

REFORMAS ELECTORALES PENDIENTES

ORGANOS ELECTORALES, LISTA DE CANDIDATURAS Y CUOTA FEMENINA



LAS REFORMAS ELECTORALES PENDIENTES:

ORGANOS ELECTORALES, LISTAS DE
CANDIDATURAS Y CUOTA FEMENINA

PARTICIPACION CIUDADANA

Movimiento cívico no partidista

Calle Wenceslao Alvarez No. 8

Zona Universitaria

Santo Domingo, D.N.

República Dominicana

Teléfono (809) 685-6200

Fax (809) 685-6631

Correo electrónico p.ciudadana@verizon.net.do

<http://www.pciudadana.com>

Título:

Las Reformas Electorales Pendientes:

Organos electorales, listas de candidaturas y cuota femenina

Cuidado de edición:

Departamento de Comunicación de PC

© Participación Ciudadana

Auspicio:  **USAID**
DEL PUEBLO DE LOS
ESTADOS UNIDOS

Diagramación e Impresión:

Mediabyte, S.A.

Impreso en República Dominicana

Printed in Dominican Republic

INDICE

1. Presentación	7
2. "Reformas Electorales y los Desafíos de la Gobernabilidad Democrática en la República Dominicana" <i>(Dra. Rosario Espinal)</i>	11
3. Los Órganos Electorales: Estructura, Atribuciones y Competencia <i>(Dr. Luis Arias Núñez)</i>	41
4. ¿Qué es el Instituto Federal Electoral de México? <i>(Lic. Javier Romo Michaud)</i>	57
5. Prevención y Persecución de los Delitos Electorales en México <i>(Dra. María de los Angeles Fromow Rangel)</i>	79
6. Conflictos y Delitos Electorales: Prevención, Persecución y Solución <i>(Lic. José del Castillo)</i>	101
7. La Participación Política de las Mujeres y la Ley de Cupos en Argentina <i>(Dra. María José Lubertino)</i>	119
8. Mecanismos de Acción Afirmativa y Cuota de Candidaturas Femenina: Caso República Dominicana <i>(Ing. Angela Jáquez)</i>	149

9. La Evolución de las Circunscripciones Electorales en Bolivia, 1979 – 2004 <i>(Dr. Salvador Romero Ballivián)</i>	165
10. Las Circunscripciones Electorales para el Parlamento y los Ayuntamientos <i>(Ing. Angel Acosta)</i>	177
11. Clientelismo Político y Manipulación del Voto: Presencia y Transformación en el Siglo XXI en América Latina <i>(Dr. Héctor Díaz Santana)</i>	191

Presentación

El movimiento cívico Participación Ciudadana se complace en poner a su disposición el conjunto de ponencias, presentadas durante el seminario internacional Reformas Electorales Pendientes: Fortalecimiento del Sistema Electoral, que celebráramos los días 3 y 4 de marzo del año 2005. En estos trabajos se tratan temas de vital importancia para el fortalecimiento del sistema electoral y la institucionalidad democrática del país.

En la primera de las ponencias, titulada “Reformas Electorales y los Desafíos de la Gobernabilidad Democrática en la República Dominicana”, Rosario Espinal, profesora dominicana de la Temple University de Filadelfia, hace un balance crítico de las principales reformas electorales implementadas en el país durante las últimas décadas y los impactos que éstas han tenido en la gobernabilidad democrática. Plantea Espinal la necesidad de afrontar los procesos de reforma electoral con la debida prudencia, tomando en cuenta la necesidad de combinar de manera proporcionada la representación, legitimidad y gobernabilidad.

Al abordar el tema de los Órganos Electorales, Luis Arias Núñez, presidente de la Junta Central Electoral, nos presenta una perspectiva completa de la estructura, atribuciones y competencias de ese organismo, haciendo énfasis en los cambios implementados en el último lustro y que le han segmentado en Cámara Contenciosa, Cámara Administrativa y Pleno. Plantea la necesidad de continuar mejorando la estructura de la Junta Central Electoral, de manera que

se eviten los conflictos de competencia y autoridad que con frecuencia se derivan del modelo vigente en el organismo.

Otra ponencia que trata los Órganos Electorales es la presentada con el título de “¿Qué es el Instituto Federal Electoral de México?”, por Javier Romo Michaud, asesor de este órgano electoral. En su exposición, nos explica el funcionamiento de los órganos electorales mexicanos haciendo énfasis en la competencia diversa del Tribunal Supremo Electoral, como órgano responsable de solucionar los conflictos jurisdiccionales en materia electoral; la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, como entidad preventiva y persecutora de las infracciones que afecten los procesos electorales, y el propio Instituto Federal Electoral (IFE) como órgano responsable de la organización de las elecciones.

Con el tema de “Prevención y Persecución de los Delitos Electorales en México”, la mexicana María de los Ángeles Fromow Rangel, Fiscal Especializada para la Atención de los Delitos Electorales presenta un balance de las experiencias que se han desarrollado en México para enfrentar los delitos electorales, disminuyendo sustancialmente la ocurrencia de fraudes o maniobras que puedan afectar la voluntad popular. Esta ponencia tuvo contrapartida la exposición presentada por el sociólogo dominicano José del Castillo, quien hace un análisis crítico de los diferentes procesos electorales dominicanos y cómo se han realizado diferentes irregularidades sin que encuentren una sanción efectiva de los órganos correspondientes.

El tema de la participación política de la mujer fue abordado también en un panel por María José Lubertino, de Argentina y Ángela Jáquez, de República Dominicana. Lubertino presenta una exposición titulada “La participación política de las mujeres y la Ley de Cupos en Argentina”, en

la que analiza cómo ha influido el establecimiento de cuota femenina en fortalecer el liderazgo femenino en su país y cuáles han sido los principales obstáculos que en este proceso han tenido que enfrentar las mujeres argentinas. De su lado, Jáquez, en su exposición titulada “Mecanismos de Acción Afirmativa y Cuota de Candidaturas Femenina: Caso República Dominicana”, además de presentar un panorama de la situación que enfrentan las medidas de acción afirmativa en el país plantea una serie de alternativas para mejorar la efectividad de la cuota femenina y aumentar la cantidad de mujeres en los órganos del poder público.

Con la exposición titulada “La evolución de las circunscripciones electorales en Bolivia, 1979 - 2004”, Salvador Romero Ballivián, miembro del Tribunal Supremo Electoral de ese país, nos presenta un minucioso estudio de las circunscripciones electorales en su país, destacando cómo se han ido conformando en los diferentes procesos electorales y qué impactos han tenido sobre el sistema electoral y de partidos. Como contrapartida nacional, Ángel Acosta, diputado, formula un análisis de las circunscripciones electorales dominicanas a partir de la reforma electoral de 1997, indicando aquellos aspectos que a su juicio deben preservarse y cuáles son susceptibles de transformación.

Finalmente, Héctor Díaz Santana, de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales de México, presenta el enjundioso estudio “Clientelismo Político y Manipulación del Voto: Presencia y Transformación en el Siglo XXI en América Latina”, mediante el cual se colocan bajo la lupa diferentes mecanismos irregulares que están siendo utilizados en la actividad política en la región con el propósito de captar votantes, en desmedro de las campañas electorales positivas y que fomentan la construcción de ciudadanías.

En síntesis, la presente publicación contiene un resumen de experiencias y conocimientos que pueden servir como referencia a la necesaria reflexión de los partidos políticos, las autoridades nacionales, las organizaciones de la sociedad civil y los especialistas en temas electorales interesados en promover procesos electivos que profundicen el vínculo de los electores con el sistema democrático.

Reformas Electorales y los Desafíos de la Gobernabilidad Democrática en República Dominicana

Rosario Espinal
Departamento de Sociología
Temple University
Filadelfia, USA

Introducción

La democracia dominicana se ancló en sus orígenes, a fines de los años 70, en la estabilidad y fortaleza del sistema de partidos que se estructuró en torno al liderazgo carismático y personalista de Joaquín Balaguer, Juan Bosch y José Francisco Peña Gómez, dentro de un sistema constitucional presidencialista.

Ese carisma y personalismo del liderazgo le dio estabilidad al sistema político, tanto en su fase autoritaria de 1966 a 1978, como en el período democrático a partir de agosto de 1978; pero esas mismas características del liderazgo político dilataron los procesos de modernización de las instituciones del Estado, de los partidos políticos y del sistema electoral. En este contexto, los procesos electorales han constituido un punto



*Dra. Rosario Espinal, Temple University,
Socióloga.
(República Dominicana)*

neurálgico, en el cual los partidos y el Estado convergen con sus fortalezas y debilidades.

En respuesta a múltiples conflictos electorales que surgieron en el país desde 1978, unido a las expectativas de cambio democrático presentes en la sociedad dominicana desde principios de los años 60, el sistema electoral dominicano ha registrado muchos cambios desde la crisis electoral de 1994.

Las reformas han sido motivadas por distorsiones e imperfecciones en las normas y mecanismos electorales existentes, por el surgimiento del sistema tripartidista que se evidenció a partir del 1986, y con el propósito de hacer la democracia dominicana más representativa y efectiva.

El primer problema de magnitud que enfrentó el sistema electoral dominicano en el momento de la transición democrática de 1978 fue el conjunto de imperfecciones y distorsiones de las normas y procedimientos electorales debido a la carencia de un padrón electoral confiable, la manipulación del voto y la escasa credibilidad de las autoridades electorales. En el sentir popular, las elecciones dominicanas no eran transparentes ni confiables y habían sido manipuladas en múltiples ocasiones.

El segundo asunto que complicó el escenario electoral dominicano fue el surgimiento del sistema tripartidista que se hizo evidente en 1986. El desplome electoral del Partido Revolucionario Dominicano (PRD) y el ascenso electoral del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) presentó el dilema de cómo asegurar una representación de mayoría cuando el electorado se encontraba dividido en tres preferencias partidarias.

El tercero fue la mayor participación de la sociedad civil, a partir de principios de los años 90, en la lucha por la transparencia electoral y la democratización. Esto motivó

discusiones, tales como, el monitoreo electoral, la representación de las mujeres, de los dominicanos en el exterior y de las comunidades con sus demandas insatisfechas. La respuesta a las expectativas de una mejoría y ampliación en la representación política se plasmó en diversas reformas electorales realizadas entre 1994 y el 2004.

En torno a estos procesos de reforma se gestó un cierto populismo electoral que asume que los problemas políticos se resuelven con modificaciones al sistema electoral. Esto ha sido interceptado por las cúpulas partidarias que aprovechan las crisis que los mismos partidos generan para introducir reformas de su conveniencia. Como resultado, se ha generado en la República Dominicana un sistema electoral que presenta incoherencias e inconveniencias.

En toda reforma electoral hay ventajas y desventajas para la transparencia y la gobernabilidad democrática. Si bien la estabilidad democrática depende de múltiples factores más allá de lo electoral, la legislación electoral y su forma de implementación pueden facilitar o dificultar el funcionamiento del sistema político. A la vez, el impacto que tiene el sistema electoral en el sistema político depende de las circunstancias y el contexto en que se aprueban e implementan las reformas electorales, así como en la estructura socio-económica en la cual existe un sistema democrático.

El argumento a desarrollar es que muchas de las reformas electorales realizadas en la República Dominicana entre 1994 y el 2004 presentan más desventajas que ventajas para el funcionamiento de la democracia dominicana porque tienen efectos contradictorios en el sistema electoral y desestabilizantes en el sistema político, aunque todavía no se hayan hecho muy aparentes. La democracia se afirma en tres dimensiones básicas: la participación política, la representación y la gobernabilidad. Toda reforma electoral

debe considerar estas tres dimensiones para que pueda determinarse sus beneficios y perjuicios.

La participación se refiere a la incorporación de los sujetos políticos, siendo el derecho al voto un elemento básico de la participación política. La representación se refiere al sistema mediante el cual la participación se traduce en mecanismos de toma de decisión o los votos en escaños. Su importancia radica en que es a través de la representación que en la democracia los pocos elegidos adquieren legitimidad para gobernar a los muchos electores. Y la gobernabilidad se refiere a la capacidad de ejecutoria del gobierno y a la legitimidad de la gestión gubernamental.

Prácticamente ninguna disposición o mecanismo electoral favorece igualmente la participación, la representación y la gobernabilidad. Hay reformas que tienden a fomentar la participación pero debilitan la gobernabilidad; otras favorecen la gobernabilidad y restringen la participación o la representación. Además, la efectividad de las disposiciones electorales debe siempre evaluarse en función no sólo de los méritos intrínsecos de la propia reforma, sino también de las características del sistema político y socioeconómico en el que se establecen.

Síntesis de las principales reformas electorales: 1994-2004

En la República Dominicana, las imperfecciones existentes en el sistema de conteo y registro electoral llevaron en los años 80 a una cierta modernización de la tecnología y administración electoral, pero la crisis post-electoral de 1990 confirmó la necesidad de mejorar sustancialmente el sistema electoral dominicano. Con financiamiento internacional, y bajo presión de la sociedad civil constituida para la transparencia electoral en instituciones como Participación

Ciudadana, se inició a principios de los años 90 un proceso de reforma en el organismo electoral y de mejoría en la participación ciudadana en el monitoreo electoral.

La adopción de un padrón electrónico más actualizado en 1994 auguraba mayor precisión en la emisión del voto y en la rapidez del conteo. Pero las controversias acerca de las distorsiones de las normas y procedimientos electorales en 1994 con el llamado “fraude electrónico” nulificaron el impacto positivo de los avances técnicos y administrativos de esos años. Así, Joaquín Balaguer recibió la certificación de un triunfo electoral en medio de fuertes acusaciones de irregularidades electorales y en unas elecciones muy cerradas.

La crisis post-electoral de 1994 se resolvió pocos días antes de la toma de posesión de Balaguer mediante un acuerdo inter-partidario conocido como el “Pacto por la Democracia”, con la anuencia de diversas organizaciones sociales convocadas para la formalización del pacto. Las dirigencias de los principales partidos políticos acordaron modificar la Constitución con un enfoque en la reforma electoral y judicial.

Las reformas electorales de 1994 recogen claramente el sentir de poner fin al continuismo balaguerista y establecer un sistema electoral de mayor representatividad política y transparencia. Se incluyeron en la reforma constitucional la reducción del mandato presidencial de Balaguer de cuatro a dos años (medida transitoria), la prohibición de la reelección, el establecimiento de la mayoría absoluta con doble vuelta electoral requerida si ningún candidato obtenía más del 50% de los votos, la separación de las elecciones presidenciales de las legislativas-municipales a dos años de diferencia y el establecimiento de los colegios electorales cerrados.

Estas reformas se presentaron como beneficiosas para la democracia porque: 1) la prohibición de la reelección eli-

minaba el continuismo y disminuiría el clientelismo y los abusos de poder presidencial en los procesos electorales; 2) la separación de las elecciones reduciría el arrastre de candidaturas a nivel legislativo y municipal, con lo cual se debilitaría el excesivo presidencialismo del sistema político dominicano; 3) la mayoría absoluta requerida para ganar elecciones aseguraría mayor representatividad política del partido ganador en la contienda electoral; y 4) los colegios electorales cerrados reducirían significativamente las posibilidades de fraude electoral al eliminar la posibilidad del voto múltiple emitido por un mismo elector.

Después del 1994 las reformas electorales continuaron promoviéndose y realizándose bajo la lógica de hacer el sistema político dominicano más participativo, representativo y transparente. En 1997, se aprobó una modificación a la legislación electoral existente en aquel entonces (Ley 5884 del 1962). La nueva Ley Electoral No.275-97 de 1997 estableció las circunscripciones electorales, la cuota de mujeres en por lo menos un 25% en los cargos electivos en la Cámara de Diputados y las salas capitulares, el voto del dominicano en el exterior y el financiamiento público de los partidos políticos.

Los argumentos presentados a favor de estas reformas fueron que: 1) las circunscripciones electorales y la cuota de mujeres establecerían una mejor representatividad entre los electores y los elegidos; 2) el voto en el exterior facilitaría el ejercicio de derecho ciudadanos a un sector importante de la población dominicana; y 3) el financiamiento público de los partidos reduciría el poder de los grupos económicos más poderosos sobre los candidatos y sus campañas.

En el 2000 se aprobaron otras reformas electorales: se introdujo el padrón fotográfico para mejorar la confiabilidad de los procesos electorales; se aumentó el número de

miembros del organismo electoral para hacerlo más representativo de las distintas fuerzas políticas; y se aprobaron las leyes 12-2000 y 13-2000 que aumentaron la cuota de candidaturas de mujeres a la Cámara de Diputados y las salas capitulares de un mínimo de 25 a 33%, y fijó la obligatoriedad de llevar una candidata mujer a la posición de síndica o vice-síndica.

El aumento en el número de miembros de la JCE se debió a las disputas acumuladas desde 1998, cuando el Senado de mayoría perredeísta había nombrado una JCE sin consultar a los demás partidos ni a las organizaciones de la sociedad civil, en revancha por nombramientos hechos por el gobierno del PLD en alianza con el PRSC en la Liga Municipal y la Cámara de Cuentas. Antes de las elecciones de 2002 se establecieron nuevas circunscripciones en siete provincias grandes del país y se utilizaron las listas desbloqueadas (o el voto preferencial) en todos los distritos electorales para la elección de los representantes a la Cámara de Diputados. En agosto de ese año, el Congreso aprobó una modificación constitucional estableciendo de nuevo la reelección (ahora por sólo dos períodos consecutivos) y se eliminaron los colegios electorales cerrados.

En el año 2003 se aprobó una reforma a la composición y organización de la JCE. La ley 02-03 aumentó el número de miembros de la JCE de siete a nueve y modificó la composición y funcionamiento de la Junta, creándose las cámaras Administrativa y Contenciosa y un pleno. Al igual que en ocasiones anteriores, esta medida de aumento en el número de jueces se aprobó con el objetivo de moderar el grado de control que tenía el gobierno sobre la JCE. La última reforma importante de impacto en el sistema electoral se aprobó al finalizar el gobierno de Hipólito Mejía, mediante la promulgación de la Ley de Primarias (Ley 286-04) del 15 de

agosto de 2004. Esta ley establece el voto universal directo para la selección de candidatos partidarios en primarias a celebrarse el año anterior a las elecciones presidenciales y a las elecciones legislativas-municipales. Una modificación a las disposiciones sobre la distribución del financiamiento público a los partidos políticos se acordó en febrero de 2005, estableciéndose de manera igualitaria (no proporcional a los votos obtenidos en las últimas elecciones) las cantidades a distribuirse entre los partidos que obtuvieran más del 5% de los votos en las últimas elecciones.

La reelección presidencial

En 1994 se prohibió la reelección y en el 2002 se restableció. La prohibición de la reelección tiene como objetivo evitar el continuismo y el abuso de los recursos públicos con el propósito de retener el poder. El continuismo excesivo es adverso a la democracia y contradice sus principios fundamentales, como también son adversos la corrupción y el clientelismo que tienden a promoverse o a aumentarse en los proyectos políticos continuistas. No obstante ese beneficio, la continuidad por cierto tiempo de un buen gobierno es deseable. Por esta razón, la decisión de si un gobierno merece un segundo turno es preferible dejársela a la ciudadanía, quien en condiciones de competitividad electoral tiene la posibilidad de expulsar un mal incumbente o reelegir uno con un historial aceptable.

