecha somos casi 60 millones de habitantes³ en esta región, viviendo en una superficie territorial de aproximadamente 570,000 Km², si incluimos a la República Dominicana, que como estado asociado forma parte del SICA. Es decir, que superamos a España y a muchos estados de la comunidad internacional, en territorio y población lo cual nos colocaría frente al dilema de convertirnos en potencia media o seguir el avieso destino de estados pequeños o débiles que en el decir de Palou, son aquellos que *“independientemente de su situación económica y de desarrollo, poseen un territorio y/o una población reducidos y una participación limitada en los asuntos internacionales”*.⁴

Pero territorio y población, son sólo dos de los elementos constitutivos del estado. La organización institucional del poder es fundamental para su caracterización, por eso echaremos una mirada retrospectiva de doscientos años de alcance, para recordar los primeros ensayos electorales que dieron origen y han venido perfilando la presente identidad política y cultural de los centroamericanos. Leer en clave electoral este período de la historia,

2 Ya se habían librado las guerras contra la política anexionista de Iturbide, autoproclamado Emperador de México y el 22 de noviembre de 1824, con el nombre de Constitución de la República Federal de Centroamérica, se aprobó su texto, el cual entró en vigencia en Septiembre de 1825.

3 Número de habitantes de los países de América Central (año 2014): Gu temala 15.675.000 aprox., Honduras 8.653.000 aprox., El Salvador 6.714.000 aprox., Nicaragua 6.290.000 aprox., Costa Rica 4.704.000 aprox., Panamá 3.638.000 aprox., Belice 354.000 aprox., República Dominicana 10.276.621 aprox.

4 Jordi Palou .El concepto de potencia media. Los casos de España y México. Fundación CIDOB Revista D'afers Internacionals # 26. Barcelona, España. www.cidob.org

puede ser el hilo conductor para comprender otros desarrollos en nuestra compleja realidad.

Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812

En el marco de la guerra de independencia (1808-1814) dada la ocupación napoleónica en España, se convocaron a las Cortes de Cádiz las cuales se reunieron por primera vez el 24 de septiembre de 1810. La resolución de la Junta Central sobre la convocatoria por estamentos se libró en Sevilla el 21 de enero de 1810, en los términos siguientes: *“La Junta Suprema gubernativa del Reino, en vista de la consulta de la Comisión de Cortes sobre la forma de convocar a los Prelados y a los grandes a las Cortes generales del Reino, y modo de concurrir y votar en ellas; conformándose con el dictamen extendido en dicha consulta, se ha servido resolver: 1. Que los Prelados en ejercicio y los grandes sean convocados individualmente y según la forma antigua expresada en las copias que la Comisión ha acompañado, y que devuelvo a Vuestra Alteza Serenísima para el uso conveniente; 2. Que uno y otro Estamento, ya esté reunido en el Congreso, ya separado de él, vote por orden y no por cabezas; 3. Que, reuniéndose los dos brazos en una Cámara separada, tengan en ella un sólo voto para la deliberación de los negocios, reformándose en esta parte el acuerdo tomado anteriormente en razón de este asunto. De Real orden lo participo a Vuestra Alteza Serenísima para inteligencia y gobierno de la Comisión. Dios guarde a Vuestra Alteza Serenísima muchos años”*. Como podemos observar, el voto se ejercería de forma estamentaria y además no se convocaba a los representantes de las colonias americanas.

Dada la necesidad de enfrentar a Napoleón y que los costos de las operaciones militares se cargaban bastante a las finanzas coloniales, se decidió integrar a las Cortes a representantes de las colonias de ultramar en América y Asia. La representación americana se vio condicionada por dos hechos; los levantamientos insurgentes que se generalizaban en el continente y la influencia de la ilustración francesa que había prendido sus ideales en amplios sectores liberales.

Resultado de esas Cortes fue la Constitución de Cádiz de marzo 1812, dentro de cuyos logros al terminar con el Antiguo Régimen, fue la definición del concepto de Nación y de soberanía nacional, la abolición del voto estamentario y la representación de la nación por cada individuo electo re-

presentante, la elección indirecta para ayuntamientos y diputaciones provinciales, el criterio poblacional para la elección de diputados. Un avance notorio que siguió a la eliminación del voto estamentario fue la adopción del sufragio censitario, mediante el cual se habilitó su “universalidad” a los hombres alfabetos que poseían bienes y eran contribuyentes del estado.

*La diputación centroamericana en las Cortes fue muy homogénea y en su integración confluyeron diversas profesiones complementarias: dos militares, tres eclesiásticos y tres abogados. La excelente formación de los electos contribuyó a que su presencia en la asamblea fuera relevante para afrontar los diversos problemas que el nuevo orden constitucional contemplaba.*⁵ El costarricense Florencio del Castillo presidió dichas Cortes y el nicaragüense López de la Plata fungió como vicepresidente, los períodos de ambos se sucedieron en 1813.

Sin duda las Cortes de Cádiz y la constitución que promulgaron, constituyeron un hito de dimensiones históricas y que para nuestra nación centroamericana, marcaría un rumbo a seguir en los años venideros. Su vigencia fue muy corta (dos años) dada su derogatoria cuando Fernando VII regresó a España en 1814. Sin embargo, se vio forzado a restablecerla durante el Trienio Liberal (1820-1823). Entre los efectos del Trienio se declaró en Centroamérica la libertad de imprenta. El doctor e independentista Pedro Molina Mazariegos aprovechó esta oportunidad y fundó "El Editor Constitucional" a través del cual promovió la independencia. José Cecilio del Valle, a su vez, fundó "El Amigo de la Patria". Las opciones de Molina y Valle dieron lugar al nacimiento de dos partidos políticos, Los Gazistas de Valle y los Cacos de Pedro Molina Mazariegos. Ambos se fueron a elecciones para diputados a cortes, imponiéndose el partido de Valle. Pero los Cacos lograron una victoria al colocar al sub-inspector del ejército Don Gabino Gaínza el 9 de marzo de 1821. La independencia de Centroamérica entraba en su recta final.

5 Jorge Mario García Laguardia. Centro América en las Cortes de Cádiz. www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/

Independencia y elecciones federales

Un año antes, en enero de 1820 en una localidad sevillana, el teniente coronel Rafael de Riego, mediante un pronunciamiento llamando a la restauración de la Constitución de Cádiz, daba inicio a un período conocido como el Trienio Liberal, con lo que los patriotas independentistas centroamericanos perseguidos durante el absolutismo, tuvieron condiciones favorables para continuar la gesta iniciada el 5 de noviembre de 1811 en San Salvador, interrumpida por las capturas y posteriores Procesos de Infidencia de 1814.

Ya el 24 de febrero de 1821 Agustín de Iturbide había lanzado el Plan de Iguala o Plan de Independencia de la América Septentrional, por ello no extrañó que los eventos promovidos por los Cacos, incluyendo la agitación realizada el viernes por la noche por doña Dolores Bedoya de Molina, esposa de Molina Mazariegos, culminaran el sábado 15 de Septiembre de 1821 con la suscripción del Acta de independencia, firmada en el Palacio Nacional de Guatemala.

El camino no fue fácil. A pesar de la docilidad de Gaínza, hubo que luchar contra el anexionismo de Iturbide y contra las propias debilidades imperantes en las cinco provincias que quedaron, puesto que Chiapas decidió integrarse a México. Al parecer la lapidaria expresión del sabio Valle: “ayer ordeñaban vacas... hoy quieren dirigir naciones” auguraba la fatalidad de su propio destino.

Después de ingentes esfuerzos, La Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas de Centroamérica aprobó el 22 de noviembre de 1824 la Constitución de la República Federal de Centroamérica, con el propósito de forjar una gran república bajo el esquema de la división de poderes y la elección de sus gobernantes y representantes mediante el sufragio popular, regulando en la Sección 5 de su Título III el régimen del sufragio y la forma de elegir a las supremas autoridades. Así estableció que los representantes serían electos 1 por cada 30 mil habitantes, los senadores se elegirían popularmente dos por cada estado y el presidente sería electo por los pueblos de todos los estados.

El primer ejercicio electoral federal se realizó en 1825 para elegir al Presidente y Vicepresidente de la Federación. De un total de 82 votos asignados, sólo se emitieron 79. Los candidatos eran el conservador José Cecilio del Valle de Honduras y el liberal Manuel José Arce de El Salvador. Arce obtuvo 34 y Valle 41. El Congreso dominado por los liberales determinó que ninguno obtuvo la mayoría, pues contó los votos sobre la base de 82 y no de 79. Luego en una votación en su seno, eligió a Arce por 22 votos contra 4 para Valle. Desde luego que Valle desconoció tal elección y rechazó el cargo de Vicepresidente.

Como era de esperarse, un nuevo período de convulsión política estremeció a la recién creada Federación y la guerra civil desoló los campos del istmo. El presidente Arce salió al campo de batalla y depositó su mandato en el vicepresidente Mariano de Beltranena y Llano, nombrado cuando Valle se negó a aceptar el cargo.

El 13 de abril de 1829, un ejército encabezado por Francisco Morazán Quesada entró en la ciudad de Guatemala y derrocó al Vicepresidente Beltranena que desde febrero de 1828 ejercía interinamente la primera magistratura en sustitución del Presidente Arce, quien para entonces ya se había pasado al bando conservador. Morazán dispuso llamar a sesiones al Congreso y el Senado de 1826, cuyo mandato estaba más que extinguido. Esos dos cuerpos eligieron el 25 de julio como Presidente provisional a José Francisco Barrundia y Cepeda, quien procedió a convocar elecciones presidenciales y legislativas en 1830. En estas elecciones hubo varios candidatos pero los más votados fueron Francisco Morazán con 202 votos y José Cecilio del Valle con 103.

A la hora de reconocer si hubo o no triunfo por elección popular, los congresistas se encontraron con problemas similares a los de 1825: si para establecer mayoría absoluta tomaban en cuenta los votos válidos llegados al Congreso, Morazán triunfaba constitucionalmente y la elección era popular pero si determinaban la mayoría por el número de votos que debían haber votado, no había elección popular y entonces, el Congreso debía elegir. En 1825 el Congreso resolvió este asunto de acuerdo con la segunda tesis pero en 1830 se inclinó por la primera y proclamó el triunfo de Morazán.

Dado que el período presidencial era de 4 años, hubo que convocar a elecciones el 2 de junio de 1834. De nuevo compiten los hondureños Mo-

razán y Valle. Esta tercera vez, Valle gana las elecciones, pero su destino de no gobernar la República Federal estaba escrito y el 2 de marzo muere en ruta desde Honduras hacia Guatemala, sin llegar a recibir la investidura. Ante tal situación, se convoca a elecciones nuevamente el día 2 de febrero de 1835 por parte del Congreso Federal las cuales fueron ganadas por Francisco Morazán. El 14 de febrero de 1835 fue juramentado como presidente para un segundo mandato que terminaría el 1 de febrero de 1839.

La República Federal tuvo una corta existencia y después de varias guerras civiles, se disolvió en 1839 y los cinco estados de la Federación se erigieron en cinco repúblicas independientes. El primer país en separarse definitivamente fue Nicaragua, en abril de 1838. En octubre, el Estado de Honduras también abandonó la Federación y en noviembre Costa Rica se separó constituyéndose en estados nacionales. La Federación quedó disuelta con Guatemala gobernada desde 1840 por Rafael Carrera y la Constitución abrogada de hecho, aunque el Estado de El Salvador no lo aceptó hasta 1841.

Hubo varios intentos posteriores por reconstruir la Patria Grande, pero no prosperaron. Con la hegemonía conservadora de Rafael Carrera, la Iglesia Católica recuperó muchos de los privilegios materiales que los liberales le habían conculcado, sobre todo en las vastas propiedades y latifundios (contratos enfitéuticos). En materia de control poblacional, fue hasta el nuevo auge de los liberales iniciado en 1871 que se introdujeron reformas sustanciales⁶ como la separación de la Iglesia y el Estado, que junto con la adopción del Código Civil se crearon los registros civiles fuera de los archivos parroquiales, la educación pública gratuita, permitiendo una banca de fomento, etc., constituyeron un avance en la modernización del Estado y preparando al istmo para su inserción en el siglo XX.

Primera mitad del Siglo XX

En varios países de la región las formaciones decimonónicas adscritas a los conservadores y liberales, dominaron el escenario político en la primera mitad del siglo. En Honduras y Nicaragua esa forma de bipartidismo fue

6 En su primer período en los primeros años de la Federación, los liberales habían logrado grandes avances con la adopción de instituciones del Código de Livingston, como el jurado popular, o el divorcio que introdujo el Jefe de Estado de Guatemala en 1831 Mariano Gálvez.

la dominante, mientras El Salvador y Costa Rica abrían espacio a las nuevas ideas que influenciadas por los movimientos obreros llegaban desde Europa. Guatemala heredaría el disfuncionalismo que presenta su actual sistema de partidos desde los períodos donde la ocupación de la United Fruit Company y sus intereses dominaban el escenario político.

Pero no sólo Centroamérica adolecía de esas instituciones sólidas e indispensables de la democracia, pues según Duverger eran entidades que hasta 1850 sólo estaban estructuradas en los Estados Unidos. Fue Kelsen quien abrió la posibilidad de que partidos políticos no sólo se legitimaran en la democracia, sino que adquirieran rango constitucional⁷. Tendencia que se confirmaría después de la segunda guerra mundial, en la tradición de la Constitución de la República de Weimar y en la doctrina que Triepel llamó constitucionalismo racionalizado. El proceso de constitucionalización de los partidos políticos en nuestra América, se inicia “con la Constitución uruguaya de 1934, que en sus artículos 85 al 88 que se referían a la composición de Senado, otorgó 15 bancas a la lista más votada del partido más votado y quince a la lista que seguía en número de votos, por lo que se le llamó la ley del medio y medio...”. Sin embargo, su inmersión en el orden jurídico ya se había producido con antelación. “En México, por ejemplo, la ley electoral de 19 de diciembre de 1911, trató específicamente a los partidos políticos, y señalaba requisitos para intervenir en los procesos electorales; una nueva ley de 20 de setiembre de 1916, incluía todo un capítulo referido a los partidos, tendencia que se recogió en la nueva ley de 6 de febrero de 1917...”.⁸

Los partidos políticos se batían entre continuar con las agónicas agendas del siglo XIX o adoptar las ideas y planteamientos socialistas que comenzaban a irrumpir en el debate político. Entre ellas la adopción del sufragio universal y el fin del voto censitario.

Otro elemento que se introdujo como reivindicación inmediata, fue el derecho al voto a las mujeres. Los movimientos feministas en la región tuvieron momentos épicos, que marcaron el rumbo irreversible de su lucha. La creación de la Liga Feminista en Costa Rica en 1923, liderada por la legendaria Sara Casal o la marcha de las mujeres en San Salvador,

7 El dinero y la Democracia. Félix Ulloa. Editorial Libros en Red, Argentina. 2004 ISBN 987-561-118-2

8 Ulloa, Ob.Cit.

reprimida violentamente en 1922, que incentivó los ánimos sufragistas llevando a Prudencia Ayala a proclamarse candidata presidencial en 1931. El caso de Josefa Toledo de Aguerri, quien además fue la fundadora de las primeras organizaciones feministas, de la Revista Femenina Ilustrada Mujer Nicaragüense.

Finalmente, y con la legislación salvadoreña que otorga el derecho sufragio a las mujeres de manera condicional en 1939 y Guatemala que lo reconoce plenamente en 1945, el voto de las mujeres entra en vigor en la segunda mitad del siglo, Costa Rica lo consigna en su constitución de 1949, Honduras y Nicaragua lo reconocen en 1955.

Segunda mitad del siglo

Después de la Segunda Guerra Mundial, sacudido el yugo de la UFC y con los cambios de la Revolución de 1944, Guatemala al igual que el resto de Centroamérica, entra la ola renovadora que inspira la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El art. 21 consagra el sufragio activo y pasivo como derecho humano y lo acompaña de un mecanismo mediante el cual se deberán desarrollar elecciones libres, periódicas y mediante el sufragio universal.

Sin embargo, la región se vería afectada por factores y hechos externos que modificarían el curso de su historia. En primer lugar el inicio de la Guerra de Corea en 1947, marca el inicio de la llamada Guerra Fría, que no fue otra cosa que la confrontación de las dos superpotencias USA/URSS y la salvaguarda de sus zonas de influencia, esa etapa también conocida como confrontación Este/Oeste. Nosotros quedamos en la órbita de los Estados Unidos. El otro evento fue el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 y su alineamiento al bloque soviético.

Estos dos hechos marcarían no sólo el destino de nuestros pueblos, sino que condicionarían el funcionamiento de los sistemas políticos y electorales a la salvaguarda de los intereses de los Estados Unidos en la región – de por sí geopolíticamente estratégica.

A causa de la confrontación ideológica que vivió el mundo en ese período, el destino de los partidos políticos fue sombrío a pesar del “constitucionalismo racionalizado y democrático” en la Europa Occidental. En los paí-

ses del llamado bloque soviético, la imposición del partido único aplastó cualquier esfuerzo de pluralismo, primero amparados en el dogma de la dictadura del proletariado y posteriormente, bajo el marco doctrinario de “la soberanía limitada”, anunciada por Leonid Brezhnev.

En tanto, de este lado del Atlántico, los Estados Unidos sostenían modelos autoritarios y dictaduras militares maquilladas de democracias formales, mediante periódicas mascaradas electorales, en las cuales el pluralismo y la competitividad eran válidos únicamente para los partidos políticos de los diferentes signos conservadores. Las fuerzas progresistas, democráticas o revolucionarias de izquierda, fueron proscritas y perseguidas, su exclusión llegó a institucionalizarse en los sistemas normativos y los esfuerzos organizativos de sus personeros tuvieron como precio, la cárcel, el exilio, la muerte y cuando menos, el ostracismo social.

La doctrina de la Seguridad Nacional y la teoría del enemigo interno, habilitó regímenes dictatoriales y antidemocráticos, cuya única credencial de legitimidad exigida por Washington era su devoción anticomunista. En la defensa del “orden democrático occidental y cristiano” se creó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca TIAR y se expulsó a Cuba de la Organización de Estados Americanos OEA.

Privilegiar las relaciones con los militares golpistas y autócratas, así como con sectores de la gran empresa, por parte de los Estados Unidos, desechando el diálogo y entendimiento con sectores democráticos de las clases medias, profesionales y medianos empresarios, generó un clima de confrontación al interior de nuestros países que promovió la exclusión política social y económica de amplios sectores, mediante regímenes surgidos de cuestionados procesos electorales. Los escandalosos fraudes en las elecciones, los exilios forzados de políticos opuestos a las dictaduras, la persecución contra líderes políticos, gremiales, religiosos, etc. fueron orillando a estos sectores a optar por la lucha armada como vía legítima para disputar el ejercicio del poder público.

Lucha armada y restauración democrática

El triunfo de un puñado de alzados en armas en la Sierra Maestra, contra el ejército y el aparato de gobierno de la dictadura de Fulgencio Batista, fue un inequívoco ejemplo a seguir por múltiples movimientos revolucionarios en el continente. Centroamérica no fue la excepción. A inicios de la década de los sesenta varios grupos guerrilleros inician la lucha armada: las Fuerzas Armadas Revolucionarias FAR en Guatemala dirigidas por Marcos Yon Sosa, Luis Turcios Lima y Cesar Montes; el Frente Unido de Acción Revolucionaria FUAR en El Salvador, organizado por el Partido Comunista, de muy corta duración porque el PCS hizo un giro hacia una estrategia electoral y abandonó la lucha armada; el Frente Sandinista de Liberación Nacional FSLN, con Carlos Fonseca a la cabeza, fue el único movimiento que triunfó militarmente el 19 de Julio de 1979, derrocando al dictador Anastacio Somoza Debayle.

Demostrada la inviabilidad del método guerrillero en América del Sur, desde la desmovilización de la guerrilla venezolana, la caída de Mariguella en Brasil, Luis de la Puente Uceda en Perú, Massetti en Argentina y el Che Guevara en Bolivia, así como la desarticulación de la guerrilla urbana de los Tupamaros en Uruguay, el ERP de Santucho y los Montoneros de Firmenich, durante las décadas de 1960 y 1970, nadie habría apostado al triunfo sandinista en Nicaragua, menos aún a un poderoso movimiento revolucionario en El Salvador, que articulaba las cinco organizaciones político militares clandestinas que operaban en la ciudad y mantenían zonas rurales bajo su control, llamadas frentes de guerra y movilizaban amplias organizaciones de masas, conformadas por obreros, campesinos, estudiantes, sectores medios y religiosos. Por su parte, Guatemala libraba su propia lucha de liberación, siguiendo los pasos de Nicaragua y El Salvador, sin que las acciones militares llevaran la confrontación a un nivel de guerra civil, como fue el caso de sus vecinos.

En El Salvador, se desencadenó la guerra cuando las 5 organizaciones guerrilleras se unificaron bajo el nombre de Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN y lanzaron la Ofensiva Final el 10 de Enero de 1981, y no finalizó hasta la firma de los Acuerdos de Paz suscritos en Chapultepec, México el 16 de Enero de 1992.

Ante el alto costo en vidas humanas⁹, infraestructura y demás recursos que demandaba la guerra, su prolongación indefinida por el involucramiento directo de la administración de los Estados Unidos e indirecta de la URSS, tanto los actores nacionales como importantes sectores de la comunidad internacional llegaron a la convicción de que no habría victoria militar que definiera los conflictos en la región y lo mejor era buscar soluciones políticas y negociadas.

En la búsqueda de esas soluciones, los países de la región trataron de fortalecer sus marcos institucionales y concedieron a los partidos políticos un rango principal. En las constituciones y leyes electorales se les consideró como instituciones privilegiadas del sistema democrático. En Costa Rica se los conceptúa en el art.98 Cn. y el Código Electoral en el Título IV. Art.57 y ss. En El Salvador el art.85 Cn. los define como el único instrumento del pueblo para hacerse representar en el gobierno. El Código Electoral los regula en el Título VII art. 150 y ss. En Guatemala se les regula constitucionalmente en el Título V art.233 y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el Libro II, relativo a las “Organizaciones Políticas”, las regula a partir del art.16 y ss. En Honduras el art.47 Cn. los considera instituciones de derecho público y la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, los regula a partir del Título II art.12 y ss. En Nicaragua, el Poder Electoral es el Cuarto Poder de la República según lo establece el art.168 Cn. y el art.55 Cn. habilita la formación de los partidos políticos. En cuanto a la Ley Electoral, ésta los contiene en el Título V art.50 y ss., considerándolos expresamente como personas jurídicas de derecho público, al igual que Honduras. En Panamá se les considera organismos funcionales de la Nación. La Constitución los reconoce mediante el art. 132 Cn. El Código Electoral desarrolla su funcionamiento en el Título III art.36 y ss.

9 Se calculan unas 250 mil en Guatemala durante los 30 años de lucha armada, más de 150 mil en los años 80 en Nicaragua, 80 mil en El Salvador, sin contar a los desaparecidos, refugiados, discapacitados, viudas y huérfanos. La ayuda militar de la administración republicana de USA a El Salvador era de 3.5 millones de dólares diarios, sólo superada por la que recibía Israel. El apoyo a la revolución en Nicaragua, creó tantos conflictos internacionales como el desconocimiento de la competencia de la Corte Internacional de Justicia, como internos con el Congreso dominado por los demócratas, que culminaron con acusaciones a Oliver North por el escándalo Irán/Contras, que salpicaron al Presidente y obligaron a renunciar a altos funcionarios como McFarlane y Poindexter.

Primera generación de reformas

La década de 1980 se consideró como la década perdida, dada la conflictividad que vivía la región y las pérdidas que toda guerra genera para las naciones. Sin embargo, en el nivel político fue un período cuasi fundacional que generó procesos que culminaron con la elaboración de nuevas constituciones. Honduras aprobó la suya en 1982, El Salvador en 1983, Guatemala en 1985 y Nicaragua 1987.

A la vez, procesos de diálogo se iniciaron de manera seria y sistemática, los cuales dada las particulares condiciones de cada país, tuvieron sus propias dinámicas. Es importante destacar el papel de la comunidad internacional en estos procesos. Primero con iniciativas bilaterales, luego con esfuerzos de países vecinos como México, Venezuela, Colombia y Panamá, que generan el Grupo Contadora, hasta el involucramiento directo de Naciones Unidas y finalmente los Estados Unidos, una vez terminada la Guerra Fría con la caída del Muro de Berlín en 1989.

En Nicaragua, donde se intentó desde 1981 un acuerdo patrocinado por Thomas Enders, hasta los Acuerdos de Sapoá en marzo de 1988, firmados por el Gobierno de Nicaragua y la Resistencia Nicaragüense, después de aprobada la nueva Constitución que permitía la firma y el cumplimiento de los compromisos adoptados en la negociación, hubo que pasar por muchas jornadas e iniciativas, casi todas vetadas por la intransigencia del gobierno republicano de Ronald Reagan.

Igual calvario se vivió en el proceso salvadoreño, iniciado con el encuentro en la localidad de La Palma en 1984 entre la delegación del gobierno y los insurgentes del FMLN. El Acuerdo de Chapultepec firmado en México en 1992, puso fin al conflicto. Previamente –y al igual que en Nicaragua– se habían desarrollado cambios constitucionales (abril 1991) producto de la mesa de negociación, entre ellos, la reforma al sistema electoral generando una nueva legislación en la materia y creando una nueva autoridad que administrara los procesos electorarios de manera justa e imparcial.

Guatemala llegaría más tarde con el acuerdo marco sobre democratización para la búsqueda de la paz por medios políticos conocido como el Acuerdo de Querétaro, por haberse firmado en esa ciudad mexicana el 25 de Julio de 1991, entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria

Nacional Guatemalteca URNG, hasta la firma del Acuerdo de Paz firme y duradera suscrito en ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.

Todos estos procesos tuvieron como punto de partida la suscripción de los Acuerdos de Esquipulas II, el 7 de agosto de 1987, por los presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, para definir el procedimiento que permitiría establecer la paz firme y duradera en Centroamérica, con base en la Declaración de Esquipulas y el Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica¹⁰.

Es decir que la primera generación de reformas electorales en Centroamérica, se da en el contexto de las guerras civiles y con el objetivo de crear condiciones adecuadas para la realización de elecciones justas y competitivas que permitieran a todas las fuerzas políticas disputar el ejercicio del poder mediante la vía electoral y abandonar las luchas armadas.

Esquipulas II abrió ese marco de posibilidades habilitando el retorno de los exiliados y garantizando a los líderes de las organizaciones políticas no armadas, su inserción en los procesos electorales. En ese marco regresan los dirigentes de la Contra a Nicaragua y los del Frente Democrático Revolucionario FDR a El Salvador encabezados por Guillermo Ungo, para participar en los procesos electorales que se aproximaban.

Protocolo de Tikal y consolidación de Organismos Electorales en Centroamérica

Para entonces y a inicios de 1980 ya se había creado el Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, mediante un convenio entre la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el gobierno de Costa Rica. En 1983 el IIDH crea un programa especializado en temas electorales denominado Centro de Asesoría y Promoción Electoral CAPEL, que inicia

10 El Acuerdo de Esquipulas II definió un número de medidas para promover la reconciliación nacional, el final de las hostilidades, la democratización, las elecciones libres, el término de toda asistencia para las fuerzas militares irregulares, negociaciones sobre el control de armas y la asistencia a los refugiados. El Acuerdo de Esquipulas I había sido elaborado en base a los trabajos del Grupo de Contadora y sometido a consideración de los presidentes centroamericanos en mayo de 1986, pero fue rechazado por los Estados Unidos, argumentando el carácter antidemocrático del gobierno sandinista presidido por Daniel Ortega.

sus labores en 1985 bajo la dirección del jurista guatemalteco Jorge Mario García Laguardia, quien con su visionario liderazgo y el apoyo del Presidente del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala Arturo Herbruger, organiza en septiembre de ese mismo año, la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, quienes por haberse reunido en la monumental e histórica ciudad de Tikal, bautizaron el acta constitutiva como Protocolo de Tikal¹¹, dando origen a una iniciativa que serviría para que los organismos electorales de otras regiones se agruparan con los mismos propósitos.

Así, en 1989 se conformó la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, conocida como Protocolo de Quito y en 1991 ambas Asociaciones constituyeron la Unión Interamericana de Organismos Electorales UNIORE, instancia que posteriormente se amplió con el ingreso de organismos electorales de América del Norte.

El Protocolo de Tikal “se funda en un momento en que la democracia, en proceso de recuperación en las Américas, todavía parecía incierta, por lo cual el Protocolo de Tikal resulta un espacio de solidaridad y apoyo recíproco entre las instancias encargadas de hacer elecciones. Como consecuencia, marca el inicio de procesos de consolidación institucional, lo cual termina siendo de la mayor importancia para la estabilidad democrática y resulta un adelanto de lo que vendría a ser la “segunda generación” de reformas que buscan apuntalar la democracia en América Latina”.¹²

Las reformas electorales de primera generación son el resultado de los compromisos de las partes beligerantes y las condiciones generadas por los Estados en las nuevas normativas constitucionales, para garantizar el desarrollo de procesos electorales justos y competitivos. Ello significaba sustituir los viejos organismos electorales, incondicionales servidores de

11 Los Organismos Electorales fueron: la Oficina de Elecciones de Antigua y Barbuda, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, el Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras, el Comité Asesor Electoral de Jamaica, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, el Tribunal Electoral de Panamá, la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, la Junta Central Electoral de República Dominicana y la Oficina Electoral de Santa Lucía.

12 Presentación. Conmemoración del XXV Aniversario de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe Protocolo de Tikal Secretaría Ejecutiva Centro de Asesoría y Promoción Electoral - Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Tegucigalpa Honduras.

las dictaduras militares. Por eso, en la región actualmente y con la sola deshonrosa excepción de Nicaragua, las autoridades electorales gozan de un amplio prestigio social y de la confianza de los ciudadanos.

Pero acompañando a ese cambio institucional en la administración de los procesos electorales, hubo que hacer otros ajustes mayores a los sistemas electorales, uno de ellos fue la creación de Registros Electorales que aprovechando las nuevas tecnologías se mantuvieron en constante depuración y actualización.

Para la época mencionada, sólo Costa Rica podía presumir de un registro electoral confiable y centralizado. En el resto de países, existía una dispersión y falta de coordinación entre los registros civiles que manejaban las municipalidades y los registros electorales asignados a los organismos electorales y en el peor de los casos, como en la Nicaragua de los años ochenta, no existían registros electorales, por lo que en cada elección había que elaborar uno provisional.

El papel de CAPEL en calidad de Secretaria Ejecutiva del Protocolo de Tikal, fue clave para brindar asistencia técnica en esta materia. Expertos de varias nacionalidades llegaban a los organismos electorales a compartir experiencias y el intercambio dentro de una política de cooperación horizontal fue más que fructífero en esta materia. Así, se dio inicio a una serie de capacitaciones in situ o mediante visitas programadas, al personal de los organismos electorales y se organizaron los Cursos Interamericanos de Elecciones y Democracia que programados sistemáticamente han constituido un verdadero espacio de reflexión académica e intercambio de experiencias prácticas entre juristas, políticos y politólogos, administradores y funcionarios electorales, llenando además con los trabajos presentados, un vacío bibliográfico en temas tan especializados como los que presenta la materia electoral. También se logró en esta etapa inicial, generar una doctrina electoral regional a partir de las Conferencias del Protocolo de Tikal, donde los funcionarios del más alto nivel de los organismos electorales, discutieron temas estructurales que sirvieron de andamiaje doctrinario y de derecho comparado para la siguiente generación de reformas.