La revocación de la prohibición de la reelección presidencial que se produjo mediante una reforma constitucional en agosto de 2002 fue una medida positiva en sí misma porque la reelección por un período puede fomentar el buen gobierno. El problema fue la forma en que se realizó la reforma: impulsada por un Congreso de mayoría perredeísta

exclusivamente para facilitar la reelección del entonces presidente Hipólito Mejía.

La doble vuelta

La existencia de sistemas multipartidarios en los regímenes presidenciales de América Latina motivó durante los procesos de transición democrática en los años 80 un debate sobre la representatividad de los gobiernos electos porque cuando existen más de dos partidos fuertes es posible elegir un gobierno con un bajo umbral de votos. La doble vuelta se estableció en varios países de América Latina para asegurar la elección de un presidente con mayoría clara, pero el porcentaje y la modalidad de la doble vuelta varía en la región. En la República Dominicana se optó por realizar segunda vuelta cuando ningún candidato a la presidencia obtiene más del 50% de los votos en primera vuelta.

En general, la ventaja de la doble vuelta con mayoría absoluta es que el presidente y el vicepresidente llegan al poder con un mandato de la mayoría del electorado. Los argumentos más citados a favor de la doble vuelta son que el gobierno electo es más representativo, será visto con mayor legitimidad, y por lo tanto, aumentan las posibilidades de una mejor ejecutoria gubernamental por el apoyo de los electores y las alianzas que llevaron a la gestación de una mayoría electoral.

Las principales desventajas asociadas con la doble vuelta son dos. La primera es que la doble vuelta infla desproporcionadamente el poder presidencial, sobre todo, cuando la mayoría absoluta se ha logrado mediante alianzas partidarias que no se sostienen adecuadamente después de concluido el proceso electoral. La segunda es que la doble vuelta no resuelve realmente el problema de los gobiernos

de minoría en el sistema presidencialista porque muchos legisladores se eligen en primera vuelta o en elecciones separadas.

En República Dominicana se han tenido distintas experiencias en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo desde que se estableció la doble vuelta y la separación de las elecciones. La primera fue de un gobierno de mayoría vía alianza electoral entre el PLD y el PRSC (1996-1998), la segunda fue de un gobierno de minoría del PLD e inmovilismo legislativo cuando el PRD obtuvo la mayoría legislativa en 1998 (1998-2000), la tercera fue de gobierno de mayoría del PRD (2000-2004), y la cuarta es de un gobierno de minoría del PLD con el Congreso controlado por el PRD (2004-2006). Las experiencias de cooperación o confrontación han dependido tanto de la configuración del Congreso como de las circunstancias políticas. La tercera desventaja de la doble vuelta es que obliga a los partidos que no logran la mayoría absoluta en primera vuelta (o piensan que no lo lograrán) a establecer alianzas coyunturales para la segunda vuelta. Estas alianzas tienden a fundamentarse en acuerdos pragmáticos que socaban el perfil ideológico y la identidad de los partidos. En República Dominicana tenemos el caso del Pacto Patrótico en 1996 entre el PLD y el PRSC, y de menor importancia el pacto del PLD y una facción del PRSC en el 2004. Producto de estas alianzas el PLD ha quedado teñido de reformismo.

La doble vuelta merece su aprobación cuando el número de partidos políticos aumenta en un sistema presidencial para evitar que un partido gane las elecciones presidenciales con mayoría simple y un bajo porcentaje de votos. Pero lo más indicado, según los estudios electorales comparativos, es establecer la doble vuelta con un umbral de 40%, especificando la diferencia en el porcentaje de votos entre

el ganador del primer y segundo lugar (Carey y Shugart, 1992). En República Dominicana, aunque no se ha reducido el umbral necesario de triunfo en primera vuelta, el electorado decidió en el 2000 y en el 2004 otorgarle una victoria en primera vuelta al candidato más votado.

La separación de las elecciones

Hasta 1994, en República Dominicana se celebraban elecciones generales cada cuatro años donde se elegían todos los funcionarios del ejecutivo, legislativo y gobierno municipal. La reforma constitucional de 1994 estableció la separación de elecciones presidenciales y legislativas-municipales a dos años.

La razón fundamental para establecer esta modalidad electoral fue evitar o reducir el arrastre que se produce cuando las preferencias por el candidato presidencial inclinan la balanza electoral en el mismo sentido a nivel legislativo y municipal. En un sistema personalista y presidencialista como el dominicano, se planteaba que la popularidad del candidato presidencial reducía la independencia del elector en sus opciones para otras instancias electivas.

El impacto inmediato de esta reforma fue que se pasó de celebrar una elección cada cuatro años a celebrar dos, cargándose así el calendario electoral. La doble vuelta, por su parte, planteó la posibilidad de que tuvieran que celebrarse tres elecciones en cuatro años si ningún candidato presidencial ganaba más del 50% en primera vuelta. Esto ha significado mayores gastos de campaña y confrontación político-electoral y menor participación electoral legislativa y municipal. En las elecciones legislativo-municipales de 1998 y de 2002, la abstención electoral fue de 47 y 49% respectivamente, comparado con una abstención de 21% en

la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1996, 23% en la segunda vuelta de 1996, 24% en las elecciones presidenciales de 2000 y 27% en las presidenciales de 2004. Esto indica que por reducirse el arrastre, el costo ha sido un mayor abstencionismo, y por tanto, menor representatividad de los funcionarios electos.

Otro problema de la separación de elecciones, en la forma que se estableció en República Dominicana, es que un cambio total de ambas cámaras legislativas a medio término del período presidencial puede crear disfuncionalidad importante en la relación ejecutivo-legislativo. Las elecciones legislativo-municipales pueden convertirse a destiempo en un plebiscito sobre el ejecutivo. Y en el caso de un gobierno de minoría puede producirse inmovilismo legislativo, que el ejecutivo coopte el Congreso mientras llegan nuevas elecciones, o desarrollarse una ofensiva para desplazar la oposición del legislativo.

Finalmente, la separación de elecciones puede fomentar la multiplicación de jurisdicciones electorales por la efervescencia del electoralismo que se produce, lo cual es innecesario en un país como República Dominicana, que no es una república federal ni de grandes proporciones geográficas o poblacionales, y donde los poderes públicos se caracterizan más por su corrupción que por su eficiencia y capacidad de ejecución. Para el caso dominicano, lo más adecuado sería unificar las elecciones por las siguientes razones: 1) es menos dañino para la representatividad y gobernabilidad democrática el arrastre que el abstencionismo electoral; 2) hay otros mecanismos que podrían utilizarse para reducir el arrastre en elecciones conjuntas, incluyendo la educación política y el diseño de las boletas electorales separadas, 3) República Dominicana no tiene un sistema federal en el que haya necesidad de preservar un balance delicado entre el

poder estatal y nacional; y 4) someter el electorado a frecuentes convocatorias electorales supone tanto un gasto de recursos excesivo en campañas, como el posible descrédito del procedimiento electoral por la polarización y saturación política que producen los procesos electorales.

El financiamiento público de los partidos políticos

La legislación dominicana en materia de financiamiento de partidos que rigió hasta 1997 sólo permitía el financiamiento privado de los partidos políticos por parte de personas naturales. Prohibía las deducciones de salarios a los empleados públicos y privados (práctica que se utilizó durante la dictadura de Trujillo, 1930-1961), así como el uso de bienes del Estado para beneficio de los partidos y sus candidatos. En la práctica, sin embargo, el gobierno otorgaba múltiples beneficios, sobre todo al partido oficial, vía las exoneraciones o el simple clientelismo estatal. Las corporaciones privadas también hacían sus aportes a las campañas.

La Ley 275-97 estableció el financiamiento público de los partidos, manteniendo legal el financiamiento privado de personas naturales, pero prohibiendo otras fuentes de financiamiento corporativo o extranjero. La regulación específica sobre financiamiento de partidos se encuentra detallada entre los artículos 47 y 55 de la Ley Electoral 275-97, indicándose en cuanto al financiamiento público que se consignará en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos un fondo equivalente al medio por ciento de los ingresos nacionales en los años de elecciones generales y un cuarto por ciento en los años sin elecciones generales. La distribución de esos recursos se establece en función de la cantidad de partidos legalmente registrados y, parcial-

mente, de las votaciones obtenidas por esos partidos en las elecciones anteriores.

Aunque la discusión de la posible aprobación de una ley de financiamiento público de partidos se había iniciado en 1980, fue la separación de las elecciones legislativas y municipales aprobada en 1994 que aceleró la aprobación de la Ley Electoral 275-97 en 1997. Los partidos requerían de mayores recursos para impulsar sus campañas en las elecciones legislativas y municipales de 1998, las primeras en celebrarse después de la reforma constitucional de 1994 que separó las elecciones.

Bajo este nuevo marco jurídico a partir de 1998, los partidos políticos dominicanos reciben subsidio público del Presupuesto Nacional (establecido por ley), de las personas naturales (permitido por la ley electoral), de las corporaciones privadas (prohibido por la ley), de la corrupción y el clientelismo estatal (no autorizado por ley). De todas estas fuentes de financiamiento, sólo se conoce la cantidad que reciben del presupuesto nacional, pero se carece de información sobre el monto de las otras fuentes, así como del uso que los partidos dan a los recursos del financiamiento público porque no rinden cuentas adecuadas de sus ingresos y gastos, ni hay un sistema de contraloría efectivo que los obligue a hacerlo como lo establece la ley.

Esta situación ha convertido los partidos en un nido de captación de recursos lícitos e ilícitos y de gastos excesivos en campañas, sin que existan medidas efectivas o instituciones capaces de monitorear los ingresos y gastos de los partidos. En este contexto, las quejas sobre las irregularidades en el financiamiento, y sobre todo, el uso de los recursos públicos en las campañas abunda y se convierten en fuente de disputas. Fiscalizar los partidos políticos es una tarea muy difícil, ya que toda acción de monitoreo es fácilmente definida como una violación a la libertad de asociación política,

como una muestra de revanchismo político, o peor aún, los mismos partidos se protegen entre ellos porque todos se benefician de esas prácticas que están al margen de la ley y de los principios básicos de la ética pública.

Esta es la percepción que claramente expresa la ciudadanía en diversas encuestas de opinión pública realizadas en República Dominicana, que muestran claramente que la gran mayoría de la ciudadanía no confía en los partidos, cree que en los partidos políticos hay mucha corrupción, y que no hay transparencia en el manejo de sus recursos. La reciente modificación a las partidas de entrega de los fondos públicos a los partidos políticos revela que son intereses muy particulares de los partidos los que motivan generalmente las reformas electorales en República Dominicana. En este caso, la ley fue modificada por el Congreso para beneficiar a los partidos que menos votos obtuvieron en las elecciones presidenciales de 2004, que controlan el Congreso. La ley fue observada por el presidente Leonel Fernández, para luego, después de negociaciones entre dirigentes partidarios, retirarse la observación de la ley.

La cuota de mujeres

La ley de cuotas se introdujo en la Ley 275-97. Había sido promovida desde antes por dirigentes perredeístas como José Francisco Peña Gómez y Milagros Ortiz Bosch, e introducida en el PRD para sus candidaturas partidarias a un mínimo del 25%. La intención de la ley de cuotas en República Dominicana fue la misma que en otros países: aumentar la representación de las mujeres en cargos electivos. Es bien sabido que hay una correlación positiva y directa entre la proporción de mujeres en el parlamento y la existencia de una ley de cuotas.

En el caso dominicano, el aumento se notó en 1998, cuando la cantidad de mujeres en la Cámara de Diputados aumentó ligeramente de 12.5% en 1994 a 16.1% en 1998 y en las salas capitulares de manera más significativa, de un 14.4% en 1994 a 25.5% en 1998. No obstante esta ley, la aplicación de la cuota enfrentó el problema de que en las listas cerradas de los partidos muchas mujeres fueron colocadas en los últimos lugares, haciendo más difícil que fueran elegidas. La cuota mínima de 25% aplicada en las elecciones del 1998 se cumplió en el caso de las regidoras pero no en las diputadas.

La insatisfacción con el resultado de las elecciones de 1998 y con el establecimiento de la cuota a sólo un 25%, llevó a otra reforma electoral en el 2000 que aumentó la cuota de mujeres para la Cámara de Diputados y las salas capitulares a un mínimo del 33% (Ley 12-2000), e incluyó la figura de vice-síndico/a para acomodar y asegurar la elección de un hombre y una mujer en la dirección de los ayuntamientos municipales (Ley13-2000).

Como resultado de estas modificaciones, el número de síndicas aumentó muy ligeramente (de 2 a 9 entre 1998 y el 2002, de un total de 125), pero se eligieron 116 vice-síndicas. Entre los regidores, la representación de mujeres aumentó de 25.5% en 1998 a 27.7% en el 2002. En la Cámara de Diputados, sin embargo, la cuota no tuvo un impacto positivo porque la introducción del voto preferencial en las elecciones del 2002 para los diputados anulaba el efecto de la cuota. Ambos sistemas son prácticamente excluyentes. Además de anular el efecto de la cuota en la representación de las mujeres, el voto preferencial crea otros desafíos para las mujeres porque encarece las campañas electorales y dificulta la competitividad dada la discriminación de género que predomina en la política.

El voto en el exterior

La gran ola migratoria de América Latina, sobre todo a los Estados Unidos, de los últimos 40 años ha motivado en muchos países latinoamericanos una discusión sobre el tema de la doble ciudadanía y el voto en el exterior. El argumento original a favor de otorgar el derecho al voto en el exterior provino del sentir de que los ciudadanos ausentes hacen una gran contribución económica a sus países de origen, y que muestran un gran interés por la política de sus países. Para el caso dominicano ambos planteamientos son válidos. Los dominicanos residentes en el exterior envían remesas por un alto monto anual; los partidos políticos dominicanos tienen filiales y han recaudado fondos en muchas ciudades norteamericanas con comunidades dominicanas; y es muy común escuchar regularmente en esas comunidades discusiones sobre política dominicana, y en época de campaña electoral, ver las expresiones de apoyo partidario en manifestaciones públicas.

Esa vinculación política de los inmigrantes dominicanos a la política criolla, unido a la movilización de algunos dirigentes políticos en el exterior en busca de apoyo, llevó a la aprobación del voto en el exterior en la reforma a la Ley Electoral de 1997. Sin embargo, la experiencia limitada que existe hasta la fecha sugiere que la posibilidad de masificar el voto en el exterior es escasa. De los cinco países latinoamericanos con mayor población inmigrante en los Estados Unidos (México, El Salvador, Cuba, República Dominicana y Colombia), la República Dominicana y Colombia han establecido e implementado ya el voto en el exterior. En ambos casos la participación electoral ha sido muy baja.

Basado en los datos del censo de 2000, se estima que en Estados Unidos hay alrededor de 1.1 millón de dominicanos.

Si agregamos a esos los que se quedan sin contar en el censo, y los dominicanos que llegaron después de 2000, quizás la cantidad de dominicanos en Estados Unidos alcance alrededor de 1.5 millones. De todos ellos, sólo se inscribieron 37,905 personas para votar en las elecciones presidenciales de 2004 y votaron 30,118. Ciertamente que por lo reciente del voto en el exterior hace falta más tiempo e información para tener una idea más clara de su posible impacto.

Pero de entrada hay serios obstáculos a vencer para hacer del voto en el exterior un procedimiento importante en la representatividad de los inmigrantes:

1) No existen facilidades para obtener la documentación de identidad personal y registrarse; 2) el montaje de registro y votación en otra nación, donde las instituciones no están disponibles para ajustarse a un proceso electoral que le es ajeno, es difícil; 3) la vida de los inmigrantes no gira en torno a los plazos o facilidades del calendario electoral de su país de origen, sino en torno a sus cotidianidades laborales y personales en el país al que han inmigrado; 4) al pasar el tiempo los inmigrantes legales tienden a abandonar el uso de los documentos de su país de origen, sobre todo, si han adquirido otra nacionalidad; 5) los inmigrantes indocumentados difícilmente participen en actividades electorales que requieran documentos legales; 6) los inmigrantes no necesariamente visualizan una clara relación entre el esfuerzo de registrarse y votar y el beneficio que recibirán del posible gobierno electo en su país de origen; y 7) al pasar el tiempo, los inmigrantes se involucran más en la política del país al que han emigrado.

El voto preferencial

El voto preferencial se efectuó por primera vez mediante disposición de la Junta Central Electoral en las

elecciones legislativas y municipales de 2002, pero sólo en la elección de los representantes a la Cámara de Diputados. El propósito de esta modalidad se fundamenta en la necesidad de acercar los funcionarios electos a su comunidad: que los miembros de la circunscripción electoral tengan una mayor relación con sus representantes y que los representantes se sientan más comprometidos con su circunscripción. En su fundamento, el voto preferencial es positivo y deseable.

Pero a pesar de sus beneficios, el voto preferencial presenta algunos problemas que merecen atención: 1) tiende a aumentar el costo de las campañas porque cada candidato tendrá que hacer publicidad por sí mismo/a, más allá del partido, para asegurar su elección; 2) se potencia el liderazgo individual versus el partidario, lo cual puede contribuir a debilitar la disciplina y organización partidaria; 3) en vez de reducirse el clientelismo, como podría asumirse si los candidatos y funcionarios electos son más monitoreados por sus comunidades, podría difundirse más el clientelismo dispensado por múltiples candidatos y funcionarios con aspiraciones de ser electos o reelectos; y 4) con el voto preferencial es más difícil asegurar una representación por cuota de mujeres a cargos electivos. La experiencia dominicana con el voto preferencial en la Cámara de Diputados es relativamente nueva y debe evaluarse su impacto, pero extenderla a los municipios para la elección de los regidores no es aconsejable porque fragmenta más el proceso de elección.

Las primarias de los partidos

La Ley de Primarias No. 286-04 del 15 de agosto de 2004 desató en el país una justa y necesaria polémica sobre los

beneficios y perjuicios de la misma. La Ley establece “un sistema de elecciones primarias mediante el voto universal, directo y secreto con la participación de todos los electores, como forma de garantizar la democracia interna en la selección de las candidaturas de los partidos y agrupaciones para funciones electivas en los niveles presidencial, congressional y municipal”. Encarga a la Junta Central Electoral de organizarlas.

De entrada, la propuesta parece democrática, institucionalista y moderna. Pero no lo es ni en la sustancia ni en sus consecuencias. Diversos juristas la criticaron por su inconstitucionalidad, argumentando que los partidos son asociaciones privadas que tienen derecho a determinar libremente sus métodos de selección de candidaturas. Otros analistas la criticaron por los problemas logísticos de la organización de primarias nacionales para elegir cientos de candidatura, por el costo económico de celebrar primarias nacionales cada dos años, por la carga operativa que representaría para la Junta Central Electoral realizar esta labor, y por el cansancio político que causaría en la población someterse a procesos electorales cada año. Todas son críticas válidas.