Vale la pena enlistar en este apartado el inicio de las misiones de observación electoral entre los miembros del Protocolo de Tikal. Pero CAPEL tuvo un radio de acción más amplio y pudo observar desde ese período los procesos electorales en el sur de América desde la misión que se envió a las

elecciones de Bolivia en 1985, luego al emblemático plebiscito chileno de 1988 y las elecciones en medio de la guerra en El Salvador en 1985, 1988, 1989 y 1991. El valor de los informes de las misiones de observación fue siempre relativo, pues además de señalárseles como misiones de “turismo electoral” no podían presentar verdaderas evaluaciones de los procesos ya que asistían exclusivamente a observar el desarrollo de la jornada electoral el día de las elecciones. Pero a partir justamente de esas deficiencias, es que otras instituciones internacionales creadas en esos días, como el National Democratic Institute for International Affairs NDI, de los Estados Unidos, IFES o el Centro Carter, pudieron destacar misiones de observación electoral de largo plazo.

Transiciones democráticas y reformas de segunda generación

El inicio de las transiciones democráticas en la convulsionada región centroamericana, se puede afirmar que inició con la participación de la izquierda democrática en las elecciones presidenciales de El Salvador en 1989 con la candidatura de Guillermo Ungo por la Convergencia Democrática, en las que triunfó la opositora Alianza Republicana Nacionalista ARENA, así como la entrega de la presidencia de civil a otro¹³, hecho político que no se observaba en el país desde 1931, cuando se derrocó al presidente Arturo Araujo y se instauró la dictadura militar.

Otro hecho relevante en esta transición democrática, fue cuando el Frente Sandinista de Liberación Nacional perdió las elecciones generales en Nicaragua en 1990 y entregó el poder a la Coalición opositora que postuló a Violeta de Chamorro. Ante aflictivos momentos de crisis post electoral donde el FSLN no esperaba una derrota¹⁴ y no se había preparado ni psicológica ni políticamente para ella, la tensión fue muy fuerte. La mediación del Presidente Carter jugó un papel importante y la dirección del frente aceptó los resultados, marcando un hito histórico en el que se registraba el hecho de que una fuerza política que había tomado el poder por la vía armada, lo entregaba como resultado de un evento electoral.

13 El Presidente José Napoleón Duarte de la Democracia Cristiana le entregó la presidencia al electo Alfredo Cristiani de ARENA.

14 Todas las encuestas daban el triunfo de manera absoluta al FSLN

Se abría un nuevo ciclo de restauración democrática en la región, donde las elecciones se legitimaban como el medio idóneo para la disputa en el ejercicio del poder político, por lo tanto había que trabajar en la profundización y modernización de los procesos electorales.

Una segunda generación de reformas electorales se fue creando en los países del istmo. El marco institucional de Centroamérica se actualizó con la firma del Protocolo de Tegucigalpa de 1991, mediante el cual se recreaba una nueva institucionalidad democrática, con órganos fundamentales como las Cumbres Presidenciales, la Corte Centro Americana de Justicia, el Parlamento Centro Americano y la Secretaria General del Sistema de Integración Centroamericano. La región se preparaba para insertarse en el nuevo mundo globalizado, donde Europa con el Tratado de Maastrich anunciaba su acelerado proceso de integración y demandaba de sus futuros socios en Centroamérica el cumplimiento de ciertos valores democráticos cuyos parámetros se fijaban en el respeto a los derechos humanos y por supuesto las prácticas democráticas que contienen los ejercicios electorales periódicos, justos y transparentes.

Una vez aceptados los procesos de paz que desmontaron las maquinarias de guerra en la región, tanto las que se dieron entre los estados (no declaradas pero activas) por interpósitas fuerzas irregulares, como los conflictos armados internos, que redujeron el papel de los partidos políticos a un protagonismo de tercer orden, volvieron a cobrar su perfil social. La confianza que la sociedad le devolvió a los procesos electorales, los cuales se vieron legitimados por actitudes como la entrega del poder por parte del FSLN o la erradicación de los fraudes electorales en El Salvador durante las elecciones de esta década, constituyó la mejor oportunidad que nunca antes habían tenido los partidos políticos de la región en este siglo, para afianzar su papel de intermediarios legítimos y conductos idóneos para la representación popular.

Sin embargo, sus prácticas antidemocráticas, los escándalos de corrupción, la falta de ética en el ejercicio del poder público, su incapacidad técnica para gobernar dada la ausencia de un servicio civil profesional y el abuso en el clientelismo, la resistencia a la fiscalización de sus finanzas y su rechazo al principio de rendición de cuentas, son entre otras causas, las que están haciendo perder ese capital político heredado de la luchas que sostuvieron las juventudes democráticas y revolucionarias en las décadas de los sesenta y setenta.

Con esos antecedentes, resulta más fácil comprender por qué algunas de las funciones básicas de los institutos políticos se encontraban (y aún se encuentran) en crisis. Por ejemplo, la representación, que es casi la razón de ser de los partidos, está duramente cuestionada entre otras razones por las que señala Juan Méndez: *“la incapacidad de las instituciones políticas para realizar eficiente y eficazmente sus funciones. La excesiva burocratización y crecimiento desmedido de los aparatos estatales, la corrupción manifiesta en diversos estratos de la manifestación pública y los bajos niveles de participación y control que tiene la sociedad sobre las instituciones políticas, son algunas de las manifestaciones actuales de esa falta de legitimidad política.”* Agrega Méndez que otro factor es la percepción que tiene la opinión pública de los partidos como maquinarias electorales y no como organizaciones representativas de corrientes de pensamiento, lo mismo que su falta de crecimiento cualitativo¹⁵.

En cuanto a la crisis en su papel de intermediarios entre la sociedad civil y la sociedad política o estado, considero que lo que ha sucedido es una deformación del concepto y una derivación a prácticas corruptas.

La mediación como concepto tradicional, otorgaba a los institutos políticos la capacidad de interlocución con el Estado en sus diferentes instancias. Eran los partidos, especialmente los de oposición, quienes se adjudicaban la función de interceder por sus bases ante los gobiernos para la consecución de algunas reivindicaciones o negociar con el partido oficial cuotas de influencia para el desarrollo de algunas actividades en favor de sectores, comunidades o grupos sociales excluidos de los proyectos gubernamentales. En cuanto a los partidos oficiales, siempre usaron esa capacidad de influir en los planes y programas de gobierno, para mantener el clientelismo político que les garantizara resultados electorales favorables.

El concepto como tal, se fue deformando tanto por esas mismas prácticas viciadas, que la opinión pública comenzó a identificar como gestiones en provecho propio de los partidos, de sus dirigentes o sus círculos próximos, al extremo que otros sujetos fueron asumiendo el papel de intermediación con mayor eficacia. Entre estos sujetos están sin duda los medios de comunicación, los cuales con el giro que tuvieron los espacios informativos, los

15 MENDEZ, JUAN. Partidos y Representatividad. PARTIDOS Y ELECCIONES EN CENTROAMÉRICA. Fundaungo y Fundación Friedrich Ebert. Compilación de Ricardo Córdova Macías y Carlos Guillermo Ramos. San Salvador El Salvador

programas de opinión, el periodismo investigativo, los servicios a la comunidad entre otros, se volvieron en efectivos canales para pedir, denunciar, reconocer, evaluar etc. a los funcionarios públicos, la prestación de los servicios del Estado, la gestión de los municipios, legislaturas, tribunales y demás órganos y funciones del Estado.

Es curioso que en la mayoría de las encuestas de opinión en materia de confianza social y política, los medios de comunicación encabezan las preferencias y los partidos se encuentran en los últimos lugares. Hubo también el surgimiento de otros sujetos como las ONG's, algunas instituciones religiosas, académicas y comunitarias, que vinieron a reemplazar a los partidos políticos, con mucha más eficiencia dada la especificidad de sus áreas de trabajo, su autonomía frente al poder público, su ausencia de compromisos con el sistema político y su mayor libertad de acción y expresión. Todo lo anterior se expresó en exigencias y demandas ciudadanas de mayor participación en los procesos electorales, abriéndose avenidas para el surgimiento de *outsiders exitosos* como Fujimori, Aristide y más tarde el propio Chávez en Venezuela.

También se dio paso a una demanda de reformas en el financiamiento de la política y la exigencia de transparencia en el manejo de los fondos partidarios. Varios foros regionales y continentales de discusión sobre este tema fueron iluminando las futuras legislaciones que en cada uno de los países se regulaban de manera diferente. La buena noticia es que los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), reunidos el 15 de noviembre de 2006 en la ciudad de Guatemala, República de Guatemala, en ocasión de la 12^a Conferencia Internacional Anticorrupción firmaron la DECLARACIÓN DE GUATEMALA PARA UNA REGIÓN LIBRE DE CORRUPCIÓN y se comprometieron en el numeral 12 a “promover la adopción de las normativas que establezcan sistemas de control para el financiamiento electoral y político”.

Un compromiso y una reforma que sigue pendiente de profundización y exacto cumplimiento pero que la presión social y la auditoría ciudadana siguen exigiendo. Por suerte, en este período aparecieron en la escena política, varios organismos internacionales que mediante mecanismos de asistencia electoral, fueron elevando los estándares de calidad en materia de administración electoral, desempeño de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil que participaban en la política y específicamente en los procesos electorales.

Al inicio fueron los organismos multilaterales como Naciones Unidas y la OEA, los que por el carácter estatal de su membresía, lograron continuar trabajando en los temas electorales después de finalizados los conflictos militares. Posteriormente se habilitó la participación de organizaciones no gubernamentales internacionales como NDI, Centro Carter, IFES, IDEA International, así como algunas fundaciones europeas afiliadas a las internacionales, como las alemanas Friedrich Ebert, Konrad Adenauer, etc.

Democracias insuficientes y reformas de tercera generación

A pesar de los avances obtenidos en la transición hacia la democracia que se inició hace unas décadas, América Central se encontró en un momento crítico que urgía de reformas en los sistemas políticos. Entre otras causas, la frustración con los modelos democráticos, se asignó a las formas en que se accede a la representación y al desempeño, no siempre satisfactorio, de los electos.

Una de las razones que se externaron para mostrar este desencanto, señalaba la dependencia casi absoluta del ejercicio de la política en relación con el dinero. Era innegable la influencia que los grandes contribuyentes ejercían (y aún ejercen) en los resultados electorales, con las consecuencias de todos conocidas. También hubo quejas por el uso indebido de recursos del estado, por la falta de transparencia y publicidad en las finanzas partidarias, por la ausencia de límites en los gastos electorales que encarecen la política y arriesgan la equidad en la contienda electoral, etc.

A los medios de comunicación social también se les cuestionó su independencia e imparcialidad, no sólo porque en sus líneas editoriales manifestaron abiertamente su simpatía por determinado partido político o candidato, sino por la sesgada cobertura informativa sobre hechos políticos o en las campañas electorales. Se llegó al extremo de tergiversar realidades o dar crédito y publicar rumores infundados, citando “fuentes dignas de todo crédito” para favorecer o perjudicar a una u otra opción política.

Por otra parte, Latinobarómetro mostró sistemáticamente el descontento ciudadano con los logros de estos modelos democráticos, puesto que no habían alcanzado el crecimiento económico prometido, el desempleo campeaba en la región dejando como la salida más viable la emigración hacia

los Estados Unidos, el combate a la pobreza no pasaba de unos cuantos programas sociales, insostenibles por sí mismos y con una inspiración claramente asistencialista. Para cerrar este círculo de frustración, el incremento de la violencia cotidiana y el accionar de las pandillas que se multiplicaban en Guatemala, Honduras y El Salvador, generaban un esquema de inseguridad ciudadana, que el Estado no supo contener, especialmente porque privilegió políticas represivas como la de “mano dura y súper mano dura”. Todo lo anterior fue caracterizado como democracias insuficientes y mientras las instancias del Estado buscaban desesperadamente soluciones, en la sociedad se añoraban regímenes autocráticos que en el pasado fueron capaces de mantener “el orden público y la paz social”.

En el nivel político y electoral el debate por garantizar contiendas más equitativas, seguras y justas se movía hacia una tercera generación de reformas. Mejorar los marcos institucionales asegurando canchas niveladas y reglas claras, afinando los controles del financiamiento político, especialmente el de origen privado e incorporando las nuevas tecnologías a los procesos electorarios, fue el signo de este periodo. El siguiente cuadro muestra una visión comparativa sobre los órganos de control en la región en aquel período.

Órganos encargados del control y aplicación de las normas

País	Órgano de Control
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones (Órgano Electoral) con la participación de la Contraloría General de la República.
El Salvador	Corte de Cuentas de la República (Contraloría General) para el financiamiento público. ¹
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral (Órgano Electoral).
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República y Crédito y la Procuraduría Específica Electoral ² , que se organiza 6 meses antes de las elecciones y cesa en sus funciones una vez declarados firmes los resultados.
Panamá	Tribunal Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República.
República Dominicana	Junta Central Electoral (Órgano Electoral) junto con la Contraloría General de la República.

- 1 Aunque en la práctica –y hasta la fecha- nunca ha realizado dicho control.
- 2 Organismo temporal. Seis meses antes de cada elección, plebiscito o referendo se debe de crear dentro de la Procuraduría General de Justicia, una Procuraduría Específica Electoral que cesará en sus funciones una vez resueltos los problemas correspondientes. Art. 178 LE.

En cuanto a la introducción de nuevas tecnologías a los procesos electorales, Centroamérica no ha alcanzado aún el voto electrónico que ensayó Brasil en 1996, tampoco las máquinas captas huellas utilizadas en Venezuela desde 2004, pero sí evolucionó en el tema de los documentos de identidad personal y electorales: *“los Estados han aprovechado los avances tecnológicos para mejorar sus sistemas registrales y producir documentos de identificación cada vez más seguros. Desde la modesta plastificación que se utilizó para su protección física, hasta indestructibles materiales producto de fusiones moleculares, se han ensayado. La adopción del documento más seguro depende también de los recursos con que se cuente. En la actualidad, la fotografía, la firma, los sellos de la autoridad electoral, su cobertura plástica y otros rudimentarios mecanismos de seguridad, tienden a ser sustituidos por tecnologías como el sistema AFIS (Automated Fingerprint Identification System), hologramas, códigos de barra y los más avanzados que incluyen un microprocesador capaz de almacenar una hoja de vida completa de su titular”*¹⁶.

En esta etapa también se avanzó en anunciar provisionalmente los resultados el mismo día de las elecciones. Ante la incertidumbre que generaba el desconocimiento del ganador en el pasado, con la implementación de los conteos rápidos, no sólo se brinda a la población la información que en todos los casos, coincide con el resultado final que anuncia la autoridad electoral varios días después de la elección una vez evacuadas las impugnaciones, sino que evita cualquier manipulación de los mimos por operadores mal intencionados. Con base científica, se elabora el software que maneja el proceso, se diseñan los formularios que llenarán los voluntarios de la red de observadores previamente capacitados y desplazados a los puntos que constituyen la muestra y que son centros de votación seleccionados al azar por el programa.

16 Identificación Electoral. Diccionario Electoral IIDH/CAPEL 2ª Edición San José Costa Rica 2000.

Transmitidos los resultados oficiales por cada uno de los observadores asignados, el equipo que está analizando los datos, una vez estabilizada la muestra, es capaz de concluir y determinar quién aventaja en la contienda y con una tendencia irreversible. Todos los países de la región han implementado este proyecto, generalmente con el NDI, aunque OEA y otros organismos también lo ejercitan.

La primavera democrática en América Latina y el socialismo del siglo XXI

Estábamos por terminar el siglo XX cuando se celebraron las elecciones presidenciales en Venezuela en 1999, las cuales ganó el presidente Hugo Chávez. Fue un evento histórico que marcó un giro de 180 grados en la política del continente, que sin duda tendría efectos en la región. Luego vendrían otros procesos electorales en los que triunfarían sindicalistas como Lula da Silva en Brasil y Evo Morales en Bolivia, el ex obispo Fernando Lugo en Paraguay, la exiliada Michelle Bachelet en Chile, el economista Rafael Correa en Ecuador, Néstor Kirchner en Argentina, un ex guerrillero Tupamaro José Mujica en Uruguay, volvería Daniel Ortega en Nicaragua, y para finalizar la década, en 2009 ganaría el FMLN con el periodista Mauricio Funes en El Salvador.

El signo ideológico de esta variopinta lista de mandatarios cambió el rostro del Sub Continente y sin duda las agendas definidas por la doctrina del Consenso de Washington de las décadas anteriores, cambiarían drásticamente. La confrontación ideológica-política de la Guerra Fría, que se llevó al campo militar por las insurgencias apoyadas por Cuba y la URSS, cambiaba de escenario y de actores, pues las batallas se libraron en las arenas electorales, los protagonistas fueron los partidos y los líderes políticos y quien finalmente decidió fue el electorado libre y debidamente informado. A este fenómeno se dio por llamarlo la primavera política de América Latina.

Para algunos como Dussel, “hay una cierta primavera política que nunca había acontecido. Hay un crecimiento. Creo que hemos comenzado el proceso de la segunda emancipación. Estamos elaborando las teorías y viviendo las primeras grandes experiencias de una América Latina que por fin empieza a situarse en igualdad con los otros bloques históricos que es-

tán surgiendo”¹⁷ Otros como Monsant Aristimuño replantean el concepto así: *“Lo cierto es que el término primavera política, nació con la explosión de un ibastai en el Líbano, luego en Egipto, Libia, Yemen y ahora en Siria, y no es otra cosa que la rebelión de un pueblo, del pueblo llano cansado de autocracia, arbitrariedad, represión, corrupción, ausencia de libertad individual que, en nombre de una ideología, partido, religión o dinastía mantenía y mantiene al ciudadano bajo su arbitrio, criterio y dominio. Ese despertar, esa primavera de Nuestra América se inició en El Salvador con la elección de Mauricio Funes que marcó un hito en la historia del país, candidato independiente de un partido radical, marxista y guerrillero, entendió que sus votos significaban una esperanza de paz, trabajo, respeto e igualdad ante la ley”*¹⁸.

Pero algunos han pretendido caracterizar este fenómeno como Socialismo del siglo XXI, un concepto atribuido a Heinz Dieterich Steffan, que sigue siendo etéreo y confuso como para actualizar –y menos aún sustituir- la clásica doctrina marxista basada en métodos científicos de interpretación histórica. Sin embargo, si se le considera, como dice Dieterich, que no pretende plantear un modelo único y absoluto para lograr una sociedad democrática, participativa, socialista y sin clases sociales, *“sino más bien establece una metodología para elaborar lo que denomina El Nuevo Proyecto Histórico cuyos pilares estratégicos son el Bloque Regional de Poder (BRP) que sería la integración económica y política de los Estados Progresistas de la región y el Bloque Regional de Poder Popular (BRPP) que correspondería a la coordinación continental de los movimientos sociales que apoyen a la implementación del Socialismo del siglo XXI”*¹⁹.

Al margen de las discusiones que el fenómeno pueda generar entre los intelectuales, lo importante es evaluar los resultados del mismo. Sabemos que por la diferencia de tiempos en que se han sucedido estos cambios de gobierno –y en algunos casos de régimen- y más aún, porque la Ley del Desarrollo Desigual y Combinado nos condiciona a no sacar conclusiones generalizadas, es que nos detendremos únicamente en aquellas que pueden ser afines al tema que tratamos, el cual es eminentemente electoral y circunscrito al ámbito de nuestra región centroamericana.

17 Enrique Dussel. Telam América Latina, Reportaje 26.11.2013

18 Juan José Monsant. Diario El Mundo, San Salvador, Miércoles 21, marzo 2012

19 Heinz Dieterich Steffan. Entrevista en Rebelión. 12/10/07

Las instituciones de la democracia directa no son una creación de los países miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos, conocida como ALBA. El pensamiento conservador de la región ha visto con recelo el uso de estas instituciones, especialmente el referendo, como un mecanismo de reforma constitucional para prolongar el mandato de los presidentes en varios países del sistema ALBA, llegando incluso en el caso de Venezuela a consignar la reelección indefinida.

Frente a esa realidad, nuestra opinión es que la reelección no es mala ni buena, que nuestra América la considera de diferentes maneras, tal es el caso de México, Honduras, Paraguay o Guatemala donde está prohibida en todas sus formas, o El Salvador, Chile, Costa Rica y Perú entre otros, que la permiten de manera alterna. Por otra parte, el único caso además de Venezuela que ha aprobado la reelección indefinida es Nicaragua, donde no se utilizó el mecanismo del referendo para tal fin, sino un fallo de la Corte Suprema de Justicia en 2011, que frente a un recurso de amparo del presidente Ortega le habilitó para presentarse a un tercer mandato, declarando inconstitucional el artículo de la Constitución nicaragüense que lo prohibía. Habiendo ganado las elecciones de noviembre de 2011 y con una mayoría absoluta en la Asamblea Nacional, el FSLN aprobó la reforma constitucional que reconoce el derecho del presidente a ser reelecto indefinidamente.

Sobre este tema, quisiéramos recordar el caso del Presidente George Washington, quien no obstante la constitución no lo prohibía y al ser propuesto para un tercer período después de su reelección, declinó la misma en estos términos: *“Amigos y Conciudadanos: Nunca me ha parecido más oportuno el manifestaros la resolución que tomé de separarme del cargo que ocupó, como en las circunstancias actuales, cuando ya se acerca la fecha de elegir al nuevo depositario del Poder Ejecutivo de los Estados Unidos y ha llegado el momento de resolver a quién debéis confiar tan importante comisión. Y a fin de que la emisión del voto sea libre y expeditiva por entero, debo anunciaros que no figuraré yo entre los candidatos sobre quienes ha de recaer vuestra elección.*

Os suplico que me dispenséis la justicia de creer que no he tomado esta resolución sin haber tenido muy en cuenta las obligaciones que corresponden a un ciudadano sumiso al interés de su patria, y que la determinación de retirarme no implica merma del celo por vuestros intereses futuros, ni

es falta de gratitud a vuestra constante bondad, sino tan sólo un efecto del pleno convencimiento que tengo de que este paso no es incompatible con aquellos objetos". 17 de Septiembre de 1796.

O más contundente aún, nuestro epónimo Libertador Simón Bolívar en el histórico discurso de Angostura en 1819: *"La continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos. Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas populares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía. Un justo celo es la garantía de la libertad republicana, y nuestros ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo magistrado, que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente".*

Pero, retornando al tema de las instituciones de la democracia directa, la doctrina contemporánea las conceptúa de manera diferente en sus formas actuales, de cómo se presentaban en la antigua Grecia, al indicarnos cómo sus instituciones juegan un papel fundamental en la formación de la voluntad política y sus procedimientos. Como indica Thibaut, estas instituciones van asociadas con las funciones de integración social y aumento del consenso político.

Para dar una idea de esa diferenciación, trabajamos con el concepto de instituciones de la democracia directa en los siguientes términos: *"...aquellas formas de participación política que se realizan con el voto directo y universal, pero que no consisten en seleccionar a los miembros de los órganos democrático-representativos, sea el legislativo o el ejecutivo".*²⁰ Entre ellas podemos mencionar las más conocidas y difundidas como son el plebiscito y el referéndum. Sin embargo, algunas legislaciones constitucionales han dado paso a nuevas instituciones como la "revocatoria del mandato" y las "iniciativas ciudadanas".

Se ha publicitado suficientemente la naturaleza democrática de los Estados Unidos de América, poniéndola por lo general como paradigma de la democracia representativa y los conservadores la enarbolan como anta-

20 THIBAUT, Bernhard. Instituciones de la Democracia Directa. "TRATADO DE DERECHO ELECTORAL COMPARADO DE AMERICA LATINA" Dieter Nohlen y otros Compiladores. Fondo de Cultura Económica 1ª. Edición México 1998. Pág. 65 ISBN 968-16-5852-3

gónica a la democracia participativa, que según ellos sería el modelo que incorpora las instituciones de la democracia directa.

Pues para dejar claro ese falso dilema en el cual optar por la democracia representativa es rechazar las cuatro instituciones arriba mencionadas, les recordamos que en los Estados Unidos de América, la Iniciativa Ciudadana fue introducida desde 1715, iniciándose en el estado de Massachusetts, cuyos electores la han utilizado desde ese año. Posteriormente se adoptó en Dakota del Sur en 1898. En la actualidad, 23 constituciones estatales autorizan el uso de peticiones para colocar propuestas de los ciudadanos en la papeleta.

En cuanto a la revocatoria del mandato legislativo o destitución de funcionarios por medio de los votos, existen disposiciones constitucionales y estatutarias en 26 estados de los Estados Unidos, que autorizan a los votantes a pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos antes de la finalización de su período, introduciendo la pregunta respectiva en la papeleta de un referéndum. Adicionalmente, las municipalidades de ciertos estados pueden elaborar proyectos de nuevas normativas o enmiendas a la legislación vigente, permitiendo la revocatoria del mandato. Para otros que carecen de esta facultad constitucional, la legislatura estatal ha promulgado normas especiales autorizando la destitución de funcionarios de gobiernos locales, por medio del voto²¹.

En cuanto al referéndum y el plebiscito, son figuras más conocidas y de hecho consideradas en algunas de las legislaciones de la región. Sin embargo, vale la pena advertir sobre el uso abusivo (o mal uso) de los mismos. Como advierte Michael Gallagher: *“Hay muchas formas en las que un referéndum puede ser mal utilizado, aún más, abusado. Y abundan estos casos. En Francia, por ejemplo, un alto número de referéndum sostenidos desde la Segunda Guerra Mundial fueron realizados por razones políticas oportunistas, cuando el gobierno vio la oportunidad de humillar o dividir a la oposición.”*²² El plebiscito también consiste en una consulta directa al cuerpo electoral, pero no sobre una decisión legislativa, sino sobre

21 ZIMMERMAN, Joseph. Creado: 12/06/99. ACE Project. SISTEMAS ELECTORALES. IFES/UN/IDEA. Traducción al español por José Félix Ulloa. Editorial Guayampopo. El Salvador Mayo 2000 ISBN 99923-26-02-6

22 GALLAGHER, Michel. REFERENDUMS Y PLEBISCITOS. En SISTEMAS ELECTORALES. ACE Project. IFES/IDEA/UN. Traducción de José Félix Ulloa. Editorial Guayampopo. San Salvador, EL SALVADOR Mayo 2000. ISBN 99923-26-02-6

algún asunto de excepcional importancia para la comunidad, que puede comprometer su futuro.

Alguna doctrina, lo mismo que el estudio de cierta legislación comparada, nos muestra la confusión del referéndum con el plebiscito. La diferencia esencial consiste en que éste no afecta a actos de naturaleza normativa, se refiere a cuestiones de hecho, actos políticos y medidas de gobierno. Especialmente afecta cuestiones de carácter territorial y a materias relativas a la forma de gobierno y su ejercicio. Además, la voz plebiscito tiene su origen en el término latino *plebiscitum*. Era el llamado o convocatoria a la “plebe”, al pueblo llano durante la república romana; en tanto referéndum, viene del vocablo latino *referre* o sea referir. En América Latina, dice Juan Rial, para finales de la década de los noventa, trece países regulaban a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus respectivas constituciones.

Retomando el papel que juegan los partidos políticos en la activación de estas instituciones en la actualidad, vemos que es muy diferente a su esfuerzo por alcanzar las cuotas de representación que realizan en las contiendas electorales, dentro de las democracias representativas. Por regla general se involucran activamente en su dinámica, y, aunque los fines son completamente diferentes, los procedimientos técnico-jurídicos y organizacionales, en las consultas populares y en los procesos electorales son básicamente los mismos. Es más, en algunos estados de los Estados Unidos, se mezclan ambos sistemas, pues en el mismo día de las elecciones (en la misma boleta, en algunos casos) se presenta al elector la posibilidad de decidir una enmienda constitucional, la revocatoria del mandato de un funcionario (*recall*) o la petición de un grupo representativo de la sociedad, sobre un tema trascendental de política pública (iniciativa ciudadana).

Por ello, se afirma ahora, las instituciones de la democracia directa no son formas contrapuestas de organización política, versión que se fundamentaba según Thibaut “*en la dicotomía clásica entre la idea de Sieyes y otros, de que la soberanía popular sólo puede realizarse mediante la representación política, por un lado, y la idea asociada con Rousseau de que la soberanía popular no es trasladable, por otro.*”

Tampoco constituyen una alternativa básica para los modelos democráticos, sino un complemento más o menos puntual de los procesos de decisión organizados de manera democrático-representativa²³.

Los desafíos para el siglo XXI

Comenzamos la segunda década del siglo XXI con más déficits que logros en la construcción de una sociedad que proporcione una convivencia armónica y solidaria para nuestros pueblos. A pesar de las grandes promesas y oportunidades que nos brindó el siglo XX, fueron caudillos mesiánicos, dictadores despóticos o ilustrados, castas corruptas e incapaces, las que gobernaron nuestras repúblicas durante todo ese período. Raros y excepcionales momentos fueron ocupados por estadistas, demócratas y visionarios. Como diría Octavio Paz, esta visión hipercrítica nuestra se caracteriza por el síndrome de los dos fantasmas, el del tiempo cíclico y el de la imperfección.

Por ello, sin ser benevolentes gratuitos con nosotros mismos, debemos reconocer con el informe de Latinobarómetro de octubre 2011, que: *“La primera etapa de construcción de la democracia ya está terminada. Esa fue la recuperación de las libertades civiles, que hoy están mayoritariamente garantizadas según evidencian nuestros datos. ... América Latina ahora está demandando igualdad, las garantías sociales... Mientras en los primeros años la demanda era la consolidación de las libertades, hoy dominan las demandas de la igualdad de oportunidades...”* y continúa sosteniendo: *“Las élites estaban preparadas para asegurar, garantizar las libertades civiles, otra cosa es estar preparados para garantizar los derechos sociales. Ello requiere del desmantelamiento no de élites políticas, sino más bien de culturas de dominación centenarias, estructuras de poder y estilos de interacción. El proceso de transformación societal que se requiere para las garantías sociales es mucho más profundo que el que se requería para las garantías civiles.”*²⁴

23 Félix ULLOA. El Dinero y la Democracia. Un caso de estudio. Pág. 40 Primera Edición. 2004 Libros en Red, Argentina ISBN 987-561-118-2

24 Corporación Latinobarómetro. 28 de Octubre 2011/ Santiago de Chile. Banco de datos en línea. www.latinobarometro.org

Desde luego que la Centroamérica de hoy tiene rasgos muy distintos a los que tuvo cuando se desmontaron los conflictos de los ochenta y se iniciaron las transiciones democráticas. La configuración actual refleja otro tipo de conflictos, tan brutales y sangrientos como los de aquella época. ¿Qué pasó entonces en esta región? ¿Cómo fue posible que las élites dominantes no pudieran prever los efectos que anunciaba la sociedad post conflicto, donde los grupos militares y paramilitares, desempleados, excluidos y marginados en el modelo de acumulación económica recomendado por el Consenso de Washington, pero armados y organizados, lógicamente optarían por otro tipo de violencia, en el marco de las pandillas y el crimen organizado?.

Esta nueva variable hay que considerarla como una pandemia que azota la región con saldos trágicos superiores en algunos casos a los que sufrimos durante las guerras civiles de las décadas de los setenta y ochenta del siglo pasado, según Peter Hakim, quien nos advierte que: *“alrededor del 27% de la población de la región identificó la delincuencia como el mayor problema que debió enfrentar su país en 2010, por sobre cualquier otro problema, incluyendo la economía y el desempleo, que por largo tiempo fueron las preocupaciones dominantes. La delincuencia y la seguridad pública fueron identificadas como el principal problema en 11 de los 18 países encuestados.*

Este imaginario entre los ciudadanos comunes no sorprende, pues no hace más que reflejar la creciente violencia que existe en sus naciones y la penetración cada vez mayor del crimen organizado en América Latina y el Caribe. En comparación con otras regiones del mundo, en América Latina las tasas de homicidios han sido tradicionalmente altas, sin embargo han aumentado drásticamente en la última década y actualmente sólo son superadas por las tasas observadas en los Estados africanos devastados por la guerra. Cinco naciones de América Latina y el Caribe (El Salvador, Venezuela, Jamaica, Guatemala y Honduras) se encuentran entre los países más violentos del mundo, con tasas de homicidios superiores a 40 por cada 100.000 habitantes, en comparación con una incidencia inferior a 6 por cada 100.000 habitantes en Estados Unidos, 3 en Europa y 2 en China.

Además, la delincuencia y la violencia conllevan un alto costo en varios otros aspectos. La cuantificación de estos costos es difícil e imprecisa; sin embargo, las estimaciones apuntan a una cifra superior al 12% del PIB

anual para algunos países y superior al 5% para la mayor parte de la región”²⁵.

Vulnerable ante los desastres naturales como terremotos, ciclones, actividad volcánica y demás derivados del cambio climático, Centroamérica enfrenta hoy la seria amenaza de pasar de ser corredor de la droga, a convertirse en santuario de los más feroces carteles mafiosos. Pandillas, crimen organizado, debilidad institucional, corrupción y cooptación de importantes esferas del estado, son los indicadores negativos que refleja la región. Como afirma Zovatto al comentar los datos del último informe de Latinobarómetro, éstos: “... evidencian el momento delicado y de pesimismo que atraviesan la mayoría de los países centroamericanos, uno de los más difíciles de los últimos 20 años. A los tradicionales altos niveles de pobreza, exclusión y desigualdad, se le suma una situación de creciente debilidad institucional y el haberse convertido en la región más violenta de América Latina”²⁶.

En ese contexto poco alentador para enfrentar los desafíos democráticos de este siglo, es siempre saludable recordar y tener presente que los países de las Américas optamos a inicio del mismo, por el modelo de democracia representativa, comprometiéndonos a su promoción y consolidación en la Carta Democrática Interamericana, suscrita por los 34 países en Lima el 11 septiembre de 2001, y aceptamos implícitamente que serían las elecciones periódicas, libres y justas el mecanismo idóneo para la disputa por la representación en los cargos de elección popular.

Las reglas democráticas para las contiendas por esa representación, se han ido perfeccionando en el decurso de la historia y han logrado establecer parámetros más o menos universales, que constituyen el fundamento de la democracia representativa; entre ellos destacan el sufragio universal, la igualdad política, la regla de la voluntad de la mayoría con respeto a las minorías, entre otras. Estos referentes los encontramos como piezas claves en los sistemas electorales, que son el conjunto de instituciones y procedimientos mediante los cuales, de manera periódica, segura, transparente, equitativa y pacífica, los ciudadanos ejercen el derecho humano

25 Construyendo la Seguridad Ciudadana en las Américas. Paper de Peter Hakim y Kim Covington. Inter American Dialogue. Washington DC. Septiembre 23, 2011

26 Daniel Zovatto América Central: crece pesimismo por crisis económica e inseguridad. Revista Estrategia y Negocios 20/11/17.

y fundamental a elegir y ser electos (Art. 21 Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Los sistemas electorales se diferencian de país a país. Actualmente existen más de 200 sistemas electorales en el mundo. La riqueza de esta diversidad se explica por las diferentes pautas culturales con las que se diseñan. Sin embargo, todos tienen en común, la regulación de los partidos políticos como actores fundamentales en la articulación de la representación política, además de otras funciones como la mediación, la educación cívica, el control y balance de la gestión pública, etc., de ahí que el desafío inicial que puede ser la piedra angular del conjunto de reformas venideras, tenga que ver con el establecimiento de reglas y prácticas democráticas al interior de los partidos políticos, a fin de garantizar una mejor calidad en la representación popular.

Mejorar la calidad de la representación

Mejorar la calidad de la representación es una demanda que se escucha en todos los tonos de voces desde las plataformas ciudadanas. Pero muchos partidos se resisten a democratizar los mecanismos internos para la selección de los candidatos a cargos electivos. El dedazo, el compadrazgo y las lealtades personales siguen imperando como criterios de selección, anulando mecanismos de consulta a las bases (asambleas o elecciones primarias). Argumentos como la unidad partidaria o la disciplina consciente campean para justificar esa falta de democracia. Al final, esos mecanismos se trasladan a los sistemas electorales nacionales y el resultado son parlamentos y gobiernos locales integrados por dóciles –y muchas veces incompetentes- funcionarios, que sin una responsabilidad directa con los electores, siguen ciegamente las instrucciones del partido, aunque éstas riñan con las de la comunidad que gobiernan o representan.

Fortalecimiento institucional y modernización de los marcos jurídico electorales

Desde luego que una mejoría en la calidad de la representación, además de elevar los niveles e índices en la calidad de la gestión, facilita –sino impulsa por sí misma- el fortalecimiento institucional y asegura la modernización de los marcos jurídicos que regulan los procesos electorales.

Las más recientes elecciones presidenciales en la región realizadas entre 2009 y 2014 (2012 en República Dominicana), se desarrollaron en un momento de cambios sustanciales, que definen el rumbo que están tomando los países.

Entre sus indicadores más importantes destacan:

- a. Fin del bipartidismo. Con la irrupción de dos fuerzas emergentes LIBRE en Honduras y PAC en Costa Rica, se pone fin al bipartidismo que dominó en ambos países las últimas décadas del siglo XX. Los Liberales y Nacionalistas en Honduras y los socialdemócratas y social cristianos en Costa Rica. Anteriormente y con el triunfo de la revolución sandinista en 1979, ese modelo de bipartidismo decimonónico se había terminado en Nicaragua. Guatemala se ha caracterizado por un sistema de partidos disfuncional dada su fragmentación y volatilidad, y en El Salvador las dos formaciones que se enfrentaron durante el conflicto ARENA y el FMLN y que se mantuvieron como principales adversarios en la post guerra, por fin enfrentaron una tercera opción en la primera ronda electoral. El movimiento UNIDAD logró captar suficientes votos como para forzar a una segunda vuelta y de no haber sido por causas que no son objeto de este trabajo, pudo haber roto el esquema de polarización que ARENA creó, con el objetivo de eliminar a UNIDAD y quedarse como la única opción de signo conservador para enfrentar al FMLN. Esta nueva realidad que significa una real remoción dentro del sistema de partidos políticos podría ser la oportunidad para avanzar en su democratización y modernización.
- b. Los estados también asumieron algunas de las demandas ciudadanas y las incorporaron a las reformas que hicieron a sus leyes electorales. En El Salvador, se aprobó una ley de partidos políticos que finalmente regulaba, aunque muy tímidamente, el financiamiento privado a los partidos políticos. En Costa Rica, se consignó en las reformas de 2009 la paridad de género en los cargos electivos, aunque el resultado electoral del 2 de febrero de 2014 aportó menos mujeres que el sistema anterior, por lo cual tendrán que buscar un nuevo ajuste electoral que garantice la forma de elaboración de listados de candidatos, no sólo verticalmente sino tomando en cuenta, listados provinciales en sentido horizontal.

En cuanto a Guatemala, son múltiples las iniciativas y los gestores de las mismas que buscan reformar el sistema electoral, varias de ellas es-

tán encaminadas al fortalecimiento del sistema de partidos mediante la consolidación de los mismos y la reducción de los que los ponentes de la iniciativa 3826 entienden que se debe garantizar “diversidad de partidos pero sin llegar a un multipartidismo exacerbado”. También existe la iniciativa 4088 que de ser aprobada obligaría a que las listas de candidatos estén integradas por indígenas y mestizos en cantidades proporcionales a la conformación étnica de cada distrito electoral; además, hombres y mujeres se alternarán en el orden de postulación. Especial interés se les ha dado a las propuestas para regular el financiamiento de los partidos. Así la iniciativa 4290 del TSE, es más explícita en este sentido y obligaría a los comités ejecutivos nacionales, receptores de la deuda política a descentralizar los fondos derivados de la misma, de acuerdo a proporciones y porcentajes establecidos en la ley.

En Honduras, después de las elecciones de 2009, precedidas por el golpe de estado contra el presidente Manuel Zelaya, el presidente electo Porfirio Lobo creó la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, coordinada por el ex Vicepresidente de Guatemala Eduardo Stein, la cual en su informe presentó un conjunto de 12 recomendaciones de reforma al sistema político, a los partidos políticos, al Tribunal Supremo Electoral (TSE) y al Registro Nacional de las Personas (RNP). Además de estas reformas institucionales, se proponían temas relacionados con las minorías como el voto de los discapacitados, el aumento en la cuota de género para favorecer a las mujeres e incluso el incremento de la deuda política aumentando el valor de cada voto.

El caso panameño es sintomático pues el gran consenso social y político alcanzado en la Comisión Nacional de Reformas Electorales se instaló el 14 de enero de 2010 y cuyo proyecto de reformas alcanzaba 97 artículos de la ley electoral, fue sometido a la Asamblea Nacional en enero de 2011, y en el seno de Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional, prevalecieron los limitados criterios y los intereses particulares de los diputados, llevando a la suspensión de su debate por el presidente de dicha Asamblea, del partido Cambio Democrático (CD) del Presidente Martinelli. Entre las reformas que contenía el paquete de la CNRE estaban: la libre postulación para presidente y vicepresidente de la República; transparencia en el financiamiento privado y topes a los gastos y a las donaciones; medidas para reducir el costo de las campañas y la saturación de la propaganda electoral; fecha única para las elecciones primarias, respeto a la voluntad popular en las primarias; equidad de

género; creación de un circuito plurinominal nacional, voto adelantado para los residentes en el exterior; renuncia de servidores públicos que opten a una candidatura; reducción de porcentaje para la subsistencia de partidos políticos entre otras como lo relativo a las encuestas y la exclusión oficiosa del Padrón Electoral.

Ante el fallido intento panameño encontramos el exitoso avance dominicano, que desde la década pasada, continúa con los esfuerzos de modernizar su sistema electoral. Mediante la Ley Orgánica N° 29-11 del 20 de enero de 2011 creó el Tribunal Superior Electoral como máxima autoridad en materia contenciosa electoral, sumándose a los países que tienen el sistema de dos entidades, una que planifica, organiza y ejecuta los procesos electorales y otra que dirime los conflictos de la jurisdicción electoral. En la República Dominicana, la función administrativa quedó en la Junta Central Electoral creada desde 1923 y que en un afán de separar ambas funciones fue dividida a mediados de la década pasada. Con esta reforma constitucional así como la extensión de la representación en el Congreso Nacional para la diáspora dominicana, este país marca un paso adelante a la región, donde la demanda de representación política por parte de sus poblaciones migrantes, es cada día más fuerte.

- c. El voto desde el exterior, ejercitado por primera vez este año 2014 por países como Costa Rica y El Salvador, viene a sumarse a una práctica ya ensayada en la República Dominicana, Honduras y Panamá. Quedan pendientes Guatemala y Nicaragua quienes sin duda examinarán las experiencias de los países que les preceden. Con mucho éxito en la República Dominicana desde mediados de la década pasada (en 2004 votaron en 4 países), al grado de que en la últimas elecciones de 2012, los dominicanos residentes en el exterior, eligieron 7 representantes al Congreso Nacional.

Queda como tarea pendiente el voto de los extranjeros, entendidos estos colectivos como el ciudadano que tiene negocios, domicilio y arraigo en el país huésped y que residiendo legalmente en el mismo no ha optado por la nacionalidad. Este concepto viene aparejado al fenómeno de las migraciones, que ha cambiado el rostro de la comunidad internacional. Como dijera Ban Ki-moon desde la ONU el 18 de diciembre pasado: “Somos más de 200 millones de seres humanos los que vivimos y trabajamos en países que no son los nuestros.” Y deberían garantizárseles

derechos fundamentales como el sufragio. La nueva realidad del mundo global reconoce el concepto de ciudadanía transnacional, por tanto, es una materia pendiente de regulación en nuestros países expulsores de migrantes, garantizar ese derecho a los extranjeros que radican en nuestros territorios.

- d. Fortalecimiento de las autoridades electorales. Una de las garantías para un proceso electoral seguro, transparente y confiable, ha sido el desempeño de las autoridades electorales. Huelga recordar que uno de los factores que desencadenaron la guerra en El Salvador, fueron los escandalosos fraudes electorales de 1972 y 1977, en los cuales el ejecutor de los mismos fue el Consejo Central de Elecciones, máxima autoridad electoral de la época.

En las nuevas constituciones centroamericanas promulgadas en la década de los ochenta, así como en las reformas posteriores surgidas en los procesos de paz, se tuvo el cuidado de diseñar autoridades electorales con competencias e integración que generaran confianza en la ciudadanía y seguridad en los contendientes. Excepto en Honduras, donde el Tribunal Nacional de Elecciones era integrado por Magistrados nombrados (y destituidos) directamente por los partidos políticos, el resto de los miembros de dichos organismos, eran electos por los Congresos o Asambleas Legislativas, de listas propuestas por distintas fuentes. En algunos países son propuestos por los poderes públicos, en otros por los partidos políticos o las universidades. Honduras a raíz de las reformas de 2004²⁷ entró en esta corriente y ahora la autoridad electoral se llama Tribunal Supremo Electoral y sus miembros son electos por el Congreso.

A partir de esta nueva década, varios organismos electorales han iniciado movimientos tendientes a fortalecer sus capacidades instaladas, ampliar sus competencias y evolucionar hacia formas superiores que les permitan ser más eficientes y proactivos en su rol dentro de la democracia. En Honduras el TSE estaba siendo depositario de responsabilidades para manejar fondos para la capacitación de los partidos políticos, ampliar su comunicación en lenguas propias de comunidades afro descendientes. En el listado de recomendaciones que contiene el informe de

27 Mediante reformas a la constitución de fechas 13 de junio y 23 de septiembre de 2003, el "Tribunal Nacional de Elecciones" se reorganiza como Tribunal Supremo Electoral y al año siguiente se emite el Decreto No. 44- 2004 de fecha 15 de mayo de 2004 con el cual entra en vigencia la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

la CVR está la relativa a cambios en la institucionalidad electoral, que plantea nuevos mecanismos para la selección de candidatos a Magistrados del TSE y asegurar a la institución una mayor independencia de los partidos políticos y reforzar el Registro Nacional de las Personas (RNP) en virtud de que la tarjeta de identidad es el fundamento de la seguridad jurídica personal y el instrumento de identificación para todas las relaciones del ciudadano con el Estado, por lo que los partidos políticos no deberían ser gestores de la tarjeta de identidad.

En Guatemala la demanda por una reestructuración del TSE fue abanderada por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras CACIF y la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República CONAREP, coincidiendo en la necesidad de que las funciones jurisdiccionales del TSE no se vean afectadas por las funciones administrativas y logísticas propias de un proceso electoral. En este sentido, el CACIF propone la creación de dos direcciones internas: La dirección general del TSE tendría a su cargo la gerencia administrativa de dicho tribunal y constituiría el enlace entre los magistrados y los órganos permanentes de la institución; y la dirección general del proceso electoral tendría a su cargo la organización y gestión de dicho proceso. La propuesta de la CONAREP coincide en la separación de funciones, pero difiere en cuanto a que plantea la creación de un órgano nuevo, el Consejo Superior Electoral, que tendría a su cargo la organización y conducción del proceso electoral, dejando al Tribunal la función estrictamente jurisdiccional.

Como vimos antes, en Costa Rica después de varios años de espera, se aprobaron finalmente las reformas electorales, que entre otros cambios, asignan al Tribunal Supremo de Elecciones más funciones, pasando de ocho a diecinueve. Al aumentar las atribuciones al TSE, el espíritu del legislador era darle la autoridad necesaria para cumplir responsabilidades en ámbitos hasta ahora inéditos para la legislación electoral tales como el ejercicio efectivo de la jurisdicción electoral, la tutela de los derechos políticos fundamentales, la promoción de la ciudadanía activa y la intervención y control en materias como el financiamiento de las campañas y la democratización interna de los partidos políticos. Las atribuciones asignadas por la nueva legislación se agrupan en cinco categorías específicas: 1. Administración electoral; 2. Jurisdicción electoral; 3. Funciones cuasi legislativas; 4. Promoción ciudadana; 5. Funciones de jerarquía administrativo. Se establece que la integración ordinaria del TSE es de

tres magistrados propietarios. Sin embargo, un año antes y seis meses después de las elecciones para elegir presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal deberá integrarse con sus magistrados propietarios y dos de los suplentes escogidos por la Corte Suprema de Justicia, pasando a un Tribunal de cinco miembros. En cuanto a su estructura, lo más importante es la creación de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (REFPP) y el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED)²⁸.

En República Dominicana ya vimos cómo se fortaleció la autoridad electoral con la creación del Tribunal Supremo de Elecciones que vino a asumir la función jurisdiccional que anteriormente se le encargaba a una Sala de la Junta Central Electoral y en el caso panameño, las dificultades y obstáculos que el proceso de reformas liderado por el Tribunal Electoral tuvo que enfrentar en la Asamblea Nacional.

Sólo El Salvador se ha quedado corto en reformas para mejorar la calidad de la administración de los procesos electorales y la justicia electoral. De hecho, por primera vez desde su vigencia en 1994 el TSE ha sido señalado de parcial y de conducta fraudulenta en las elecciones de 2014. De hecho, el partido ARENA denunció a los Magistrados del TSE ante la Fiscalía General de la República, por ilícitos que afectaban su desempeño.

Desde varios foros y en múltiples ocasiones desde la post guerra, hemos clamado por la despartidización de la entidad así como por la separación de ambas funciones en dos entes diferentes. Pero los partidos políticos se sienten cómodos con el diseño actual y ninguno de los que tienen capacidad legislativa para realizar los cambios se decide a hacerlo. Veremos que sucede con la integración del próximo TSE en julio de 2014, pues existe una sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que prohíbe la elección de funcionarios a cargos en los que se debe de respetar el principio constitucional de independencia judicial, para aquellos ciudadanos afiliados a partidos políticos. Bajo ese criterio se declaró inconstitucional la elección del Presidente de la Corte Suprema de Justicia y de los Magistrados de la Corte de Cuentas. Si el mismo principio se aplica a los Magistrados del TSE, tendremos entonces a partir del 1 de agosto un TSE despartidizado, sin necesidad de reformar la constitución.

28 Panorama Centroamericano. Reporte Político Año XLII Época No. 5 Enero-Abril 2012 ISBN 1017-8902

Régimen financiero más justo y transparente. Blindaje de programas sociales de los gobiernos

Una de las grandes fallas que presentan los sistemas electorales de la región es la deficiente regulación de las finanzas en la política. El riesgo permanente de caer en una plutocracia o peor aún, en un sistema político financiado por dineros oscuros provenientes de actividades ilícitas, ha hecho que en todos los países, sin excepción, se hayan presentado en los últimos años propuestas de reformas en esta materia.

A la fecha, El Salvador que era el único país del istmo que no tenía ningún tipo de regulación para el financiamiento privado, emitió una tímida Ley de Partidos Políticos, donde esboza algunas normas para su regulación a partir de las elecciones de 2018. Costa Rica por su parte, aprobó una reducción al 0,11% del PIB el costo de las elecciones con el argumento de que: *“Fue evidente en las campañas nacional y municipal del año 2010 que ese monto fue SUFICIENTE para la sana realización de las elecciones; ya que la mayoría de los problemas manifestados por los partidos políticos se debieron a dificultades por falta de liquidez, de vender y cesión de los bonos de deuda política o por asuntos administrativos y fiscales para la justificación posterior de la misma y no al monto asignado en cuestión. Se demostró además que nuestro sistema democrático no necesita tanto dinero para ser efectivo y que en ocasiones algunos partidos políticos malgastan mucho dinero en eventos, salarios, publicidad en medios de comunicación colectivos, signos externos, transportes entre otros”*²⁹.

Como sabemos, la equidad es una forma correctiva de la justicia (justicia distributiva según John Rawls) porque al tener la ley carácter general se hace necesario adaptar el mandato normativo a las circunstancias concretas del caso específico. Así lo justo y lo equitativo son lo mismo, sostiene Aristóteles, quien además afirma: “La naturaleza misma de la equidad es la rectificación de la ley cuando se muestra insuficiente por su carácter universal”. De tal suerte que una primera idea es que las garantías de equidad

29 MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO ELECTORAL, LEY N.º 8765, PARA AGREGARLE UN TRANSITORIO QUE MODIFIQUE EL MONTO DEL APORTE ESTATAL PARA LAS ELECCIONES NACIONALES DEL 2014 Y MUNICIPALES DEL 2016 DICTAMEN AFIRMATIVO UNÁNIME. COMISIÓN ESPECIAL DE REFORMAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS, EXPEDIENTE N° 17.769 Asamblea Legislativa de Costa Rica. San José 18 de Septiembre 2012.

en la competencia electoral mediante el control del financiamiento de la política, constituyen un conjunto de esfuerzos orientados a crear condiciones de competitividad en base a la igualdad de oportunidades, con reglas claras y estándares iguales para los contendientes, sin que la posibilidad de un financiamiento público, privado o mixto inequitativo o sin regulaciones, permita ventajas de un contendiente sobre otro. En ese línea de pensamiento, la limitación de los aportes privados, la asignación de fondos públicos según el grado de representatividad de las fuerzas políticas, la prohibición de políticas estatales con fines clientelares, entre otras, sean las garantías del blindaje de un sistema electoral democrático y transparente.

En un listado no taxativo de las deficiencias identificadas en esta materia en los países centroamericanos, podríamos enumerar las siguientes:

- a. Dispersión de los cuerpos normativos y/o ausencia de regulación.
- b. Carencia de atribuciones y recursos para los organismos de control.
- c. Falta de independencia de varios de los organismos electorales que ejercen el control, dada su naturaleza partidista.
- d. La activación de los mecanismos de control se realiza básicamente por medio de la denuncia.
- e. El régimen de sanciones aunque gradualizado, es de carácter correccionalista.
- f. No existen estímulos que promuevan el cumplimiento voluntario de las normas.
- g. Falta darles mayor responsabilidad a los organismos de control interno de los partidos políticos y regular la participación de las ONG's especializadas.

Por su parte, el sistema interamericano en la Carta Democrática establece en su Artículo 5, *“El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades”*. Y en la resolución AG/RES. 2195

aprobada en la cuarta sesión plenaria de la OEA, celebrada el 6 de junio de 2006, consigna: “*Resolución 3. Alentar la transparencia en el manejo de los recursos de los partidos políticos, la lucha contra la corrupción y el tráfico de influencias, y la promoción de igualdad de oportunidades entre los militantes de los partidos políticos.*” Es decir que no hay ninguna duda del derecho congénito de los partidos al financiamiento en cualquiera o en todas sus formas, pero bajo una normativa regulatoria que garantice la equidad en la contienda electoral para que todos los actores gocen de igualdad de oportunidades al momento de competir.

Finalmente quiero resaltar que una de las formas más inequitativas que se presenta generalmente en todos los torneos electorales, es el uso de los programas, recursos y bienes del estado por parte de los candidatos a la re-elección o de los partidos gobernantes. Los casos de Nicaragua en 2011 y de El Salvador en 2014 son una evidencia de esta inequidad que sin duda otorga ventajas enormes a los candidatos y partidos gobernantes. En ambos casos el partido oficial y el Presidente de la República echaron mano de los programas sociales como temas de campaña, como si los mismos no se hubieran ejecutado por funcionarios nombrados para ese propósito y además con fondos públicos. Pero también es una mala práctica que se puede corregir y de hecho hay un buen ejemplo en México que vale la pena relatar.

De cara a las elecciones de julio de 2006 en México se integró el 23 de noviembre de 2005, con 12 académicos y expertos en temas electorales y de política social, un organismo llamado Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales. Esta iniciativa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, buscaba evitar el uso electoral de los programas sociales. El Alto Consejo presentó 10 recomendaciones para evitar que los programas sociales fueran utilizados con fines proselitistas en el proceso electoral federal 2006 en beneficio de cualquier partido político. También exhortó al Gobierno Federal a cumplir con: (i) Las reglas de neutralidad emitidas por el IFE para que todos los servidores públicos de este país, empezando por el Presidente de la República, se abstuvieran de realizar campañas publicitarias o promoción de programas de obra pública o de desarrollo social a cambio de la promesa del voto; ii) Leyes, Acuerdos y Decretos del gobierno federal que blindan y transparentan los recursos de los programas sociales; (iii) Los procedimientos de procuración de justicia penal electoral de manera expedita, contribuyendo con esto a una efectiva cultura de la legalidad y de la denuncia. Esta fue

na experiencia se repitió en las elecciones del 2012, con la buena noticia que en esta ocasión además del PNUD también participó Transparencia Mexicana. De nuevo SEDESOL estuvo a la altura de las circunstancias y 48 programas federales y 836 estatales fueron blindados³⁰.

Calendario electoral y reelección presidencial

Una de las discusiones más encendidas que han dejado las últimas tres elecciones en Centroamérica, es la organización de elecciones y su calendario electoral. Honduras celebró sus elecciones generales el 24 de noviembre de 2013, para elegir al Presidente de la República (más 3 Designados) 128 diputados al Congreso de Honduras, 20 diputados al Parlamento Centroamericano, 298 alcaldes y 298 vicealcaldes, así como regidores. En Honduras funciona el sistema de mayoría simple, por eso el Presidente fue electo con el 36,89% de los votos válidos.

Costa Rica y El Salvador fueron a elecciones el mismo día, el 2 de febrero de 2014, con la diferencia que en ambos países no hubo ganador en la elección presidencial, porque ambos tienen el sistema de mayoría absoluta, Costa Rica exige el 40% de los votos válidos y El Salvador el 50%. Ninguno de los contendientes pasó dicho umbral por lo que en El Salvador se celebró una segunda ronda electoral el 9 de marzo y en Costa Rica se llevará a cabo el 6 de abril, con la salvedad de que en Costa Rica ya quedaron electos los parlamentarios y los miembros de los gobiernos locales, mientras que en El Salvador, habrán elecciones parlamentarias y municipales en marzo de 2015, con las consiguientes quejas de la ciudadanía que no sólo se ve agotada por convocatorias electorales continuas, sino por el gasto que implican y que tienen que cubrir con las exiguas arcas del presupuesto nacional.

El tema de la segunda vuelta parece no preocupar a ninguno de los actores principales, excepto al candidato que quedó en segundo lugar en Costa Rica y que a pesar de no estar habilitado por la Constitución, anunció que se retiraba de la contienda.³¹ Lo que está en discusión tanto en El Salvador

30 Informe de resultados Abril 2012. Transparencia Mexicana y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD México.

31 En la República Dominicana hay una disposición legal que permite a cualquiera de los dos finalistas desistir de participar en la segunda elección.

como en Honduras, es la celebración de elecciones generales o elecciones de medio término. Mientras los hondureños están planteando dividir las elecciones y separar las presidenciales de las legislativas y municipales, en El Salvador el clamor es porque se celebren elecciones generales para todos los cargos electivos y realizar elecciones generales.

Y cuando creíamos que en República Dominicana, siguiendo el modelo de los Estados Unidos, las elecciones de medio término generaban el balance entre los Órganos o Poderes del estado republicano, al celebrar cada cuatro años elecciones presidenciales y en el medio de su término o sea en el año dos del mandato presidencial las elecciones legislativas, nos sorprende la reforma que tales elecciones han sido unificadas.³² Como hemos dicho en otras ocasiones, no hay sistemas electorales buenos o malos, mejores o peores entre sí, son las condiciones de cada nación y cada estado las que generan las reglas de la competencia.

La reforma electoral por vía de la jurisdicción constitucional

Finalmente, es importante considerar una variable que ha venido a modificar las reglas electorales e impactar los sistemas políticos, sin que nos hubiéramos imaginado tal condición al inicio de este siglo. Se trata de las reformas a los sistemas electorales por la vía de la jurisdicción constitucional.

La inició el ex Presidente de Costa Rica Oscar Arias, cuando acudió a la Sala IV de la Corte Suprema de Justicia, solicitando mediante un recurso de Amparo, se le habilitara su postulación para un segundo mandato. El 4 de abril del año 2003 la Sala dio un fallo que revocó una norma jurídica constitucional aprobada en 1969 que prohibía la reelección. Luego en El Salvador, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia emitió un fallo el 29 de Julio de 2010, ante una demanda de Inconstitucionalidad modificando el sistema de elección legislativa de listas cerradas y bloqueadas, por un sistema de listas cerradas pero desbloqueadas y habilitando las candidaturas ciudadanas sin necesidad de ir en las listas de los partidos políticos. Finalmente en Nicaragua el presidente Ortega utilizó el recurso de Amparo para que la Sala Constitucional le permitiera presen-

³² Por medio de la disposición transitoria decimosegunda de la reforma a la Constitución del 2010.

tarse a las elecciones presidenciales en el período inmediato al que estaba ejerciendo. La Sala lo favoreció declarando inconstitucional la norma de la constitución que prohibía la reelección continua, “por violar derechos humanos” dijeron los togados. Como lo relata Angelo Olivieri: “Lo que había hecho el caso nicaragüense grotesco fue que el límite constitucional de los dos mandatos, que volvía automáticamente ilegítima la presidencia de Ortega, fue declarado “inaplicable” por la Corte Suprema de Justicia, mediante la Sentencia No. 504/2009, que definía el mismo límite incompatible con las condiciones de igualdad entre los ciudadanos expresadas en la misma Carta Fundamental: en declarar Ortega no elegible, la Constitución era “inconstitucional”.

*Y, sin embargo, la prohibición de la reelección, o su limitación a dos mandatos, es uno de los pilares de los sistemas presidenciales en todo el continente americano, desde Ushuaia hasta Point Barrow. Incluso en Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay, donde no existe un límite numérico para los mandatos, es necesario saltar un turno, lo que evita la perpetuación en el poder de la misma persona.”*³³

Estos tres eventos, sumados a otros fallos que ha emitido la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador, como la que declaró inconstitucional la elección de dos magistrados del TSE, o cuando si fallar, con la simple admisión de demandas ciudadanas contra la Asamblea Legislativa por no legislar en el caso del voto de los salvadoreños desde el exterior o la integración de los Concejos Municipales Plurales, al solicitarle informe en plazo perentorio de diez días, la Asamblea Legislativa emitió la legislación en mora, han generado unas corrientes de opinión en los foros regionales y en los círculos políticos y legislativos, las facultades, alcances y competencias de los tribunales constitucionales, sobre el principio de configuración legislativa exclusiva e inherente de los legisladores.

33 América en el Mundo “Nicaragua, la reforma constitucional que favorece a Ortega” 19 diciembre 2013

Conclusión

Acosado y derrotado en varios frentes, Napoleón firmó con Fernando VII el Tratado de Valencay, el 11 de diciembre de 1813. Con base en este instrumento se le restituían al rey todos sus derechos, sus propiedades, territorios y súbditos antes de 1808, reconociéndolo como Rey de España. Fernando fue liberado y regresó a España el 24 de marzo de 1814, negándose a seguir el camino marcado por la Regencia y entró en Valencia el 16 de abril. Estaba molesto por la disminución de su poder, por lo que abolió en fecha 4 de mayo de 1814, la Constitución que había jurado con anterioridad, así como todas las leyes dadas por las Cortes de Cádiz.

Se persiguió a los liberales con saña, quienes tuvieron que irse al exilio y, durante este retorno a la monarquía absoluta desaparecieron la prensa libre, las diputaciones y los ayuntamientos constitucionales; se cerraron las Universidades, se restablecieron los gremios y se devolvieron las propiedades confiscadas a la Iglesia. Fuerzas expedicionarias se enviaron a América, con el propósito de suprimir por la vía de las armas, los intentos libertarios de las colonias.