Pero un problema grave de la Ley de Primarias trasciende lo constitucional y logístico, yendo a la misma esencia de la relación entre partidos y elecciones en una democracia. Los partidos son organizaciones que deben tener ideologías y programas más o menos coherentes y articulados para ofertarle una visión de futuro a la ciudadanía. Las elecciones representan el momento de articular esas propuestas partidarias para que la ciudadanía tome decisiones en la selección de sus futuros gobernantes. Esta es la razón de ser de los partidos y de las elecciones en una democracia. De no ser así, la ciudadanía podría elegir sus gobernantes entre

individuos que se presenten a las elecciones sin una vinculación partidaria para competir por los cargos. Ningún partido controlaría nada, ni los funcionarios electos tendrían que responder a ninguna organización política. No habría partidos sino agentes políticos individuales que compiten por puestos y votos.

La Ley de Primarias crea una situación que se aproxima a lo descrito, a pesar de que se defienda como un salvamento necesario de los partidos en crisis. En un sistema de primarias abiertas de voto universal, los candidatos son agentes libres que se desgarran y desgastan ante la ciudadanía en su competencia feroz por obtener la nominación a cargos electivos. Luego esos mismos candidatos tienen que apoyar a los vencedores de su partido en las elecciones para elegir gobierno. Este proceso es nocivo para democracia y para el discernimiento ciudadano.

Es cierto que la selección de candidaturas de partidos en una democracia requiere de la libre competencia partidaria. Por eso las primarias son importantes y deben realizarse libremente. Pero la organización y el costo de las primarias partidarias deben ser asumidas por los partidos: por sus miembros y dirigentes, que deben ser los únicos con derecho a votar para elegir sus candidatos. En estos momentos, la membresía de los partidos políticos dominicanos está en estado de transformación, y todas las organizaciones partidarias tienen el desafío de establecer criterios claros para la incorporación de miembros y sus formas de participación. Las primarias no pueden convertirse en proxy de este proceso.

Les toca a los partidos enfrentar sus problemas internos, vencer el autoritarismo y la manipulación, lograr que se abran oportunidades para los nuevos líderes y articular programas de gobierno para presentarle a la nación en las

elecciones. Estas son responsabilidades partidarias que no deben traspasarse al electorado en general, porque el papel de la ciudadanía no es elegir candidatos para llenar candidaturas partidarias, sino elegir entre candidatos de partidos para formar gobierno.

Las elecciones presidenciales de 2004 y la Junta Central Electoral

Desde el año 1994 el tema del fraude electoral había perdido centralidad en las elecciones dominicanas. Las elecciones presidenciales de 1996 y de 2000, así como las legislativas-municipales de 1998 y el 2002, se habían realizado en un contexto de bastante credibilidad, con excepción de algunas disputas que se produjeron en el 2002. En la campaña de 2004, sin embargo, las opiniones sobre un posible fraude resurgieron con fuerza, y en las especulaciones y debates sobre el tema se estructuraron dos posiciones opuestas.

Una enfatizaba que Hipólito Mejía intentaría reelegirse por todos los medios, aunque fuera recurriendo a un fraude electoral, de cuya naturaleza y dimensión se desconocían los detalles. La otra enfatizaba la imposibilidad de que se produjera un fraude electoral debido a los avances alcanzados en la política dominicana; la depuración del padrón electoral y su nuevo estilo fotografiado, lo que hacía más difícil la manipulación de los resultados; la existencia de la Carta Democrática de la OEA que servía de muro de contención para las intenciones fraudulentas; y la brecha tan significativa en los niveles de preferencia del electorado entre Fernández y Mejía que hacía matemáticamente imposible producir un fraude.

No hay dudas de que la brecha en las preferencias del electorado hacía difícil realizar un fraude con cierto nivel de

credibilidad. Pero a pesar de esa brecha, el que resurgiera el temor de fraude en la campaña electoral de 2004 es motivo suficiente para reflexionar sobre las consecuencias de la conformación de una Junta Central Electoral sesgada por intereses partidarios.

Una secuencia de eventos que se hicieron evidentes a partir de la reforma constitucional de 2002, cuando se estableció la reelección, demostraron claramente las tendencias a la desinstitucionalización y el debilitamiento de la democracia dominicana en los últimos dos años del gobierno de Hipólito Mejía. Ese proceso de desinstitucionalización creó el espacio para el resurgimiento del temor de fraude, al no existir las garantías necesarias de que las reglas del juego democrático se estaban respetando. El presidente Mejía no sólo faltó a su promesa repetida de no repostularse, sino que también dio un golpe de partido para eliminar a sus contrincantes de la contienda por la nominación presidencial. Se proclamó candidato en una convención amañada porque no contó con la participación de sus legítimos adversarios.

La combinación de fuerte clientelismo estatal y un discurso político agresivo y de hiper-confianza en un triunfo electoral, aún en condiciones económicas muy adversas, ayudaron al Presidente Mejía y su equipo a proyectar un poder político que no se sustentaba en la popularidad real del gobierno. Eso contribuyó a reforzar la idea de que Hipólito Mejía se quedaría en el poder aunque fuera con fraude. En ese contexto de incertidumbre política la única institución que podía ofrecer garantías de elecciones limpias era la Junta Central Electoral. Pero la Junta estaba limitada por un historial de varios años de controversias sobre su limitado nivel de independencia con respecto al gobierno, lo cual afectó su nivel de credibilidad pública. La encuesta

DEMOS 2004 muestra que la confianza de la población en que la JCE podía garantizar unas elecciones limpias e imparciales era de sólo 40.2%. La encuesta Hamilton-Hoy de abril indicó que un 46% pensaba que era posible la comisión de un fraude, y un 58% lo pensaba en marzo.

La ciudadanía que presencié por televisión la transmisión de los resultados electorales la noche del 16 de mayo de 2004 debió entender la precariedad de la JCE como institución garante de la transparencia electoral. Mientras el pueblo dominicano demostró su civismo y voluntad democrática asistiendo a las urnas masivamente para elegir el presidente, se esperaba que la JCE pudiera con relativa rapidez mostrar los resultados de las votaciones y mantener control del proceso de conteo de votos. Por el contrario, el evento que presencié la ciudadanía la noche del 16 de mayo fue lamentable desde el punto de vista de la institucionalidad de la JCE y de la democracia dominicana, cuando una comisión con representantes de la iglesia católica y embajadores extranjeros hicieron un llamado público desde las oficinas de la JCE para que no se produjeran irregularidades en los colegios electorales, ante la sospecha de que se había producido un bloqueo en la transmisión de los resultados electorales.

El debate posterior de si el llamado fue un acto necesario o excesivo permanecerá probablemente irresuelto. Pero lo que está claro es que al permitir esta acción de un grupo externo a la JCE, convocado por el mismo presidente de la Junta, se evidenció que el organismo carecía de consenso sobre la forma de proceder y garantizar un conteo diáfano de los votos. Antes de la medianoche del 16 de mayo, las agencias internacionales de prensa habían declarado a Leonel Fernández ganador sobre la base de encuestas a boca de urna, pero todavía se carecía de una proyección oficial de

la JCE. Y fue utilizando los datos del centro de cómputos del PRD que Mejía declaró públicamente que reconocía el triunfo de Leonel Fernández en las elecciones.

Considerando la incertidumbre que contribuyó a crear la JCE a través de los últimos años y su limitada credibilidad podría decirse que esa institución, gerente y garante del proceso electoral, mostró debilidades significativas en el proceso electoral de 2004.

Conclusiones

Las reformas políticas son producto de los ideales, la contingencia y los intereses. La historia política dominicana está marcada por el autoritarismo, el personalismo, el continuismo, el reeleccionismo, el presidencialismo y el clientelismo. En este contexto político, los ideales democráticos se enmarcan en la participación política, la representatividad, la consulta, el límite a los períodos electivos y la transparencia electoral.

Las reformas constitucionales de 1994 fueron producto de ideas democráticas que se habían discutido en el país por varios años pero ningún gobierno democráticamente electo había impulsado con firme decisión desde el poder. La crisis electoral de 1994 abrió una brecha para que las fuerzas políticas nacionales negociaran una salida aceptable a todas las partes mediante la reforma. Así, la conjunción de ideales democráticos no satisfechos, la situación de crisis que viabilizó el cambio, y las estrategias hasta cierto punto inmediatistas de las élites partidarias condujeron a las reformas constitucionales acordadas en el Pacto por la Democracia en agosto de 1994. La intencionalidad de estas reformas era en general adecuada, pero la validez de los objetivos que las motivaron no necesariamente significa que los resulta-

dos así sean. De ahí la necesidad de que se produzca una reflexión crítica sobre los beneficios y perjuicios de las reformas realizadas.

Para iniciar y consolidar un régimen democrático se necesita ideal y vocación democrática, pero también mecanismos capaces de asegurar la difícil ecuación entre participación, representación y gobernabilidad. No hay fórmula única o exclusiva que funcione. Hay democracia en países con sistemas presidenciales y parlamentarios, en países con sistemas bi-camerales y unicamerales, en países con y sin doble vuelta, en países con bi-partidismo y multi-partidismo. Es decir, puede haber democracia en una diversidad de situaciones políticas.

Aunque la política está siempre definida por intereses específicos, y asumir la posibilidad de una acción política sólo en función del bienestar colectivo es casi utópico, en el contexto político dominicano de principios del siglo XXI, reflexionar sobre el contenido e impacto de las reformas electorales implementadas en los últimos años debe ser un ejercicio de compromiso con la democracia. En este sentido vale hacer un llamado a la clase política conformada por los partidos y la sociedad civil organizada para que en la medida de lo posible eviten nuevas reformas electorales simplemente para satisfacer intereses partidarios y necesidades coyunturales. La reforma electoral, como cualquier otra reforma del sistema político, no debe ser producto de la improvisación, de situaciones coyunturales, o de los intereses particularistas de dirigentes partidarios. Es importante que cuando se discutan y se aprueben, las reformas aumenten la credibilidad del sistema electoral, su administración y de los gobernantes que se eligen.

Lo más adecuado en el contexto político dominicano actual sería lograr el afinamiento del sistema electoral de

manera que sea más transparente, confiable, y efectivo dentro del marco constitucional vigente. Esta confiabilidad y transparencia dependerán en gran medida de la legitimidad y eficacia de Junta Central Electoral, del mejoramiento del sistema de registro civil y electoral, y de la disposición de las élites partidarias de cumplir con las reglas del juego democrático. Que sea efectivo dependerá de la agilidad de los mecanismos electorales, la facilidad y simplicidad de los procedimientos de votación, y de que se mantengan los niveles de participación electoral elevados que han caracterizado muchas de las elecciones dominicanas desde el 1978.

Bibliografía

- Aquino, José Angel. "La Reforma del Sistema Político Electoral Dominicano", en *El Proceso de Reforma y Modernización del Estado en República Dominicana*. Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado. Editora El Nuevo Diario, Santo Domingo, 1999.
- Aquino, José Angel. "Cuota Femenina, Circunscripciones Electorales y Listas de Candidaturas. Centro de Estudios del Género, INTEC, Santo Domingo, 2003.
- Báez, Clara and Denise Paiewonsky. "Género y Ciudadanía", Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil, INTEC, 2000.
- Bidart, Germán. "Legitimidad de los Procesos Electorales", Cuadernos de CAPEL 7. IIDH/CAPEL, San José, 1986.
- Brea, Ramonina, I. Duarte, R. Tejada y C. Báez. Estado de la Situación de la Democracia Dominicana. PUCMM, Santo Domingo, 1995.
- Brea, Ramonina and Isis Duarte. *Entre la Calle y la Casa: Las mujeres dominicanas y la cultura política a finales del siglo XX*. Editora Búho, Santo Domingo, 1999.
- Carey, John y Matthew Shugart. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). *Legislación Electoral Comparada*. CAPEL/IIDH, San José, 1988.
- Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES). *Estado de la Democracia en la República Dominicana (Informe Ejecutivo)*. 2004.
- Centro de Investigaciones y Estudios Sociales (CIES). *Encuesta 2004*.
- Díaz, Juan Bolívar. *Trauma Electoral*. Editorial AA, Santo Domingo, 1996.
- Duarte, Isis, R. Brea, R. Tejada Holguín y C. Báez. *La Cultura Política de los Dominicanos: Entre el Autoritarismo y la Democracia*. PUCMM, Santiago, 1995.
- Duarte, Isis, R. Brea y R. Tejada Holguín. *La Cultura Política Dominicana: Entre el Paternalismo y la Participación*. PUCMM, Santo Domingo, 1998.
- Duarte, Isis y R. Brea. *¿Hacia dónde va la democracia dominicana? 1994-2001*. PUCMM, Santo Domingo, 2002.
- Encuesta Nacional de Cultura Política (Demos 2004): *Síntesis de Resultados*. Noviembre 2004.
- Espinal, Rosario. *Autoritarismo y Democracia en la Política Dominicana*. IIDH/CAPEL, San José, 1987; Editorial Argumentos, Santo Domingo, 1994.
- Espinal, Rosario. "Dominican Republic: Electoralism, Pacts and Clientelism in the Making of a Democratic Regime", en C. Edie (ed.), *Democracy in the Caribbean*. Praeger, Westport, 1994.
- Espinal, Rosario y Jonathan Hartlyn. "Los Riesgos de la Doble Vuelta

- Electoral". *Estudios Jurídicos*, Vol.V, No.1, 1995.
- Espinal, Rosario. "Conflictos Electorales, Reformas Políticas y Proceso Democrático", en R. Brea, R. Espinal y F. Valerio-Holguín (eds.), *La República Dominicana en el Umbral del Siglo XXI: Cultura Política y Cambio Social*. PUCMM, Santo Domingo, 1999.
- Espinal, Rosario y Jonathan Hartlyn. "The Dominican Republic: The Long and Difficult Struggle for Democracia", en L. Diamond, J. Hartlyn, J. Linz, y S.M. Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America (Segunda Edición)*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999.
- Espinal, Rosario. "Observing Elections in the Dominican Republic", en T. S. Montgomery (ed.), *Peacemaking and Democratization in the Western Hemisphere*. North-South Center Press, University of Miami, Miami, 2000.
- Espinal, Rosario. "Las reformas electorales y su impacto en el sistema político dominicano", en *Reformas Electorales. Participación Ciudadana*, Santo Domingo, 2001.
- Gladdish, Ken. "Choosing an Electoral System: The Primacy of the Particular", *Journal of Democracy*, Vol.4, No.1, 1993.
- Hartlyn, Jonathan. *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic*. University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1998.
- Hernández Márquez, Janeth. "La organización del sistema electoral como garantía de fidelidad y pureza en el ejercicio del sufragio", *Cuestiones Políticas*, No.22, 1999.
- Jiménez Polanco, Jacqueline. "La representación política de las mujeres en América Latina." *América Latina Hoy* 22, 1999.
- Jones, Mark. "A Guide to the Electoral Systems of the Americas", *Electoral Studies*, Vol.14, No.1, 1995.
- Junta Central Electoral. *Compilación de la Legislación Electoral de la República Dominicana 1998*. Editorial Colofón, Santo Domingo, 1998.
- Liphart, Arendt. "Constitutional Choices for new Democracies", *Journal of Democracy*, Vol.2, No.1, 1991.
- Lozano, Wilfredo. *Después de los Caudillos*. Ediciones La Trinitaria, Santo Domingo, 2002.
- Mainwaring, Scott. "Presidentialism in Latin America". *Latin American Research Review*, Vol.XXV, No.1, 1990.
- Mainwaring, Scott. "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*. Vol.26, No.2, 1993.
- Molina, Luis. *El Nuevo Sistema Electoral*. Editora Diálogo, Santo Domingo, 1998.
- Nohlen, Dieter. *Elections and Electoral Systems*. Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 1984.
- Nohlen, Dieter. *La Reforma Electoral en América Latina*. IIDH/CAPEL, San José, 1987.

- O'Donnell, Guillermo. "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol.5, No.1, 1994.
- Participación Ciudadana. Cuota femenina y voto preferencial. Santo Domingo, 2001.
- Payne, Mark, D. Zovatto, F. Carrillo, y Andrés A. Zavata. *La Política Importa: Democracia y Desarrollo en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. 2003.
- Ramírez Morillo, Belarminio. *Los Distritos Electorales*. Instituto de Formación Política. Editora Diálogo, Santo Domingo, 2000.
- Valenzuela, Arturo. "Latin America: Presidentialism in Crisis", *Journal of Democracy*, Vol.4, No.4, 1993.

Los Organos Electorales: Estructura, Atribuciones y Competencia

Dr. Luis Arias Núñez

Presidente de la Junta Central Electoral
República Dominicana

Fuente de origen del organismo rector y jerarquización de los órganos electorales

En la práctica y la doctrina clasifican distintos sistemas en lo concerniente a la forma o procedimiento para designar los integrantes del organismo rector de las elecciones.

Notamos que generalmente esta designación la asumen en lo fundamental organismos políticos; el Jefe de Estado, el Congreso, Partidos Políticos; en otros casos ésta reposa en órganos judiciales, y excepcionalmente –Caso Paraguay- se establecía la elección popular de los magistrados.

Por otra parte, a los fines de que el organismo rector electoral no revele estar dominado por ninguno de los sectores políticos del sistema y denote parcialidad, se ha plan-



Dr. Luis Arias Núñez, Presidente de la Junta Central Electoral.

teado –por lo menos en América Latina- tres modalidades en cuanto al perfil de los integrantes:

1. Que ninguno de los integrantes sea político-partidista sino que se escojan personas independientes.
2. Que todos los integrantes sean político-partidistas y así unos neutralizan a los otros.
3. Una combinación de las dos modalidades arriba descritas.

No podemos afirmar que en el sistema electoral dominicano se destaque una constante en lo referente a una de las citadas modalidades. A partir de la década de los noventa hasta hoy sobresalen la primera y la tercera. Ciertamente, en la adopción del sistema para la composición de los órganos electorales-partidista, de miembros independientes o mixtos cuentan los elementos idiosincrásicos, las características y experiencia de cada país.

En el plano formal, en República Dominicana, los requisitos para ser electos miembros de la Junta Central Electoral no pueden ser otros que los establecidos por la Constitución y la Ley Electoral. El primer instrumento no contiene disposición sobre ese punto; el segundo instrumento omite la referencia al vínculo político o partidista de los integrantes del máximo organismo electoral dominicano.

La Ley establece que se requiere ser dominicano, tener más de 35 años de edad, ser licenciado o doctor en Derecho, con doce (12) años mínimo de ejercicio. Este último requisito tiene se argumente en el hecho de que los asuntos que conoce el Tribunal, en su gran mayoría, tiene un elevado contenido jurídico.

Los integrantes de la Junta Central Electoral resultan de una decisión indelegable del Senado; lo mismo implica que éste no se encuentra jurídicamente limitado en lo concer-

niente a estas designaciones. Entretanto, esta designación, sin que ello constituya una práctica observada de modo continuo y uniforme, se ha originado en determinada ocasión en pactos partidistas que se legitiman en el Senado.

En algunos casos, el citado pacto partidista ha determinado que los integrantes de la Junta Central Electoral respondan a la correlación de fuerzas políticas expresada en el Senado y más especialmente, que los mismos sean afiliados a los partidos con representación en esa Cámara Legislativa. Así, la escogencia de los integrantes del máximo organismo comicial en el período 1990-1994 se sustentó en ese mecanismo.

La aleccionadora experiencia de las elecciones de 1994, traducida en crisis nacional de repercusión internacional, desencadenó, entre otras, el cuestionamiento a los órganos electorales, concretamente al órgano máximo electoral, estructurado sobre la base del criterio recién referido.