En el reino de Guatemala, amparado por el absolutismo de la corona, el Capitán General Bustamante se sintió con fuerza para acabar definitivamente con las pretensiones autonomistas de los criollos, agrupados en el ayuntamiento capitalino. Han transcurrido doscientos años desde la fecha en que en San Salvador se celebraron elecciones para elegir los miembros del ayuntamiento constitucional el 23 de enero de 1814. Los criollos ganaron ampliamente las elecciones, sin duda, los elegidos no gozaban de la confianza del Intendente Peynado quien anuló las elecciones dos veces, por lo que se estableció una sorda hostilidad entre éste y el ayuntamiento. Con instrucciones de Bustamante se capturó a los electos y se iniciaron los famosos Procesos de Infidencia de 1814 a 1818 en contra de nuestros próceres³⁴.

34 Barraza Ibarra, Jorge. Historia del Pensamiento Político en El Salvador. 1800 a la fecha. Primera Edición 2011 San Salvador. Universidad Francisco Gavidia, ISBN 978-99923-47-27-0

Dos siglos más tarde la región presenta una realidad muy diferente, y no podríamos terminar estas notas, sin recordar que hace más de una década América Latina decidió romper con una filosofía política y económica que llevaba el sello del Consenso de Washington y comenzó a elegir gobernantes alejados de dicha doctrina. Por haberse realizado mediante las formas democráticas, dentro de la institucionalidad de los estados y siguiendo los causes electorales, esta transición se comenzó a llamar la primavera democrática de América latina.

Los resultados son mesurables y los relata el citado informe de Latinobarómetro así: *“En esta primera década del siglo, América Latina experimenta por primera vez en su historia un crecimiento económico sostenido por seis años consecutivos con todos los países en democracia. Seis años no es un período largo de tiempo, pero es mucho más de lo que nadie tiene recuerdo. Por primera vez se acumula, se sostiene, se prevé, se planifica, se estabiliza el empleo, en otras palabra se ve un horizonte más allá del “mañana”.*

Pero las buenas noticias en la economía no corresponden a la frustración con la política, con los políticos, con los partidos políticos. Una ciudadanía más educada, mejor alimentada y con expectativas mayores está atenta y partícipe de los grandes eventos políticos y electorales. Y no está satisfecha. El mismo informe recoge ese sentimiento: *“Al no sentirse los ciudadanos representados por el sistema de partidos se produce una dispersión en muchos casos mucho más allá de lo razonable, de los grupos que intentan representar, que lejos de ser un síntoma de anarquía, es un síntoma de demanda democrática y de cambios por la vía de las reformas y no de la revolución”* ³⁵.

Por tanto, la pelota está en la cancha de los políticos, ellos tienen los medios, los recursos para cambiar de rumbo. Los pueblos tienen la paciencia y la sabiduría para saber cuándo actuar.

35 Corporación Latinobarómetro. 28 de Octubre 2011/ Santiago de Chile. Banco de datos en línea. www.latinobarometro.org

CAPÍTULO

V

Compra de Votos en América Central Un estudio preliminar

Ezequiel González Ocantos, Chad Kiewiet de Jonge,
Carlos Meléndez, Javier Osorio y David Nickerson

El clientelismo como fenómeno político ha sido materia de estudio intensivo en América Latina¹. Sin embargo, la mayoría de análisis se han caracterizado por enfocarse en estudios de caso en los cuales –principalmente a través de metodologías cualitativas- se detallan los procedimientos, las estrategias y el contexto en el que se desarrollan este tipo de prácticas. El enfoque predominante impide una perspectiva comparada. En primer lugar, no existen medidas comparables sobre clientelismo que puedan “viajar” por varios países. En segundo lugar, las que existen (como es el caso de las preguntas incluidas en encuestas como es LAPOP) se realizan en contextos que no necesariamente coinciden con procesos electorales específicos. Preguntas realizadas uno o dos años después de un comicio sobre actividades clientelares que sucedieron durante dichas campañas no son garantía de fiabilidad por su distancia en el tiempo. En tercer lugar, estas preguntas interrogan directamente sobre la participación de electores en actividades clientelares, sin tomar en cuenta los sesgos implicados. Preguntas sobre clientelismo califican dentro de las que sufren de “sesgo de deseabilidad social” (*social desirability bias*) mediante el cuál las personas interrogadas responden según lo políticamente correcto ante preguntas sobre temas de fuerte estigmatización social. Considerando que gran parte de las prácticas clientelares son delitos y que, en muchos casos, está asociado con la pobreza, es esperable que las mediciones directas estén sesgadas por las consideraciones mencionadas. Por lo tanto, tampoco garantizarían confiabilidad.

1 Este texto es una adaptación del original “Vote Buying in the Americas” de los mismos autores.

En la presente investigación, se propone vencer los desafíos descritos. En primer lugar, nos enfocamos en una modalidad específica que es la compra de votos, por la cual entendemos el otorgamiento de dinero o algún bien particular a cambio de votar (o no hacerlo) de la manera sugerida por quien ofrece el trato. En segundo lugar, abarcamos tres casos (Honduras, elecciones generales del 2009; Guatemala, elecciones generales del 2011, y Nicaragua, elecciones municipales del 2008) en los cuales se aplicó un mismo instrumento de medición semanas después de haberse realizado las elecciones (y por lo tanto, culminado las actividades clientelares referidas a dichas consultas). Finalmente, empleamos un experimento de lista, metodología que nos permitirá de manera indirecta, tener una aproximación más fidedigna a la prevalencia de compra de votos en los países mencionados.

El presente artículo tiene dos objetivos, el primero descriptivo y el segundo explicativo. Con respecto al primero, comparamos tres mediciones de compra de votos, aplicadas, las tres, a los países estudiados. Una de las mediciones es convencional. Se trata de una pregunta directa que, como se indicó, podría tener un sesgo de deseabilidad social. Las otras dos mediciones buscan remediar esta deficiencia preguntando indirectamente sobre la prevalencia de compra de votos en el barrio del encuestado y la otra a través de la técnica experimental de experimento de lista que, consideramos, ofrecerá los resultados más confiables. Con respecto al segundo objetivo, plantearemos y pondremos a prueba un conjunto de hipótesis principales para explicar la prevalencia de compra de votos. Hipótesis como las características del elector (recursos, identidad política) podrían ser causas que determinen el nivel de estas prácticas. El tipo de maquinaria y nivel de organización de los partidos, así como aspectos culturales (por ejemplo, sentimiento de reciprocidad) serán también puestos a prueba de acuerdo con la evidencia empírica disponible.

Pondremos a prueba estos argumentos en elecciones realizadas en Honduras, Guatemala y Nicaragua. Los casos seleccionados se obedecen a su contigüidad territorial. Estos países centroamericanos, a pesar de sus particularidades, comparten elementos contextuales en común, tanto históricos como culturales, lo cual permitirá un análisis circunscrito a las características sociales y políticas más relevantes para América Central.

Medición de Compra de Votos

La innovación principal que proponemos es la implementación de metodologías experimentales en encuestas, específicamente el “experimento de lista” (*list experiment*) para generar estimados no sesgados de los recipientes de bienes o favores a cambio de votos durante campañas electorales. Como anticipamos, debido a la asociación de la “compra de votos” con la pobreza, con delitos electorales y con la contradicción a normas democráticas, preguntas que inquieren directamente sobre este tipo de prácticas producen subestimaciones de la prevalencia de esta actividad clientelar (González Ocantos et al, 2012).

El experimento de lista es un método que busca reducir el sesgo de deseabilidad social al ofrecer a los encuestados altos niveles de anonimidad al momento de reportar comportamientos y actitudes socialmente indeseables. Este método ha sido utilizado para estimar un amplio rango de tales comportamientos y actitudes en ciencia política, economía, psicología, salud pública y ética de negocios (Bachman and O’Malley, 1981; Silver, Anderson, and Abrahamson 1986, Craig and Wald 2004). En un artículo, se ha comprobado la utilidad de esta metodología para medir actividades clientelares (González Ocantos et.al. 2012).

El experimento de lista que proponemos para medir la incidencia de compra de votos funciona de la siguiente manera. Los encuestados son asignados aleatoriamente en el grupo de control o de tratamiento. A aquellos del primer grupo se les asigna un cuestionario con una lista de cuatro actividades de campaña electoral que los candidatos o los partidos realizan para convencer a los electores de votar por ellos. A aquellos del segundo grupo se le asigna la misma lista pero con un elemento adicional, correspondiente al que implica el haber recibido dinero o favor a cambio de votos. Los encuestados en ambos grupos son interrogados por el número de actividades de campaña de la lista que aplican para ellos, y no tienen que consignar cuáles. Al preguntar indirectamente sobre el número de actividades (y no la identificación de cada una de ellas individualmente), el experimento de lista otorga a los encuestados del grupo de tratamiento de reportar anónimamente el beneficio de dinero o favores ya que es imposible para el entrevistador conocer si dicho encuestado incluyó el ítem respectivo de la compra de votos en su conteo.

Al comparar las medias del número de actividades involucradas por los encuestados, entre el grupo de tratamiento y el de control, es posible generar un estimado de la proporción de respuestas que incluyeron en el conteo el ítem relacionado con la compra de votos. A partir de esta proporción es posible hacer análisis agregado de las características principales de este subgrupo. A continuación se muestra el fraseo utilizado convencionalmente para el estudio.

Le voy a leer y entregar una tarjeta donde se le va a mencionar varias actividades. Quisiera que me señale si fueron realizadas por los candidatos y activistas durante la última campaña electoral. Por favor, no me diga cuáles sino cuántas.

(Grupo Control)

- *Colocaron carteles/afiches de campaña en su barrio/ciudad*
- *Visitaron su hogar*
- *Transmitieron publicidad de campaña por televisión o radio*
- *Lo/la amenazaron para que votara por ellos.*

(Grupo Tratamiento)

- *Colocaron carteles/afiches de campaña en su barrio/ciudad*
- *Visitaron su hogar*
- **Le repartieron bienes, servicios o dinero a cambio de su voto.**
- *Transmitieron publicidad de campaña por televisión o radio*
- *Lo/la amenazaron para que votara por ellos.*

Para fines comparativos, en las encuestas también incluimos otras dos modalidades de preguntas sobre compra de votos. La primera es una pregunta directa si los encuestados han sido testigos de la distribución de bienes o favores en sus barrios, con lo cual se tiene una apreciación contextual sobre el predominio de este tipo de práctica. La segunda inquiere directamente si los encuestados han recibido ellos mismos regalos, favores o dinero a cambio de su voto. Se espera que los resultados de esta última sean en proporciones menores a la del experimento de lista, debido precisamente a que no atiende consideraciones para evitar el sesgo en las respuestas.

De acuerdo con la aplicación de estas preguntas en los tres casos mencionados, encontramos los siguientes resultados. En Nicaragua, durante las elecciones municipales del 2008, un 24% de electores estuvo implicado en actividades de compra de votos, según el experimento de lista (2% según la pregunta directa). En Honduras, durante los comicios del 2009,

un 22% de ciudadanos participó de este tipo de actividad clientelar (4% según la pregunta directa). Finalmente, en Guatemala, durante los comicios generales del 2011, un 14% participó de compra de votos (4% según la pregunta directa). Comparando los resultados con datos obtenidos en otros países latinoamericanos, los tres casos centroamericanos son los de mayor prevalencia de compra de votos en el continente.



Estas tres elecciones no estuvieron exentas de factores que afectaron la regularidad de los procesos electorales. En Nicaragua, los comicios municipales del 2008 se dieron en un contexto de polarización política. El oficialismo sandinista utilizó la ventaja que supone el acceso a recursos estatales para limitar el pluralismo político. Inclusive, se dieron denuncias de fraude y movilizaciones de protesta siguieron a la aclamación de los ganadores. En Honduras, las elecciones del 2009 constituían la oportunidad de regularizar la institucionalidad política luego del golpe de Estado contra Manuel Zelaya. En un ambiente enrarecido políticamente por estos hechos, y con la atención internacional puesta en el país, las elecciones se llevaron adelante en un ambiente de grandes tensiones. Finalmente, los comicios del 2011 en Guatemala tampoco estuvieron libres de irregularidades. La candidatura oficialista de Sandra Torres (divorciada del entonces presidente Álvaro Colom), fue descalificada por la Corte Constitucional semanas previas al día de las elecciones, obligando a un realineamiento de fuerzas

políticas en un contexto de partidos débiles.

Sin embargo, las irregularidades en el contexto no necesariamente explican la variación de la compra de votos entre estos países (ni el alto nivel de incidencia de esta práctica en estos tres países). Para identificar los factores determinantes de la compra de votos en estos países, ponemos a prueba diversas hipótesis que las teorías politológicas y sociológicas de “targeting” racional, organización partidaria y cultural han esbozado. A continuación presentaremos las principales teorías testeadas y, en seguida, ofrecemos la evidencia empírica relacionada a estas hipótesis.

Explicaciones teóricas de la Compra de Votos

De acuerdo con la literatura especializada existen al menos tres cuerpos teóricos que permiten explicar la incidencia de prácticas clientelares como la compra de votos. En primer lugar, para la escuela de la movilización racional, los partidos y sus operadores políticos promueven actividades de compra de votos para maximizar sus resultados electorales. En este sentido, tienden a ser cuidadosos en elegir a sus públicos objetivos, es decir a los grupos de electores que tenderán a favorecer positivamente los bienes menos costosos, pero que den réditos más elevados. En segundo lugar, la escuela organizacional pone énfasis en las capacidades organizacionales que afectan el nivel en el cual la compra de votos es practicada. Interesa especialmente si los partidos tienen la suficiente infraestructura para distribuir bienes eficientemente y monitorear el cumplimiento de los acuerdos. Finalmente, la escuela cultural señala la importancia de los sistemas simbólicos que se expresan en valores y creencias compartidas que hacen los intercambios posibles. A continuación detallaremos cada una de estas teorías y elaboraremos algunas hipótesis relacionadas que serán puestas a prueba con la evidencia empírica recogida.

Para la escuela racional las características del elector determinan hasta qué punto los partidos políticos se involucran en estrategias clientelares. Se basa en la premisa que, de acuerdo con los recursos disponibles, los partidos buscan atraer a los individuos a través de incentivos particularistas (Kitschelt y Wilkinson, 2007). De hecho, la mayoría supone que los partidos practican clientelismo de manera desproporcionada con los electores más pobres (e.g. Auyero 2001, Magaloni 2006), por lo que se esperaría mayor abundancia de este tipo de prácticas en los países con menos re-

cursos. El supuesto es que dada la inseguridad económica, el electorado de bajos ingresos suele responder positivamente al beneficio inmediato (Kitschelt, 2000). Además, “comprar” las fidelidades políticas entre las personas de menos recursos debería ser relativamente más barato (Murrillo y Calvo, 2004). Además, al encontrarse relativamente en zonas más cohesionadas, resulta más fácil el monitoreo (Kitschelt y Wilkinson, 2007). Complementariamente a esto, se podría inferir la existencia de un efecto de sustitución. Es decir, que si personas de bajos ingresos se benefician de bonos sociales (o transferencias condicionadas de dinero) como parte de políticas públicas estatales, tenderían a trascender la línea de inseguridad económica y, por lo tanto, dejar de ser el objetivo de las maquinarias clientelares.

Por lo tanto, de acuerdo con esta teoría, se esperaría, a modo de hipótesis, que la compra de votos sea más prevalente entre los países más pobres. O en todo caso, si se amerita un análisis al interior de cada país, entre los electores con menos ingresos. Asimismo, aquellos que son beneficiarios de programas sociales, serán menos proclives a ser blancos de las maquinarias de compra de votos.

Las teorías racionales no están relacionados exclusivamente con el nivel de ingreso, sino también con la intensidad de las simpatías políticas. Algunos especialistas consideran que resulta racional para los partidos dirigir sus estrategias de compra de votos a los simpatizantes débiles y a los electores volátiles (Stokes 2005; Nazareno et.al. 2006). De acuerdo con esta lógica, resulta innecesario invertir en los simpatizantes más leales, porque ellos de todos modos darán su apoyo electoral de la manera esperada. En cambio, otros suponen que el clientelismo realmente funciona en aquellas personas confiables, que forman parte ya de redes leales (Nitcher, 2008). Según este argumento, el núcleo de seguidores leales es el más propenso a ser objeto de estrategias de compra de votos, sobre todo cuando el voto es voluntario y resulta más fácil movilizar a adeptos. En estos casos, la “compra de votos” se convierte en “compra de participación electoral” (González Ocantos and Kiewiet de Jonge 2012).

Conjuntamente con estas consideraciones, los elementos contextuales también intervienen en el análisis costo-beneficio de estrategias de direccionamiento racional. De acuerdo con Kitschelt y Wilkinson (2007) cuando la competencia política se incrementa, también se incrementa el esfuerzo de los partidos de atraer a independientes. En ese sentido, Morse et al

(2011) considera que el voto obligatorio o la alta propensión a votar debería incrementar los esfuerzos de los partidos para atraer independientes, ya que no existiría tanta necesidad de comprometer el voto de los más leales que, de todos modos están obligados a ir a votar. Por ello, cuando el grupo de independientes es grande, en comparación con las militancias partidarias, la compra de votos se torna más atractiva.

Por lo tanto, de acuerdo con estas teorías, si la tesis de la “compra de participación electoral” (“turn out buying”) es correcta, se esperaría que los partidos apunten a sus seguidores fieles; mientras que si la tesis de la compra de votos es correcta, se esperaría que los partidos apunten a los seguidores menos fieles o votantes volátiles. Asimismo, cuando la competencia electoral se intensifica, los partidos tenderán a apuntar a una combinación de electores leales y volátiles; mientras que cuando es obligatorio, la estrategia se concentra en los electores volátiles. Dependiente del número de ciudadanos independientes, y de las filiaciones fuertes de los simpatizantes partidarios, los partidos se concentrarán en los electores más volátiles.

De acuerdo con las teorías organizacionales, las características de los partidos son más importantes para predecir la recurrencia de prácticas clientelares. Así, partidos organizados y con recursos están en mejor capacidad para movilizar maquinarias de compra de votos. De acuerdo con Wang y Kurzman (2007), además de la organización de operadores políticos, las campañas de compra de votos requieren cuadros con conocimiento local, presupuesto, redes de confianza, un sistema para evitar duplicar esfuerzos y protección judicial. Esta compleja infraestructura organizacional es esencial para garantizar el éxito de operaciones de compra de votos.

Por lo tanto, se esperaría que personas que pertenezcan a redes con vínculos directos o indirectos con partidos u organizaciones sociales afines, sean más proclives a ser blanco de compra de votos. Del mismo modo, partidarios del partido de gobierno estarán más propensos a estas prácticas por la disposición de recursos con los que cuentan los oficialismos. Finalmente, donde el monitoreo es más intensivo (y puede inclusive generar la idea de supervisión que va más allá de la secretud del voto), la prevalencia de prácticas clientelares puede ser mayor.

Finalmente, la escuela cultural se concentra en la dimensión intersubjetiva del clientelismo, especialmente en las creencias, valores y normas que rodean las interacciones entre los votantes y los operadores políticos, lo cual

puede hacer posible y efectiva la compra de votos. Auyero (2001) considera que la naturaleza repetida de la transacción conduce a la emergencia de representaciones culturales compartidas relacionadas con la compra de votos. Esta recurrencia permite forjar relaciones de confianza y sensaciones morales de obligación con respecto a la interacción entre políticos y electores. Por ello, los sentimientos de reciprocidad que se generen pueden ser claves para entender el éxito de este tipo de prácticas. En este sentido, se esperaría, a modo de hipótesis, que personas con mayor desarrollo de sentimientos de reciprocidad, serán más proclives a participar de estrategias de compra de votos. En la siguiente sección, utilizaremos la evidencia empírica recogida de tres encuestas nacionales (Nicaragua, Honduras y Guatemala) para responder estas interrogantes.

Evidencia Empírica sobre la Compra de Votos

Las teorías racionales referidas al ingreso se comprueban parcialmente. Efectivamente, el nivel de ingreso medio de los países estudiados está asociado inversamente con la incidencia de compra de votos. Cuánto más pobre el país (medido como PBI per cápita), tiende a aumentar la incidencia de la compra de votos. Asimismo se comprueba medianamente la hipótesis de sustitución: donde los programas sociales llegan a más población (Guatemala con 23.2%), se registra menor incidencia de compra de votos. El caso opuesto es Nicaragua con un 7.54% de recipientes de programas sociales (ver Cuadro 1). Datos de otros países latinoamericanos confirman que a nivel contextual (a nivel país), el nivel de ingreso tiene un efecto en la compra de votos, pero no necesariamente sucede lo mismo a nivel individual.

Cuadro 1: Compra de votos por países, según nivel de ingreso, programas sociales y margen de victoria

País/Año	PBI per cápita	Beneficiarios de programas sociales (%)	Margen de Victoria	Compra de votos (%)
Nicaragua 2008	905	7.54%	(sin información)	24.34%
Honduras 2009	1382	(sin información)	18.47%	21.92%
Guatemala 2011	1886	23.20%	12.8%	14.00%

Cuando se mide la prevalencia de la compra de votos a nivel individual, queda desvirtuada la hipótesis (y sentido común muy extendido) que los más pobres son el blanco principal de este tipo de prácticas. En países como Honduras y Guatemala, por ejemplo, el promedio de población



blanco de compra de votos en las clases medias y altas fue mayor que el promedio nacional. Como se ve en el gráfico 2, estrategias clientelares de este tipo son extendidas en todas las clases sociales.

* En Honduras, el % estimado de compra de votos es de -4.0%, con un error estándar de 13.4%.

Para poner a prueba la hipótesis de la sustitución (personas que son beneficiarias de programas sociales, dejarían de participar de compra de votos), la evidencia es mixta. En Nicaragua, el nivel de compra de votos es de 10% entre los beneficiarios de bonos sociales y 24.7% entre los no-beneficiados, corroborando así las expectativas. Sin embargo, En Guatemala sucede lo contrario, entre los beneficiarios el impacto es mayor (17.3%) que entre los no-beneficiarios (12%). Por lo tanto, la evidencia mixta no permite corroborar esta hipótesis.

Con respecto a las teorías racionales basadas en las preferencias políticas y en elementos contextuales (participación electoral previa y margen de victoria), las hipótesis generalmente se cumplen para Honduras y Guatemala. En Honduras, la proporción de independientes es relativamente baja (17%), mientras que los partidos cuentan con una militancia fiel (56%). Dado el declive de la participación electoral (49.9% en 2009) y una elección que no fue tan reñida, la expectativa teórica era que las estrategias de

compra de votos se concentraran en los militantes más leales. En Guatemala, en cambio, se esperaba una estrategia mixta. Debido a la alta proporción de independientes (36.7%) y baja de militantes (35%) se esperaba una estrategia que apuntara al clientelismo entre los electores volátiles, sin afiliaciones partidarias; pero dado la relativa baja participación electoral (60.5% en la última elección) se esperaría teóricamente una movilización clientelar entre los seguidores partidarios más leales. En Nicaragua, el escenario es similar, la alta proporción de independientes (37.6%) augura estrategias que enfoquen el clientelismo entre los electores volátiles; pero la baja participación electoral (44%) supone un énfasis clientelar entre los seguidores más leales, por lo que también se espera, en su conjunto, una estrategia mixta.

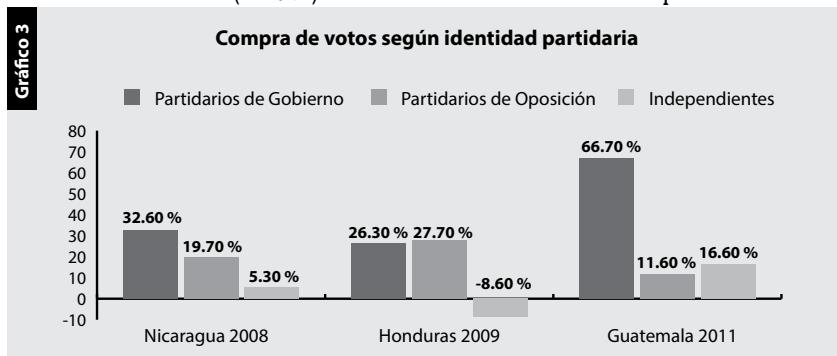
Cuadro 2: Expectativas sobre estrategias de compra de votos, según preferencias políticas y factores contextuales

Elecciones	Independientes	Militantes leales	Participación Electoral Previa	Margen de Victoria	Estrategia
Nicaragua 2008	37.6%	Sin información	44%	Sin información	Mixta
Honduras 2009	17.06%	56.05%	45.97%	18.47%	Leales
Guatemala 2011	36.71%	35.71%	60.50%	12.8%	Mixta

Según los resultados de las encuestas aplicadas, en Honduras, donde el promedio general de compra de votos llega al 21.92%, la incidencia es mayor entre los militantes más leales de los partidos políticos (36.7%), seguido de los simpatizantes (12.3%) y sin influencia estadística significativa entre los independientes. En Guatemala, donde el promedio general de compra de votos es de 14%, los porcentajes son mayores entre los simpatizantes (14.3%) e independientes (16.6%), y ligeramente menores entre los seguidores leales (12.2%), con lo que se confirma una estrategia mixta. Con ambos resultados se corrobora la expectativa teórica respectiva. La ausencia de información completa sobre Nicaragua, impide testear estas hipótesis en este país.

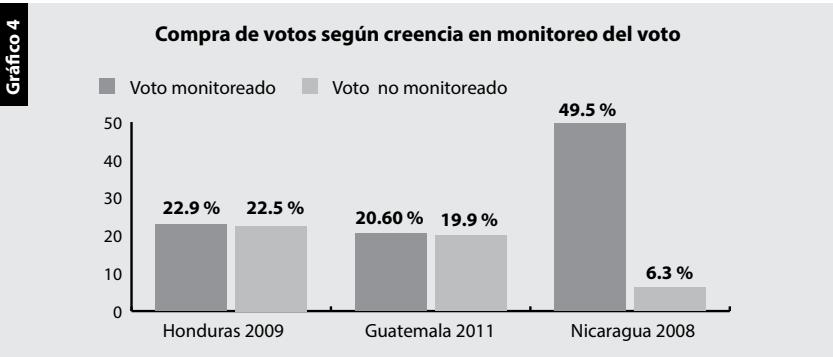
Con respecto a las teorías organizacionales, queda demostrado que la

fortaleza organizativa de los partidos políticos ayudan a entender la prevalencia de la compra de votos entre los electores que pertenecen a sus redes. Salvo los hondureños, los partidos políticos en los países estudiados carecen de organizaciones articuladas y enraizadas socialmente. Salvo, claro está, cuando acceden al Estado y cuentan con más recursos para desplegar sus estrategias políticas. Cuando ello sucede –como es el caso del sandinismo en Nicaragua y de la UNE en Guatemala- tienden a utilizar estos recursos como redes para sus prácticas clientelares. Así, no es casual que sean los partidarios del oficialismo en Nicaragua (32.6%), pero sobre todo en Guatemala (66.7%) los más favorecidos en la compra de votos. En



cambio, cuando partidos, tanto en el gobierno como en la oposición, son fuertes (como es el caso del Partido Nacional y el Partido Liberal en Honduras) los niveles de compra de votos entre sus partidarios son similares.

En algunos casos, la penetración de los partidos en las redes sociales puede ser tan profunda que pueden generar la sensación de control y monitoreo, al punto que pueden hacer creer que, a pesar que el voto es secreto, éste puede ser monitoreado por los partidos políticos. Si la incidencia de compra de votos es mayor entre los encuestados que creen que sus votos pueden ser monitoreados, la hipótesis de la penetración social de los partidos tendría carácter explicativo. Ello sucede solamente en Nicaragua, donde el porcentaje de compra de votos pasa del 24% (promedio general) al 49.5% entre los que creen que sus votos pueden ser supervisados. Complementariamente, habría que añadir que el pertenecer a grupos sociales afines a los partidos (como son los Consejos de Participación Ciudadana) es un predictor de la compra de votos en este país. Por lo que en el caso de Nicaragua, estamos ante un partido oficialista con amplio control de redes



sociales, lo que permite entender la estrategia clientelista. Estas teorías, sin embargo, no funcionan en Guatemala y en Honduras donde la compra de votos no se entiende por la fortaleza organizativa de los partidos políticos.

Finalmente, pusimos a prueba la hipótesis cultural sobre reciprocidad. Es decir, si aquellas personas que son más proclives a generar sentimientos de reciprocidad, tienden a ser enfocadas en las interacciones clientelares. Se incluyeron las preguntas respectivas en las encuestas de Guatemala y Honduras y se encontró que mientras la reciprocidad es un factor interviniente en el primer caso, no es discerniente en el segundo. Entre las personas de alta reciprocidad, el porcentaje de involucrados en compra de votos llega a 27% en Guatemala (12% promedio general) y es prácticamente nulo entre quienes sostienen baja reciprocidad; mientras que en Honduras la prevalencia es similar en ambos grupos (recíprocos y no recíprocos). Esta hipótesis se corrobora en Guatemala, pero no así en Honduras.

Conclusiones

Este estudio preliminar ha explorado los principales marcos teóricos explicativos de la prevalencia de compra de votos con evidencia empírica original de tres encuestas nacionales aplicadas en tres coyunturas electorales en Nicaragua, Honduras y Guatemala. La primera conclusión confirma que la incidencia de este tipo de prácticas clientelares se debe a elementos contextuales de cada proceso electoral. La combinación de competencia política, niveles de participación, recursos (materiales y organizativos) de los partidos y valores y creencias relativas a la reciprocidad afectan de ma-

nera distinta a cada coyuntura electoral. No existe un gran determinante de la compra de votos, sino de interacciones bajo coyunturas determinadas.

En segundo lugar, las variables económicas parecen tener un impacto a nivel contextual, pero no necesariamente a nivel individual. Es decir, países con altos niveles de pobreza tienden a tener mayor prevalencia de actividades clientelares. Pero no necesariamente la gente de menores ingresos son los más involucrados en este tipo de prácticas. Para desplegar estrategias sobre compra de votos se requieren partidos políticos con mucha información de la sociedad donde funcionan. Aparentemente, o ésta es ineficiente o el “precio” del voto es tan bajo que inclusive se puede involucrar a personas de clases medias y altas, como se comprueba con las estadísticas de las encuestas. Otras variables propuestas por las teorías funcionan de manera parcial, según los contextos donde se lleven a cabo estas estrategias clientelares.

Los resultados del estudio no pueden ser generalizables ni a América Latina en su conjunto ni a América Central en particular. Información de próximas encuestas confirmarán o rechazarán los hallazgos preliminares

y podrán dar mayor certeza sobre un corpus teórico en construcción para comprender a cabalidad un fenómeno clientelista de fuerte asentamiento como práctica común en la política de los países centroamericanos.

Bibliografía

Auyero, Javier. 2001. *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*. Durham, NC: Duke University Press.

Bachman, J. and O'Malley, P. (1981). "When Four Months Equal a Year: Inconsistencies in Student Reports of Drug Use" *Public Opinion Quarterly* 45:536-548

Brusco, Valeria, Marcelo Nazareno, and Susan Stokes. 2004. "Vote Buying in Argentina." In *Latin American Research Review*, 39(2): 66-88

Calvo, Ernesto and Maria Victoria Murillo. 2004. "Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market." In *American Journal of Political Science*, 48(4): 742-757

Gonzalez Ocantos, Ezequiel, Chad Kiewiet de Jonge, Carlos Meléndez, Javier Osorio, and David W. Nickerson. 2012. "Vote Buying and Social Desirability Bias: Experimental Evidence from Nicaragua." *American Journal of Political Science* 56(1): 202–217.

Gonzalez Ocantos, Ezequiel and Chad Kiewiet de Jonge. 2012. "Legitimacy for Sale: Turnout Buying in the 2009 Honduran Presidential Election." *Paper presented at the 2012 Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, April, 2012, Chicago, IL*

Gonzalez Ocantos, Ezequiel, Chad Kiewiet de Jonge, and David W. Nickerson. 2011. "The Conditionality of Vote Buying Norms: Experimental Evidence from Latin America." *Paper presented at the 2011 Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, April 2011, Chicago, IL*

Kane, J., Craig S., and K. Wald. 2004. "Religion and Presidential Politics in Florida: A List Experiment." *Social Science Quarterly* 85(2): 281-293

Kitschelt, Herbert. 2000. "Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Politics" in *Comparative Political Studies*, 33(6/7):845-879

Kitschelt, Herbert and Steven Wilkinson. 2007. "Citizen-Politician Linkages: An Introduction." In Kitschelt, Herbert and Steve Wilkinson eds. *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press.

Magaloni, Beatriz. 2006. *Voting For Autocracy*. New York: Cambridge University Press. Nazareno, Marcelo, Valeria Brusco and Susan Stokes. 2006. "Reditos y peligros electorales del gasto publico en Argentina." In *Desarrollo Economico*, 46(181): 63-86

Nichter, Simeon. 2008. "Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Ballot" in *American Political Science Review*, 102(1):19-31

Silver, B., Anderson, B., and P. Abramson. 1986. "Who Overreports Voting?" *American Political Science Review* 80(2):613-624

Stokes, Susan. 2005. "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina." *American Political Science Review*, 99(3): 315-325.

Wang, Chin-Shou and Charles Kurzman. 2007. "The Logistics: How to Buy Votes." In Schaffer, Frederic ed. *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

CAPÍTULO VI

Justicia vs Política

Breves notas sobre la justicia electoral

Jaime Cicourel Solano

I. Justicia y política. Dos polos en tensión

Durante mucho tiempo, los Estados democráticos han operado bajo fórmulas representativas que favorecen la constitución y proliferación de organizaciones políticas partidarias y la consolidación de un sistema que las agrupa y las regula¹. Desde su diseño, este sistema ha estado sustentado en la idea de que la organización y el funcionamiento de estas agrupaciones debían regirse, casi exclusivamente, por el principio de autonomía asociativa. Algo considerado normal desde el punto de vista de un discurso puramente liberal. Sin embargo, cuando los regímenes son, a la vez, democráticos y constitucionales, es decir, cuando constituyen la representación institucional y activa del denominado Estado Democrático y Constitucional de Derecho, aquella idea exige ser acotada. Las tensiones que se pueden generar entre el principio de autonomía y otros principios propios de este tipo de Estado obligan a reinterpretar las cuestiones relativas a la vida interna de los partidos políticos. Sobre todo porque, llevado al extremo, el postulado liberal de la autonomía puede desdecir la lógica misma del constitucionalismo democrático.

Pero las tensiones no sólo se manifiestan en el campo de la organización interna de los partidos. Se expresan también en el sustrato más profundo y básico de la propia organización. En el sustrato en el que convergen, junto a las estructuras y las funciones, los fines, los intereses y los objetivos. En

1 Agradezco infinitamente las discusiones epistolares que tuve con el Doctor Roberto Lara Chagoyán, letrado en la Corte Suprema de México. Una buena parte de este trabajo es una reformulación de sus muy interesantes ideas y propuestas sobre el modelo de Justicia Constitucional de nuestro país.

otras palabras, en una dimensión de sentido. Desde su creación, y a lo largo de su existencia, los partidos políticos se han orientado al cumplimiento de un propósito fundamental (cuasi natural): la búsqueda y consecución del poder político. Desde el punto de vista moral, este propósito ha sido colocado muy lejos y por encima de los medios y las estrategias. Estos sólo gozan de un valor instrumental, pragmático. Vista así, la actividad de los partidos políticos constituye una potente confirmación empírica de la clásica tesis de Maquiavelo, cuya expresión común (y también bastante simplista) es: los medios al servicio del fin².

La irrelevancia del valor moral de las acciones de los partidos parece ser aceptada por un sector amplio de los científicos y de los teóricos de la política. De hecho, en varios de sus textos parecen sugerir que en la medición del rendimiento democrático de los Estados contemporáneos, las tendencias oligárquicas (internas y externas) de los partidos políticos no son un factor significativo (Friedenberg y Alcántara Sáez, 2009). La falta de pluralismo y de procedimientos objetivos de competencia interna no impide que los partidos funcionen dentro de una estructura estatal pluralista e igualitaria. Las prácticas partidistas no democráticas no perjudican la puesta en marcha y operación de sistemas políticos democráticos.

Las tesis de autores influyentes en la Teoría política asumen un nuevo protagonismo en las discusiones sobre la forma en que opera (o debe operar) el sistema de partidos en los regímenes democráticos actuales. La, tantas veces citada, “ley de hierro de la oligarquía” de Robert Michels (1969) es un ejemplo emblemático. También están los estudios de Norberto Bobbio (1984) sobre la caracterización de las democracias occidentales. Investigaciones recientes han mostrado cómo el establecimiento al interior de los partidos políticos, de reglas democráticas para la selección de sus candidatos, para la participación de sus militantes o para el nombramiento de sus dirigentes, lejos de conseguirles mejores resultados electorales, propiciaba un estancamiento o incluso una reducción en el porcentaje de los cargos públicos a los que pretendían acceder.

2 Otra cosa es la discusión sobre el tipo de valor moral que se le puede asignar a los fines y sobre la especial teoría moral en la que se basa tal asignación. Una estupenda revisión de las distintas teorías morales se puede encontrar en Gargarella, Roberto, *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de Filosofía política*, Paidós, España, 1999.

Pero si esto es así. Si las acciones elitistas, oligárquicas y diferenciadoras de los partidos políticos son una práctica natural, que no contradice las bases democráticas de los Estados y que, por lo tanto, no impactan en su balance general, entonces cómo entender los esfuerzos de dichos Estados por “democratizar” tales acciones. Sobre todo si estos esfuerzos se realizan con el fin (explícito y propagado) de mejorar la calidad de la democracia (Alarcón, 2009). En palabras más comunes, de lograr la consolidación de la democracia. La respuesta no es sencilla. El problema requiere un análisis detallado antes de proponer una solución o, acaso, una explicación más o menos convincente. Este análisis requiere, además, eliminar una serie de confusiones o equívocos conceptuales. Pero también de hacer distinciones más o menos analíticas entre diversos tipos y niveles de discurso.

1. ¿Cómo se usa el término “democracia”? Aclaración conceptual

La afirmación de que el rendimiento democrático no se mide en función de las prácticas democráticas (internas o externas) de los partidos políticos parece, por lo menos, contraintuitivo. Resulta poco entendible que se logre avanzar en la democracia de un país, partiendo de las actividades no democráticas de sus organizaciones políticas. La respuesta que aparentemente da la ciencia política a este problema es que lo que realizan los partidos políticos en su seno interno no es un criterio de valoración o medición del rendimiento. Éste se mide siguiendo otros parámetros. Esta respuesta es respaldada por innumerables estudios empíricos que indican que no existe una relación necesaria entre la democratización de la vida interna de los partidos y el funcionamiento del sistema democrático estatal. En otras palabras, la celebración de comicios generales, el ejercicio del sufragio, la operación efectiva de sistemas de cómputo de votos, etc., no se ven disminuidos por la existencia de procedimientos discrecionales de selección de candidatos, por la ausencia de una participación real y efectiva de los militantes en la toma de decisiones o por la falta de transparencia en los procedimientos intrapartidistas.

La pregunta que queda por hacer es ¿por qué los actos (internos y externos) de los partidos no son considerados criterios para medir la calidad de una democracia? La respuesta no está en el campo de los hechos, pues es claro que no existe una relación causal entre las prácticas de los partidos y ciertas prácticas democráticas de las organizaciones estatales. La

respuesta está en el ámbito de los conceptos. Si se parte de la idea de que para calificar de democrático a un régimen político es suficiente la celebración de elecciones periódicas, el ejercicio efectivo del voto, así como la publicidad de los resultados, entonces otros factores, como la forma en que los partidos políticos toman sus decisiones, devienen, desde luego, irrelevantes, inocuos. El punto medular consiste en determinar qué se entiende por “rendimiento democrático” y, en general, qué se entiende por “democracia”.

Los politólogos, cuando hablan de “rendimiento democrático”, parecen presuponer un concepto formal de democracia. Los juristas (sobre todo los constitucionalistas y los teóricos del Derecho) en cambio, generalmente utilizan el concepto “democracia”, en su sentido material. No pretendo aquí discutir el problema de ambigüedad del término, ni exponer cada uno de los adjetivos que se le han atribuido (*i.e.*, directa, representativa, deliberativa, formal, material, etc.) Pero lo que sí es útil es saber que todos esos adjetivos permiten no sólo diferenciar conceptos que suelen ser confundidos, sino también analizar críticamente la pertinencia de su uso. Sin duda, la democracia es sólo una, pero los adjetivos que se le imponen sirven para extraer los elementos que mejor la caracterizan (Bovero, 2002). Este desacuerdo conceptual es el origen de las diferencias explicativas, casi irreconciliables, entre los juristas y los teóricos de la política. Pero también es el origen de las tensiones que se presentan entre la justicia y la política en el ámbito práctico.

Una complicación adicional es que la mayoría de las democracias que conocemos actualmente han incorporado a su diseño institucional el modelo de Estado constitucional. Esto ha provocado que el concepto de democracia se modifique nuevamente, al incorporar como parte de sus componentes esenciales, algunos rasgos característicos de dicho modelo (ampliación del catálogo de derechos humanos, operación de las dimensiones normativa y valorativa de la constitución, establecimiento de la justicia constitucional, etc.). El nuevo concepto de democracia ha permeado tanto en el ámbito de las discusiones académicas como en el de las acciones sociales. En nuestras sociedades, la expectativa ciudadana de la democracia tiene que ver con comicios regulares, libres, igualitarios y transparentes, pero también con la protección de sus derechos políticos en todos los ámbitos, en el del Estado, en el de la sociedad civil y en el de los partidos y agrupaciones políticas. Los ciudadanos exigen transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos; objetividad, neutralidad e independencia

en el ejercicio de los cargos públicos, perfiles idóneos de los miembros de los órganos electorales, administrativos o jurisdiccionales, así como racionalidad y accesibilidad de sus decisiones. En resumen, absoluto respeto a las reglas y principios constitucionales y del Derecho Internacional.

2. ¿Cómo debiera usarse (y operarse) el término democracia? Aclaración contextual

En las democracias que se desarrollan dentro de un Estado constitucional, la principal fuerza del conjunto de disposiciones constitucionales (incluyendo las convencionales) proviene de los derechos humanos. Por tanto, ello lleva a dar por cierto que todas las normas del sistema jurídico en general, e incluso las normas del propio marco constitucional, han de justificarse a la luz de los derechos humanos. No es posible comprender adecuadamente estos derechos sólo desde una perspectiva constitucional interna, pues el parámetro para atribuirles un significado valorativo y contextual se encuentra fuera del sistema jurídico en general.

El sistema jurídico puede ser caracterizado, de manera muy elemental por supuesto, como un conjunto de normas e instituciones. Los sistemas jurídicos modernos, casi todos, y desde hace muchos años, han incorporado como parte de sus normas a entidades denominadas derechos humanos. En realidad, los sistemas jurídicos, contemplan otras entidades sumamente importantes como la democracia, el federalismo, la división de poderes, la seguridad jurídica, etc. Estas entidades componen generalmente el marco constitucional, es decir, el parámetro de referencia de la validez del resto del sistema jurídico.

Lo que debe advertirse es que todas estas entidades que se han mencionado están formuladas en enunciados lingüísticos y con un status normativo. Pero lo que resulta aún más importante es darse cuenta que tales enunciados normativos en los que se prevén aquellas entidades no tienen un significado a partir del propio sistema, tampoco en el marco constitucional que componen. Más bien en un ámbito distinto, externo, “extra sistémico”.

Un sistema jurídico que ha incorporado derechos humanos debe entenderse como un sistema que representa medios al servicio de fines. Estos fines son los derechos, por lo que las normas e instituciones que componen a tal sistema deben de contribuir a realizarlos. La tarea de los constructores u

operadores del sistema jurídico (*i.e.*, legisladores, administradores, jueces) debe llevarse a cabo de manera fundamental, aunque no exclusiva, fuera del mismo. Esta tarea dista mucho de constituir una actividad de investigación semántica, pero también de ser un trabajo totalmente valorativo.

Los operadores deben preguntarse, de manera inevitable, por el significado de aquellas entidades que mejor se justifica, lo que, como se ha dicho, los obligará a *salir del sistema* y participar en una discusión en el ámbito de la moralidad política.

El espacio externo, por llamarlo de algún modo, en el que se debe hallar o, mejor, construir el significado de los enunciados constitucionales que establecen derechos humanos o que generan entidades, es el de la moralidad política, es decir, el espacio en el que se argumentan y defienden posiciones en relación a cuáles son los términos moralmente aceptables de las relaciones entre individuos y autoridades en la vida pública. Un terreno en el que se discute lo que “nos debemos unos a otros” (Scanlon, 2003)³; personas o sujetos con poderes coactivos o sin ellos.

Actualmente, en las discusiones en el ámbito de la moralidad política hay un consenso en el sentido de que, entre las entidades mencionadas, los derechos humanos son fines últimos por representar las condiciones elementales de trato razonable que merece cualquier persona. De este modo, se acepta que el resto de las entidades, como la democracia, la división de poderes, el federalismo (cuando existe), y la seguridad jurídica, etc., deben considerarse medios para garantizar el respeto y la realización de los derechos humanos. En el terreno de la moralidad política se discute, por ende, de qué modo han de entenderse ese conjunto de entidades para que logren armonizarse sí y con relación a los fines últimos (derechos).

El marco constitucional de un sistema jurídico como el mexicano no se compone sólo de los enunciados lingüísticos y normativos que es posible leer. Por ello, los legisladores y jueces no han de aventurarse en una travesía semántica para encontrar cuál es el significado textual de tales enunciados. Nuestro marco constitucional representa, en realidad, la enunciación de aquellas entidades cuyos significados están en disputa en el terreno de

3 La expresión “Lo que nos debemos unos a otros” es de Scanlon. Véase Scanlon, T. M., *Lo que nos debemos unos a otros. ¿Qué significa ser moral?*, Ernest Wikert García (trad.), Barcelona, Buenos Aires, México, Paidós, 2003.

la moralidad política, donde se plantean diversas formas de entenderlos. Es por esta razón que el hecho de que en la constitución federal existan enunciados sobre el régimen democrático del Estado o sobre el respeto a los derechos humanos no aporta ni resuelve nada acerca de cómo ha de entenderse la democracia y los derechos.

Por tanto, cuando se pretenden desarrollar las normas y las instituciones que darán sentido a la democracia y a los derechos, es preciso que se discuta antes sobre ¿cuál es la mejor concepción de la democracia que está justificado atribuirle a cierto enunciado constitucional que la prevé? y ¿cuál es la mejor concepción de cada uno de los derechos que resulta justificado asignar a los enunciados constitucionales que los contemplan? Esta discusión debe efectuarse no sólo en el seno de los órganos jurisdiccionales, intérpretes por antonomasia de las normas, sino, en forma previa y particular, al interior de los cuerpos legislativos, a quienes les corresponde, precisamente, la labor de crear dichas normas.

II. Sobre la distinción ética/política

Las relaciones antagónicas entre la justicia y la política pueden reconducirse (y debiera ser así) a las relaciones, también problemáticas, entre la ética y la política. En un trabajo publicado hace casi veinte años (1995, 2000), el filósofo español del Derecho Gregorio Peces-Barba sostuvo la tesis de que las sociedades democráticas modernas comenzaban a experimentar crisis profundas en dos de sus postulados básicos: la libertad de expresión y la representación política. La crisis de la libertad de expresión tiene como punto de inflexión el desarrollo exponencial de las técnicas y de los medios de comunicación. La tecnología, sostiene Peces-Barba, ha colocado en el escenario de la información y de las comunicaciones a dos actores nuevos, las grandes empresas dueñas de los medios y los grupos de comunicadores. Estos actores se sitúan en paralelo al poder político, generando una empatía artificial y conveniente para los intereses de este último. El discurso tradicional, dice Peces-Barba, se mantiene. La información que tales actores propagan se cobija en el manto de la libertad de expresión, aunque sea sesgada, manipulada y comprometida. El discurso liberal comienza a actuar más eficazmente en el terreno de lo puramente ideológico.

La figura de “el ciudadano bien informado” que se requiere para garantizar una representación real y crítica, base para la consolidación del poder popular y de la democracia es difuminada por la comunicación que presentan aquellos dos nuevos poderes fácticos. Las empresas y los comunicadores son los que deciden qué contenidos informativos son relevantes, cuáles permanecen más tiempo en los medios y a qué datos debe prestárseles más atención (Peces-Barba, 2000: 119-123). Un ejemplo actual en la realidad mexicana es la discusión sobre los denominados “infomerciales”, un tipo de comunicación que combina información y promoción. Esta discusión giró en torno al tipo de campaña que realizó el actual titular del poder ejecutivo.

La crisis de la representación es deudora de la de la libertad de expresión. El propósito original de unificar y conducir racionalmente el pensamiento de una colectividad compleja y heterogénea ha sido también el pretexto para los excesos. La representación popular se quiebra por la proporcionalidad, la alienación y la apatía. Y no constituye ningún consuelo la pluralidad de partidos representados en los congresos. Por el contrario, es el reflejo de un ejercicio parlamentario en el que el pluralismo representa, no a los ciudadanos, sino a los propios partidos y grupos de poder.

Estas dos crisis representan la oposición, no total pero si soberbiamente frecuente, entre la ética y la política o, si se quiere ir más allá, entre la justicia y la legitimidad (Elías Díaz, 1993). ¿Pero esta oposición es algo permanente, inevitable? ¿O es que es posible eliminarla, o al menos reducirla?

III. Algunos contextos específicos de la tensión

Pero la tendencia oligárquica se mantiene activa. La tensión entre la política y la justicia se transforma en un fenómeno irremediable, casi endémico de nuestras democracias constitucionales. Lo heterogéneo de sus representaciones y lo diverso de los niveles en que actúa confirman su permanencia. El horizonte se vislumbra dialéctico, más bien incierto. La consolidación de las democracias se convierte en una expresión vacía. De lo único que se puede hablar es de transiciones. En un sentido neutral por supuesto, desprovisto de juicios de valor. El diseño institucional del constitucionalismo y de la democracia avanza en una dirección clara. Las acciones, los intereses y las finalidades de los partidos políticos lo resisten poderosamente. Sus instrumentos más eficaces son la corrupción, la des-

información, la aquiescencia y la manipulación. Su influjo perturbador está presente hasta en las mentes más brillantes. Qué les queda a las que no lo son tanto. El resultado es una especial ideología, una clase de subcultura de imposición, de desigualdad y de sumisión. La exhibición y el descrédito ya no son obstáculo. El descaro es tan común que ya no produce sorpresa, mucho menos crítica.

Ejemplos de estas tensiones hay muchos. Lo mismo en México que en otros países de Latinoamérica o Europa. Hablemos, en principio, de dos:

1. Equidad de género en materia electoral

La equidad de género es un tema central en nuestro marco constitucional. Es un tema que suele estar relacionado con los campos de la participación política y de la composición de órganos gubernamentales. Empero, el tema tiene raíces más profundas. La equidad de género tiene que ver con derechos humanos esencialísimos. Tiene que ver con el derecho a la dignidad, el derecho a la igualdad, el derecho a las decisiones autónomas y el derecho a la no discriminación. Por lo mismo, sus expresiones son múltiples. El denominado “empoderamiento de las mujeres” transita por su vida social y política pero también, y particularmente, por su vida individual y familiar.

El derecho a la equidad de género, en todos los ámbitos a los que aludimos, pretende reivindicar la posición de la mujer frente al hombre. Pretende corregir las terribles diferencias que a lo largo de la historia se han dado en perjuicio de ellas. Para hacerlo, la cultura jurídica contemporánea ha construido la idea de discriminación positiva o discriminación inversa. Esta idea implica que la igualdad de las mujeres se obtiene, en forma compensatoria, estableciendo reglas que diferencien negativamente a los hombres. De ahí el término “discriminación inversa”. En la teoría jurídica y la filosofía política contemporáneas existe el acuerdo de que las reglas de equidad de género son un medio para lograr un estado de cosas deseable. Este estado de cosas es la igualdad real, la que, cuando se consigue, hace innecesarias las reglas de equidad.

Las fórmulas normativas para lograr la equidad de género son los objetivos y las cuotas. Las cuotas se utilizan en materia política electoral (cuotas para la integración de órganos representativos y para la selección de candidatos al interior de partidos políticos) o en materia de composición de

órganos autónomos y jurisdiccionales (e.g., tribunales supremos, consejos de la judicatura, institutos de transparencia, etc.). Las cuotas son representadas a través de fórmulas que expresan porcentajes. Esto hace que, por la forma en que operan los porcentajes, la aplicación de las normas de equidad provoque resultados defectuosos y poco satisfactorios. Además, el empleo de cuotas abre la posibilidad de objeciones sobre la discriminación directa al otro género. Estas objeciones se basan en la confusión sobre si ya se ha logrado, y en qué punto se ha hecho, la igualdad real entre hombres y mujeres. En otras palabras, si siendo iguales ambos géneros entonces los procesos de participación y de selección deberían estar basados en reglas objetivas, sobre conocimientos, experiencias y capacidades.

Las objeciones, aunque débiles y descontextualizadas, son persistentes. En general, parece indudable que el estado de igualdad real está muy lejos de conseguirse. Esto explica la necesidad de reglas como las que establecen cuotas. Ciertos sistemas han optado por esquemas más eficientes. Estos incluyen el establecimiento de acciones afirmativas. Estas acciones no establecen porcentajes, sino que consideran al género (el de las mujeres, claro) como un criterio relevante en los procesos de decisión. Este es el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En la Convención para Eliminar toda forma de Discriminación de la Mujer se establecen acciones afirmativas.

Desafortunadamente, las constituciones y las leyes de los estados, incluso estando vinculadas con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, no han desarrollado figuras y disposiciones jurídicas afines a las acciones positivas. En algunos casos mantienen, por previsión de la constitución federal, normas sobre cuotas. Pero sería deseable que modificaran sus mecanismos institucionales con el fin de evitar los problemas funcionales de esta clase de normas. A continuación se plantean los problemas que provocó un caso, considerado emblemático, en el que las actividades y los intereses de los partidos políticos fueron contrarios a las disposiciones jurídicas que constituyen uno de las bases del sistema de justicia electoral.

Como se sabe (se ha discutido este caso en muchos foros internacionales como éste) en 2009 se presentó una situación particular en la integración final de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión Mexicana. Ocho diputadas que habían sido electas pidieron licencia dos días después de haber asumido sus cargos. Se dijo que la razón había sido ceder

sus lugares a hombres y, con ello, burlar las disposiciones electorales que establecían cuotas de género en la selección de candidatas. Las diputadas fueron postuladas por diversos partidos políticos (PRD y PVEM) e identificadas con la expresión (bastante despectiva) “juanitas”.

Como consecuencia de este caso y de otros casos similares, las fórmulas legales para garantizar la participación política de la mujer y, en general, la equidad de género, sufrieron importantes modificaciones. Algunas de ellas han mostrado mayor eficacia en el cumplimiento de su propósito primario, pero, desafortunadamente, otras se han quedado rezagadas en ese camino o han evidenciado importantes dificultades en su aplicación. Una de estas es la que establece el esquema normativo que determina que la sustitución de un representante popular o de un funcionario público se haga manteniendo el género de la persona sustituida. Este esquema es el que se utiliza, por ejemplo, en la ciudad México, Distrito Federal, para sustituir a un Magistrado Electoral. Se encuentra previsto en el artículo 153 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal.

El caso de las “Juanitas” fue una muestra, por demás escandalosa, de cómo cumpliendo disposiciones legislativas es posible vulnerar los principios, funciones y valores que a estas mismas les dan sentido. La postulación de las mujeres, en cumplimiento de las cuotas de género legalmente establecidas, así como su eventual ascensión de los cargos electivos, sólo constituyó la fachada del mantenimiento del *status quo*. Los hombres sustituyeron a las mujeres, quienes, dicho sea de paso, no se “cuidaron” de renunciar de manera sucesiva y algún tiempo después de ejercer sus responsabilidades. Por el contrario, lo hicieron de manera grupal y a los dos días de su protesta constitucional.

El sistema de cuotas fue –y sigue siendo en muchos casos- usado como un instrumento de engaño, con base en el cuál se respeta el texto de la ley pero se viola el contenido esencial de los principios que subyacen al Derecho. Los principios y los valores jurídicos universales se subordinan al texto y a su semántica inmediata, literal, lineal. A este tipo de hechos se les suele llamar genéricamente “fraude a la ley” y constituyen una especie de ilícitos atípicos.

¿Cómo, entonces, podrían evitarse estas situaciones claramente antijurídicas? La respuesta se encontró en la reformulación de las normas que buscaran la igualdad. Pero la modificación normativa no es fácil. El esque-

ma de mantener el género de una persona que es sustituida en un cargo público abría la posibilidad de nombrar a mujeres para que sustituyeran a mujeres y así mantener el equilibrio. El problema fue que, aplicado de manera literal, haciendo a un lado su función y su propósito, el esquema mantendría una situación de desigualdad entre hombres y mujeres si esa era la situación de la que se partía. En otras palabras, si existía desigualdad en la conformación de un órgano, en la que los hombres estuvieran sobre representados, entonces la fórmula, aplicada en su sentido literal, propiciaría que tal desigualdad se mantuviera casi permanentemente, con escasas posibilidades de corregirla.

La parte final de primer párrafo del artículo 153 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal, como ejemplo del referido esquema igualitario, debe ser, por tanto, leída y aplicada precisamente en un contexto jurídico de igualdad, de protección de los derechos de las mujeres, de reversión de la diferencia histórica y brutal entre los géneros y no sobre la base de simples relaciones subsuntivas.

La norma aludida tiene como fin último la igualdad entre hombres y mujeres y sí con instrumentos diferenciadores, como las cuotas y las acciones positiva, en que las mujeres deben ser consideradas antes que los hombres, hasta que se consiga aquel objetivo fundamental. La norma no fue hecha para privilegiar a los hombres. Por el contrario, fue establecida precisamente para quitarles sus privilegios injustos, aquellos que los han colocado por milenios por encima de las mujeres. Ningún hombre aceptaría un concurso en el que exclusivamente participaran personas de su mismo género. Ni los machistas tradicionalistas, porque intentarían demostrar lo que creen en lo más profundo de su ser, que son por naturaleza mejores que las mujeres. Ni los liberales, progresistas e igualitarios, que han aceptado con responsabilidad el deber histórico de la igualdad, aún a costa de ser diferenciado.

La norma del artículo 153 (que usamos sólo como muestra) debe, consecuentemente, leerse de un modo funcional y coherente con las demás normas y principios que rigen a los Estados constitucionales, democráticos e igualitarios. De esta manera se hace coincidente con la norma, también protectora de la equidad de género, contenida en el artículo 151, segundo párrafo del mismo Código Electoral. Esta norma establece que en ningún caso e nombramiento de los Magistrados Electorales podrá exceder de tres de un mismo género. Esta norma constituye una excepción al dispositivo

que regula la sustitución de tales funcionarios jurisdiccionales. Por ende, para dotar de coherencia sistémica a ambas disposiciones, la relativa a la sustitución debe interpretarse en el sentido de que se mantendrá el género de la persona sustituida siempre que no se exceda el máximo de tres magistrados de un mismo género.

Además, esta interpretación sería plenamente coincidente con la aplicación obligatoria de los tratados internacionales en materia de derechos humanos. De acuerdo con el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos todas las autoridades están obligadas a interpretar las normas de derechos humanos de conformidad con la Constitución General y con los Tratados Internacionales. De ahí se deriva el deber de las autoridades de efectuar en la aplicación de leyes un juicio de coherencia y conformidad con las convenciones internacionales en materia de derechos humanos.

En este caso, el artículo 4.1 de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer* establece una acción afirmativa –desde luego temporal, es decir, hasta que se logre un estatus general de igualdad- en favor de las mujeres. Por ello, toda autoridad, sea administrativa, legislativa, jurisdiccional o autónoma, está obligada a interpretar y aplicar las leyes conforme a dicha convención y a todas las convenciones o tratados internacionales que protejan y garanticen derechos.

Es cierto, finalmente, que los legisladores no tienen la obligación de ser juristas especializados, pero también lo es que, una vez asumido el cargo, tienen el insoslayable deber de ejercerlo con la mayor eficacia y eficiencia. Están obligados, además, a estudiar con profundidad, visión crítica y prospectiva, así como de manera integral todo el orden normativo que encauza su función. Están obligados, por último, a tomarse en serio los derechos humanos, a no verlos con el desdén que a veces genera la cotidianidad, a no garantizarlos a partir de intereses políticos sectario.

Si el legislador tiene estos ineludibles deberes con la sociedad y el Derecho, las responsabilidades de los jueces no son menos serias.

2. Nombramiento de autoridades electorales

En otro trabajo (Cicourel, 2012) examiné las propiedades intelectuales y morales que debían orientar el perfil exigido a los jueces electorales. En ese entonces sostuve la tesis de que era indispensable que dichos operadores contaran con un amplio bagaje cultural, un carácter crítico y analítico, una creatividad especial y una visión dinámica de los fenómenos sociales. También dije que, contrario a lo que se piensa, sobre todo a nivel de las instituciones impartidoras de justicia, la esfera práctica no es el único campo fértil para desarrollar esas cualidades. El universo teórico propio de los espacios académicos ha mostrado ser un buen candidato para la “producción” de profesionistas con esos atributos. Entonces, un juez electoral con este especial talante puede surgir tanto de la academia como de la práctica jurídica. Pero la conjunción de conocimientos prácticos y teóricos sería un escenario aún más valioso. Es justamente por eso que en un estadio ideal (que al menos funcione como guía teleológica) sería deseable que los jueces electorales se mantengan, de manera constante, en el estudio de las diversas disciplinas jurídicas, teóricas o dogmáticas.

La conclusión a la que se puede llegar es que el “ideal” del juez electoral, considerando todas las propiedades intelectuales, conductuales y morales, está íntimamente vinculado con el pensamiento racional. “Esta clase de pensamiento conforma la pieza clave para el desarrollo de las demás cualidades. Con la práctica de la racionalidad es posible no sólo mantener una sana y necesaria distancia respecto de cualquier especie de injerencia, ya sea de las partes en los procesos o de agentes extraños a él –y lograr con ello independencia, imparcialidad y objetividad-, sino, también, demostrar la capacidad cognoscitiva, los atributos expositivos y las aptitudes justificativas”.

El pensamiento racional reclama, además, y sobre todas las cosas, criterios objetivos de selección, fórmulas estandarizadas de evaluación y procesos imparciales que hagan posible la expresión de todas esas cualidades en el ejercicio de la función electoral. Hace falta, como se verá más adelante, la vinculación indisoluble de las dos dimensiones en las que se proyectan los distintos principios democráticos constitucionales de objetividad, certeza, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

2.1. Los procedimientos de selección de las autoridades electorales. Un examen a la doctrina judicial.

Los más importantes tribunales de México, la Suprema Corte de Justicia de la Unión y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han construido una doctrina no sólo sobre las cualidades que deben de exigirse a los funcionarios electorales (administrativos y jurisdiccionales), sino, también, respecto de la forma en que deben ser conducidos los procedimientos para elegir o seleccionar a dichos funcionarios. Esta doctrina se encuentra en tres tesis jurisprudenciales, las cuales se vinculan estrechamente. No es casual, por eso, que dos de ellas, la del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se refieran a la interpretación de disposiciones jurídicas del Estado de Tamaulipas, en relación con el nombramiento de autoridades electorales locales. Las tesis son las siguientes:

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO, INCISO C), ÚLTIMA PARTE, DEL DECRETO LX-434, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 25 DE DICIEMBRE DE 2008, AL PROHIBIR QUE SUS MAGISTRADOS Y PRESIDENTE SEAN REELECTOS, VULNERA EL PRINCIPIO DE INAMOVILIDAD JUDICIAL (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 19 DE AGOSTO DE 2009).