Posteriormente, bajo la presión de la crisis electoral de 1994, se decide que el presidente de la Junta Central Electoral y los demás miembros y suplentes sean personas independientes -sin afiliación partidaria- y que en las propuestas de candidaturas se tome también en cuenta la opinión de diversos sectores de la llamada sociedad civil. La designación de los integrantes de la Junta Central Electoral para el período 1994-1998 constituyó una experiencia del aludido procedimiento.

Este mecanismo, a la vez de la confiabilidad en el órgano electoral, resulta sin dudas beneficioso, siendo un factor esencial en el propósito de que se cree un ambiente electoral de distensión y libre de presión.

En efecto, tratándose de una integración no partidista -desvinculación de sus integrantes de partidos políticos- estos miembros en principio gozan de libertad individual para hacer sus propias decisiones, en el sentido de no estar sometidos a la disciplina del partido postulante, creándose

a la vez condiciones para que los resultados ofrecidos estén despojados de dudas en cuanto a imparcialidad. Entiéndase, no estamos haciendo un juicio de valor respecto a la imparcialidad de aquellos organismos electorales cuyos miembros son elegidos mediante postulación que hacen los partidos políticos basados en el criterio del número de votos alcanzados en determinadas elecciones, y a los que pudieran enrostrarse afiliación política.

En todo caso, la escogencia de miembros independientes en pactos partidistas o no, sigue dependiendo de las preferencias que, por razones fundamentalmente políticas, se forme la dirigencia política con poder de decisión en la materia sin que las aludidas razones tengan que salpicar la integridad o independencia de los beneficiarios de esta escogencia. Es obvio, y la experiencia también nos permite afirmarlo, que los políticos siempre prefieren a personas que respondan a sus intereses, mas en determinadas circunstancias están dispuestos a aceptar que se nombren en los organismos electorales a personas en quienes ellos puedan confiar. Por otra parte, la escogencia de miembros no originada en pactos partidistas puede generar suspicacia en los actores del sistema no consultados para la toma de ese tipo de decisión; suspicacia –sin entrar en juicio de valor sobre su justificación o no- que se traduce en imputar a los beneficiarios de la decisión, vinculación partidista con los responsables de su escogencia; e implícitamente en cuestionar su independencia.

La situación creada a raíz de la elección de los cinco miembros de la Junta Central Electoral para el período 1998-2002 decidida por una representación senatorial, aunque abrumadoramente mayoritaria, al expresar la voluntad de un solo sector político, constituye un ejemplo del razonamiento recién formulado.

Ahora bien, como ha advertido más de un autor al referirse al tema de las modalidades para la escogencia de los integrantes de los organismos electorales, es de débil sustentación la tesis según la cual una modalidad es mejor que otra, porque una cosa es la teoría y otra es la práctica. Lo que sí es importante es que para que la modalidad escogida funcione debe valorarse en última instancia la calidad moral de la persona que se designe; en otras palabras, todo va a depender de las virtudes inherentes de las personas que son nombradas para el cargo.

Jerarquía de los órganos electorales

La autoridad u organismo máximo electoral en República Dominicana lo constituye la denominada Junta Central Electoral. Su jurisdicción se extiende a toda la República. Las Juntas Electorales son órganos dependientes de la Junta Central Electoral; sus integrantes son designados por esta última (Art.17). Habrá una Junta Electoral en el Distrito Nacional y una en cada municipio. Los Colegios Electorales ocupan el peldaño inferior en ese orden Jerárquico.

Composición, período de ejercicio y remoción de los órganos electorales

Junta Central Electoral

Las reformas introducidas a la Ley Electoral a partir de los años 90 han introducido cambios en la composición y organigrama del máximo organismo electoral; así en la reforma de 1992 se elevó de tres a cinco miembros. A partir del mes de junio de 1998 se introdujo otra modificación legislativa en la materia, de carácter transitorio que aumentó de cinco a siete el número de miembros que integran ese

Tribunal Electoral; y en la reforma del año 2003, ese número de miembros se elevó de siete a nueve.

Todos esos cambios, especialmente los dos últimos, fueron impulsados en un entorno que reflejaba un estado de ánimo de inconformidad de parte de importantes actores del sistema, ya fuese con la calidad de los integrantes del organismo electoral, o bien en cuanto a la manera y la forma o procedimiento como se manejó la escogencia de éstos.

El hecho mismo de que la variación en el número de miembros de ese tribunal resultó de la inconformidad con la calidad de sus integrantes o con el procedimiento de su escogencia y no como resultado de un estudio ponderado sobre la funcionalidad más conveniente para el sistema electoral, nos induce a cuestionar el método de referencia empleado, cuya finalidad no es otra que satisfacer inconformidades coyunturales. Los integrantes de la Junta Central Electoral son elegidos por un período de cuatro años, en adecuación al del período presidencial. A este respecto nos luce razonable sugerir, en mi opinión, que la sustitución, vencido el período para el que fue elegido, se haga de modo escalonado. Ello así, considerando que el tema electoral es particularmente complejo y demora muchos años llegar a dominarlo; y no conviene que una vez logrado ese dominio, el país se permita perder en su totalidad ese recurso o activo que se ha formado con tanto esfuerzo para volver a comenzar con un equipo de jueces nuevos.

No basta que el organismo cuente con técnicos profesionales para justificar la renovación de la dirección jerárquica, porque un proceso electoral no puede quedar exclusivamente en manos de los mandos medios. Para eso se requiere la preparación, experiencia, madurez, responsabilidad y sensibilidad política de los magistrados.

En lo concerniente a la remoción de los miembros de la Junta Central Electoral, estos reciben el mismo trato que los demás funcionarios públicos elegidos para un período determinado, lo cual significa que su destitución procede por mala conducta o faltas graves en el ejercicio de sus funciones. (Art.23 de la Constitución). En tales circunstancias, la Cámara de Diputados decide si se debe abrir causa contra el magistrado en cuestión y en caso de que la respuesta sea afirmativa lo acusa ante el Senado de la República, el cual decide en definitiva y determina la sanción correspondiente. Para la toma de estas decisiones se exigen mayorías calificadas.

Las Juntas Electorales

Las Juntas Electorales constituyen los únicos órganos electorales con carácter permanente. Hasta la entrada en vigor de la actual Ley Electoral No.275-97, los integrantes de estos órganos permanecían en sus funciones por el término de cuatro años, aunque ciertamente podían ser reelegidos. La Ley vigente define a las juntas electorales como “órganos de carácter permanente”. (Art.17).

Ahora bien, a diferencia de lo dispuesto para los integrantes de la Junta Central Electoral, la Ley Electoral -la vigente y la anterior- formula requisitos concernientes a la afiliación política. Así la Ley Electoral vigente expresa que al designar los miembros y secretaros de las Juntas Electorales y sus respectivos suplentes se deberá designar a individuos que no estén afiliados a ningún partido político, y si esto no fuere posible, se deberá nombrar a afiliados no activistas de dos o más partidos políticos reconocidos, del tal modo que ninguno de éstos tengan mayoría de voto en la Junta y especialmente, se tratará en todos los casos de que el presidente y el secretario, así como sus respectivos suplentes y sustitutos, pertenezcan a partidos políticos distintos. (Art.22).

Dentro del objetivo de cumplir con el espíritu de la citada disposición, y revestir a estos órganos del más amplio margen de imparcialidad, la Junta Central Electoral ha implementado un procedimiento que involucra en la acción de postulación de candidatos para integrar las Juntas Electorales a instituciones sólidas y organizadas de la sociedad civil a los fines de incrementar la cantidad de miembros independientes. Esa diversificación de las fuentes de postulación-otras además de las de los partidos- ha incidido positivamente en los aspectos de credibilidad u legitimidad y prestigio de estos órganos.

Ciertamente, las postulaciones de candidatos de parte de estas instituciones de la sociedad civil que a nivel nacional están asociadas al ejercicio y preservación de la democracia, para ser acogidas tienen que estar libres de impugnación de parte de los partidos. La anuencia de estos últimos es condición previa a la sanción definitiva. De lo antes dicho se puede deducir que, en la práctica, el mecanismo de referencia de todas maneras se origina en un pacto entre partidos; aunque como señalamos más arriba, su designación-sanción definitiva-es competencia del máximo tribunal electoral. Se podría colegir que el acto decisorio de la Junta Central Electoral-resolución-vendría a legitimar el aludido pacto. La Junta Electoral del Distrito Nacional difiere de las demás Juntas Electorales en cuanto a su composición, pues se compondrá de un presidente y cuatro vocales, en cambio los demás se compondrán de un presidente y dos vocales. El elemento poblacional ha sido el criterio diferenciador. Todos los miembros tienen dos suplentes cada uno. La remoción de los integrantes de las Juntas Electorales, al igual que su renuncia, es atribución del máximo órgano rector.

Los Colegios Electorales

A diferencia de las Juntas Electorales que la ley define como órganos permanentes, los colegios electorales son de existencia efímera y desaparecen para cada elección.

Cada colegio electoral estará compuesto de un presidente y dos vocales, un secretario y un sustituto de secretario.

Los integrantes de los mismos son nombrados por las Juntas Electorales respectivas. Además de las condiciones de ser elector y tener su residencia en el municipio al cual corresponda ésta, la Ley Electoral también alude a la afiliación política al momento de escoger a los miembros de los colegios.

En efecto, expresa que: "Los integrantes de los Colegios Electorales no deberán ser miembros dirigentes de partidos políticos o pertenecer a comités de campaña de algún candidato", y agrega: "En caso de que fueran afiliados a partidos políticos o simpatizantes de las candidaturas que tercian en las elecciones, las Juntas Electorales, velarán para que la composición de los Colegios Electorales no se corresponda con un solo partido político, coalición o candidatura, debiéndose integrar con la mayor pluralidad y equilibrio posible". (Art.36).

Como observamos, la referencia al grado de afiliación política cuenta y está claramente especificada en su aplicación a los integrantes de los Colegios Electorales. En efecto, la exclusión está dirigida a los "dirigentes de partidos políticos" o a los "pertenecientes a comités de campaña de algún candidato". No podía ser otra manera, el elevado número de Colegios Electorales a nivel nacional reduciría la posibilidad de hacer efectivo un requisito de no afiliación política-partidista-de los que integrarían este órgano.

Las funciones de los Organismos Electorales /JCE/

Hasta la referente reforma de 2003, el máximo organismo electoral -Junta Central Electoral- funcionaba como una instancia, todos las atribuciones estaban centrados en el Pleno, integrado por todos los miembros del organismo. A partir de esa reforma, el organismo está dividido en tres instancias: Una Cámara Administrativa, una Cámara Contenciosa y el Pleno; pasando el monopolio de las atribuciones de este último a ser o bien compartidas con las primeras o ser exclusivas de éstas.

Si bien adquirió carácter de reivindicación la tesis de que el organismo separara las funciones administrativas electorales de la contenciosa electoral, por la cual personalmente abogamos, en cambio, no compartimos la necesidad de que se haya creado una instancia administrativa que reduce el rol del pleno en esas atribuciones. En una futura reforma a la Ley Electoral, en la que no predomine el interés coyuntural, sino el desarrollo progresivo del sistema, convendría valorar la conveniencia o no de mantener, entre otras, la situación objeto de la observación recién descrita.

Conforme a la Constitución y a la Ley Electoral, la dirección, organización, vigilancia y realización de los procesos electorales las asumen los órganos electorales. Además, la Ley Electoral también otorga a estos organismos facultades de decidir los recursos que se interpongan en contra de sus propios actos, estableciendo la posibilidad de recursos jerárquicos ante el organismo inmediatamente superior.

Diversidad de atribuciones de los órganos electorales además de la organización y vigilancia de las elecciones:

ATRIBUCIONES ADMINISTRATIVAS:

Junta Central Electoral

Entre estas atribuciones o facultades, que son diversas, algunas de competencia exclusiva de una de las tres instancias, otras compartidas, cabe enumerar las siguientes:

- Elaborar y expedir el reglamento interno del Pleno y de las cámaras para su funcionamiento, así como para los demás órganos electorales inferiores. (Pleno del organismo).
- Ejercer la supervigilancia y la fiscalización sobre todos los organismos inferiores. (Cámara Administrativa)
- Convocar a elecciones. (Pleno del organismo)
- Elaborar, imprimir y distribuir las boletas de votación. (Cámara Administrativa)
- Suministrar a los organismos electorales inferiores todos los documentos y útiles electorales necesarios para el desarrollo de sus labores. (Cámara Administrativa)
- Registrar a los candidatos. (Secretarías del Pleno y de los órganos electorales municipales).
- Proclamar los ganadores de las elecciones y otros certificados correspondientes. (Pleno del organismo).
- Velar por el mantenimiento del orden público y de la libertad de ejercer el sufragio en el día de las elecciones. (Pleno del organismo).
- Elaborar y ejecutar el presupuesto de organismo. (Pleno del organismo).

- Publicar las memorias y las jurisprudencias relacionadas con los procesos electorales. (Pleno del organismo)
- Velar por el respeto de los derechos y garantías consagrados en favor de los ciudadanos y los partidos políticos. (Pleno del organismo y Cámara Administrativa).
- Velar porque la propaganda electoral se ajuste a las normas dictadas. (Pleno del organismo y Cámara Administrativa).
- Reglamentar la participación de los partidos y movimientos políticos en los medios de difusión del Estado. (Pleno del organismo).
- Reglamentar las actividades de los observadores electorales. (Pleno del organismo).
- Designación de los funcionarios y empleados del organismo electoral. (Cámara Administrativa y Pleno del Organismo).
- Establecer la cantidad y los lugares donde han de funcionar los colegios electorales de todo el país. (Cámara Administrativa).

ATRIBUCIONES REGISTRALES

La formación, depuración y conservación del registro electoral. (Pleno del Organismo).

En nuestro país como en la mayoría de los países de América Latina, el registro electoral es permanente, es decir que, una vez elaborado éste para unas elecciones determinadas es utilizado en los comicios siguientes luego de ser depurado y actualizado.

Los conceptos “procedimiento de depuración” y “procedimiento de actualización” se relacionan, el primero con

la aplicación de los cánones legales y taxativamente establecidos, de exclusión de ya inscritos; el segundo “actualización” con la modificación de la inscripción electoral por cambios en algunos de los datos personales del inscrito.

La actualización y depuración del registro electoral están interrelacionado con el registro civil, ello así, porque para la obtención de la Cédula de Identidad se ha de presentar el certificado del registro civil (para constatar el lugar, fecha de nacimiento, el nombre, etcétera) y porque para la inscripción en el registro electoral, y por ende, en el padrón electoral, se ha de exhibir el documento de identidad. De la certeza del registro electoral depende la pureza del registro electoral. Registro Civil, Cédula de Identidad, Registro Electoral, Padrón Electoral están colocados dentro de la estructura administrativa de la Junta Central Electoral.

Facultades relacionadas con la atribución legislativa

Las funciones de la Junta Central Electoral en esta área se pueden resumir en dos: la reglamentación de la Ley Electoral y la facultad de iniciativa legal. En cuanto a la primera, el Pleno del organismo tiene el monopolio en esa atribución. (Literales g, i, j, k, y l, del artículo 6 referente a Atribuciones del Pleno).

En cuanto a la iniciativa legislativa, cabe destacar que aunque a la Junta Central Electoral se le atribuye la facultad de proponer al Congreso directamente proyectos de ley referente a la materia electoral, no existe la obligatoriedad de que el órgano legislativo tome en cuenta la opinión del organismo electoral ni el estadio del proceso electoral para aprobar leyes en materia electoral; y esto sin duda puede atentar contra la autonomía de este último. Abogamos, y aprovechamos este espacio para ello, porque haya una obli-

gatoriedad constitucional, en virtud de la cual no se introduzcan nuevas leyes ni que la ley electoral pueda cambiarse sin el consentimiento del organismo electoral, y más urgente aún, que no haya cambios de las reglas del juego dentro de los seis meses previos a una elección.

En efecto, reformar la legislación electoral poco tiempo antes de las elecciones, con el fin, la mayoría de las veces, de responder a las necesidades políticas inmediatas del partido o la alianza dominante en él, coloca en aprietos al organismo electoral en dos sentidos: por un lado, porque a éste se le modificaron las condiciones sobre las cuales había programado las elecciones; y por otro, porque el organismo ha sido la primera víctima de la pérdida de confianza en la limpieza e imparcialidad de los procesos electorales, que sobreviene a las referidas reformas.

Entretanto, y lo decimos con valor autocrítico, la Junta Central Electoral debe preocuparse por mantener la vanguardia en las discusiones electorales sobre la base de tener una iniciativa permanente para actualizar la legislación. No podemos permanecer pasivos porque las deficiencias del status quo erosionan el sistema democrático. Como presidente del organismo estoy consciente de ello y de la responsabilidad con que nos sentimos de cara a esa realidad. Tenemos que ser agentes de cambio dentro de un modelo de democracia en el que podemos ejercer un liderazgo. Así hacemos un aporte más a la democratización del sistema electoral.

Facultades relacionadas con los partidos políticos:

- a) Reconocimiento y extinción de los partidos políticos.
(Pleno del Organismo)
- b) Control de las finanzas:

La contribución del Estado a los partidos políticos se canaliza a través de la Junta Central Electoral, siendo facultad del Pleno del organismo la reglamentación de su distribución. Los partidos deben informar a la Junta Central Electoral sobre sus ingresos y egresos.

Ciertamente, la Ley Electoral, en el trato del tema de las fuentes de ingresos carece de mecanismos eficaces de control sobre las finanzas partidistas. Aunque la Ley Electoral no contiene disposición alguna relativa a la regulación del régimen interno, sí incluye entre las atribuciones de la Cámara Administrativa, la de fiscalizar, por iniciativa propia o por solicitudes, las asambleas y convenciones que celebren los partidos políticos para elegir sus autoridades y/o nombrar sus candidatos a cargos electorales; y a la Cámara Contenciosa, conocer de los conflictos internos que se produjeran en los partidos reconocidos sobre la base de apoderamiento por una o más partes involucradas y siempre circunscribiendo su intervención, a los casos en los cuales se violen disposiciones de la Constitución, la ley, los reglamentos dictados por la Junta Central Electoral o los estatutos partidarios.

Facultades Jurisdiccionales - Electorales

Las atribuciones contencioso-electorales de la Junta Central Electoral están centradas en la Cámara Contenciosa, la que actúa como jurisdicción de segundo y último grado y como instancia única sobre casos específicos enumerados en la Ley Electoral. Llama la atención en esa última atribución su derecho de conocer y decidir respecto de los recursos de revisión previstos en la Ley contra sus propias decisiones.

Las mayorías exigidas para deliberar y decidir

Las tres instancias del máximo organismo electoral -Pleno y las dos cámaras- para poder sesionar y deliberar requiere la asistencia de todos los miembros. La ausencia de un miembro titular debe ser completada por un miembro suplente. Ese mismo criterio rige para las Juntas Electorales.

Atribuciones de las Juntas Electorales

La Ley Electoral enumera y clasifica dos categorías de atribuciones a las Juntas Electorales; a saber, las administrativas y lo contencioso electoral.