[J]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Pág. 531.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO, INCISO E), DEL DECRETO LX-434 POR EL QUE SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA LOCAL, PUBLICADO EL 25 DE DICIEMBRE DE 2008 EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD, AL DISPONER QUE LOS MAGISTRADOS Y EL PRESIDENTE QUE LO CONFORMAN PODRÁN SER CONSIDERADOS EN SU NUEVA INTEGRACIÓN, ES CONSTITUCIONAL.

[J]; 10a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Pág. 532

CONSEJEROS ELECTORALES. PARA SU DESIGNACIÓN DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA, OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD (LEGISLACIÓN DE TAMAULIPAS Y SIMILARES).-

Jurisprudencia 1/2011, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 8, 2011.

Como puede observarse desde los títulos, estas tesis expresan una *ratio decidendi* muy parecida, la cual aumenta sus propiedades esenciales al considerar los aspectos específicos de cada tesis. De esta manera, ambos criterios, al ser analizados de forma sistemática, estructuran una razón no sólo nítida, sino también lo suficientemente robusta como para saber cuáles son los principios, métodos y criterios que deben primar en el nombramiento de todas las autoridades electorales, particularmente las de las entidades federativas.

De manera adicional, las tesis dejan ver cuestiones esenciales respecto del significado y los alcances de muchas disposiciones del derecho mexicano, en especial disposiciones constitucionales. Estas cuestiones no se descubren a partir de un análisis superficial, considerando elementos meramente gramaticales. Por el contrario, sólo se obtienen haciendo una lectura puntual, profunda y contextual. El verdadero impacto y la proyección máxima de las tesis se encuentran, precisamente, en las razones que soportan, en un contexto profundo, el contenido evidente y literal de las tesis. Estas razones forman parte de los fundamentos mismos del Estado Constitucional y Democrático del Derecho y, por tal motivo, para conocerlas se requiere tener presente el texto de otras disposiciones constitucional esenciales.

La primera razón combina esquemas procedimentales propios de las democracias contemporáneas, con la dimensión normativa de la Cartas Magnas, característica de los Estados Constitucionales. Esta razón tiene que ver con el desarrollo de dos funciones esenciales: la organización de los procesos electorales y la revisión y control de dichos procesos a la luz de un catálogo de derechos fundamentales (derechos Humanos). Esta razón esencial consiste en que tales funciones deben desarrollarse bajo los principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad. Estos principios también son exigidos por otras disposiciones constitucionales respecto de materias especialmente sensibles y relevantes

para la organización y desarrollo de la democracia mexicana. Por ejemplo, se exigen con relación a la seguridad pública, a la información estadística, e, incluso, a la carrera judicial. Estos principios también deben estar presentes en las normas de las constituciones y leyes de los estados, especialmente en materia electoral (artículo 116, segundo párrafo fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal).

La segunda *ratio* de las tesis de jurisprudencia, en específico en la tesis de la Suprema Corte de Justicia y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la existencia de una doble dimensión respecto de aquellos principios rectores. La primera dimensión es una dimensión hacia el futuro que se refiere a la forma en que las autoridades electorales deberán desempeñar sus encomiendas. Esto significa que al ejercer sus cargos, las autoridades electorales, federales, y locales, jurisdiccionales y administrativas, deben respetar los principios de legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad. En otras palabras, debe cumplirse con el deber general de tomar decisiones sobre la base insoslayable de la racionalidad y la neutralidad.

La segunda dimensión, que se suele considerar poco porque las tesis jurisprudenciales la incluyen sólo en el nivel subyacente a sus textos, es una dimensión correspondiente al presente, que indica que todos los actos que se realicen en torno a la elección, el nombramiento y la designación de autoridades electorales deben de ser capaces de proyectar al máximo la eficacia de tales principios (objetividad, imparcialidad, excelencia, etc.). Y esto es así porque esos procesos de elección condicionan de manera significativa el logro de aquellos principios básicos.

Sin duda, los procesos de selección de autoridades electorales tienen, también, que regirse bajo los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad. Además, deben de incluirse los principios de excelencia y de profesionalismo. La conclusión se anticipa rápidamente: si los procesos selectivos no se conducen bajo estos estándares, entonces los funcionarios electorales seleccionados no podrán ser ni independientes, ni imparciales, ni objetivos ni neutrales y, consecuentemente, las contiendas electorales que estén sujetas a su organización o revisión se verán contagiadas de estos vicios o defectos.

El impacto del presente en el futuro indica con claridad que si en los procesos de elección no se cumplen aquellos principios, aumenta singularmente

la probabilidad de que los funcionarios selectos tampoco cumplan con ellos. Y esto contradice abiertamente el contenido de las normas constitucionales, ya que la constitución federal no puede, por un lado, exigir tan altos e importantes estándares democráticos y, por otro, permitir que aumente la probabilidad de que dichos estándares no se cumplan. Esto expresaría una suerte de contradicción que, de ninguna manera, la carta fundamental propicia. Por esta razón, resulta indiscutible lo que las tesis jurisprudenciales muestran de manera implícita: que en nuestro sistema constitucional los principios rectores de las funciones más trascendentes de los poderes del estado también deben regir la selección previa de los diversos funcionarios que encarnen dichos poderes.

Existen numerosas normas constitucionales que, si bien no señalan a los principios mencionados, sí incorporan al diseño de los nombramientos de los órganos y funcionarios electorales otro tipo de mecanismos que son plenamente coincidentes con los principios. Por ejemplo, la designación de las propias Ministras y los propios Ministros de nuestra Corte Suprema, o de las Consejeras y Consejeros de la Judicatura Federal. En esta intervienen dos poderes, el Ejecutivo Federal y el Senado de la República. Pero esta intervención se exige con el propósito de que, ante tan altos nombramientos, se establezca un “sistema de frenos y contrapesos” que, precisamente, impida los vicios de parcialidad, dependencia y ausencia de objetividad en el ejercicio de las funciones respectivas. Además de que permite debilitar a las todavía existentes, y pujantes, objeciones contramayoritarias.

Sería poco razonable pensar, por otro lado, que la Constitución Federal dejara en manos de uno solo de los poderes, la decisión de nombrar a los altos funcionarios del Estado, puesto que, si fuera este el caso, los intereses políticos de dicho poder se alzarían sobre los principios democráticos que rigen las funciones estatales, particularmente las electorales. Se dejarían sin sentido, por tanto, los criterios objetivos de selección, los estándares de excelencia y profesionalismo, los valores de independencia e imparcialidad, así como los postulados de certeza y de legalidad.

De ahí lo relevante de los elementos incluidos en las tres tesis analizadas. Estos elementos son: a) la exigencia de llevar a cabo una “evaluación objetiva del desempeño” de los servidores públicos judiciales que participan en el proceso de selección de Magistrados Electorales del Estado de Tamaulipas, b) la consideración de que en la elección de quienes habrán

de integrar el nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Tamaulipas se deberá competir "...en igualdad de circunstancias". Aquí se muestra también la analogía entre el proceso de elección mencionado y una competencia, y c) la idea de que al regirse los procesos de selección de consejeros electorales en el Estado de Tamaulipas, por los principios constitucionales de independencia objetividad e imparcialidad "...se obtiene mayor certeza de que se conducirán con base en el estudio objetivo del caso y la aplicación imparcial de la norma, sin permitir que su conducta o decisión sea influida por factores externos o internos, que impliquen la inobservancia de esos principios."⁴

Esta amalgama que se da entre procesos de selección y desarrollo de funciones, conducidos ambos bajo los principios del Estado Democrático y Constitucional de Derecho, se ha estado "debilitando" en los procesos de selección de las autoridades electorales (especialmente las locales), generando una suerte de situaciones complejas e incluso paradójicas. Muestras de ello han sido los procesos anteriores para la elección de Magistrados Electorales de las Salas Regionales del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación. En ellos, las fórmulas y criterios objetivos, como el análisis de historiales curriculares, de capacidades y grados académicos, de experiencia práctica, la aplicación y evaluación de exámenes estandarizados de conocimiento, así como la evaluación de actitudes, cualidades y atributos personales, manifiestos en las entrevistas, han cedido su lugar a la decisión final de la Cámara de Senadores. Afortunadamente, existe la seguridad de que todos los que llegan a integrar las ternas propuestas por nuestra Corte Suprema son los mejores candidatos, pero lo que no se puede asegurar es que de ellos resulten electos los del perfil más idóneo.

Una situación mucho más problemática es la que rodea los procesos selectivos de los magistrados y consejeros electorales de los estados de la República. En ellos, parece que el único criterio orientador es el interés político de las legislaturas. Los estándares objetivos, o no existen, o no son considerados en absoluto. Lo paradójico de estos procesos es que resultan seleccionados funcionarios que no cumplen siquiera los requisitos legales y que actúan siempre en favor de intereses sectarios. A partir de ahí se ha construido una *seudocultura* de la prebenda, de disciplina corporativista y del favoritismo.

4 Ver el contenido de las tres tesis jurisprudenciales que se examinan en este trabajo.

Apéndice. La Justicia Mexicana en el marco constitucional de los derechos humanos. Modelo y tendencias

En este apartado se explica la posición institucional que ocupa los Tribunales del Poder Judicial de la Federación de México (particularmente la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral) en el contexto constitucional actual, en el que la Constitución General ha adquirido una importante dimensión normativa, que hace que los derechos humanos no sólo irradien el sistema jurídico en su conjunto, sino, sobre todo, que condicionen sus cambios progresivos. Por "posición institucional" debe entenderse el rol que el Tribunal Electoral asume (o está obligado a asumir) en dicho contexto. El contexto, por su parte, expresa características singulares que si bien tienen su origen en momentos históricos definidos, los trascienden al adaptarse de manera más o menos irregular y más o menos inestable a la compleja realidad constitucional actual.⁵ Por esta razón, el contexto incorpora tanto enunciados y significados constitucionales –y convencionales– sobre los derechos humanos y sobre las competencias en un Estado Federal, como un conjunto de creencias y hechos sociales relevantes.

La explicación que se pretende ofrecer sobre la posición institucional de los tribunales mexicanos partirá de caracterizar los rasgos esenciales del marco constitucional vigente. Esta caracterización no puede ser pasiva (no sería deseable que lo fuera). La sola descripción neutral de dichos rasgos presupondría que el estado de cosas que refleja ese marco constitucional estaría dado a partir de sí mismo, surgido probablemente de manera espontánea. La caracterización requiere, por tanto, una explicación en términos de justificación. En otras palabras, determinar las propiedades del marco constitucional de los derechos humanos supone una actividad, en principio, evaluativa y justificativa.

Generalmente, las teorías del derecho (en particular las positivistas) pretenden explicar el sistema jurídico de manera unidireccional, esto es, a partir de la constitución y sus consecuencias deductivas, y hacia dentro. Pero una explicación de esta clase no sólo es insuficiente, sino que pre-

5 Nos referimos a cómo se vive la constitucionalidad y no exclusivamente al contenido de las normas constitucionales.

senta un sinfín de problemas prácticos. No podría contestar, por ejemplo, preguntas tan simples (en su formulación) y actuales como las siguientes: ¿de qué depende la justificación del marco constitucional?, o ¿por qué es éste valioso? De ahí la necesidad de incorporar un discurso justificativo. No puede olvidarse, por otra parte, que el marco constitucional de un Estado condiciona el contenido del resto de su sistema jurídico. Por ello, la explicación en términos de justificación también debe estar presente cuando se discuten los rasgos o las propiedades globales de sistema, o de las partes en las que se divide.

1. La legitimidad de los Altos Tribunales Mexicanos con relación a los derechos humanos

Con base en los conceptos que se han explicado, es posible considerar que la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, en tanto instituciones del sistema jurídico y órganos de control de la constitucionalidad de leyes, actos y resoluciones (con competencia diferenciada) tienen un valor instrumental al servicio de los derechos. Pero su valor instrumental depende, a su vez, de que su diseño institucional pueda justificarse en términos de legitimidad democrática y de legitimidad epistémica. Es decir, dichos tribunales constitucionales como instituciones al servicio de los derechos están justificadas si representan un escenario ideal para proteger las condiciones que requiere la democracia y, además, si representan un escenario ideal para tomar decisiones correctas sobre la protección de los derechos.

Los tribunales constitucionales tienen legitimidad democrática cuando garantizan las condiciones que hacen posible la democracia. Esta legitimidad depende de se tomen las decisiones correctas. No todas las condiciones que hacen posible a la democracia son prioritarias, sino sólo aquellas que tienen que ver con la vigencia de los derechos cuyo respeto es indispensable para que los ciudadanos puedan desarrollar una vida libre y participativa. Sin duda, las condiciones más importantes no son estrictamente las electorales. Piénsese, por ejemplo, en los derechos de libre expresión de las ideas, asociación, manifestación, de acceso a la información, educación, trabajo, salud, alimentación, todos los cuales contribuyen a que la participación política de las personas no tenga obstáculos y se desarrolle bajo los principios de igualdad y competitividad.

La legitimidad democrática de nuestros tribunales, en los términos apuntados, está estrictamente relacionada con su legitimidad epistémica. Ellos tienen legitimidad epistémica si es razonable considerar que su diseño institucional contribuye a la toma de decisiones correctas con relación a los derechos humanos. Esta legitimidad epistémica ha de analizarse en dos roles que juegan como órganos de decisiones finales. Uno es el rol que tienen como órganos de revisión (cada uno en la esfera de sus propias atribuciones) y el otro como órganos de origen.

Por lo que respecta al rol de órganos de revisión, ha de considerarse que el valor de los recursos, de cualquiera, así como el valor de todo procedimiento jurisdiccional e incluso del derecho mismo es, tal y como lo hemos afirmado, instrumental. Esta clase de valor depende, al menos, de dos variables. La primera es de naturaleza epistémica en sentido estricto. La otra es de naturaleza estructural. La variable epistémica específica está sujeta, en principio, a la verdad de los siguientes hechos: por un lado, que los órganos jurisdiccionales que conocen de ciertos casos algunas veces se equivocan; por el otro lado, que el número total de errores puede reducirse si otro órgano distinto evalúa –y tiene la facultad de modificar, en su caso– lo decidido por aquellos órganos. Si se confirman estos hechos y la variable se actualiza, se daría lugar al valor epistemológico de los recursos (instrumentos, procedimientos, facultades, etc.).

Por su parte, la variable estructural, que da lugar al valor estructural de los recursos (siempre que por su número y diseño sean suficientes), articula el sistema con el fin de que, en la mayor medida posible, se garanticen respuestas jurídicas correctas en casos particularmente trascendentes.

El valor instrumental –epistémico y estructural– de los recursos, no es relevante únicamente con respecto a las decisiones últimas, sino respecto de cualquier decisión que tenga que ver con la aplicación adecuada de reglas procedimentales esenciales. La razón por la que los recursos son considerados instrumentalmente valiosos ante unas y otras decisiones, es que con ellos se puede asegurar un alto grado de corrección y de justicia (respeto a las reglas formales esenciales) en el proceso decisional.

Sobre la variable epistémica es importante reconocer que hay ciertas condiciones adicionales a las mencionadas, que de actualizarse podrían aumentar el valor epistémico de un sistema de recursos. Estas condiciones adicionales son las siguientes: a) los miembros del órgano que conozca

del recurso deben tener, al menos, la misma capacidad que los miembros del órgano que tomó la decisión recurrida, y b) el órgano que conoce del recurso debe ser colegiado, e incluso de número de miembros superior al órgano contra quien se promueve el recurso. De no ser así –por ejemplo, si un juez pudiese revisar a otro juez (como en el caso de la apelación en la jurisdicción federal, en la que el juez de distrito es revisado por el magistrado del tribunal unitario), o un órgano colegiado de cierto número a otro órgano colegiado del mismo número–, se comprometería seriamente la tesis epistémica, pues para mantener su valor sería indispensable demostrar que el juez de revisión es más competente que el juez revisado, lo que resulta extremadamente complicado.

En cambio, la conformación colegiada de órganos revisores contribuye a maximizar la calidad de la deliberación y por lo tanto a aumentar la probabilidad de que la decisión final se encuentre mejor justificada que la inicial. Todas estas condiciones justificaría la influencia de la variable epistémica en el valor instrumental de los recursos.

El diseño institucional que supone los tribunales constitucionales, en este sentido, es uno que contribuye a la construcción de decisiones sobre una base de pluralidad y discusión que aumenta la probabilidad de su corrección. Esta condición que justifica su rol como órganos de revisión, es la que justifica también su rol como órganos de decisión de origen en los casos relacionados con acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales e inaplicación de leyes electorales.

Aunque evidentemente en esos casos, principalmente en las acciones de inconstitucionalidad, la Suprema Corte se ve comprometida en cuanto a su legitimidad epistémica debido a que su actividad en este rol tiene que ver con el análisis de la validez de normas generales creadas por el legislador. Es decir, en estos casos puede ocurrir que las razones del legislador de considerar constitucional su decisión de crear cierta ley se opongan a las razones de los tribunales acerca de la inconstitucionalidad de la misma ley. Una situación como la anterior no puede resolverse apelando a la legitimidad epistémica de la Suprema Corte, en los términos apuntados pues el Poder Legislativo también tiene una legitimidad en aquellos términos. Una situación así sólo puede resolverse si se ofrecen argumentos acerca de cuál diseño institucional importa una mejor protección de los derechos humanos, si uno en el que la última palabra sobre la constitucionalidad de las leyes la tiene el Legislador –ya sea que se admita revisión o no se

admite revisión— o uno en el que la última palabra al respecto la tienen los tribunales constitucionales⁶.

2. El razonamiento de los tribunales mexicanos con relación a los derechos humanos

Pues bien, en el actual marco constitucional mexicano, la posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como de todos los Tribunales Superiores o Electorales de los Estados de la Federación Mexicana estará justificada en la medida en que contribuya a garantizar los derechos humanos. En todo caso, como se ha afirmado, su valor es instrumental. En el apartado anterior, al analizar la legitimidad epistémica se puso el acento en el diseño institucional con vocación a la deliberación racional y plural, pues de ello depende, en gran medida, que se alcancen los presupuestos indispensables para la construcción de las decisiones correctas para la protección de aquellos derechos. Ahora se intentará sostener que un aspecto complementario para que los tribunales (particularmente, los electorales) llegue a buenas decisiones con relación a los derechos es el de los métodos de razonamiento y deliberación.

Desde algunos años, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral han empleado distintos métodos de razonamiento en la resolución de casos que involucran derechos humanos. Por ejemplo, ha recurrido a la ponderación de derechos. La labor de estos órganos (particularmente de la Corte Suprema) sobre los métodos de razonamiento se ha concentrado en explicar la forma en que éstos operan. Es decir, cómo debe ponderarse, o cómo deben aplicarse el test de racionalidad, la determinación del núcleo

6 Hay una discusión enorme al respecto. Una introducción excelente a esta discusión y un análisis de las posturas más representativas puede leerse en Bayón, Juan Carlos, "Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo", en Carbonell, Miguel y García Jaramillo, Leonardo (Eds.), *El canon neoconstitucional*, Madrid, Trotta – UNAM, pp. 285-355. Además, vale la pena destacar algunas aportaciones recientes que no están considerados en el trabajo de Bayón porque su aparición es posterior a la fecha de la primera publicación del artículo de Bayón (2005). Waldron, Jeremy, "The core of the case against judicial review", *The Yale Law Journal*, Vol. 115, 2006, 1346-1406. Fallon, Richard H. Jr, "The core of an uneasy case for judicial review", *Harvard Law Review*, Vol. 121, No. 7, May, 2008, pp. 1693-1736. El capítulo 18, pp. 379-99 de Dworkin, Ronald, *Justice for Hedgehogs*, Cambridge, Massachusetts, London, England, The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

esencial de los derechos y el análisis de igualdad. Sin embargo, no se han discutido con profundidad dos temas importantes sobre los métodos de razonamiento. En primer lugar, no se ha dicho cuáles métodos de los apuntados, y por qué, se consideran adecuados para razonar sobre los derechos humanos; en este sentido, tampoco se ha analizado si éstos resultan compatibles entre sí a la luz de cierta concepción de los derechos humanos. En segundo lugar, no se han determinados con claridad las condiciones del uso racional de aquellos métodos, no en el sentido de cómo aplicarlos, sino en el sentido de qué condiciones han de satisfacerse para utilizar uno u otro método en los casos que están involucrados los derechos humanos.

La primera discusión es particularmente interesante, pues importa preguntarse cuál concepción de los derechos humanos presuponen los métodos de razonamiento. O mejor dicho, parece que un análisis de los métodos de razonamiento revelaría distintas concepciones acerca de los derechos. La consecuencia de obviar estas cuestiones ha dado como resultado que los métodos de razonamiento que utilizan los tribunales constitucionales no tengan una base que los justifique.

Pero hay, además, un problema que tiene que ver con que los métodos de razonamiento que se emplean han sido contruidos únicamente a partir del punto de vista judicial, sin considerar el punto de vista del ciudadano. El problema que esto supone tiene un impacto social indiscutible. Piénsese, por ejemplo, que, ante la pluralidad de métodos de razonamiento, y a falta de una metodología acerca de su uso racional, el método de razonamiento que se empleó en un caso concreto determinará el tipo de decisión, es decir, incidirá en el contenido de la respuesta que se dará a las personas que intervienen en el juicio. Esto es especialmente grave por varias razones; por un lado, porque los ciudadanos quedarán en franca desventaja para adecuar su conducta a lo que consideran que está justificado entender respecto de cierto derecho y, por otro, porque los jueces podrán elegir uno u otro método de razonamiento para decidir el caso, sin justificar si tal método guarda relación con lo que los derechos exigen desde cierta concepción, y sin justificar por qué se ha utilizado ese método y no otro.

Para encarar los problemas anteriores es indispensable que se reflexione sobre los siguientes cuatro aspectos: a) el tipo de razonamiento que los derechos humanos exigen en su posición de entidades de moralidad política, b) el punto de vista del ciudadano, c) los métodos que contribuyen a realizar aquel tipo de razonamiento exigido por los derechos y por la mora-

lidad política, y d) la distinción entre la forma en que deben aplicarse tales métodos y su uso racional, esto es, las condiciones que deben satisfacerse para emplearlos.

Por su parte, el punto de vista del ciudadano exige poner atención tanto a la cuestión acerca de cómo es que ordinariamente razonan los ciudadanos, como sobre la forma en que es deseable que los ciudadanos razonen –un punto medio al respecto es el gran reto–. La forma deseable de razonamiento del ciudadano debe, además, incorporarse como regla al derecho positivo.

Finalmente, es importante recordar que la relevancia del punto de vista del ciudadano con relación a los derechos tiene que ver con que éstos constituyen entidades de razón pública universal,⁷ esto es, los derechos humanos suponen la posibilidad de argumentación razonable en sede pública sobre ellos.

7 El concepto de "razón pública" fue planteado por John Rawls, aunque no solo ha sido abordado por él. Sin embargo, en este trabajo, el concepto de "razón pública universal" que se emplea, surge a partir de una reflexión particular y en cierto modo designa algo quizá no radical, pero sí ligeramente diferente, al concepto de razón pública de Rawls. Por lo anterior, es importante precisar que la idea de que los derechos humanos constituyen una razón pública universal, si bien encuentra inspiración en aquel concepto de Rawls (en cuanto que la razón pública es la razón de los ciudadanos en cuanto al bien público sobre las cuestiones de justicia básica), no coincide totalmente con aquel (sobre todo en cuanto a que el concepto de razón pública universal que aquí se emplea no encuentra límites en algún tipo particular de comunidad, tal como lo presupone el término de John Rawls al restringirse a una comunidad política liberal, sino que la idea de los derechos humanos como razón pública universal trasciende a cualquier tipo de sociedad). Por otra parte, el término universal ha sido agregado al de razón pública (para quedar: los derechos humanos como razón pública universal), porque se entiende que los derechos humanos no pueden ser comprendidos de otro modo que no sea universalmente; de otro modo se negaría la significación misma del término "humano" con relación a los derechos, pues, ¿acaso el término humano no es universal respecto a los sujetos que designa? Finalmente, resulta importante destacar que una concepción de los derechos humanos como razón pública universal "como la que aquí se comparte" se enmarca en una concepción de lo razonable dentro una teoría metaética y una teoría moral contractualista. Con base en esta idea de lo razonable aplicada a los derechos humanos es que podemos defender la tesis de que si los derechos humanos son correctos como razón pública universal, lo son porque constituyen principios que nadie podría rechazar razonablemente. Sobre el concepto de razón pública de Rawls puede consultarse la conferencia VI, "La idea de razón pública" que se encuentra en su *Liberalismo político*, Sergio René Madero Báez, (trad.), México, FCE, UNAM, 2011, pp. 204-240. Acerca de una concepción de los derechos humanos como imperativos globales (universales) puede leerse a Sen, Amartya, *La idea de la justicia*, Hernando Valencia Villa (trad.), México, Taurus, 2012, pp. 387-420.

Por tanto, sujetar el diseño de los métodos de razonamiento en torno a los derechos humanos, al punto de vista de los jueces, y no el de los ciudadanos, es tanto como negar, a un mismo tiempo, el carácter de los derechos como razón pública universal, y la capacidad de los ciudadanos de razonar y debatir sobre ellos. Por esta razón, un diseño limitado por esa perspectiva no puede encontrar fundamento sino en algún tipo de elitismo intelectual, inaceptable en todo caso a la luz de la idea de igualdad que implican los derechos humanos.

3. Conclusión: los retos que suponen los derechos humanos para la Justicia Mexicana

El estado actual del marco constitucional mexicano, y en general del sistema jurídico nacional, como ya se ha dicho, es el de tener como núcleo los derechos humanos como fines últimos. El sistema, sus normas y sus instituciones, sólo se justifican si contribuyen a la realización de estos fines. Es cierto que el sistema jurídico mexicano desde hace ya muchos años contempla un gran número de derechos humanos, aunque antes eran concebidos como garantías individuales, y es cierto también que desde entonces las disposiciones que contenían esas “garantías” no podían encontrar su significado en las previsiones lingüísticas de la constitución, ni en las intenciones de los constituyentes.

Ahora, las circunstancias sociopolíticas son distintas. Quizás no en un sustrato superficial, pero sí en uno profundo. Las tensiones entre el texto de la constitución y la realidad constitucional siguen presentándose. Por ejemplo, no se han logrado eliminar las dificultades que genera la constante puesta en práctica del modelo de Estado Federal. Paradójicamente, las fórmulas del federalismo dual y cooperativo siguen operando a pesar de una fuerte tendencia centralista. El uso del verbo “federalizar” ha perfilado una ambigüedad rapaz. En uno de sus posibles significados, “federalizar” no indica distribuir de mejor manera competencias locales y federales. Por el contrario, involucra aumentar en la mayor cantidad posible las competencias de los poderes federales. Pero en lo profundo, se ha gestado un cambio unificador o, por lo menos, equilibrador de las responsabilidades de la federación y de los entes federados. Este cambio tiene que ver con el desarrollo, en términos de consenso o de unidad nacional, de los derechos humanos y su base ideológica, el garantismo.

Los derechos humanos son entendidos en México de manera unitaria. Se entienden como entidades sobre las que es posible razonar válidamente y extraer exigencias (morales) de trato para las relaciones entre individuos e individuos con autoridad estatal. Es cierto que todavía hay posiciones escépticas acerca de la posibilidad de discutir de manera racional sobre lo que moralmente se exige a través de los derechos humanos (estas posiciones tienen su fundamento en las teorías no cognoscitivistas sobre la moral, como el intuicionismo, el emotivismo, o el prescriptivismo⁸). Pero en la actualidad se han hecho esfuerzos importantes por mostrar que en la discusión moral es posible acceder a juicios objetivamente correctos acerca de lo que exigen⁹.

El marco constitucional mexicano, en el que los derechos tienen un lugar central, exige que todo el sistema jurídico ha de entenderse, corregirse y en su caso rediseñarse, al servicio de los derechos. En materia judicial, por ejemplo, se ha ordenado que todos los jueces justifiquen sus decisiones conforme a lo que exigen los derechos humanos, pudiendo, en su caso, inaplicar aquellas normas cuyo significado no sea conforme a aquellos. Un diseño institucional así ha de presuponer la objetividad en los razonamientos que realizan los jueces sobre los derechos. Pero no sólo el escenario judicial ha de presuponer la objetividad en el razonamiento sobre los derechos sino también el ámbito legislativo y administrativo, incluso el de la esfera privada.

Para concluir, es indispensable no perder de vista que la posición institucional de todo el Poder Judicial Mexicano en el marco constitucional de los derechos humanos ha de consistir en asumir el rol de contribuir, a partir de su diseño institucional de legitimidad democrática y epistémica, por un lado, y a partir de los métodos de razonamiento que utilice para justificar sus decisiones, por otro, a la construcción de un sistema jurídico al servicio de los derechos. Los retos consisten, como se apuntó, en que se tome en cuenta el punto de vista del ciudadano en el diseño de los métodos de razonamiento, y en vencer el escepticismo por medio del objetivismo. Los retos mencionados han de enfrentarse cuanto antes, pues, en caso de

8 Para una introducción a la metaética, y las múltiples discusiones que hay al respecto, resulta muy útil el siguiente artículo: Sayre-McCord, Geoff, "Metaethics", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2012 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/spr2012/entries/metaethics/>

9 Un importante intento al respecto puede verse en el libro de Ronald Dworkin, *Justice for Hedgehogs*, *op. cit.*, nota 3.

ceder ante ellos, es decir, en caso de dejarle el camino libre al escepticismo o en el supuesto de no reconocer la relevancia del punto de vista del ciudadano en el razonamiento jurídico, es probable que las exigencias que importan los derechos humanos terminen siendo no más que una simple e inservible ilusión.

Sólo de este modo se puede dar sentido a un constitucionalismo material, en el que los derechos “se tomen en serio” y se conciban como entidades de gravitación, es decir, como fines últimos alrededor de los cuales han de acomodarse armónicamente, las normas e instituciones de todo el Derecho.

Bibliografía

ALARCÓN, Víctor, “Democracia interna y selección de candidatos presidenciales en México. De la simulación a la competencia.”, en *Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático*, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica-UNAM-Tribunal Electoral del Distrito Federal, pp. 133-169, México, 2009.

BOBBIO, Norberto, *Il futuro della Democrazia*, Einaudi, Turín, 1984.

BOVERO, Michelangelo, *Una gramática de la democracia*, trad. de Lorenzo Córdova Vianello, Madrid, Trotta, 2002.

CICOUREL SOLANO, Jaime, “El modelo ideal de juez electoral”, en Memoria del Coloquio Conmemorativo de los 10 años del Tribunal Electoral del Distrito Federal, TEDF, pp. 83-90, México, 2011.

DIAZ, Elías, *Ética contra Política*, Fontamara, México, 1993.

FREIDENBERG, Flavia y ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, “Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático: una introducción.”, en *Selección de Candidatos, Política Partidista y Rendimiento Democrático*, Instituto Interuniversitario de Iberoamérica-UNAM-Tribunal Electoral del Distrito Federal, pp. 13-34, México, 2009.

GARGARELLA, Roberto, *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política.*, Paidós, España, 1999.

MICHELS, Robert, *Los Partidos Políticos 1. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna.*, trad. de Enrique Molina de Vedia, Amorrourtu editores, Argentina, 1969.

PECES-BARBA, Gregorio, *Ética, Poder y Derecho*, Fontamara, México, 2000.

Otras fuentes de información

BAYÓN, Juan Carlos, “Democracia y derechos: problemas de fundamentación del constitucionalismo”, en Carbonell, Miguel y García Jaramillo, Leonardo (Editores), *El canon neoconstitucional*, Madrid, Trotta – UNAM, pp. 285-355.