Entre las primeras cuentan la de nombrar los miembros y secretarios de los colegios electorales que funcionarán en su jurisdicción; expedir los correspondientes certificados de elección a los candidatos que resultaron electos a cargos municipales, y proclamados. Velar por la distribución de los materiales electorales, etcétera.

En cuanto a lo contencioso-electoral tiene amplia atribución respecto a las protestas e impugnaciones en los procesos de votación en los colegios electorales bajo su jurisdicción, incluso puede anular las elecciones realizadas en uno o más colegios de su jurisdicción. Esta es la situación actual del funcionamiento de los órganos electorales, abogamos por su sometimiento a un proceso de perfeccionamiento progresivo; Confiamos en que de este foro emanen ideas y propuestas creativas en esa dirección.

¿Qué es el Instituto Federal Electoral de México?

Lic. Javier Romo Michaud

Asesor del Instituto Federal Electoral de México

I. Marco de Referencia

El Instituto Federal Electoral es un organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, es decir, las relacionadas con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.

Una vez constituido formalmente empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990 como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política aprobadas en 1989 y de la expedición de una nueva legislación reglamentaria en materia electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), en agosto de 1990.

Desde la fecha de creación del Instituto Federal Electoral la normatividad constitucional y legal en la materia ha



Dr. Javier Romo, Representante del Instituto Federal Electoral (IFE) (México)

experimentado tres importantes procesos de reforma: 1993, 1994 y 1996, que han impactado de manera significativa la integración y atributos del organismo depositario de la autoridad electoral.

Entre los principales cambios e innovaciones, resultado de estos procesos de reforma, destacan los siguientes:

- La reforma de 1993 facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de diputados y senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.
- La reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.
- La reforma de 1996 reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos.

li. Principales Atributos

El Instituto Federal Electoral está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, profesional en su desempeño. En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.

Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral.

A diferencia de los organismos electorales anteriores, que sólo funcionaban durante los procesos electorales, el Instituto Federal Electoral se constituye como una institución de carácter permanente.

El Instituto Federal Electoral tiene su sede central en el Distrito Federal y se organiza bajo un esquema desconcentrado que le permite ejercer sus funciones en todo el territorio nacional.

lii. Principios Rectores

La Constitución dispone que el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones federales que tiene a su cargo el Instituto Federal Electoral, se debe regir por cinco principios fundamentales:

1. **CERTEZA.** Alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñe el Instituto Federal Electoral estén dotadas de veracidad, certidumbre y apego a los hechos, esto es, que los resultados de sus actividades sean completamente verificables, fidedignos y confiables.
2. **LEGALIDAD.** Implica que en todo momento y bajo cualquier circunstancia, en el ejercicio de las atribuciones y el desempeño de las funciones que tiene encomendadas el Instituto Federal Electoral, se debe observar, escrupulosamente, el mandato constitucional que las delimita y las disposiciones legales que las reglamentan.
3. **INDEPENDENCIA.** Hace referencia a las garantías y atributos de que disponen los órganos y autoridades

que conforman la institución para que sus procesos de deliberación y toma de decisiones se den con absoluta libertad y respondan única y exclusivamente al imperio de la ley, afirmándose su total independencia respecto a cualquier poder establecido.

4. IMPARCIALIDAD. Significa que en el desarrollo de sus actividades, todos los integrantes del Instituto Federal Electoral deben reconocer y velar permanentemente por el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia, supeditando a éstos, de manera irrestricta, cualquier interés personal o preferencia política.
5. OBJETIVIDAD. Implica un quehacer institucional y personal fundado en el reconocimiento global, coherente y razonado de la realidad sobre la que se actúa y, consecuentemente, la obligación de percibir e interpretar los hechos por encima de visiones y opiniones parciales o unilaterales, máxime si éstas pueden alterar la expresión o consecuencia del quehacer institucional.

Iv. Fines

De manera expresa y precisa, el ordenamiento legal dispone que la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral apunte al cumplimiento de los siguientes fines:

1. Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
2. Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.
3. Integrar el Registro Federal de Electores.
4. Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.

5. Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
6. Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
7. Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

V. Actividades Fundamentales

El Instituto Federal Electoral tiene a su cargo en forma integral y directa todas las actividades relacionadas con la preparación, organización y conducción de los procesos electorales, así como aquellas que resultan consecuentes con los fines que la ley le fija. Entre sus actividades fundamentales se pueden mencionar las siguientes:

- Capacitación y educación cívica.
- Geografía electoral.
- Derechos y prerrogativas de los partidos y agrupaciones políticas.
- Padrón y listas de electores.
- Diseño, impresión y distribución de materiales electorales.
- Preparación de la jornada electoral.
- Cómputo de resultados.
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en la elección de diputados y senadores.
- Regulación de la observación electoral y de las encuestas y sondeos de opinión.

Vi. Estructura Orgánica

En la conformación y funcionamiento del Instituto se distinguen y delimitan claramente las atribuciones de tres tipos de órganos:

- **Directivos:** Se integran en forma colegiada bajo la figura de Consejos.
- **Técnico-ejecutivos:** Se organizan predominantemente por miembros del Servicio Profesional Electoral, bajo la figura de Juntas Ejecutivas.
- **Vigilancia:** Se conforman con representación preponderante y paritaria de los partidos políticos, bajo la figura de Comisiones.

Atendiendo al principio de desconcentración en que se sustenta la organización y funcionamiento del Instituto, estos órganos están representados a nivel central, estatal (una delegación en cada una de las 32 entidades federativas), distrital (una subdelegación en cada uno de los 300 distritos uninominales) e incluso, en algunos casos, seccional.

1. Órganos de Dirección (Consejos)

Son los responsables de velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la materia, así como de fijar los lineamientos y emitir las resoluciones en todos los ámbitos de competencia del Instituto Federal Electoral.

El órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral es el Consejo General y como órganos desconcentrados de la misma naturaleza existen 32 Consejos Locales (uno en cada entidad federativa) y 300 Consejos Distritales (uno en cada distrito electoral uninominal).

A diferencia del Consejo General, que es una instancia permanente, los Consejos Locales y Distritales se instalan y sesionan únicamente durante períodos electorales.

Se integran de manera colegiada y sólo tienen derecho al voto los consejeros sin filiación partidista o vínculos con los poderes estatales.

Dentro de este tipo de órganos se puede considerar también a las Mesas Directivas de Casilla, que son las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el conteo inicial de los sufragios. Se instalan y funcionan únicamente el día de la jornada electoral.

1.1 Consejo General

Es el órgano superior de dirección de todo el Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución.

Integración

En su integración concurren tanto miembros con derecho a voz y voto (cuyo número fijo es nueve), como miembros con voz pero sin voto (cuyo número actual es de 13).

Los nueve integrantes del Consejo General con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente.
- Ocho Consejeros Electorales.

Todos ellos son elegidos para un período de siete años por el voto de las dos terceras partes de los miembros pre-

sentos de la Cámara de Diputados y en orden a las propuestas formuladas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los Consejeros del Poder Legislativo, que actualmente son seis. Cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualquiera de las dos cámaras del Congreso tiene derecho a designar uno por igual.
- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en razón de uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. Actualmente son seis los representantes partidistas en el Consejo General.
- El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y funge como secretario.
- Actualmente, el Consejo General se integra por un total de 22 miembros, de los cuales nueve concurren con derecho a voz y voto y 13 con voz pero sin voto.

Atribuciones

Entre las atribuciones que la ley le otorga al Consejo General se pueden destacar las siguientes:

- Designar a los Directores Ejecutivos del Instituto conforme a las propuestas que presente el Consejero Presidente.
- Designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los Consejos Locales y Distritales y que en todo tiempo

fungirán como Vocales Ejecutivos de las Juntas correspondientes.

- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales, así como sobre los acuerdos de participación que efectúen las agrupaciones políticas con los partidos políticos.
- Resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como la pérdida del mismo.
- Determinar los topes de gastos máximos de campaña que pueden erogar los partidos políticos en las elecciones para Presidente, senadores y diputados.
- Efectuar el cómputo total de las elecciones de senadores y diputados por el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez correspondiente, determinar la asignación de senadores y diputados para cada partido político y otorgarles las constancias correspondientes.
- Aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto para el Instituto que le proponga el Presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el presupuesto de egresos de la Federación.
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto a propuesta de la Junta General Ejecutiva

Es importante mencionar que el Consejo General está facultado para integrar las comisiones que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales invariablemente deben ser presididas por un Consejero Electoral.

Independientemente de lo anterior, la ley dispone el funcionamiento permanente de cinco comisiones del Con-

sejo General, que se integran exclusivamente por Consejeros Electorales:

- Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas;
- Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión;
- Organización Electoral;
- Servicio Profesional Electoral;
- Capacitación Electoral y Educación Cívica.

1.2 Consejos Locales

Son los órganos de dirección constituidos en cada una de las 32 entidades federativas y que, a diferencia del Consejo General, únicamente se instalan y sesionan durante los periodos electorales.

Integración

En su conformación concurren miembros con derecho a voz y voto, cuyo número fijo es siete y otros que sólo tienen voz pero no voto. Para el proceso electoral de 2003 fueron 15.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Local.
- Seis Consejeros Electorales designados por mayoría absoluta del Consejo General para dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los representantes de los partidos políticos nacionales y coaliciones, en la misma forma y términos en que se encuentren representados en el Consejo General, es decir, uno por cada partido que cuente con reconocimiento legal. Durante el presente proceso electoral federal de 2003 fueron 11.
- Los Vocales de Organización Electoral; del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Local correspondiente.
- El Vocal Secretario de la Junta Local, quien funge como secretario del Consejo.

De tal forma, el proceso electoral federal 2003 cada Consejo Local se integró por un total de 22 miembros, de los cuales siete concurren con derecho a voz y voto y 15 con voz pero sin voto.

Atribuciones

Entre las principales atribuciones que la ley otorga a los Consejos Locales se pueden destacar las siguientes:

- Designar, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales.
- Acreditar a los ciudadanos mexicanos, o a la agrupación a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa.

- Efectuar el cómputo de la entidad federativa en la elección de senadores por el principio de representación proporcional.
- Supervisar las actividades que realicen las Juntas Locales durante el proceso electoral.
- Nombrar las comisiones de consejeros que sean necesarias para vigilar y organizar el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

1.3 Consejos Distritales

Son los órganos de dirección constituidos en cada uno de los 300 distritos uninominales en que se divide el territorio nacional para efectos electorales. Dentro de su respectivo ámbito de competencia son los responsables de asegurar el puntual cumplimiento de las disposiciones legales en la materia y de los acuerdos y resoluciones de los órganos electorales superiores, así como de dictar las resoluciones y lineamientos que la ley les confiere.

Al igual que los Consejos Locales, únicamente se instalan y sesionan durante los períodos electorales.

Integración

Su conformación es idéntica a la de los Consejos Locales, es decir, en siete miembros con derecho a voz y voto, y 10 miembros con voz pero sin voto.

Los siete integrantes con derecho a voz y voto son:

- Un Consejero Presidente, designado por el Consejo General, quien funge a la vez y en todo tiempo como Vocal Ejecutivo de la respectiva Junta Distrital.
- Seis consejeros electorales designados por mayoría

absoluta del Consejo Local para dos procesos electorales ordinarios que pueden ser reelectos.

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en la misma forma y términos en que se encuentren representados en los Consejos General y Locales, es decir, uno por cada partido o coalición que cuente con reconocimiento legal. Durante el proceso electoral federal 2003 fueron 11.
- Los vocales de Organización Electoral del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la Junta Distrital correspondiente.
- El Vocal Secretario de la Junta Distrital, quien funge como Secretario del Consejo

En suma, durante el proceso electoral federal 2003 cada Consejo Distrital se integró por un total de 22 miembros, de los cuales siete concurren con derecho a voz y voto y 15 con voz pero sin voto.

Atribuciones

Entre las principales atribuciones que la ley confiere a los Consejos Distritales destacan las siguientes:

- Determinar el número y la ubicación de las casillas donde se recibirá la votación el día de la jornada electoral.
- Realizar el segundo y último de los sorteos ordenados por la ley para integrar las mesas directivas de casilla y vigilar la debida instalación de las mismas.

- Acreditar a los ciudadanos mexicanos o la organización a la que pertenezcan, que hayan presentado su solicitud para participar como observadores durante el proceso electoral.
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de los diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.
- Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
- Supervisar las actividades de las Juntas Distritales Ejecutivas durante el proceso electoral.

1.4 Mesas Directivas de Casillas

Son los órganos electorales formados por ciudadanos y facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividen los 300 distritos uninominales.

De acuerdo con la ley cada distrito se debe dividir en secciones electorales, cada una de las cuales debe comprender un mínimo de 50 y un máximo de 1,500 electores. Por cada 750 electores o fracción de una sección electoral se debe instalar una casilla.

En tanto autoridad electoral, las mesas directivas de casilla son responsables de respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar el secreto del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo.

Cada mesa directiva de casilla se integra por un presidente, un secretario y dos escrutadores, así como por tres suplentes generales, es decir, siete ciudadanos por casilla, todos los cuales son seleccionados mediante un doble sorteo y reciben un curso de capacitación para el desempeño de tan crucial función.

Adicionalmente, cada partido político o coalición legalmente facultado para contender en las elecciones federales (en el 2003 fueron once partidos y una coalición parcial) puede designar hasta dos representantes titulares y un suplente por cada casilla.

2. Órganos Ejecutivos y Técnicos

Son los órganos permanentes responsables de ejecutar todas las tareas técnicas y administrativas requeridas para la adecuada preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales, así como de dar cumplimiento a todos los acuerdos y resoluciones adoptados por los órganos de dirección. Para tales efectos, los órganos ejecutivos y técnicos cuentan con personal profesional, permanente y remunerado.

El órgano central de esta naturaleza es la Junta General Ejecutiva, que preside el Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral y su estructura desconcentrada comprende 32 Juntas Locales Ejecutivas (una por entidad federativa), que representan propiamente las delegaciones estatales del Instituto; 300 Juntas Distritales Ejecutivas, que adoptan la forma de subdelegaciones en cada distrito electoral uninominal y pueden contar, incluso, con oficinas municipales en los lugares en que el Consejo General determine.

Todas las Juntas se integran con personal calificado y permanente que es seleccionado, capacitado y actualizado a

través del Servicio Profesional Electoral, que por mandato legal se instauró dentro del Instituto Federal Electoral en 1992.

2.1 Junta General Ejecutiva

Es el órgano ejecutivo y técnico de mayor jerarquía encargado tanto de instrumentar las políticas y programas generales del Instituto, como de dar cumplimiento a los acuerdos y resoluciones aprobados por el Consejo General.

Integración

La Junta General Ejecutiva está integrada por:

- El Presidente del Consejo General, quien la preside;
- El Secretario Ejecutivo; y
- Los Directores Ejecutivos de:
 - Registro Federal de Electores
 - Prerrogativas y Partidos Políticos
 - Organización Electoral
 - Servicio Profesional Electoral
 - Capacitación Electoral y Educación Cívica
 - Administración;

Al Secretario Ejecutivo del Instituto le corresponde coordinar la Junta General Ejecutiva, así como conducir la administración y supervisar el adecuado desarrollo de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos.

Atribuciones

La Junta General Ejecutiva se debe reunir por lo menos una vez al mes y tiene entre sus atribuciones:

- Proponer al Consejo General las políticas y programas generales del Instituto.
- Fijar los procedimientos administrativos.
- Supervisar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores.
- Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas, así como las prerrogativas de ambos.
- Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral.
- Supervisar el cumplimiento de los Programas de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

2.2 Juntas Locales Ejecutivas

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada entidad federativa.

Integración

Se integra por un total de cinco miembros:

- El Vocal Ejecutivo, quien la preside;
- El Vocal Secretario;
- El Vocal de Organización Electoral;
- El Vocal del Registro Federal de Electores, y
- El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

El cargo de Vocal Ejecutivo es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del Consejo Local, quien es designado por el Consejo General.

Además, las Juntas Locales Ejecutivas deben estar integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

Atribuciones

Al igual que la Junta General Ejecutiva, deben sesionar por lo menos una vez al mes y entre las atribuciones que tienen encomendadas, dentro del ámbito de su competencia territorial, figuran:

- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas y acciones de sus Vocalías y de los órganos distritales.
- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral; Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica.

2.3 Juntas Distritales Ejecutivas

Son los órganos permanentes de ejecución y soporte técnico de las actividades del Instituto en cada uno de los 300 distritos electorales uninominales.

Integración

Se integra en la misma forma y términos que las Juntas Locales, es decir, por un total de cinco miembros:

- El Vocal Ejecutivo, quien la preside;
- El Vocal Secretario;
- El Vocal de Organización Electoral;
- El Vocal del Registro Federal de Electores, y
- El Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica.

Al igual que en los casos precedentes, el cargo de Vocal Ejecutivo es asumido y ejercido en todo tiempo por el Consejero Presidente del respectivo Consejo Distrital, quien es designado por el Consejo General.

Las Juntas Locales Distritales Ejecutivas también deben estar integradas invariablemente por funcionarios del Servicio Profesional Electoral.

Atribuciones

Al igual que las Juntas General y Locales, deben sesionar por lo menos una vez al mes y entre las atribuciones que tienen encomendadas, dentro del ámbito de su competencia territorial, figuran:

- Evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores; Organización Electoral, y Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Proponer al Consejo Distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que se instalarán en cada una de las secciones comprendidas en su distrito.
- Capacitar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla.

3. Órganos de Vigilancia

Son órganos colegiados que existen exclusiva y específicamente en el ámbito del Registro Federal de Electores para coadyuvar y supervisar los trabajos relativos a la integración, depuración y actualización del Padrón Electoral y reciben el nombre de Comisiones de Vigilancia.

La Comisión Nacional de Vigilancia es la instancia superior de estos órganos con representación a nivel nacional, pero no constituye un órgano central del Instituto Federal Electoral, pues cumple con funciones de carácter auxiliar en un ámbito claramente delimitado.

En congruencia con la estructura orgánica desconcentrada del IFE, existe una Comisión Local de Vigilancia en cada una de las 32 entidades federativas, así como una Comisión Distrital en cada uno de los 300 distritos uninominales.

Integración

La Comisión Nacional de Vigilancia se integra por:

- El Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la preside.
- Un representante del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (área técnica especializada del Ejecutivo Federal).
- Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales
- Un secretario designado por el presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área de registro.

Las Comisiones Locales y Distritales se conforman de manera análoga:

- Los Vocales del Registro Federal de Electores de las respectivas Juntas Ejecutivas, quienes fungen como presidentes.
- Un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales.

- Un secretario designado por el Presidente de la Comisión, entre los miembros del Servicio Profesional Electoral, con funciones en el área de registro.

Atribuciones

Dentro de su respectivo ámbito territorial de competencia, las Comisiones de Vigilancia tienen encomendadas las siguientes atribuciones:

- Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las Listas Nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos señalados por la ley.
- Vigilar que se entregue oportunamente a su destinatario.
- Recibir de los partidos políticos nacionales las observaciones que formulen a las Listas Nominales de electores.
- Coadyuvar en la campaña anual de actualización del Padrón Electoral.