DWORKIN, Ronald, *Justice for Hedgehogs*, Cambridge, Massachusetts, London, England, The Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

FALLON, Richard H. Jr, “The core of an uneasy case for judicial review”, *Harvard Law Review*, Vol. 121, No. 7, May, 2008, pp. 1693-1736.

RAWLS, John, *Liberalismo político*, Sergio René Madero Báez (trad.), México, FCE, UNAM, 2011.

SAYRE-MCCORD, Geoff, “Metaethics”, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2012 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <http://plato.stanford.edu/archives/spr2012/entries/metaethics/>

SCANLON, T. M., *Lo que nos debemos unos a otros. ¿Qué significa ser moral?*, Ernest Wikert García (trad.), Barcelona, Buenos Aires, México, Paidós, 2003.

SEN, Amartya, *La idea de la justicia*, Hernando Valencia Villa (trad.), México, Taurus, 2012.

WALDRON, Jeremy, “The core of the case against judicial review”, *The Yale Law Journal*, Vol. 115, 2006, 1346-1406.

CAPÍTULO

VII

Acceso a la información pública y transparencia electoral. El caso mexicano

Raúl Ávila Ortiz

1. Nota introductoria

Este trabajo tiene por objeto presentar un panorama general sobre el DAI y la transparencia aplicada a la materia electoral, especialmente en el caso mexicano. Para ello, se destacan su origen y naturaleza jurídica a partir del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, su desarrollo en el sistema interamericano de derechos humanos, su recepción y evolución en el sistema jurídico mexicano, y sus principales retos contemporáneos en el contexto de las profundas reformas constitucionales y legales que se han venido aprobando en este país entre 2013 y 2014.

A efecto de facilitar la comprensión del tema y su aplicación en el ámbito electoral, el texto inicia detallando los correspondientes preceptos básicos de Derecho Internacional del que se derivó la naturaleza del DAI como derecho humano fundamental; se extiende en la explicación del contenido de la muy importante “ley modelo” aprobada en la materia por la Organización de Estados Americanos en 2010; y, ulteriormente, se dirige a precisar los términos en que se ha venido proyectando en México en el ámbito político electoral.

Cada vez queda más claro que si las democracias de las Américas van a lograr consolidarse, entonces deberán hincar hondas y gruesas raíces en la cultura jurídica de sus ciudadanos y sociedades, pero para ello los candidatos, partidos, organismos electorales y gobiernos deberán actuar conforme con principios constitucionales e internacionales que garanticen

integridad y el mejor desempeño posible en sus respectivas esferas de acción. En ese empeño, el DAI y la transparencia resultan cada vez más decisivas pues nutren la democracia participativa.

2. Derecho de acceso a la información pública (DAI) y transparencia gubernamental

En las líneas que siguen me referiré al origen y naturaleza jurídica del DAI, su relación con la transparencia de la función pública y su impacto sobre los procesos democráticos, en particular en torno a la democracia electoral¹.

2.1. Origen y naturaleza

El DAI reconoce sus orígenes en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en sus dimensiones universal y regional. Su evolución en la región latinoamericana se expresa en una relación dinámica entre desarrollos legislativos y constitucionales, judiciales y jurisprudenciales, administrativos, interpretativos, prácticos y doctrinales, de ámbito interamericano y en las esferas nacionales. Aquí se dará breve cuenta de las principales fuentes normativas internacionales.

a) Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La primera manifestación normativa del DAI en el ámbito internacional se halla en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, dado que en su artículo 19 se consignó el derecho a investigar y recibir información.

“Artículo 19. *Toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.*”

1 En lo que sigue, véase, entre varias fuentes recomendables, Carbonell, Miguel y Bustillos Roqueñi, Jorge.

Se ha considerado que dicho enunciado encerraba el derecho a la información en tanto elemento esencial de la libertad de expresión dado que, si no se dispone de información, entonces dicha libertad se ve disminuida o menoscabada. No obstante, el DAI se mantenía dependiente de aquel derecho fundamental.

b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La segunda referencia normativa supranacional se contiene en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del año 1966, en cuyo texto se previó:

“Artículo 19:

1. *Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.*
2. *Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*
3. *El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:*
 - a. *Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;*
 - b. *La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”*

Como es evidente, el punto 3) del referido artículo intervino en el alcance del derecho al introducir restricciones excepcionales fijadas en la ley y estrictamente necesarias para equilibrar otros derechos e intereses públicos.

c) Convención Americana de Derechos Humanos.

Ulteriormente, la Convención Americana de Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José, del año 1969, garantizó el derecho a la información al prescribir:

“Artículo 13. *Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.*

1. *El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:*
 - a. *El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*
 - b. *La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*
2. *No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones”.*

d) Carta Democrática Interamericana.

En la Carta Democrática Interamericana, adoptada el año 2003, sus artículos 4 y 5 refieren los compromisos con la transparencia y la libertad de expresión:

Artículo 4. *Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.*

...

Artículo 5. El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.

e) Resoluciones de los organismos interamericanos en materia de derechos humanos.

Entre otros documentos y textos internacionales con mayor o menor fuerza normativa, cabe citar las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte), en particular el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, así como el conocido *Gómes Lund y otros vs. Brasil*, la primera del año 2006, y la segunda del año 2010.

La importancia del caso *Claude Reyes* radica en que la Corte estableció la autonomía del DAI, aún como parte de la libertad de expresión y en el marco del derecho a la información, y precisó que “buscar” y “recibir” informaciones significa proteger el derecho de toda persona a solicitar acceso a toda aquella en poder o bajo control del Estado, sin que fuera indispensable acreditar un interés jurídico. Así pues, estableció la titularidad universal de ese derecho a favor de las personas. Además, la Corte citó de manera expresa el contenido del artículo 4º de la CDI y argumentó que la Convención de la ONU contra la Corrupción y otras convenciones internacionales suponían que acceder a la información gubernamental era útil para ejercer control democrático sobre la gestión pública. Asimismo, la Corte precisó que ese derecho no es absoluto sino que está sujeto a restricciones proporcionales y conducentes al ejercicio equilibrado de derechos interrelacionados. Hizo hincapié, por tanto, en el deber de los Estados de construir andamiajes jurídicos claros y precisos, ajustados a parámetros internacionales, para facilitar el ejercicio del DAI.

En el caso *Gómes Lund*, la Corte fue contundente al resolver que, cuando se trate de indagatorias relacionadas con la violación grave de derechos humanos, las restricciones al acceso a la información no son justificables. Por el contrario, el Estado respectivo debe acreditar que ha realizado una búsqueda exhaustiva de la información correspondiente en sus archivos.

f) Ley Modelo de la OEA y otras fuentes.

Cabe hacer mención que, como resultado de las diversas dinámicas doctrinales e institucionales que se fueron desarrollando a lo largo de la primera década del siglo XXI en materia del DAI, la OEA produjo y aprobó el año 2010 una “ley modelo”, y una guía de implementación, orientadas a inspirar las legislaciones nacionales. El texto de aquel documento es valioso pues plasma con claridad y precisión los alcances y límites del DAI.

Sumado a lo anterior, hay que considerar, especialmente, los informes de los relatores de la OEA y la ONU en el tema de la libertad de expresión, pues en ellos se encuentran las evaluaciones y propuestas más actualizadas en la materia, que insisten, en general, en perfeccionar los marcos jurídicos nacionales, atender los desarrollos interpretativos y jurisprudenciales, acompañarlos de buenas prácticas y persistir en la promoción cultural y educativa en torno al DAI²

3. DAI: Derecho fundamental e instrumento para el buen gobierno y la consolidación democrática

A lo largo de la última década, ha quedado cada vez más claro que el DAI es tanto un derecho humano fundamental como un instrumento de política constitucional, legal y administrativa para fortalecer gobiernos y procesos democráticos.

Desde la perspectiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y en esencia, el DAI y la transparencia facilitan que el ciudadano tome decisiones informadas en relación con cualquier sector de la función pública y, para nuestros efectos, en el sector público electoral.

El DAI, por tanto, es un mecanismo de control social con respecto al poder gubernamental dado que permite al ciudadano y las personas, junto con el acto de votar para elegir a sus representantes o para convalidar o no una decisión o norma gubernamental, seguir el curso de las acciones de gobierno que en su momento formaron parte de la oferta electoral durante las campañas. Desde esta perspectiva, el DAI se convierte en elemento de

2 Para la ley modelo y los informes anuales de la Relatoría Especial de la OEA, www.cidh.org.

la democracia participativa para mejorar la democracia representativa beneficiando a todo el electorado y al propio gobierno, cuya calidad tenderá a incrementarse.

En una dimensión más ambiciosa, el DAI se relaciona con el concepto de transparencia porque ésta se traduce en una obligación de los gobiernos para poner a disposición del público la información mínima necesaria que le permita saber sobre la forma, idoneidad, contenido, costo y eficiencia de sus estructuras y actividades relevantes, sin que para ello tenga que mediar una solicitud.

Se relaciona también con la rendición de cuentas porque supone que toda la cadena del proceso jurídico-administrativo que implica una política pública o toma de decisiones debe estar enmarcada en normas y prácticas claras, sencillas, coherentes y observables, de tal suerte que sea posible evaluar, calificar, premiar, responsabilizar y, en su caso, sancionar a quienes no cumplan con ellas.

Puede afirmarse que de la posibilidad de evaluar y calificar el desempeño general de gobiernos y administraciones públicas, lo mismo que el de funcionarios electos y designados depende en alto grado en las democracias pluralistas el veredicto que el electorado debe pronunciar de manera libre, auténtica y periódica en las urnas.

4. Alcance y contenidos del DAI

Tratados aquí de manera necesariamente panorámica, cabe referirse a los alcances y contenidos normativos del DAI.³ El primero y más relevante principio que rige al DAI es el de máxima divulgación, publicidad o transparencia, de tal guisa que toda la información en poder de los sujetos obligados debe estar disponible y accesible al público, a la vez que la interpretación de las normas aplicables debe garantizar su mayor efectividad.

Enseguida, la apertura de la información debe ser entendida como regla en tanto que las reservas deben asumirse como excepción temporal y estar legisladas en forma clara y expresa, al mismo tiempo que deben

3 Este análisis se realiza, fundamentalmente, a partir del texto de la “ley modelo” de la OEA.

ser interpretadas en sentido restringido al encontrar asidero en conceptos tales como seguridad nacional, moral o interés público. En todo caso, la decisión de restringir el acceso a la información pública deberá justificarse en la llamada “prueba de daño al interés público” o ponderación fundada y motivada sobre la relación costo-beneficio social de divulgarla, de tal suerte que se justifique su reserva. Asimismo, en la ponderación que se practique debe considerarse la presencia de datos personales sensibles. Las restricciones, en todo caso, deben ser necesarias en una sociedad democrática, e idóneas y proporcionales al fin que pretenden lograr.

El principio de buena fe o conducta gubernamental proactiva y conducente al fin perseguido denota el deber de que, aun sin que exista una solicitud específica, las administraciones públicas divulguen información sobre sus funciones de manera regular y en formatos accesibles y comprensibles, y que la actualicen periódicamente. La divulgación proactiva implica la adopción, por parte de los sujetos obligados según su clase, de “esquemas de publicación”, aprobados por la Comisión de Información u órgano garante, a través de páginas electrónicas en las que se defina el tipo de documentos y la forma de difundirlos, de tal manera que se minimice la necesidad de presentar solicitudes de información. Las obligaciones de transparencia proactiva deben comprender, en breve, toda información relevante y sustancial sobre estructura, organización y funciones jurídicas, administrativas y financieras de los sujetos obligados directos e indirectos, así como la información relativa a políticas públicas, en particular cuando haya poblaciones específicas afectadas. La información contenida en los soportes materiales respectivos debe ser resguardada como archivo al menos durante un año luego de su desactualización.

La titularidad universal activa y pasiva del DAI significa, por un lado, que toda persona, incluso sin que tenga que identificarse, es decir, de manera anónima, y mucho menos justificar su interés en la información requerida, pueda solicitarla y que pueda hacerlo, además, sin límites en razón de territorio, y sin que se le discrimine o sancione, castigue o penalice por ello; y, por el otro, que toda entidad o dependencia gubernamental, toda persona jurídica o física que reciba y ejerza recursos públicos, o bien, que realice actos de autoridad, sea considerada sujeto obligado directo o indirecto de las obligaciones de transparencia y acceso a la información.

Más todavía, el DAI se complementa con el derecho a la divulgación social de la información una vez que ésta ha sido obtenida, de tal suerte que el

beneficio que le reporte a una persona determinada pueda ser extendido a la sociedad en su conjunto. Para facilitar el acceso a la información obtenida, deben preverse registros de activos de información publicada o no, así como registros de solicitudes y respuestas de información, en la inteligencia de que información o documentos constantes en soportes electrónicos deben ser divulgados proactivamente.

Sumado a lo anterior, la información debe ser entregada por los sujetos obligados en la extensión más completa posible en relación con el tema de la solicitud, y por supuesto que no incompleta.

El goce del DAI presupone el deber de los Estados de adoptar un marco jurídico idóneo y prever procedimientos y recursos ágiles, accesibles y gratuitos, lo mismo que modalidades diversas, incluso vía telefónica o cualquiera otra análoga, que hagan posible una respuesta oportuna en plazos cortos; completa, es decir, idónea y veraz, en formato comprensible y lo más eficientemente posible. Asimismo, debe preverse la asistencia técnica por parte de las instancias de transparencia gubernamental para quien lo requiera, incluido el reenvío de la solicitud al sujeto obligado competente, así como el acceso gratuito o a un costo que no exceda el monto de la reproducción de los documentos, y hasta gratuito incluyendo el envío, si esto es posible, en el entendido de que el rechazo o negativa a una solicitud carga a los sujetos obligados con el deber de ofrecer las razones específicas para justificarla, lo que incluye búsquedas exhaustivas en caso de extravío o inexistencia. En cualquier caso, la respuesta no debería exceder de veinte días hábiles a partir de la recepción de la solicitud por el oficial de información o titular de la unidad de enlace autorizado, salvo prórroga por otros veinte días hábiles más en el supuesto de que se trate de información voluminosa o compleja, o bien, plazos adicionales especiales acordados por la Comisión de Información correspondiente. La sencillez debe regir el formato o modalidades de la solicitud para facilitar y no entorpecer el ejercicio práctico del derecho y el acceso a la información.

La legislación nacional debe prever, a favor del solicitante, un recurso de apelación interna o dentro de la organización del sujeto obligado y un recurso de revisión externo ante la autoridad de transparencia para combatir las respuestas negativas o cualquier obstrucción al procedimiento de acceso, además de un recurso externo ante una instancia judicial independiente e imparcial que lo resuelva a la brevedad posible en lo formal y lo sustancial. Los plazos, ya sea para interponer el primer recurso, o bien

para las resoluciones respectivas no deben exceder de sesenta días hábiles cada uno, salvo duplicación de este último término por causas justificadas y debidamente notificadas al interesado, en tanto que la resolución al recurso de apelación interna no debería exceder de diez días. En todo tiempo, la autoridad de transparencia deberá practicar la mediación en orden a obtener la información solicitada. Además, se deberán prever sanciones aplicables a toda persona que de manera intencional niegue u obstruya el acceso a la información violando las reglas del caso.

Especial importancia reviste que la Comisión de Información esté pertrechada con las garantías orgánicas, procesales y especiales necesarias para asegurar el cumplimiento efectivo del DAI y las obligaciones de transparencia, ya mediante métodos cuidadosos para nombramiento, relevo y excepcional remoción de sus integrantes, ya para ejercer sus facultades con los recursos presupuestales, materiales, técnicos, humanos y jurídicos adecuados y suficientes.

Un sistema de informes periódicos a cargo de los sujetos obligados debe nutrir el informe institucional que la Comisión de Información debe a su vez presentar ante la instancia legislativa en que se originó su integración, todo ello dentro de un marco jurídico de responsabilidades penales y civiles que abonen al cumplimiento efectivo del DAI y las obligaciones correspondientes.

Asimismo, el Estado debe prever una estrategia de implementación adecuada de las normas pertinentes, lo que incluye un plan de implementación efectiva del DAI; normas y prácticas para monitorear el cumplimiento de obligaciones, lo mismo que custodiar y administrar la información; una política de entrenamiento y capacitación de funcionarios; y la promoción de la cultura de la transparencia mediante campañas sistemáticas.

5. DAI y transparencia electoral. El caso México⁴

Si, según se ha visto hasta ahora, el DAI y la transparencia en el caso del gobierno y las administraciones públicas resultan esenciales como derecho fundamental en sí mismo y como vector de la democracia, es fácil inferir su

4 Para esta sección he utilizado diversos materiales, en particular: Luna Pla, Issa; Nava Gomar, Salvador; y Peschard, Jacqueline y Bustillos Roqueñí, Jorge.

trascendencia en el ámbito específicamente electoral. Entenderemos por ámbito electoral el sistema institucional que comprende, en sentido restringido, a los sujetos directos del Derecho Electoral, es decir organismos electorales, partidos políticos y ciudadanos, y, en sentido amplio, a los sujetos indirectos del Derecho Electoral, que son todas aquellas personas físicas y jurídicas que inciden en la realización de elecciones con integridad, es decir, toda aquella persona que pueda afectar de manera directa o indirecta la gestión y concreción de elecciones libres, auténticas y periódicas, en particular el uso de recursos públicos y privados que provoquen la inequidad y parcialidad en los comicios y sus resultados finales.

Cuando se dice “DAI y transparencia electoral”, en el lenguaje especializado, se hace referencia a la publicidad de la información de todos los recursos de los organismos electorales, la información derivada del ejercicio de sus facultades jurídicamente establecidas, y la información relativa a la organización y funcionamiento, además del origen, uso y destino de los recursos de los partidos políticos y candidatos.

En este punto cabe advertir, dadas las diferencias de contexto normativo y sociopolítico en que tienen lugar y operan los diversos sistemas institucionales electorales, que el caso mexicano, al que se remite la exposición que sigue, debe desde luego ser vista con la debida prudencia al pretender referirla a una experiencia nacional distinta.

5.1. Las cinco etapas de la evolución del DAI y la transparencia electoral en México

La literatura relevante y la experiencia profesional permiten afirmar que en México, lo mismo que en el resto de los países de América Latina, el surgimiento y evolución del DAI y la transparencia están relacionados con el proceso de democratización de los últimos treinta y cinco años. Al respecto, según lo ha reiterado Daniel Zovatto, los países de la región latinoamericana, aunque marcados por ambientes de desigualdad, pobreza y violencia, están viviendo el periodo más largo en democracia electoral desde su independencia bicentenaria.

Dicho esto, habrá que alertar que en México la liberalización y democratización de sus sistemas político-electoral y económico, que caracterizan por mucho su historia reciente, hallan punto de apoyo central en la extensión,

especialización y lucha por tornar eficaces los derechos fundamentales a favor de las personas, y que uno de esos derechos, directamente vinculados al proceso democratizador, es el del DAI y la transparencia, en general, y el DAI y la transparencia electoral, en particular, que se despliega en cinco etapas, según lo ha advertido Salvador Nava, experto mexicano en la materia y magistrado de la Sala Superior del TEPJF. En esa historia reciente se mezclan fuentes nacionales y supranacionales, en dinámica interactiva, entre ámbitos legislativo, administrativo y judicial que pasaremos a describir acentuando sus manifestaciones en el sistema institucional electoral.

a. Primera etapa (1977-2002).

La primera etapa comienza en 1977, cuando tuvo lugar la llamada “reforma política”, recordada por haber constitucionalizado a los partidos políticos, los cuales fueron definidos como entidades de interés público, y haber introducido el principio de representación proporcional con cien diputados de minoría reservados para las fuerzas opositoras del partido hegemónico.

En un contexto político no sólo tendencialmente pro-democrático, en que diversos actores venían demandando, entre otros elementos, un orden internacional de la comunicación más equilibrado a favor del desarrollo, lo que incluía un régimen de información libre, objetivo y plural, se incorporó al artículo 6º de la Constitución mexicana el enunciado “*El derecho a la información será garantizado por el Estado*”. Según se sabe, este enunciado careció de desarrollo normativo. Más aún, en los años subsecuentes la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) terminó por establecer una jurisprudencia por reiteración en la que precisó que dicho enunciado cobraba el sentido de garantizar información política pertinente de los partidos a través de los medios de comunicación social; años después, apuntó que se trataba de un derecho colectivo de la sociedad a estar bien informada; y, finalmente, que se trataba de una garantía individual vinculada al derecho a la verdad cuando se violaran derechos humanos de manera masiva.

No obstante lo anterior, debe tenerse presente que entre 1997 y el año 2000 el sistema político mexicano experimentó no sólo una transición en el sistema de partidos, electoral y de gobierno, sino que las relaciones entre gobierno, comunicación, información y sociedad también se transformaron a través de un proceso no menos complejo pero en definitiva sí desple-

gado en clave pluralista. La alternancia presidencial del año 2000 se debió en buena medida a la sólida institucionalidad electoral construida entre 1991 y 1996, así como, con todo y sus consabidas limitaciones, al oxigenado clima prevaleciente en el complejo y sensible ámbito de la libertad de expresión y la comunicación, desde luego influida por la herencia de los pactos políticos suscritos a lo largo de décadas previas entre los titulares de esos medios y el gobierno.

b. Segunda etapa (2002-2005).

La segunda etapa inició, una vez consumada la alternancia presidencial del año 2000, con la aprobación, en el año 2002, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, que introdujo explícitamente el DAI y obligaciones de transparencia a favor de personas y ciudadanos, a la vez que estableció parámetros normativos y mecanismos administrativos para ejercerlo. Así, en general, dicha ley federal fijó principios y fines, obligaciones mínimas de transparencia de información para los sujetos gubernamentales, causales de clasificación de la información, procedimientos para solicitudes y recursos de revisión, responsabilidades y sanciones posibles por incumplimientos en la materia. Asimismo, dio lugar a la creación de una comisión de información, denominada Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, (IFAI), cuya autonomía legal nació limitada y poco a poco se fue expandiendo.

Conviene hacer notar que, en la medida en que la referida ley sólo vinculaba al Poder Ejecutivo Federal, los poderes legislativo y judicial, lo mismo que los órganos constitucionales autónomos, por ejemplo el Instituto Federal Electoral (IFE), fueron catalogados como “Otros sujetos obligados” y comenzaron a dotarse de su propia reglamentación en materia de DAI y transparencia, incluyendo una instancia interna tanto para gestionar las solicitudes de acceso a la información como los recursos de revisión destinado a combatir respuestas adversas o incompletas. En estos ámbitos se forjaron muy relevantes criterios interpretativos para delimitar el alcance del DAI y desplegar las obligaciones de transparencia en portales electrónicos.

Salvador Nava ha sostenido en varias ocasiones que el DAI y la transparencia electoral, en efecto, deben su desarrollo a los criterios interpretativos que la Sala Superior del TEPJF construyó desde 2001-2002. Así, ha precisado que, desde la perspectiva jurisdiccional, en esta etapa el TEPJF

protegió a los militantes de partidos políticos en la medida en que ensanchó interpretativamente la competencia de aquel órgano jurisdiccional para conocer de la materia de acceso a la información pública en su faceta electoral, en contra de los actos y resoluciones de la autoridad electoral, la que a su vez había declarado inexistente información partidaria que debía obrar en sus archivos, y que en definitiva significó un paso decisivo para tutelar ese aspecto de un derecho político fundamental.

Si la ley federal, de un lado, y el desarrollo jurisprudencial, del otro, marcaron el inicio de una nueva etapa en el desarrollo del DAI en el ámbito federal durante el primer gobierno panista de la alternancia, nótese que en las entidades federativas también se aprobaron leyes de transparencia, solo que éstas, a la postre, diferenciaron los contenidos y alcances normativos en la materia, en ocasiones superando incluso el listón establecido en la ley federal pero en otros, los más, bajando los parámetros deseables y provocando, por tanto, diversas distorsiones en las condiciones para ejercer el DAI en condiciones de igualdad y eficacia.

c. Tercera etapa (2005-2007).

No debe perderse de vista que mientras eso ocurría, el TEPJF pasaba en 2005 a ampliar aún más el cauce del ejercicio del DAI en materia electoral pues tuteló el derecho de los ciudadanos no militantes de partidos políticos para acceder a la información partidaria y a la información de los organismos electorales, lo que representó ampliar su alcance.

Debe tenerse presente, más todavía, que las competidas y controvertidas elecciones presidenciales de 2006 trajeron esencialmente dos impugnaciones relevantes relacionadas con el tema analizado pues, por un lado, la coalición que postuló al principal candidato perdedor de la contienda, Andrés Manuel López Obrador, demandó la apertura de todos los paquetes electorales y la realización de un nuevo escrutinio en sede judicial, a lo que la Sala Superior del TEPJF se negó accediendo, no obstante que no estaba obligada a hacerlo, a practicar dicho ejercicio en el once por ciento de los paquetes electorales sin que la tendencia del resultado oficial se alterara de manera significativa.

Poco tiempo después, un medio de comunicación impreso demandó el acceso a la información electoral contenida en las boletas y propuso al tribunal, por tanto, la apertura de todos los paquetes y la verificación por

vía indirecta de los resultados electorales de la elección presidencial de 2006, lo que fue negado por la Sala Superior bajo la consideración de que se trataba de información indisponible en razón de que hacerla accesible negaría el sistema electoral en su conjunto, fundado en principios constitucionales que rigen la organización de los comicios. Un sistema electoral sostenido en la voluntad libre de miles de ciudadanos y representantes partidarios que habían cumplido de manera cabal con la calificación electoral en varias etapas, desde las mesas de votación hasta los consejos distritales. No obstante, tales precedentes alimentaron una reforma constitucional de mayor calado en el tema del DAI y la transparencia, éstos cada vez más ligados al ámbito electoral.

d. Cuarta etapa (2007-2014).

Como parte del programa del segundo gobierno consecutivo del Partido Acción Nacional (2006-2012), el partido de la alternancia del año 2000, cuyo candidato presidencial triunfó en las urnas en 2006 con un escaso margen de diferencia y se vio sometido a fuertes presiones para legitimarse, los acuerdos entre las fuerzas políticas brindaron al Congreso la pauta para un nuevo ciclo de cambios constitucionales a través de la Ley para la Reforma del Estado, que estuvo en vigor entre mayo de 2007 y mayo de 2008.

En consecuencia, la cuarta etapa del DAI arrancó en julio de 2007, al aprobarse una nueva reforma al artículo 6º constitucional. A través de dicha reforma se consagraron principios y bases relativos al DAI y se intentó que éstos sirvieran de instrumento para homologar las legislaciones locales. Al mismo tiempo, fue posible advertir el inicio de una trayectoria comparativamente semejante a la que venían cursando los derechos político-electorales y su institución protectora en sede administrativa, primero, y constitucional, más tarde, es decir, el IFE.

Por lo que toca a los principios y bases, puestos en forma condensada, fueron los siguientes: Disponibilidad pública de la información en poder del gobierno; restricciones de acceso excepcionales, temporales y justificadas; acceso a datos personales; carácter expedito de procedimientos de acceso y revisión de las respuestas; protección de datos personales; especialización del órgano garante; archivos ordenados y actualizados; publicidad de indicadores de gestión de la administración pública; un año de plazo a las legislaturas locales para adecuar sus legislaciones e institucionalidad de transparencia y acceso a la información; y dos años a las entidades federa-

tivas para instalar y operar sistemas electrónicos para garantizar procedimientos de solicitudes de información y de revisión desde puntos remotos.

En esta etapa, el TEPJF continuó extendiendo y regulando el ámbito material del DAI en la medida en que, por ejemplo, tuteló el derecho de los ciudadanos a la información sobre los procedimientos y métodos de decisión de los congresos locales del país al convocar, seleccionar y nombrar a los integrantes de los consejos electorales locales; o bien, al ordenar que información voluminosa solicitada a un partido fuera entregada lo más completa posible en versión electrónica; y que, incluso, los militantes y cualquier ciudadano que no hubieran asistido o concurrido a una asamblea partidaria tuvieran acceso a su documentación.

Asimismo, dado que la reforma constitucional de 2007 al artículo 6º, complementada en 2009 con modificaciones a los artículos 16 y 73, consagraron el derecho a la protección de datos personales, la función jurisdiccional protectora y tutelar de esos derechos en materia electoral inició su curso, ya en materia de acceso a la información contenida en el padrón electoral, ya en el delicado tópico de los datos plasmados en la credencial para votar con fotografía.

e. Quinta etapa (2014-).

La quinta y más reciente etapa se está abriendo justo en 2014. Tuvo su causa profunda en las distorsiones de implementación de la reforma constitucional y legislación federal y local de 2007; en la importantísima reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, que estableció al fin el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad con base en la cláusula interpretativa a favor de las personas, y por tanto forzó a la mayor compatibilidad entre contenidos de la Constitución y de las convenciones internacionales; y la costosa persistencia y agravamiento del fenómeno de la violación de derechos, ineficiencia, corrupción e impunidad observables en sectores gubernamentales, económicos y sociales, y que embarga la idoneidad y viabilidad del país en el siglo XXI.

Desde mi perspectiva, la reforma de 2014 se caracteriza por introducir modificaciones a diversos artículos de la Constitución pero, de manera central, a sus numerales 6º (transparencia y acceso a la información), 105 (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad), 116 (Estados de la República) y 122 (Distrito Federal).

Resumidos en 35 puntos, esta reforma constitucional en DAI y transparencia consiste en lo siguiente:

- i. Amplió los ámbitos material, subjetivo y territorial de validez del derecho en cita pues los extendió, en breve, no sólo a toda persona física o moral que reciba y ejerza recursos públicos sino incluso a aquellas que realicen actos de autoridad en cualquier nivel o ámbito de gobierno.
- ii. Restringió convencionalmente el ámbito temporal de validez del ejercicio del derecho a sólo cuando existan razones de interés público y seguridad nacional –que deberán ser demostradas.
- iii. En sentido inverso, ratificó el principio de máxima publicidad como criterio de interpretación en la materia.
- iv. Intensificando la carga de deberes de los sujetos obligados, les impuso expresamente el de documentar todo acto derivado del ejercicio de sus atribuciones.
- v. A favor de seguridad y certeza, remitió a la ley la determinación de los supuestos específicos para declarar la inexistencia de información.
- vi. A favor de la eficacia, intensificó el mandato de establecer mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos incluso convirtiendo a los órganos garantes del país, competentes para sustanciarlos, en organismos autónomos especializados e imparciales de rango constitucional.
- vii. Vigorizó el deber de los sujetos obligados de preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicar en medios electrónicos información completa y actualizada sobre ejercicio de los recursos públicos y los indicadores conducentes a rendir cuentas del cumplimiento de objetivos y resultados obtenidos.
- viii. Modificó la naturaleza jurídica del órgano garante de la Federación (el IFAI), al definirlo como organismo autónomo, especializado, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, presupuestal y organización interna,

- responsable de garantizar el cumplimiento de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.
- ix. Previó que dicho órgano autónomo se regirá por una ley federal a su vez vinculada a una ley general en que se establecerán bases, principios generales y procedimientos para ejercer el derecho.
 - x. Hizo depender su funcionamiento de los principios de certeza, legalidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad (éstos dos últimos ahora también aplican, junto con los cinco previos, a la materia electoral).
 - xi. Le otorgó expresamente competencia en el ámbito federal en los términos del inciso (i), arriba descrito, exceptuando los actos jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.
 - xii. Reforzó la garantía de acceso a la justicia al facultarlo para conocer de los recursos interpuestos por particulares respecto a resoluciones de organismos autónomos especializados de las 32 entidades federativas cuando determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en términos de la ley.
 - xiii. Apuntaló el acceso a la justicia y la tutela efectiva del derecho al atribuir al órgano garante federal la facultad de conocer, vía facultad de atracción (de oficio) o a petición del órgano garante local respectivo, los recursos de revisión que debido a su interés y trascendencia lo ameriten.
 - xiv. Remitió a la ley la catalogación de la información considerada reservada o confidencial.
 - xv. Declaró el carácter vinculatorio, definitivo e inatacable para los sujetos obligados de las resoluciones del órgano garante federal, salvo el recurso de revisión que en contra de éstas podrá interponer el Consejo Jurídico del Gobierno ante la SCJN cuando aquéllas pudieran poner en peligro la seguridad nacional en términos de la ley de la materia.

-
- xvi. Amplió de cinco a siete comisionados la integración del organismo garante federal y, en esencia, invirtió el procedimiento de sus nombramientos que ahora se originará en la Cámara de Senadores y no en la oficina presidencial, mediante consulta a la sociedad, propuesta de los grupos parlamentarios, aprobación de dos tercios de los senadores presentes y posible objeción por parte del Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles con efecto de positiva ficta en caso de no ejercerla en este lapso, sumado a un nuevo nombramiento con quórum senatorial de tres quintas partes en caso de objeción presidencial, y hasta la previsión de un nuevo nombramiento senatorial, éste último definitivo, en caso de objeción presidencial al segundo nombramiento.
 - xvii. Fijó en siete años la duración del cargo de los comisionados y homologó, conforme con el artículo 95 de la Constitución, su perfil al de Ministro de la SCJN, salvo el requisito de ser licenciado en derecho, además de establecerles el impedimento absoluto de no percibir alguna otra remuneración y someterlos al régimen de responsabilidades constitucionales, incluido el juicio político.
 - xviii. Ordenó procurar la equidad de género en la conformación del organismo garante.
 - xix. Prescribió que el comisionado presidente sea electo por sus pares mediante voto secreto por un periodo de tres años con opción a una reelección y con la obligación de rendir un informe anual ante el Senado.
 - xx. Ordenó la creación de un Consejo Consultivo con diez consejeros electos por dos tercios de los senadores presentes conforme a procedimiento fijado en ley secundaria, que serán sustituidos en pares conforme a su mayor antigüedad salvo que fueren propuestos y ratificados para un segundo periodo.
 - xxi. Facultó al organismo garante a imponer medidas de apremio reglamentadas en la ley a efecto de asegurar el cumplimiento de sus decisiones.
 - xxii. Obligó a toda autoridad y servidor público a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

- xxiii. Ordenó a éste coordinar sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.
- xxiv. Facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes generales reglamentarias en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de instituciones gubernamentales en todos los niveles de gobierno, lo mismo que para expedir la ley general que establezca la organización y administración homogénea de todos los archivos gubernamentales del país y que determine las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.
- xxv. Facultó al Senado y al Presidente para nombrar y objetar el nombramiento de los comisionados, respectivamente (al cierre de este documento, el Senado ha nombrado a los siete nuevos comisionados del IFAI y se espera la conclusión del término para la no objeción presidencial).
- xxvi. Legitimó al organismo garante como sujeto activo (y pasivo) de controversias constitucionales en relación con otro organismo constitucional autónomo, el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- xxvii. Facultó al organismo garante federal para ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales aprobados por el Senado que vulneren los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, a la vez que facultó a los organismos garantes locales a hacer lo propio con respecto a las leyes expedidas por las legislaturas de las respectivas entidades federativas.
- xxviii. Prescribió que todos los titulares de poderes públicos, consejos de la judicatura y organismos autónomos locales serán responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

-
- xxix. Incluyó a los comisionados como sujetos del régimen de responsabilidades y de juicio político.
 - xxx. Ordenó el establecimiento en las entidades federativas de órganos garantes de naturaleza y con funciones equivalentes a las del organismo garante federal, todos sujetos a los criterios fijados en las leyes generales de la materia.
 - xxxi. Agregó un articulado transitorio fijando en un año el plazo, contado a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, para expedir las leyes generales relativas a la materia.
 - xxxii. Detalló la forma de reintegrar el nuevo organismo garante federal, incluido el método de escalonamiento en el nombramiento de los comisionados.
 - xxxiii. Otorgó a las legislaturas locales plazo de un año para armonizar su normatividad conforme con la reforma constitucional, y
 - xxxiv. Fijó otras disposiciones preventivas para ejercer facultades institucionales y sortear la transición entre órdenes legales en proceso de reconfiguración, incluida la transferencia de los recursos financieros, materiales y humanos del IFAI al nuevo organismo garante federal, sin afectar los derechos laborales y de seguridad social de sus trabajadores.

Por ahora, baste reiterar que la reforma pretende corregir las distorsiones registradas en el ciclo previo e incrementar la igualdad y eficacia del ejercicio del DAI en todo el país. Un propósito similar persigue, desde luego, la reforma político-electoral que convirtió recientemente al IFE en Instituto Nacional Electoral (INE). La reforma, además, se aprecia enmarcada en un conjunto de trascendentes modificaciones conocidas como “reformas estructurales”, que se extienden a los temas de educación, telecomunicaciones y competencia económica, fiscalidad y finanzas, política electoral y energía, en las que impacta en sentido transversal. Es decir, la reforma de 2014 en DAI y transparencia, vista en clave de la orientación general oficial del Estado mexicano, significa un elemento más para contribuir a la paz social mediante la gobernabilidad democrática en un entorno de gobierno responsable, ciudadanía participativa y sociedad de derechos, que a su vez coadyuve a la inclusión, la educación y el reposicionamiento internacional del país, y que tome en cuenta vectores tales como productividad, gobier-

no cercano a la gente y género. En sentido estricto, se busca fortalecer y enriquecer el DAI y su anverso: la protección de datos personales, así como la gestión documental y, sobre todo, la transparencia y la rendición de cuentas.

El desarrollo exitoso de las reformas constitucionales mencionadas depende ahora de la legislación secundaria que deberá completarse durante el segundo trimestre de 2014. En la esfera del DAI y la transparencia se espera una importantísima ley general de transparencia y acceso a la información pública, la cual deberá distribuir competencias entre los órdenes de gobierno y fijar parámetros mínimos comunes para todos los ámbitos territoriales del país. En materia electoral, están próximas a aprobarse leyes generales de procedimientos electorales; de publicidad gubernamental; de partidos políticos, y de delitos electorales (esto último acompañado de la autonomía plena de la Fiscalía Especializada en la Atención a los Delitos Electorales, FEPADE, y la creación de un órgano autónomo anti-corrupción). Luego de que se aprueben tales leyes, se deberán reformar las constituciones y leyes locales, así como las leyes federales conducentes.

En un trabajo que he publicado en México, he advertido precisamente una serie de retos legislativos entreverados entre reformas propiamente político electorales y reformas en el ámbito del DAI y la transparencia, que deberán resolverse de manera atinente si es que la transparencia electoral, especialmente la transparencia partidaria y gubernamental, van a ser coherentes, consistentes y efectivas con los principios constitucionales que ordenan garantizar elecciones libres, auténticas y periódicas. Me permito referirme a dicho trabajo⁵.

6. Retos de implementación

Si la reforma en transparencia y acceso a la información pública, lo mismo que la reforma político electoral, en coherencia con el artículo 1º reformado en junio de 2011, fortalece las garantías para el ejercicio libre, igual y efectivo de los derechos fundamentales de personas y ciudadanos, incluido el derecho involucrado en el principio implícito de la rendición de cuentas electoral, entonces hay varios retos.

5 Véase Ávila Ortiz, Raúl, "Reformas entreveradas", revisado y ajustado para el presente trabajo.

Un primer desafío tiene que ver, en abstracto, con la relación entre derechos fundamentales, derechos político electorales, archivos, transparencia y acceso a la información pública, la debida protección de datos personales y la ya expresa en el artículo 6º noción principista –genérica, ciertamente-- sobre rendición de cuentas, que todavía luce desarticulada en la normatividad en vigor. Dicha relación, para efectos legislativos concretos, debe considerar el criterio de máxima apertura y restricciones mínimas, en particular en clave del nuevo bloque de constitucionalidad post-junio de 2011 apreciado en términos de los principios “pro persona”, interpretación conforme a la Constitución y las convenciones internacionales, y máxima publicidad. En consecuencia, el legislador ordinario habrá de captar esas correlaciones y traducirlas, con la mayor sabiduría posible, en disposiciones legislativas a través de las leyes generales y especiales por venir, para que el Derecho funcione como facilitador y no obstáculo al cambio social.

Enseguida, los retos emanan de varias de las modificaciones introducidas al artículo 6º, las cuales pasan por preguntarse si es posible prever, matizar o ampliar causales de interés público y de seguridad nacional en la información que generan los partidos políticos y la manera en que se traducirá la obligación intrapartidaria de documentar todo acto derivado del ejercicio de las atribuciones de sus órganos de gobierno y administración, y, más todavía, de personas que en el plano informal intrapartidario ejerzan actos de autoridad, lo que suele ocurrir en la práctica. Si es posible prever supuestos específicos de inexistencia de la información partidaria: Qué clase de mecanismos de acceso expeditos deberán preverse o establecer los partidos para agilizar el ejercicio del derecho, y si deben estar reglamentados en la ley o debían remitirse al ámbito estatutario del partido, o si se mantiene una fórmula mixta. Si habrá alguna clase de recurso interno y procedimiento sumarísimo hacia adentro del partido, que deba resolver una instancia administrativa o jurisdiccional del mismo, antes de acudir al órgano garante local o federal, o bien, si semejante opción sería ilegal e inconstitucional a la luz de su carácter expedito y eficaz, intensificado por la reforma. Si el consejero jurídico del Gobierno o qué instancia interpondrá algún recurso de revisión ante la SCJN en el caso de los partidos, lo que parece inadvertido, o bien, cuál será la vía para combatir resoluciones por parte de estas organizaciones políticas cuando consideren afectado el interés público o, caso remoto quizás, la seguridad nacional, o se presente una controversia sobre reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de información. Cuáles serán ahora sus obligaciones específicas para preservar sus documentos en archivos actualizados, qué información mínima

habrán de publicar en sus páginas electrónicas y, en particular, hasta qué punto atenderán el mandato de difundir la información sobre el ejercicio de recursos públicos vinculados a indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos –desde luego en las áreas de su administración y operación en que les sea aplicable. De qué forma traducir los principios rectores de la función de los órganos garantes, locales y federal, en su propio funcionamiento interno dado que esos principios, si se considera la experiencia en materia electoral, deberán vincular interpretativa o jurisprudencialmente a todos los sujetos obligados. Estos desafíos se extraen tan sólo a partir de un sencillo ejercicio de inferencia de los mandatos del nuevo artículo sexto en relación con los partidos. Veamos otro ángulo de esta temática.

En relación con la materia específicamente electoral, es decir los retos vinculados con el artículo 41 constitucional, éstos se refieren sobre todo a transparencia, acceso y protección de datos en aspectos organizativos, de gobierno, participativos-deliberativos y financieros, especialmente pero no sólo durante los procesos electorales en todas sus etapas. En el fondo, la política legislativa deberá mantener congruencia con la históricamente mexicana naturaleza jurídica mixta de los partidos en tanto entidades de interés público, por tanto obligados a máxima publicidad y principios rectores electorales y de transparencia correlativos, pero a la vez constreñidos por la mínima esfera jurídica personal de sus integrantes, expresada en derechos protectores de privacidad al publicarse los padrones de militantes. En todo caso, la política legislativa secundaria deberá estimar el principio de no regresión ni restricción ulterior de derechos y garantías, que el legislador constitucional introdujo en junio de 2011 en el artículo 1º, si bien matizado por la SCJN vía interpretación. Deberá, por el contrario, en sentido universal, integral, progresivo e interdependiente de los derechos, introducir nuevas obligaciones de transparencia y disposiciones sobre acceso a la información que refuercen reglas y principios tendentes a asegurar elecciones libres y auténticas, que es decir equitativas, imparciales y transparentes. Paso a hacer notar derivaciones legislativas hasta ahora sí previstas y otras no previstas en el texto de la precitada reforma constitucional.

Sobre aspectos sí previstos, en relación con la ley general de partidos políticos, mencionada en el artículo segundo transitorio, fracción I, del Decreto reformista, habrá que fijar las reglas que articulen el sistema de fiscalización, transparente y con máxima publicidad sobre origen y destino de los

recursos de los actores políticos –partidos, coaliciones y candidatos independientes—que aquél ordena. En particular, habrá que armar el anunciado modelo de contabilidad homologada y el grado de su desglose para garantizar el criterio del carácter expedito y oportuno, accesible por medios electrónicos, vinculado al control, fiscalización y vigilancia durante la campaña, del origen y uso de todos los recursos con que cuenten aquéllos. Se deberán establecer las reglas específicas del régimen de transparencia y acceso a la información pública de los actos, origen y uso de sus recursos durante las campañas, en particular en relación con los llamados “avisos previos de contratación”. Habrá que elaborar los lineamientos para asegurar la máxima publicidad de los registros y movimientos contables, avisos previos de contratación y requerimientos de validación de contrataciones emitidos por la autoridad electoral. Será exigido desarrollar un régimen institucional si los partidos optan, como será posible ahora, por realizar todos sus pagos a través del Instituto Nacional Electoral.

Con respecto a la ley general sobre procedimientos electorales, referida en el artículo segundo transitorio, fracción II, del Decreto reformista, se esperan reglas para transparentar financiamiento, metodología y resultados de las encuestas que se difundan, relativas a las preferencias electorales, así como las fechas límite para llevar a cabo su difusión.

En torno a la ley reglamentaria del artículo 134 constitucional, anunciada en el artículo tercero transitorio del citado Decreto, se deberán legislar reglas y mecanismos para asegurar que cualquier entidad de los tres órdenes de gobierno cumpla, entre otros, con el criterio de transparencia en el gasto de comunicación social respetando los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio fijados en los presupuestos de egresos respectivos.

Ahora bien, sobre los aspectos no contemplados en los artículos transitorios referidos, habrá que preguntarse, por ejemplo, sobre la ley general en materia de delitos electorales, prevista en el artículo segundo transitorio, fracción III, del Decreto reformista, más allá de sus contenidos normativos mínimos allí anticipados, ¿Cuáles serán ahora las fronteras del régimen de transparencia relacionadas con los procesos indagatorios y jurisdiccionales a la luz de la instauración nacional del modelo acusatorio-adversarial (los llamados juicios orales), en la medida en que puedan cobrar un impacto político-electoral –por ejemplo, en el tema de la libertad de expresión o en el de la adquisición de cobertura informativa o tiempos radiotelevisivos— en el curso del proceso electoral y, peor aún, si tal impacto llegara a en-

cajar en el nuevo supuesto de “determinancia” previsto por el artículo 41 constitucional cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugares resulte menor a 5 por ciento?

Dependiendo de si se llegaren a fijar criterios e indicadores mínimos para el acceso de los legisladores a la opción de su reelección, establecida en el artículo 59 constitucional, es decir, que ésta no fuera automática y libre por el sólo hecho de tratarse de un legislador en funciones, emergen preguntas como éstas: ¿Cuál sería la estructura de tales indicadores para que tanto el partido como los ciudadanos puedan conscientemente renovar la confianza conducente a una nueva postulación? En caso de lograr la candidatura a la reelección siendo legislador en funciones, ¿Sería pertinente o no introducir una suerte de régimen agravado de deberes de transparencia y publicidad con respecto al uso de recursos institucionales y personales que evite inequidad en la contienda tanto en la fase de precampaña como en la de campaña en relación con sus competidores intra y extra-partidarios?

Finalmente, por lo que hace a las trayectorias normativas hasta ahora construidas y desarrolladas por los órganos garantes de derechos político-electorales y de transparencia, es decir, los institutos electorales y de acceso a la información pública –federales y locales-- así como las instancias de control de legalidad y constitucionalidad en la materia, a través de sus actos, resoluciones y líneas interpretativas y de jurisprudencia, habrá que preguntarse, por ejemplo, sobre destino y forma de reinsertar y readecuar competencias tales como la facultad reglamentaria institucional y la estatutaria de los partidos; la cuestión apenas resuelta de los padrones ciudadanos y de militantes, incluidos sus datos personales, y otros más. Considérese que todo ello integra ahora paquetes competenciales a cargo del organismo autónomo redimensionado por el nuevo artículo 6º constitucional y representan operaciones que preludian conflictos normativos renovados, entreverados con la exigencia ciudadana de gobiernos, administraciones y datos abiertos, a su vez mediada por la tensión contemporánea entre libertad y seguridad. Se trata, según puede advertirse, de un sofisticado sistema que pretende garantizar mejor el ejercicio de los derechos político electorales a través del DAI, la transparencia y la rendición de cuentas, en el marco del Estado constitucional.

7. Reflexiones finales

En este trabajo he intentado destacar los orígenes, evolución normativa, naturaleza y alcance del DAI y las obligaciones de transparencia en el espacio interamericano, principalmente, y más tarde su desarrollo jurídico e institucional en México.

Es claro que el DAI es parte del derecho fundamental a la libertad de expresión y que esta forma parte o está imbricada en el todavía más amplio concepto de derecho a la información y la comunicación. No obstante, el DAI ha alcanzado notable grado de autonomía interactiva con estos otros derechos que lo originaron, sobre todo a partir de los desarrollos judiciales interamericanos y, no lo menos, la formulación de la llamada “ley modelo” aprobada en el seno de la OEA en el año 2009.

En México, es posible determinar cuatro etapas del desarrollo del DAI y la transparencia gubernamental, en general, y en su aplicación en el sistema electoral, en particular. Estas cuatro etapas van de 1977, año en que se constitucionalizaron los partidos políticos y se inició el proceso de pluralización de la representación política en México, al año 2002 en que el primer gobierno panista de la alternancia presidencial conseguida en el año 2000 promovió y logró la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo que dio lugar a la creación del IFAI en tanto órgano garante que entonces sólo vinculaba al Poder Ejecutivo Federal. Una tercera etapa, iniciada en 2007, consagró en el artículo 6º de la Constitución los principios y bases del DAI y la transparencia que hasta entonces se hallaban sólo a nivel legal. Dada la heterogeneidad y baja eficacia normativa observadas entre 2007 y 2012, las fuerzas políticas y el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto acordaron una nueva reforma constitucional y un relevamiento de las leyes secundarias, la normatividad e institucionalidad del sector en todo el país, lo cual se encuentra en curso al momento de cerrar este trabajo.

En materia electoral, el tema del DAI y la transparencia afrontan importantes retos de implementación. Por una parte, entre 2002 y 2013 los organismos electorales se auto-regularon y generaron reglamentación, normatividad y criterios interpretativos propios en la materia, en tanto que los partidos políticos fueron clasificados como sujetos obligados indirectos de la ley de transparencia y DAI puesto que la relación entre personas y

partidos estaba mediada por el IFE y, en última instancia, por el TEPJF. A partir de la reforma de 2014 esto cambiará de manera importante.

Desde 2014, y una vez que se cuente con la normatividad secundaria, los organismos electorales pasan a ser sujetos obligados directos por lo que serán vinculados por el IFAI, organismo que conocerá de los recursos de revisión interpuestos en contra de las respuestas insatisfactorias que produzcan los organismos electorales en el tema que nos ocupa. Asimismo, los partidos políticos pasan a ser considerados sujetos obligados directos por lo que tendrán que reforzar su institucionalidad interna en transparencia y DAI, y desde luego sus respuestas a solicitudes de información podrán ser revisadas por el IFAI. No se trata de un asunto menor. Menos aún cuando los artículos transitorios de la reforma en materia específicamente electoral prevén refuerzos en el tema de la fiscalización, la cual, sujeta ahora a los principios de transparencia y máxima publicidad, exigirá instrumentar una serie de mecanismos de información electrónica o en línea para reducir al mínimo las prácticas ilícitas en el origen y uso de recursos otorgados a los partidos políticos y candidatos.

La democracia es un bien común al que concurren las voluntades políticas y la práctica jurídica de todos los sujetos involucrados en ella, y en particular el ciudadano. El DAI y la transparencia son dos instrumentos más al servicio de las personas para participar, fortalecer y perfeccionar la democracia representativa garantizando al máximo posible el buen gobierno y la administración pública a través del control social del poder y la rendición de cuentas efectiva. Con la aplicación del DAI y la transparencia al sistema electoral se pretende reforzar la observancia de los principios que rigen la organización y funcionamiento de los procesos electorales a efecto de que las elecciones sean libres, auténticas y periódicas, y que el ciudadano pueda evaluar a candidatos, partidos y gobiernos, es decir, a su propia voluntad política democrática convertida en voluntad de gobierno, jurídica y administrativa en su beneficio. No olvidar que el pueblo tiene en todo tiempo el derecho de cambiar, por vías institucionales, incluso la forma de su gobierno, y si tiene esta prerrogativa, por supuesto que goza de la majestad para participar, deliberar y valorar si su voluntad electoral hecha gobierno, voluntad jurídica y política públicas ha sido honrada o no. En muy buena medida, de eso se trata el DAI y la transparencia, por lo que debemos propulsarla en beneficio de la calidad de las democracias constitucionales que esforzadamente venimos construyendo.

8. Nota anexa

Deseo agradecer amplia y profundamente al Dr. Salvador Romero Ballivián, así como a su excelente equipo de trabajo en el Instituto Nacional Demócrata/Honduras, la voluntad de cooperación institucional con IDEA Internacional y con quien escribe estas líneas. Reconozco, igualmente, la significativa colaboración del Centro Carter, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria y la organización civil “Hagamos Democracia”, con las que fue posible realizar el seminario internacional “Reformas electorales en Honduras: visiones plurales y comparadas para un debate democrático”, en la semana del 17 marzo de 2014, tanto en Tegucigalpa como en San Pedro Sula. Ojalá que por este medio contribuyamos con nuestro grano de arena al perfeccionamiento de la democracia en Honduras y en los países de la región.

Fuentes de información referidas y recomendadas

Ávila Ortiz, Raúl, “Reformas entreveradas”, en *Voz y Voto*. Revista mensual. Política y elecciones. Marzo de 2014, pp. 29-31.

Ávila Ortiz, Raúl, Córdova Lorenzo, y Zovatto Daniel (coords), “¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y perspectiva para México”, IJJ-UNAM, Senado de la República e IDEA Internacional, México, 2012.

Carbonell, Miguel, y Bustillos Roqueñí, Jorge, “Hacia una democracia de contenidos: La reforma constitucional en materia de transparencia”, UNAM-IFAI-INFODE, México, 2008.

Guerra Ford, Oscar, “Los órganos garantes de la transparencia. Integración y características: Su funcionamiento como órganos autónomos”, IJJ-UNAM, México, 2011.

López Ayllón, Sergio, y Marván Laborde, María, “La transparencia en la República. Un recuento de buenas prácticas; CIDE-IFAI, México, 2007.

Luna Pla, Issa, “Transparencia política, acceso a la información y consolidación democrática. El papel del TEPJF”; TEPJF, Colección: Temas selectos de Derecho Electoral Num. 28, México, 2012.

Marván Laborde, María, “Partidos por la transparencia”, en *Voz y Voto*. Revista Mensual. Política y elecciones. Marzo de 2014, pp. 25-28.

Nava Gomar, Salvador, “Ponencia inaugural en la instalación del Seminario Internacional Transparencia, Democracia y Rendición de Cuentas: Criterios interpretativos y jurisprudencia”, instalado en el IJJ/UNAM con la cooperación de IDEA Internacional/Programa México-Centroamérica/CIDE y Red por la Rendición de Cuentas, México, Marzo 11, 2014.

Peschard, Jacqueline, y Astorga Ortiz, Fidel, “Los partidos políticos frente al escrutinio. De la fiscalización a la transparencia”, TEPJF, Colección: Temas selectos de Derecho Electoral Num. 31, México, 2012.

Los autores

Salvador Romero Ballivián. Boliviano. Es director del NDI en Honduras. Obtuvo la licenciatura, la maestría y el doctorado en Sociología Política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Entre los principales cargos que desempeñó están la vicepresidencia y la presidencia de la Corte Nacional Electoral de Bolivia, y la vicepresidencia de la Corte Departamental Electoral de La Paz. Dicta clases en las principales universidades de Bolivia. Trabaja regularmente como consultor, investigador y asesor de instituciones públicas, privadas y organismos internacionales. Entre sus principales libros figuran: *Mi padre, última tarde y otras crónicas* (2014), *Diccionario biográfico de parlamentarios 1979 – 2009* (2009), *Atlas electoral latinoamericano* (2007, compilador); *Geografía electoral de Bolivia* (2003), *Participación y abstención electoral en Bolivia* (2003, coautor); *Reformas, conflictos y consensos* (1999). Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de una quincena de países de América Latina y Europa. Ha dictado conferencias en casi veinte países y participado como observador o asesor en más de una quincena de procesos electorales en América Latina.

Carlos Mesa. Boliviano. Estudió literatura en la Universidad Complutense de Madrid y en la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz, de donde egresó en 1978. Fue subdirector del vespertino *Ultima Hora* y director de tres canales de TV. En 1990 fundó la productora de noticias PAT luego convertida en red de TV (1998). Realizó con Mario Espinoza y Ximena Valdivia más de un centenar de documentales para televisión, especialmente la serie *Bolivia siglo XX*. Ese trabajo le valió el premio de periodismo M.V. Ballivián y el premio Internacional de Periodismo Rey de España. Durante dieciocho años condujo el programa de entrevistas *De Cerca*, el más importante en su género en la televisión boliviana. En 2002 comenzó su carrera política como candidato a la vicepresidencia, aliado con el MNR, cargo que ganó y ejerció entre 2002 y 2003. Juró a la Presidencia de Bolivia en 2003 en virtud del mecanismo de sucesión constitucional. Ejerció el cargo hasta 2005. En 2007 creó la Fundación Comunidad, junto a un destacado grupo de intelectuales y políticos, para el fortalecimiento de los valores democráticos y la gestión pública. Ha publicado más de una docena de libros, entre ellos: *Historia de Bolivia* (1997), junto a sus

padres, *Presidentes de Bolivia entre Urnas y Fusiles* (1983), *La Aventura del Cine Boliviano* (1985). Es miembro de la Academia Boliviana de la Historia y de la Sociedad Boliviana de Historia.

José Ángel Aquino. Dominicano. Profesor de derecho y ciencias políticas en la Universidad Autónoma de Santo Domingo y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo. Es magistrado de la Junta Central Electoral desde 2006, donde cumple actualmente la función de Coordinador de la Escuela de Formación Electoral y del Estado Civil. Trabajó como principal consultor legislativo en la redacción del Reglamento del Senado de la República, Reglamento de la Cámara de Diputados, proyecto de Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas y proyecto de Ley de Participación Social. Entre sus ensayos publicados, en materia política-electoral, podemos mencionar: *Cuota Femenina y Representación Política en la República Dominicana*, *Procesos Electorales en el Caribe y Sistemas de Partidos 2005-2006*, *Sistema Electoral y Sistema Político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, *Partidos Políticos y Elecciones Primarias 2003*, *La Reforma del Sistema Electoral Dominicano*, *Los Distritos Electorales*, entre otros.

Félix Ulloa. Salvadoreño. Doctor en Derecho y catedrático universitario (Universidad Complutense de Madrid, España, con estudios de post grado en Políticas Públicas y Administración Pública en el Instituto Internacional de Administración Pública de Paris, Francia y en el Hubert H. Humphrey Institute of Public Affairs de la Universidad de Minnesota, Estados Unidos). Fue Magistrado del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, miembro de la Junta de Vigilancia de los Partidos Políticos y de la Comisión Especial redactora del Código Electoral. Director residente del Instituto Nacional Demócrata en Haití, Marruecos y Nicaragua desde 2000 a 2012. Ha integrado misiones de observación y asistencia electoral en más de treinta países y ha sido consultor en proyectos relacionados con elecciones, partidos políticos y democracia de UPD/ OEA, IFES, IDEA International, CAPEL, Naciones Unidas, Centro Carter y NDI. Entre sus publicaciones están, *El Dinero y la Democracia*, *Política, Estado y Sociedad*, *Pensamiento democrático*, *El rol de los partidos políticos en la Institucionalidad Centroamericana*, *El Sistema Electoral y los Partidos Políticos en El Salvador*, entre otros.

Carlos Meléndez. Peruano. Es profesor invitado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, sede Ecuador. Es candidato a doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame (Indiana, Estados Unidos). Estudia los tipos de vínculos políticos entre candidatos y electores en América Latina, con especial énfasis en la compra de votos en la Región Andina y América Central. Colaboró en la investigación “Aproximación a las percepciones de la ciudadanía sobre la compra de votos y la intimidación de votantes en el régimen político – electoral guatemalteco”.

Jaime Cicourel Solano. Mexicano. Licenciado en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, cursó la Maestría en Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Recibió el “Título de Especialista en Argumentación Jurídica”, otorgado por la Universidad de Alicante, España. Es candidato a Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante. Ha sido profesor en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y en la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en el Instituto de la Judicatura Federal. Forma parte de la Red de Sociedad Civil y Calidad de la Democracia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Ha publicado ensayos y reseñas en materia de Teoría del Derecho y Teoría de la Argumentación Jurídica. Fue asesor del Magistrado Presidente, Secretario Instructor y Jefe de la Unidad de Investigación del Centro de Capacitación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de las Federación. Fue Director del Centro de Capacitación del Tribunal Electoral del D.F.

Raúl Ávila. Mexicano. Doctor en Derecho por la UNAM y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin. Autor de diversas obras en materia electoral, con 25 años de experiencia profesional académica y como servidor público, y 15 años de experiencia en materia electoral. Fue Coordinador de Asuntos Internacionales del Tribunal electoral federal de México. Ex Comisionado fundador del Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública del Estado de Oaxaca/México. Desde 2008 es Consultor de IDEA Internacional en México, en donde coordina, desde 2013, el Programa de Cooperación México-Centroamérica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e IDEA Internacional.

La elección general de 2013 en Honduras fue larga, compleja y ajetreada. Pareciera quedar ya atrás en el tiempo, ahora que las autoridades asumieron sus funciones en el Poder Ejecutivo, los diputados sesionan en el Congreso y en los municipios ya trabajan alcaldes y regidores. Está atrás, la intensidad de las pasiones que desató se atenúan, atrás pero no tanto como para diluir sus especificidades, sus datos salientes, sus detalles. Se encuentra a una distancia propicia para intentar un balance meditado y reflexivo, para aquilatar los logros y progresos del proceso electoral a la par que señalar los puntos estancados; esa distancia brinda la oportunidad para tener una visión de conjunto.

Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras: perspectivas comparadas y planteamientos para la reforma electoral recoge la mayoría de las ponencias del seminario internacional "Reformas electorales en Honduras: visiones plurales y comparadas para un debate democrático", efectuado en marzo de 2014 en Tegucigalpa y San Pedro Sula.

Ayer el seminario, ahora el libro, constituyen un ambicioso esfuerzo por contribuir a un debate plural, informado y actualizado sobre los principales asuntos que se encuentran en la mesa sobre las reformas electorales. Buscan ofrecer a los partidos, el Congreso, la sociedad civil, las autoridades estatales, la academia y a los medios, perspectivas comparadas sobre estas discusiones en América Latina, y estudios puntuales de caso, con la intención que ambos niveles faciliten una mejor comprensión de la dinámica de las reformas electorales, de los desafíos pendientes, de los éxitos y las limitaciones encontrados por otros países en sus propios esfuerzos de modernización de la legislación. Pretenden contribuir al debate sobre las reformas y discuten, con enfoques académicos o prácticos, varias de las propuestas planteadas ante la opinión pública, tanto antes como después de los comicios.

El libro cuenta con siete capítulos que reflejan perspectivas distintas, preocupaciones diferentes, abordajes metodológicos variados. Quizá el denominador común sea la voluntad de mejorar las instituciones de la democracia y consolidar espacios de participación ciudadana.