Prevención y Persecución de los Delitos Electorales en México

Dr. María De Los Angeles Fromow Rangel
Fiscal Especializada para la Atención de Delitos
Electorales de la Procuraduría General de la República
de México

Los delitos electorales

La circunstancias por las cuales se desarrollaban los procesos electorales en México, ocasionó que al marco normativo se integrara una figura que castigaba las acciones que vulneraban los derechos electorales del ciudadano. González de la Vega, establece que la función de los delitos electorales es la tutelar la libertad del voto, la honestidad del proceso electoral y la sinceridad del sufragio universal¹. A diferencia de otros tipos penales, los delitos electorales contienen características diferentes e involucran condiciones peculiares, puesto que el móvil de la acción no genera un perjuicio patrimonial a el individuo o al Estado, ni daño fisi-



*Dr. María de los Ángeles Fromow Rangel,
Fiscal Especializada
para la Atención de Delitos Electorales
(México)*

¹ GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *Derecho Penal Electoral*, 3ª ed., Porrúa, México, 1994, p. 231.

co a un conciudadano, sin embargo, si vulnera los derechos políticos del ciudadano y a la democracia representativa del Estado. Es decir, quebranta el principio democrático de la representación y la garantía del voto libre y secreto².

Evolución de los delitos electorales federales en el código penal federal.

El derecho penal electoral en México es de reciente tratamiento en la normatividad penal, sin embargo, su dinámica y desarrollo ha tenido que responder a las inercias democráticas que se han presentado en nuestro país en la última década como producto de la activa participación de los actores sociales y políticos e instituciones gubernamentales.

El tema del derecho punitivo electoral es de reciente cuño en los Códigos Penales, tanto Federal como en los de orden local, por lo que la especialización en su conocimiento y aplicación, se encuentra en una etapa de plena evolución de la investigación y persecución de los delitos dentro de la averiguación previa, y en su correspondiente participación como parte en los procesos; tareas que deben robustecerse con las nuevas practicas institucionales, sustentadas en la idea de que uno de los puntos torales para la modernización de la procuración de justicia es la profesionalización y la capacitación de quienes trabajan en ella.

Por otro lado, el tema de la criminalidad electoral y la liga de corrupción de funcionarios públicos, hace más compleja la tarea del órgano investigador, dado que es también en este renglón, donde se exige la especialización, ya que,

² DÍAZ-SANTANA, Héctor, “El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 20, FLACSO, junio del 2002, México, p. 113.

se trata de un sector criminal que puede fácilmente confundirse entre la sociedad, e incluso ser reconocida por esta, lo que se traduce en una criminalidad de cuello blanco, con todo lo que esto implica: sujetos socializados, vinculados al poder político o económico.

Ahora bien, en cuanto a su evolución, es posible distinguir tres períodos en la historia y desarrollo de los delitos electorales en nuestro país:

I. Período Inicial 1871- 1994. Desde la Constitución de Cádiz, pasando por el Código Penal denominado “Martínez de Castro” (1871). En donde las faltas administrativas y los delitos electorales se contenían en los mismos ordenamientos electorales.

Desde el Código Penal “Martínez de Castro”, hasta la entrada en vigor de la Ley para la Elección de Poderes Federales (1918). Época en que los delitos electorales se contenían en el Código Penal.

El inicio del Código Penal conocido como “Código Almaraz” (1929). En el cual se aplicó el catalogo de delitos electorales de la Ley para la Elección de Poderes Federales y supletoriamente el Capítulo relativo a los delitos electorales del Código Martínez de Castro. Y la reforma electoral de 1989-90, que dio surgimiento al actual Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dando lugar a un cambio en la reforma tradicional de regular los delitos electorales, pues por técnica jurídica quedaron excluidos de dicho dispositivo legal tales ilícitos, los cuales a partir de ese año, se encuentran regulados en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, en cuyo ordenamiento legal fueron tipificados los delitos electorales.

II. Período de Transformación 1994-2001. Derivado de la reforma electoral de 1994, que incluyó reformas a siete artículos de los diez existentes hasta ese momento, se adicio-

naron ocho fracciones al artículo 403 y tres al artículo 405; se incorporaron tres nuevos numerales y las penas en los delitos electorales pasaron de ser alternativas -multa o prisión- a acumulativas -multa y prisión-.

Además, en la reforma de ese año, se incorporaron dentro del catálogo de sanciones, la destitución y la inhabilitación. Es decir, en materia electoral se añadieron tipos y categorías penales a las ya establecidas.

Lo mismo sucedió con las reformas de noviembre de 1996 y en las de noviembre de 2001 en las que se precisó el contenido de diversos tipos penales y se adicionaron nuevos párrafos y fracciones a diversos artículos. De tal manera que el texto legal resultante de estas reformas se encuentra vigente hasta la fecha.

III. período de Consolidación 2001-2004. En México, los especialistas en derecho penal, muy recientemente iniciaron su análisis y estudio sobre el tema de los delitos electorales, ello se debe quizás a lo relativamente nuevo de la materia penal electoral o a que, en la práctica, existen en relación a la comisión de delitos electorales, pocos casos tramitados, que han concluido con sentencia condenatoria ante las autoridades jurisdiccionales correspondientes.

Los tipos penales electorales se estructuran en razón del sujeto que despliega la conducta, clasificándolos a partir de considerar si tienen o no una calidad específica. Esto es, si son particulares, funcionarios electorales o partidistas, candidatos, organizadores de actos de campaña, ministros de cultos religiosos o servidores públicos, quedando definidos los conceptos legales fundamentales.

Bajo el anterior razonamiento, al Derecho Penal Electoral, debemos analizarlo desde el punto de vista de su aplicación, como la instancia a la que en casos graves debe acudir

el Estado, ello en atención a que regula aquellas conductas delictivas que atentan en contra de los fines del justo equilibrio democrático, de modo tal que en el caso de México, y de cualquier otro país, sería absurdo pretender sustentar la normal y adecuada función electoral, exclusivamente en los textos penales.

Por el contrario, el Derecho Penal Electoral está dispuesto para conocer de todas aquellas conductas de alta reproabilidad que son repudiadas por la sociedad mexicana y para las cuales tiene reservado el *ius puniendi*, amén de que entraña la esperanza de que la pena establecida en el tipo penal correspondiente, inhiba todo tipo de agresiones y faltas que por su gravedad se encuentran contempladas en la ley penal.

En el supuesto en que el individuo encuadre con su conducta en una hipótesis delictiva, la representación social, tiene la obligación de realizar la integración de la indagatoria correspondiente y ante la existencia del cuerpo del delito y la probable responsabilidad, ejercerá la acción penal, consignando el asunto sin dilación alguna ante la autoridad jurisdiccional competente.

El bien jurídico protegido de los delitos electorales, en forma genérica, comprende la organización y realización de los procesos electorales para elegir al titular del Poder Ejecutivo Federal, diputados federales y senadores de la República. Sin embargo, se piensa que en forma específica es el sufragio y sus características de universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, que se erige en depositario de la función electoral.

Ahora bien, debemos establecer que los tipos penales electorales en materia federal, mayoritariamente son de acción, excepción hecha de determinadas conductas de omisión como es el caso de “abstenerse”, “no entregar”, “permi-

tir” y “no presentarse”; en todas éstas conductas se admite la comisión del delito electoral mediante un no hacer.

Bajo esta idea, todos los delitos señalados en el Título Vigésimocuarto, Capítulo Único del Código Penal Federal, tienen una pena de prisión, en el rango de 6 meses a 9 años, salvo los que se refieren a las conductas desplegadas por los ministros de cultos religiosos, a quienes sólo se les impondrá multa, y a los que habiendo sido electos diputados o senadores no se presentaron a desempeñar su cargo, se les impondrá como sanción, únicamente la suspensión de sus derechos políticos.

Una característica que no puede dejar de ser citada es que dichos delitos son en todos los casos de carácter doloso, así pues es mediante esta forma de comisión de la conducta como puede transgredirse el tipo. El dolo consiste en el actuar, conciente y voluntario, dirigido a la producción de un resultado típico y antijurídico, para Zaffaroni “El dolo es querer el resultado típico, es decir la voluntad realizadora del tipo objetivo”,³ de tal suerte que los delitos electorales revisten sus propias particularidades que exigen se analicen bajo parámetros acordes al texto constitucional y con absoluto respeto a la voluntad ciudadana.

Los delitos electorales en México, son parte de un sistema penal evolutivo, que no puede entenderse en sentido orgánico, como un cuadro acabado y perfecto, completo en sí mismo y sin contacto con la realidad. “El ‘Sistema’ (en el sentido de ‘Sistema de ideas’), siempre será perfectible, por lo que deberá estar sometido a la permanente crítica proveniente del devenir del mundo”.⁴ En este orden de ideas, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, propuso

³ Zaffaroni, Eugenio Raúl, Manual de Derecho Penal, Cárdenas Editor y Distribuidor, México 1991, p. 428

⁴ *Ibidem*, p. 11

e impulsa desde el mes de abril del año pasado, un proyecto sobre Reformas y Adiciones al Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, para una mejor aplicación de los delitos electorales en nuestro sistema de derecho, la cual se encuentra actualmente a discusión en las comisiones unidas de Justicia, Derechos Humanos y de Gobernación de la Cámara de Diputados, y a la que nos referiremos más adelante.

LA FEPADE. Instancia procuradora de justicia penal electoral

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) de la Procuraduría General de la República, fue creada por disposición legal en el año de 1994, completándose con ello el sistema de procuración y administración de justicia electoral en nuestro país. Así, en su oportunidad se estableció el Instituto Federal Electoral como instancia encargada de la organización y vigilancia del adecuado desarrollo de los procesos electorales, con posterioridad el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como instancia revisora de los mismos, y finalmente la FEPADE como ultima razón del Estado para mantener la legalidad electoral.

Al igual que cualquier otra área de la Procuraduría General de la República, erigida en la institución del Ministerio Público, la FEPADE encuentra su fundamento constitucional en los artículos 21 y 102 apartado A de la norma rectora. Por ello, la función procuradora que ejercen los Ministerios Públicos adscritos a la FEPADE, no es distinta a la desempeñada por el resto de los representantes sociales de la Procuraduría General de la República, siendo complemento de la misma; toda vez que, la función primordial se asocia indelictiblemente a la investigación y persecución de delitos.

Así, la nota específica radica en la especialización de la Fiscalía para conocer de los delitos electorales federales, instancia que podrá integrar averiguaciones previas por este tipo de delitos en cumplimiento a lo ordenado por la normatividad secundaria.

Otro aspecto a considerar por su importancia es sin duda la autonomía técnica, misma que se hace consistir en la inexistencia de obligación por parte de la FEPADE, para someter las indagatorias que integra, a las áreas centrales de la Procuraduría General de la República, y de igual modo, no tiene el deber de ponerlas a consideración del titular de la dependencia.

Tal prerrogativa ha sido creada con el propósito de que la Fiscalía actúe autónomamente en los asuntos puestos a su consideración, que en el ejercicio pleno de esa facultad se resuelvan conforme a derecho, y sin ningún ánimo partidista las indagatorias sobre delitos electorales federales de su competencia.

La justicia penal electoral constituye el llamado tercer elemento de equilibrio de la justicia electoral, donde la aplicación de los delitos electorales se reserva para aquellas conductas dolosas que merecen pena privativa de libertad o pecuniaria, solventando aquellas irregularidades que rebasan el ámbito de competencia del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Los tipos penales electorales en México

En México, hoy en día vivimos en un ambiente de pluralidad política, caracterizado por la alternancia y gobiernos divididos, en la que cada día contamos con una más activa participación ciudadana, donde destacan la legitimidad; el estricto apego a la ley por parte de las instituciones electo-

rales y el compromiso imparcial de sus titulares por seguir garantizando que las contiendas democráticas se apeguen a la legalidad para que los resultados sean acatados civilizadamente⁵.

Un imperativo primordial de nuestra incipiente democracia lo constituye, el trascender a la crisis de valores que vivimos, en donde se hace pertinente, en una efectiva realización, traducirlos en hechos, para que formen parte de nuestra vida cotidiana y realidad actual, sin pretender transformarlos de manera absoluta. Pero esta cultura requiere también, de una educación cívica para la democracia, esto es, de un aprendizaje sustentado en la información, discusión y debate sistemáticos y permanentes, tanto acerca de los valores y principios de la democracia, como acerca de sus formas de realización institucionales.

Se trata de una labor a realizar no sólo de tipo escolástico, sino también ideológico- política y de partido, así como institucional y de carácter social, llevada a cabo por las escuelas, los partidos políticos, las instancias gubernamentales y las organizaciones sociales en su conjunto. Ello, en atención a que la constante en nuestra sociedad actual es el desconocimiento de las reglas que norman la relación entre Estado y sociedad, entre la sociedad política y la colectividad social; es decir entre quienes gobiernan o pretenden gobernar y los gobernados.

De ahí que, en el caso de la estructura jurídico-dogmática de los tipos penales electorales, debe tratarse con todo cuidado y diligencia, debido a que las implicaciones de su deficiente estudio, traería como consecuencia un desequilibrio sensible en las instituciones y en los valores democráticos del país. Uno de los problemas de los delitos electorales en México es la existencia de una línea tenue entre lo

⁵ Para una descripción más amplia sobre los tipos penales, consúltese a: ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo, *Delitos Electorales*, Angel editores, México, 2003, pp. 133 a 168.

que puede ser un delito electoral y una falta administrativa electoral, lo que Barreiro llama un “buen matrimonio” que se toma de la mano en un mismo acto y después se separa pero que en cualquier momento puede llegar a confundirse, sin embargo los dos afectan directamente a el proceso electoral.⁶

En este contexto, se deben establecer como ilícitos electorales aquellas acciones que rompen los principios constitucionales del ejercicio del derecho del voto, la organización de los procesos democráticos, la equidad en la contienda electoral y el resultado de los comicios. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, que me honro en dirigir, se desarrolla en el ámbito del Derecho Penal y su función se encuentra matizada por su especialización en delitos electorales; dichos delitos como ya lo hemos expresado se encuentran regulados en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, Capítulo único, que va del artículo 401 al 408 y del 411 al 413, y en donde se establecen decenas de hipótesis delictivas o tipos penales, lo que demuestra su complejidad en su aplicación y estudio.

En este plano es que se justifica el análisis puntual de dichos ilícitos. Enseguida describiré de manera enunciativa algunos delitos electorales federales, previstos en el ordenamiento sustantivo en la materia.

La ley contempla en forma genérica los elementos objetivos y normativos que con mayor frecuencia habrán de utilizarse en la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad. (Art. 401)

De igual manera, otorga la facultad discrecional al juzgador para imponer como penas accesorias a la principal, la

6 BARREIRO PEREDA, Francisco, Los delitos electorales en la legislación penal mexicana, en *Justicia Electoral*, vol. II, núm. 3, Tribunal Electoral, México, 1993, p. 21.

inhabilitación de uno a cinco años o bien, la destitución del cargo en el caso de ser procedente. (Art. 402)

Asimismo, se encuentran contenidos los tipos penales referentes a las personas, que sin poseer calidad específica cometan un delito reputado como electoral, así por ejemplo, votar a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley; votar dos veces en una misma elección; recoger en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley credenciales para votar de los ciudadanos; votar o pretender votar con una credencial de la que no sea titular, entre otros. (Art. 403)

Por otra parte, se impone multa de hasta quinientos días a los ministros de culto religioso, que en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido, o bien a la abstención del ejercicio al voto. (Art. 404)

Así como, cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que se abstenga de cumplir, sin causa justificada con las obligaciones propias de su cargo en perjuicio del proceso electoral; o altere los resultados electorales, o bien sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales; o que en ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados, entre otras hipótesis. (Art. 405)

Prisión de uno a seis años y multa de cien a doscientos días, al funcionario partidista o candidato que entre otras conductas, sustraiga, destruya o altere documentos o materiales electorales; propale, de manera pública y dolosa noticias falsas en torno al desarrollo a la jornada electoral o respecto a sus resultados; obtenga y utilice a sabiendas, y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral. (Art. 406)

En este sentido, la ley también prevé una sanción de doscientos a cuatrocientos días multa al servidor público que obligue a subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato; o bien condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas sociales o la realización de obras públicas en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato. (Art. 407)

Así como, el imponer sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes siendo electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en la ley, esto es que, no merecen pena privativa de libertad. (Art. 408)

Y pena de prisión y multa a quien por cualquier medio altere o participe en alteración del Registro Federal de Electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar. (Art. 411).

Por último, se prevé pena privativa de libertad a los funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña que aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios públicos destinados ilegalmente por servidores públicos, estableciendo que para los infractores de esta norma no habrá el beneficio de la libertad provisional. (Art. 412). Igual restricción vale para los llamados “autores intelectuales” que cometan cualquier delito electoral federal, ello en términos del artículo 413 del ordenamiento que se trata.

Como puede observarse en los tipos penales electorales, sustancialmente la conducta reprochada es similar en todos los artículos, sin embargo, la variante es que las penas impuestas se incrementan en razón del sujeto que desplegó la

conducta, así merece mayor juicio de reproche el servidor público que viola la libertad del sufragio, que la persona que no teniendo la calidad de servidor público realiza la misma acción.

Es decir, el disvalor de la acción en los delitos electorales es directamente proporcional a la calidad del sujeto que realiza u omite la conducta prohibida o exigida por el derecho penal. Siendo que lo que se encuentra detrás de la norma penal electoral, es la protección a un bien jurídico que en el caso concreto resulta ser la adecuada función electoral, y el sufragio con sus características de universal, secreto, directo, personal e intransferible.

Es importante referir que a causa del sistema de *numerus clausus* al que se adhiere nuestro Código Federal de Procedimientos Penales, los tipos penales electorales solo pueden cometerse como ya lo señalamos, de forma dolosa, máxime en aquellos supuestos en donde la descripción típica exige el “a sabiendas” que no es otra cosa, que el dolo directo.

En todo caso, lo que resulta importante resaltar, es el hecho significativo de que los delitos electorales federales, cumplen una función imprescindible dentro del orden jurídico mexicano, actuando como normas protectoras de uno de los más altos valores de las sociedades modernas: la Democracia representativa.

Este noble objetivo sustenta por sí, la justificación de un sistema de justicia electoral, conformado por la trilogía institucional (Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Instituto Federal Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) de protección a los derechos políticos de los ciudadanos, que a la fecha se aprecia como aspecto nodal de la noción moderna de Democracia.

La prevención de los delitos electorales como parte de la política criminológica que realiza la FEPADE.

La función procuradora de justicia que realiza la FEPADE consiste no sólo en la investigación y persecución de los delitos ante los tribunales, sino también en la prevención y disuasión de los mismos, sin dejar de lado el diseño e instrumentación de políticas públicas en materia de transparencia y rendición de cuentas; acceso a la información pública gubernamental; combate a la corrupción; criminalidad y seguridad pública.

Como parte de su política criminológica en materia de delitos electorales lleva a cabo un Programa Nacional de Prevención de los mismos, en el que toma en cuenta que la eficaz prevención del delito implica tener presente, diversos factores sociales y los orígenes de la delincuencia, además de la posibilidad de adelantarse al fenómeno delictivo y contar con mecanismos idóneos para disuadirlos y evitarlos.

Mediante este programa la FEPADE lleva a cabo diversas acciones entre las que destacan la impartición de conferencias sobre delitos electorales en todo el territorio mexicano; realizar cursos y talleres de capacitación sobre la naturaleza de los delitos electorales; organizar cursos y diplomados de actualización sobre la legislación penal; las acciones en materia de difusión de la cultura de la legalidad que incluyen la publicación de revistas especializadas en derecho penal-electoral, la emisión de trípticos de contenido informativo referente a la importancia de los valores democráticos, la elaboración y publicación de manuales ciudadanos sobre delitos electorales y la transmisión de anuncios en radio y televisión, destacando la importancia de la cultura democrática.

Sin descartar las acciones sobre cultura de la denuncia que incluyen la puesta a disposición de la ciudadanía, medios de consulta gratuitos como un número telefónico denominado FEPADETEL, el cual funciona las 24 horas los 365 días del año, o bien, a través de correo electrónico conocido como FEPADENET. Esto se acompaña de diversas acciones de coordinación y de colaboración interinstitucional y con las Organizaciones no Gubernamentales para fomentar la denuncia ciudadana que incluyen en el caso de las primeras la firma de convenios de colaboración con diversas instituciones electorales federales y locales y de Bases de Colaboración con secretarías de Estado que manejen programas sociales. Este último programa tiene como objetivo prioritario evitar que los programas sociales y asistenciales del gobierno federal, sean utilizados por los partidos o candidatos en tiempo electoral, para el proselitismo político.

Estas son a grandes rasgos las acciones de prevención de los delitos electorales que lleva a cabo la Fiscalía para con ello fortalecer la cultura de la denuncia, la cultura de la legalidad y la participación ciudadana. Siguiendo esta premisa, es que la FEPADE propone construir de manera conjunta las tareas de prevención de los delitos electorales, ya que sólo sumando esfuerzos es como lograremos difundir la cultura de la denuncia, misma que exige del ciudadano el involucrarse de manera directa e interesada en los procesos electorales. En síntesis, la causa de los delitos electorales no es su tipificación, sino en todo caso su realización, lo que nos lleva a hablar más del delito como resultado, que del delincuente como causa.

Hecha la apreciación de que el delincuente es la única causa de que existan los delitos electorales, pues en materia penal de no existir conductas contrarias a derecho, el legislador no se encargaría de tipificarlas o describirlas como delito, ya para inhibir o bien para sancionar su realización,

debemos ahora referirnos a los factores, las condiciones sociales o externas sin las cuales los delincuentes no podrían cometer precisamente los delitos electorales.

De la experiencia obtenida por la FEPADE y derivado de su base de datos de información sobre estadística criminológica podemos establecer cuatro principales factores condicionantes que los delincuentes aprovechan para cometer conductas contrarias a la democracia, que en materia penal electoral tienen que ver directamente con la obtención de votos para favorecer a un candidato o en específico a un determinado partido político.

Los factores a que hacemos alusión, están encaminados a los aspectos culturales, éticos, políticos y económicos que son aprovechados por los transgresores de la norma en relación a la situación en la que se encuentran los sujetos pasivos o víctimas del delito. Sobre todo hablamos de zonas rurales, donde habitan comunidades con un alto índice de marginación y analfabetismo, en donde, el delincuente no podría obtener el resultado deseado, que no es sino la conducta prohibida por la norma penal electoral.

Condiciones culturales

Uno de los principales factores que aprovechan los delincuentes electorales para transgredir las normas que tutelan a los procesos democráticos, es sin duda alguna, el escaso nivel educativo de sus víctimas, quienes por desconocimiento e ignorancia de sus derechos permiten que personas de su misma categoría o bien con alguna calidad específica ya sea de servidor público, funcionario electoral, partidista, candidato o incluso algún ministro de culto religioso, induzcan el sentido de su voto. Asimismo, debe tomarse en cuenta que las principales víctimas de los delitos electora-

les, son en su mayoría personas que viven en comunidades rurales, quienes de acuerdo a sus costumbres, permiten que una sola persona hable en su representación o bien decida por ellos, lo que da lugar a su fácil manipulación.

Condiciones éticas

Otro factor condicionante que coadyuva a la comisión de delitos electorales, tiene que ver con los valores y principios que subyacen en el entorno social. Como sabemos, cada pueblo posee un mínimo de ética social, es decir, un conjunto de valores que le imprime cierta homogeneidad a su comunidad. Algunos segmentos de la sociedad mexicana tienen poco interés en la política⁷, lo que beneficia en gran medida la comisión de delitos electorales, ya que su falta de participación ciudadana está directamente relacionada con los ilícitos contra la democracia. Así, cuando la comunidad tiene poco o nulo interés en los valores de la democracia no es posible la efectiva prevención y combate a los delitos electorales.

Condiciones políticas

El proceso de transición democrática del país transformó los hábitos del comportamiento político. Las elecciones cada día se caracterizan por tener resultados con diferencias mínimas entre ganador y perdedor. En los últimos procesos electorales locales, en algunos estados la diferencia fue del 1%. Por tal motivo los actores políticos se disputan voto por voto, en este proceso se han detectado que las condiciones de la competencia operan

⁷ Véase la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCPPC, 2001), Secretaría de Gobernación, México, 2002.

prácticas de clientelismo y manipulación del voto. Es decir, aunque ya no existen los fraudes que se denunciaban en la década de los ochenta, como podría ser el robo de urnas o el introducirles votos, los sistemas se han transformado con mayor sofisticación. Si persisten este tipo de prácticas es porque algunos candidatos las implementan.

En este aspecto encontramos que ante una norma desfasada, que no este acorde a la dinámica y cambios sociales que la actualidad plantea; que deje vacíos o reductos al amparo del delincuente, impidiendo sancionar algunas conductas que vayan en contra de la democracia, seguirán existiendo personas que aprovechen tal situación para ver satisfechos sus intereses, ya sea para sí o para apoyo directo o indirecto de otras que aspiran a obtener un cargo de elección popular.

Condiciones económicas

Uno más de los factores utilizadas por los infractores electorales es el aprovechamiento de los escasos recursos económicos en que viven amplios sectores de nuestra sociedad, donde los ciudadanos que en ellos habitan, ante la desesperación por obtener el mínimo de ayuda en dinero o en especie, entregan su voto a favor de un candidato o partido político distinto al de sus convicciones.

En efecto, las clases económicamente menos favorecidas, constituyen un sector vulnerable en el terreno de la compra y coacción del voto, es obvio, que ante la carencia de satisfactores de primera necesidad, la población busca suplir dichas deficiencias comprometiendo su voto, no por su ideología política, sino por necesidades más tangibles, que pueden ser una despensa o material de construcción para su casa. Cabe hacer hincapié que el delito de compra y

coacción del voto en donde se involucran programas sociales del gobierno federal, es una de las conductas más reprochables socialmente, por ello, la FEPADE ha puesto especial atención en este tipo de ilícitos.

La reforma penal electoral

No obstante que los trabajos legislativos descritos en las reformas penales mencionadas con antelación, crearon un marco normativo que ha demostrado su eficacia en los últimos tres procesos electorales Federales en nuestro país, las actuales exigencias de la sociedad y la aparición de nuevas formas para vulnerar la legalidad de los procesos electorales, han puesto de manifiesto la necesidad de revisar la ley penal para mejorar su contenido. Tan es así que hemos arribado al nuevo milenio con un catálogo de conductas penales electorales, que al no ser del todo eficaces, requieren de una revisión exhaustiva para adecuarse a la realidad política-electoral que se vive en el México actual. Ello debido a que, como es de todos sabido, la norma jurídica debe ser dinámica, ajustándose a las necesidades de una sociedad cambiante.

Por eso, de acuerdo a la experiencia de los últimos procesos electorales, se han observado diversos eventos que el legislador no tenía contemplados hasta el año de 1996, baste referir las nuevas reglas de competencia y transparencia que subyacen en la praxis política, habida cuenta de los resultados de la alternancia en el poder ejecutivo federal del año 2000. Consciente de este devenir histórico, la Fiscalía Especializada Para la Atención de Delitos Electorales, que me honro en dirigir, se ha sumado a la reforma integral y coherente de las instituciones democratizantes en México, y por ello, a coadyuvado desde su ámbito de injerencia a la reforma del catálogo de los delitos electorales federales, que el año pasado fue presenta-

da ante el Congreso de la Unión, y actualmente se encuentra a discusión en las comisiones unidas de Justicia y Derechos Humanos y de Gobernación. Pretendiendo responder a dicha realidad, este proyecto de reformas y adiciones en materia penal electoral, se estructuró bajo cuatro directrices:

La primera, que consiste en mejorar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas de los partidos políticos, respecto del financiamiento público y privado establecido en la ley electoral, atendiendo al principio fundamental que rige en los estados democráticos de derecho, en cuanto al buen destino de los recursos públicos y a la equidad de los contendientes.

Como segunda directriz se pretende salvaguardar la racionalidad en los medios y recursos empleados en las contiendas electorales, para lo cual se contempla sancionar penalmente a quienes rebasen los montos máximos de gasto que autorice la norma electoral y el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en su caso. Tercero, la reforma al título vigésimo cuarto del código penal federal, busca contribuir al eficaz ejercicio de las atribuciones de fiscalización y control de los recursos, por parte del Instituto Federal Electoral. Por último, con la citada iniciativa de ley se precisarían algunos términos utilizados en las descripciones típicas, que han resultado ambiguos en el momento de acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los infractores electorales, permitiendo con ello cotos de impunidad, además de modificar en algunos casos, la punibilidad, con la finalidad de estar acordes con la dogmática jurídica penal, en el sentido de contemplar en los tipos especiales, por lo menos una punibilidad similar a los tipos genéricos o básicos.

Con estas propuestas de reforma en materia de procuración de justicia penal electoral federal no sólo se busca aclarar en su redacción algunos tipos penales, que han sido de difícil

aplicación en la práctica jurídica, sino que al encontrarse en un momento de coyuntura política, pretenden adecuarse a las exigencias de una democracia mejor conformada. Por ello, este proyecto de reforma a los delitos electorales federales de segunda generación, no sólo pretende proteger el derecho al sufragio libre, secreto, directo e intransferible de los ciudadanos, sino que busca ampliar el bien jurídico en pos de tutelar un concepto de democracia sustancial, en donde la rendición de cuentas sea requisito indispensable del moderno estado democrático de derecho. Estas son a grandes rasgos las reformas en materia penal electoral que se han propuesto para dar forma a un sistema electoral que responda a la necesidad de consolidar nuestra realidad democrática.

Esta iniciativa de reformas a los delitos electorales federales, es la más importante de los últimos catorce años, por considerar aspectos que trascienden a la concepción clásica de este tipo de conductas, además de que es el resultado de la praxis institucional de las instituciones que conforman el sistema de justicia electoral mexicano.

Conclusiones

En la última década en México se ha avanzado de manera sustancial en la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos. Son diversas las estrategias que se implementaron en un marco integral, como puede ser la organización del proceso y la justicia electoral. Las instituciones electorales en México son las que tienen mayor posicionamiento y confianza pública, ello permite la legitimidad de las elecciones. Además tenemos una ciudadanía más informada sobre asuntos públicos y los medios de comunicación que como factores externos realizan acciones de supervisión e información sobre el proceso electoral. Los

resultados son evidentes, la piedra angular de la transición política mexicana fueron los procesos electorales.

En el tema que nos ocupa sobre las condiciones del voto libre y secreto, los avances se posicionaron en dos sentidos. El primero, por medio de un marco normativo penal que sanciona diversas conductas que pretenden alterar los derechos político electorales de los ciudadanos, es decir, la tipificación de los delitos electorales. El segundo, es el institucional por medio de la FEPADE, que se caracteriza por crear una institución especializada en la persecución de delitos electorales y en acciones de prevención de la materia. La legitimidad de esta institución se sustenta en la autonomía técnica con que cuenta y en la transparencia de sus acciones, puesto que mensualmente informa al Instituto Federal Electoral (IFE) los casos que conoce.

En México se tienen avances sustanciosos en la materia. En Latinoamérica no existe una figura con las características de la FEPADE. En algunos países se toma como referencia en el proceso de ingeniería institucional electoral en lo que respecta a la organización de las elecciones, al IFE. Si nos preguntan si se podría integrar una figura como la FEPADE en el mismo ámbito, las respuestas serían dos. El primero, en México los resultados de la FEPADE son evidentes, permanentemente se contribuye al fortalecimiento de los valores democráticos electorales. El segundo, integrar una institución similar como la FEPADE en el ámbito latinoamericano, depende de las circunstancias como se desarrolla el proceso electoral. Es decir, en Costa Rica la organización y desarrollo del proceso electoral no tiene consecuencias que vulneren el proceso. Sin embargo, en los países que el proceso electoral se desarrolle bajo condiciones en las cuales existan violaciones recurrentes a los derechos electorales de los ciudadanos, sería muy apropiado integrar una institución que de forma especializada sancione estas conductas.

Conflictos y Delitos Electorales: Prevención, Persecución y Solución

Lic. José Del Castillo

Sociólogo
República Dominicana

Quizás por ser un sociólogo involucrado por más de tres décadas en el estudio del sistema electoral dominicano y en el diseño de sus reformas se me ha pedido que participe en este panel dedicado a examinar los conflictos electorales: su prevención, persecución y solución.

Como el tema de los delitos es tan amplio, ya que figuran tipificados en la Ley Electoral 21 crímenes (artículos 171 y 172) y 47 delitos (artículos 173, 174 y 175), me referiré en primer término a algunos asuntos que son motivo de conflictos, sobre los cuales estimo debo llamar la atención de los concurrentes a este seminario que tiene como objeto identificar las reformas electorales pendientes, apuntalarlas y fortalecer el sistema electoral dominicano.

En este sentido examinaré los siguientes temas contenidos en la Ley Electoral:



*Lic. José del Castillo, Sociólogo
(República Dominicana)*

1. La democracia interna de los partidos políticos, asociada a la naturaleza y conceptualización de estas entidades.
2. El financiamiento a los partidos y las campañas.
3. El uso y abuso de los recursos del Estado.
4. El acceso a los medios de comunicación del estado durante la campaña.

Mi enfoque básico es simple: el peor de los delitos, el que más erosiona la credibilidad de nuestras instituciones democráticas, es la inobservancia consentida crónica de normas clave consagradas en la Ley Electoral, en la que toman parte, por acción u omisión, los partidos, el órgano regulador y fiscalizador electoral e instancias gubernamentales.

Antes de entrar en estos puntos –en beneficios de los especialitas extranjeros, que nos acompañan-, permítanme señalar algunos antecedentes de conflictos asociados a delitos en nuestra historia electoral. La República Dominicana ha realizado desde 1962 doce elecciones generales y dos de medio término legislativas y municipales (1998 y 2002), así como una elección municipal (1968). En total quince comicios que representan una importante experiencia acumulada.

“Síndrome del fraude”:

Desde las primeras elecciones competitivas del 1962 tras la decapitación de la dictadura de Trujillo, todos los procesos – uno más otro menos – han estado signados por la presunción de la comisión de fraude, alegaciones al respecto e impugnaciones de sus resultados.

Compra de votos y cédulas, emisión ilegal de documentos de identidad y doble votación, suplantación irregular de candidatos, sustracción de boletas, dislocación de electores y

alteración manual de resultados en las mesas, manipulación electrónica de los padrones y el cómputo. Intervención directa o indirecta de las fuerzas armadas en la campaña y coacción a la oposición (1974), e interrupción militar del proceso de cómputos (1978). Uso y abuso de los recursos del Estado, empleo de soborno para neutralizar contrarios o ganar adhesión.

A ello se agrega el señalamiento de parcialidad partidista en la composición de la Junta Central Electoral, las juntas municipales y los colegios de votación. Para sólo mencionar algunos de los tópicos recurrentes en nuestras elecciones.

A este fenómeno le he llamado el “síndrome del fraude”, un verdadero complejo de práctica y creencias de nuestra cultura política, alimentado por la elite de los partidos, los medios de comunicación y asimilado como válido por una parte apreciable de los electores.

Crisis electorales y arbitraje:

Las alegaciones de fraude han dado origen a múltiples recursos de impugnación de resultados, recusación de jueces titulares de la JCE, en el marco de verdaderas crisis post-electorales que han obligado a la intervención del arbitraje extra electoral nacional e internacional, a pactos políticos y a consiguientes reformas constitucionales y electorales, como sucediera en 1978, 1986, 1990 y 1994.

Aún con la adopción en 1994 del sistema de doble vuelta para las elecciones presidenciales – como una de las fórmulas de evitarle al país estas pesadillas, la otra fue el colegio electoral “cerrado”-, en 1996 se produjo cierta reticencia inicial a consentir el triunfo de Leonel Fernández Reyna, mientras que en el 2000 el rápido reconocimiento a Hipólito Mejía de Joaquín Balaguer –quien quedó en un tercer lugar cercano al segundo-, evitó una segunda ronda.

En el 2004, una comisión de seguimiento nacional reforzada por los embajadores de Estados Unidos, Canadá y los países de la Unión Europea, declaró ganador cuando apenas se había divulgado un primer boletín con menos del 5% de los votos computados, en clara señal de debilidad institucional de la JCE. La rápida aceptación por parte del aspirante a la reelección presidencial ayudó a desactivar otra potencial y típica crisis postelectoral.

Sistemáticamente las elecciones dominicanas han requerido del auxilio de organismos internacionales como la OEA, ya a través de sus misiones de observación o de mediación, como ha sido más recientemente o ya participando directamente en su organización como en 1962 y 1966. Asimismo de la concurrencia técnica de entidades como CAPEL, la International Foundation for Electoral Systems (IFES) de los Estados Unidos o del Centro Carter en la función de arbitraje y legitimación de resultados.

También han demandado de comisiones de seguimiento integradas por personalidades nacionales de los sectores empresariales, eclesiásticos, cívicos, en algunos casos reforzadas por la coordinación con representantes de la comunidad internacional, como sucediera en el 2004.

La conformación políticamente sesgada de la JCE, su frecuente recomposición y la sospecha de parcialidad de dicho organismo en la organización y arbitraje de las elecciones, ha obligado a reforzar la credibilidad de sus actuaciones mediante diferentes fórmulas de asistencia y de supervisión externa al órgano electoral.

Impunidad a la dominicana

Vale resaltar que a pesar de las denuncias y alegaciones de comisión de delitos electorales a lo largo de más de

cuatro décadas, son prácticamente inexistentes los casos de penalización de dichos delitos, aún en aquellos casos que han sido debidamente documentados. Lo cual nos remite a una situación de absoluta lenidad en la materia.

Cabe, sin embargo, señalar que a consecuencia de estos episodios, desde 1992 se han venido adoptando correctivos, tanto en el plano normativo e institucional, para fortalecer el sistema electoral y rodear de garantías la realización de los comicios y el arbitraje de sus resultados.

Ya los temores de manipulación fraudulenta de los procesos electorales no se relacionan con la confiabilidad del documento de identidad electoral, la confección del padrón y su oportuna disponibilidad para los partidos y la ciudadanía, así como la integración de los colegios, o la fidelidad de las actas de votación y la transmisión de los resultados desde los colegios hacia los centros municipales y nacionales de cómputos. Pero todavía persisten aprensiones y tensiones, como se evidenciaron en las pasadas elecciones, derivadas del alegado perfil partidista de los miembros de la JCE. O de la vulnerabilidad de dicho organismo ante posibles presiones del poder político.

Grupos como Participación Ciudadana han realizado una encomiable labor de observación y educación electoral, especialmente cada vez que se introduce una nueva reforma en el sistema.

Hemos avanzado, sin lugar a dudas, pero como dice un slogan de la pasada campaña, “todavía falta mucho por hacer”. En esa dirección apunta mi contribución.

La naturaleza jurídica de los partidos

La Ley Electoral define claramente en su artículo 41 lo que entiende por partido político: “una agrupación de ciu-

dadanos que se organice de conformidad con las disposiciones de la Constitución y las leyes, con el fin primordial de participar en la elección de ciudadanos aptos para los cargos públicos y de propender a la realización de programas trazados conforme a su ideología particular, con el objetivo de alcanzar los puestos electivos del Estado”.

Por sus fines constitutivos, está claro que no se trata de un club social, una asociación de boy scouts, o una ONG cualquiera sin fines de lucro. En nuestro sistema democrático, como en la generalidad de las democracias modernas, los partidos políticos – y las llamadas agrupaciones políticas accidentales- son los únicos entes calificados legalmente para mediar entre los derechos políticos de los ciudadanos de elegir y ser elegidos y su ejercicio efectivo, obteniendo por esta vía el monopolio de las funciones de representación en los órganos de poder del Estado. Vale decir, el control de todos los cargos públicos electivos y por vía de consecuencia de todos los de elección indirecta o designación. En la República Dominicana este efecto es más dramático, ya que pese a la existencia de una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que data de 1991, su ejecución ha sido inoperante, careciéndose de una burocracia estable y profesional, salvo excepciones.

En el país predomina una tendencia entre nuestros profesionales del derecho a identificar a los partidos políticos como simples asociaciones voluntarias de ciudadanos sin fines de lucro, a semejanza de los clubes sociales y recreativos. Por consiguiente, entidades de derecho privado no sujetas a mayores regulaciones y controles, así como a exigencias de transparencias en sus actuaciones. Una buena parte de los dirigentes de los partidos procede de esa escuela y reacciona adversamente cuando se habla de una mayor regulación.

[Los miembros directivos de los partidos que ocupan las posiciones en el Congreso, los ayuntamientos y el Poder Ejecutivo, tienen la potestad de hacer las leyes –o sea fijar las reglas de juego en todos los órdenes de nuestras vidas-, establecer los impuestos que debemos pagar, disponer de los ingresos y los gastos públicos, contratar empréstitos internacionales y emitir bonos de deuda pública que ya deberemos honrar. De designar a los funcionarios, desde los jueces de la Suprema Corte de Justicia, la JCE, los ministros del gabinete, la Junta Monetaria y el Gobernador del Banco Central, los mandos militares y policiales, hasta el último limpiador de pisos de la administración. Están facultados para comprar, vender, donar e hipotecar el patrimonio público. Regulan el tránsito, establecen las prioridades, manejan la política exterior, hacen uso exclusivo de los bienes y recursos estatales y abuso de los derechos de los privados.

La importancia de los partidos es tal, que reciben financiamiento público para la campaña, su funcionamiento ordinario y la educación de sus miembros. O sea dinero procedente de los contribuyentes. Su formación y reconocimiento como entes investidos de personalidad jurídica, normas de funcionamiento, roles en el sistema electoral y su propia extinción se hallan regulados por leyes especiales, ya sean electorales y/o de partidos políticos. Figuran además consagrados en las constituciones.

El proceso electoral en el cual compiten los partidos y sus candidaturas para acceder a la dirección de los asuntos públicos es organizado, administrado, regulado y arbitrado por un órgano central público y un conjunto de órganos subsidiarios, consagrados constitucional y legalmente. Y todavía se pretende que se considere a los partidos entidades de derecho privado no regulables ni reguladas. Como diría Juan Bosch : “no juegues Magino”.]

Aunque asociaciones formadas por ciudadanos privados, los partidos políticos son considerados cada vez más como entidades de derecho público por la naturaleza especial de sus fines y sus funciones, consagrados en los textos constitucionales, en las leyes y en los reglamentos que regulan sus actuaciones. Un simple repaso de los estudios comparados sobre las instituciones políticas y el derecho electoral así lo confirma. El volumen de la normativa constitucional, legal y reglamentaria en materia electoral y de partidos, se ha incrementado considerablemente en los últimos tiempos a escala mundial y América Latina no es una excepción.

Organismos como el PNUD, la OEA y el BID, han incorporado en su agenda como prioridad el fortalecimiento institucional y la democratización de los partidos, junto a la transparencia de sus finanzas. Mientras que la crisis de los partidos se ha traducido en serios problemas de gobernabilidad en la región.

Sin embargo, la República Dominicana se halla rezagada en este movimiento de actualización de la normativa que rige a los partidos, pese a los múltiples seminarios como este que hoy realizamos y a la grave división que afecta a dos de sus tres principales partidos.

Es por ello que interesa resaltar algunos aspectos contenidos en la Ley Electoral que en cierto modo constituyen letra muerta, en cuya inobservancia incurren partidos políticos, poderes públicos y a veces el propio órgano electoral cuando no ejerce a plenitud sus potestades.

La democracia interna en los partidos

La ley otorga facultades precisas a la JCE para garantizar el ejercicio de la democracia interna en los partidos políti-

cos, conforme a principios generales consagrados en la misma, los reglamentos y los propios estatutos de los partidos. Ellas son la fiscalización de sus asambleas y convenciones para elegir sus autoridades y seleccionar sus candidatos a cargos electivos, función asignada a su Cámara Administrativa (inciso i del Art. 6); y el conocimiento y decisión en única instancia de los conflictos internos que produjeren, por parte de su Cámara Contenciosa (numeral I, inciso d, del Art. 6).

A su vez, el artículo 43 ordena que los estatutos de los partidos deberán disponer la realización periódica de convenciones ordinarias para la renovación de sus cuadros directivos.

Aunque la normativa es limitada ello no exculpa su inobservancia.

Partidos mayoritarios –que por su carácter de tales hacen difícil su invisibilidad social- han permanecido sin renovar sus órganos directivos por períodos que exceden por mucho los plazos contemplados en sus estatutos, ante la indiferencia de la JCE. Esa falta de institucionalidad ha sido motivo eficiente de males mayores, como se ha revelado recientemente en la crisis de dos de los tres partidos mayoritarios del país, desgarrados internamente por las luchas facciosas. El estilo de dejar hacer, dejar pasar (*laissez faire*), para que las cosas se acomoden por sí solas le está costando caro al sistema de partidos y a la democracia, erosionándose entre la población la credibilidad de las instituciones, como lo evidencian las encuestas.

Las señales desde la SCJ no se han producido con la celeridad esperada. Un recurso elevado por una de las facciones del PRD, ante un fallo de la JCE que validaba la convención

realizada por la facción contraria, fue declarado inadmisibile prácticamente un año después de su sometimiento. No se trataba de una disputa entre dos grupos de un club social que alegaban representar la directiva legítima. Si no de un partido mayoritario que en ese momento encabezaba el Ejecutivo y buscaba la reelección presidencial, que controlaba y controla las dos cámaras legislativas y la mayoría de los ayuntamientos. La adopción de la decisión, en un sentido o en otro, debió jerarquizar la importancia de Estado de la materia sometida a consideración de la SCJ.

Con relación a la elección de los candidatos a cargos electivos en los partidos sucede otro tanto, al grado que una coalición multicolor de legisladores -aunque con predominio del PRD- hizo aprobar como una reacción una Ley de Primarias simultáneas y abiertas, con la participación de todos los electores, motivando serias controversias. Al margen de los aspectos en debate - si deben ser abiertas o circunscritas sólo a los miembros de cada partido; si celebrarse al mismo tiempo o separadas; si deben realizarse de acuerdo a una reglamentación general o conforme a los reglamentos de cada partido; si son viables en términos presupuestarios; si corresponde a la JCE organizarlas directamente o delega esta tarea en los partidos-, la nueva normativa representa una respuesta a la erosión que se viene registrando en la vida institucional de los grandes partidos. La JCE ha abierto un debate con los partidos sobre esta nueva legislación, a fin de recibir sus observaciones y objeciones de cara a su modificación y/o reglamentación, que son las dos opciones en juego.

Los presentes saben de la permisividad con que tradicionalmente se han manejado los asuntos relacionados con la elección de los candidatos, las designaciones "de dedo" por parte de las cúpulas dirigenciales (cuotas reservadas),

la suplantación de candidatos elegidos democráticamente o su relegación a lugares con escasas posibilidades en las listas, la manipulación de los padrones internos para reducir o bloquear a los contrincantes, la ausencia de reglas claras y confiables. Afortunadamente, las elecciones de medio término para congresistas y autoridades municipales, la creación de los distritos electorales para la elección de diputados y regidores en las grandes circunscripciones, la incorporación del voto preferencial en las listas abiertas, han fomentado la competencia interna y oxigenado parcialmente los procesos electorales.

Nuestros amigos dirigentes de los partidos políticos y las autoridades del órgano electoral deben admitir que la democracia interna de los partidos es un asunto que nos concierne a todos y que la responsabilidad de los primeros es garantizar su vigencia funcional y transparente y la de las segundas velar por su observación y real efectividad.

Ley de Partidos y Código Electoral

Desde la anterior administración del Presidente Fernández (1996-2000), la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (hoy CONARE), desarrolló una iniciativa para elaborar un primer borrador de proyecto de Ley de Partidos Políticos. Posteriormente, Participación Ciudadana ha venido realizando talleres con igual propósito y la diputada del PRSC, Dra. Licelotte Marte de barrios, ha introducido en la Cámara Baja un proyecto en este sentido.

El motivo no requiere mayor ponderación: complementar la insuficiente normativa sobre partidos existente en la Ley Electoral y garantizar la institucionalidad de estas entidades fundamentales a la democracia.

Mi opinión es favorable a esta preocupación, aunque con el siguiente comentario: con la Ley Electoral remendada varias veces y con parches contradictorios – hace sólo unas semanas se promulgó una controversial enmienda a la parte sobre financiamiento público a los partidos-, una Ley de Primarias vigente también sometida a debate, y ahora el proyecto de Ley de Partidos, lo ideal sería elaborar un Código Electoral que compendiará todas estas materias y les diera unicidad.

Financiamiento de los partidos y las campañas

En materia de financiamiento de los partidos y de las campañas, la Ley Electoral adolece de contradicciones en su propio texto, falta de sinceridad de la norma con la realidad, e inobservancia evidente. Asimismo tanto la Ley como el Reglamento carecen de exigencias más precisas en cuanto a la rendición de cuentas de ingresos y gastos.

Esta es una materia crucial en la política globalizada de hoy, máxime cuando se la examina a la luz de las convenciones internacionales contra la corrupción, el lavado de activos y el narcotráfico. A guisa de ejemplo, sólo en Centroamérica, como se sabe, se desataron recientemente los demonios relacionados con este asunto, afectando a tres ex presidente en Costa Rica – incluyendo al promisorio secretario general de la OEA Miguel Angel Rodríguez-, a la ex presidenta de Panamá, a un ex mandatario y al actual jefe de Estado de Nicaragua, sin contar con un ex presidente profugo de Guatemala. No hablar de Fernando Collor de Mello y el tesorero de su campaña Paulo Farías, o Fujimori y Montesinosa. En plano local, el caso del presunto narcotraficante Quirino Paulino Castillo ha puesto el dedo en la llaga por sus potenciales implicaciones políticas.

Veamos las contradicciones del texto. El artículo 55 de la Ley Electoral declara que “sólo se consideraran lícitos los ingresos provenientes del Estado canalizado a través de la Junta Central Electoral y las contribuciones de personas físicas, quedando terminantemente prohibido la aceptación de ayudas materiales de grupos económicos, de gobiernos e instituciones extranjeras y de personas físicas vinculadas a actividades ilícitas”. Conforme a este artículo, las empresas nacionales (personas jurídicas) quedan descartadas como fuentes legítimas de financiamiento. Sin embargo, en el artículo 47 se establece “que todos los actos de cooperación, asistencia o contribución económica a los partidos son función exclusiva de las personas naturales y jurídicas nacionales privadas. Por tanto, sólo se considerarán como ingresos lícitos de los partidos, los donativos o contribuciones que provengan de éstas”, quedando así admitido en esta parte de la Ley el financiamiento de las empresas nacionales.

Esta contradicción se origina en la reforma a la Ley Electoral de 1997 que incorporó la contribución estatal a los partidos y reformuló el texto del artículo 70 de la Ley Electoral 5884 promulgada por el Consejo de Estado en 1962 que contemplaba sólo a las personas naturales como fuente exclusiva de financiación a los partidos. La intervención de recursos provenientes de personas jurídicas privadas constituía “presunción irrefutable de entendimientos con los partidos o sus candidatos en beneficio de los interesados de esas entidades o sus propietarios, socios, accionistas, beneficiarios, directores o representantes, en tal virtud queda absolutamente prohibida.”

En la interpretación que da la JCE en el Reglamento sobre la Distribución de la Contribución Económica del Estado a los Partidos Políticos, se obvia esta evidente contradicción entre los artículos 55 y 47, al consignar en su primer

considerando, “que los artículos 47 y 48 de la Ley Electoral No. 275-97 especifican que las fuentes de ingresos que pueden recibir los partidos políticos deben provenir, exclusivamente, de las personas naturales y jurídicas nacionales privadas y por contribución del Estado a dicho partidos”. De este modo se valida por la vía reglamentaria la contribución de las empresas nacionales privadas. Dicho Reglamento resalta que “se reputará ilícita cualquier otra fuente de ingresos”.

En efecto, en el artículo 47 de la Ley Electoral se declaran ilícitas –salvo la contribución electoral contemplada en la Ley en la sección II, artículos 48 al 55- la intervención del Estado, en cualquiera de sus dependencias, organismos autónomos y descentralizados, de los ayuntamientos, de las empresas cogidas a la Ley de Inversión Extranjera y de los gobiernos extranjeros en el sostenimiento de los partidos o el financiamiento de sus campañas.

El texto de la Ley es enfático, y prohíbe a los partidos, sus dirigentes, militantes o relacionados, recibir “exoneraciones, donaciones o regalos de parte de cualquiera de los poderes del Estado, o de los ayuntamientos”. Asimismo, prohíbe “beneficiarse de directa o indirectamente de los recursos y medios que pertenezcan al Estado para realizar sus actividades proselitistas”. Y lo más importante, faculta a la JCE para anular cualquier operación de la cual tenga conocimiento e incautar provisionalmente o tomar cualquier medida cautelar con el auxilio de la fuerza pública respecto a cualquier bien, o para hacer cesar de inmediato cualquier uso indebido de los recursos y medios del Estado.” O sea, le provee de artillería legal pesada e infantería para acometer su mandato.

Pese a las reiteradas evidencias de uso y abuso de los recursos del Estado a favor de las candidaturas oficialistas y

aliadas en nuestros comicios, desconocemos la existencia de casos de aplicación de esta importante facultad reservada a la JCE. Es posible que se haya preferido esperar que sea la opinión pública la que señale o que algún observador nacional, como Participación Ciudadana, o internacional, como el Centro Carter o la misión de la OEA haga el trabajo. Pero lo cierto es que éste es uno de los acápites en que la normativa electoral opera como letra muerta, siendo este hecho aún mas relevante desde que la reforma constitucional del 2002 restableció la reelección presidencial.

Veamos ahora otro aspecto preocupante de la normativa de financiamiento: el divorcio crónico entre la norma y la realidad. De todos es sabido y admitido que es norma imperante desde 1962 que los partidos y candidatos nutren sus finanzas de contribuciones de empresas nacionales y extranjeras radicadas en el país, que a partir de las elecciones de 1978 los candidatos viajan al exterior a procurar fondos entre los dominicanos residentes en los principales destinos de la emigración, ampliándose esta captación a empresarios extranjeros interesados en hacer negocios. Que algunas fundaciones oficiales alemanas mantienen programas de asistencia técnica y educación política con partidos dominicanos. Que recientemente organismos multilaterales han incorporado en su agenda el fortalecimiento de las instituciones democráticas, incluyendo por supuesto a los partidos en aspectos formativos, como lo han venido haciendo programas como el Proyecto de iniciativas Democráticas de la AID y de los institutos internacionales de los partidos Demócrata y Republicano de los Estados Unidos. Siendo estas últimas iniciativas aportes significativos a la consolidación de partidos modernos y realmente democráticos.

Recuerdo que participé activamente en el estudio y debate de las reformas electorales de 1997, como antes lo había

hecho en las de 1992, planteando en aquel momento la necesidad de establecer normativa clara y realista en materia de financiamiento a los partidos y a las campañas, que equivale a decir a los candidatos. Por consiguiente, de lo que se trata es de sincerar la norma con la realidad, establecer regulaciones precisas y claras en materia de financiamiento (incluyendo la fijación de topes y porcentajes por tipo de fuentes para garantizar un sano balance), y exigir su cumplimiento estrictamente. Con ello se contribuiría a transparentar las operaciones que se hacen por debajo de la mesa, para que se figuren encima de la mesa.

Piensen ustedes por un solo momento en la economía globalizada de hoy y en que la Ley de Inversión Extranjera de 1996 otorga tratamiento nacional, en cuanto a derechos y deberes, a las empresas e inversionistas extranjeros – dentro de los que se incluyen dominicanos residentes en el exterior- que decidan establecerse directamente en el país, o mediante asociación con empresas locales, a través de joint ventures, participación accionaria o fusiones. En las actividades de hotelería y servicios turísticos conexos, telecomunicaciones, banca y otros servicios financieros, minería, energía, comercio, transporte, en las zonas francas, la industria azucarera y en las demás industrias nacionales donde abundan actualmente las ventas o asociaciones de grupos tradicionales locales con multinacionales, la presencia del capital extranjero es clave. Sin embargo, la Ley Electoral prohíbe expresamente los aportes de empresas registradas bajo la Ley de Inversión Extranjera.

Veamos la realidad. Alguien en su sano juicio puede pensar que estos intereses –como los hoteleros españoles que dominan la inversión en el polo Bávaro-Punta Cana o los capitales que tienen hoy el control de los aeropuertos internacionales, las telecomunicaciones, sin mencionar inversiones

más antiguas en la industria azucarera-pueden considerarse ajenos al desarrollo del país, incluyendo su curso política. Si alguien lo duda, pregúnteles a los presidentes dominicanos.

Una nota curiosa: la Ley Electoral (artículo 66) prevé la liquidación, con la fiscalización de la JCE, del patrimonio de los partidos que pierden sus personería jurídica por cualquiera de las causas de extinción, excepto en el caso de fusión. Desconocemos que este dispositivo haya sido implementado alguna vez.

Igualdad de acceso a medios de comunicación

En la videopolítica de nuestros tiempos, el acceso real a de los partidos y los candidatos a los medios de comunicación de masas, particularmente la TV, la radio y la prensa escrita, se revela vital. El artículo 94 de la Ley Electoral establece un conjunto de reglas para garantizar el acceso equitativo a los medios, figurando su incumplimiento en la relación de penalizaciones del título XIX de la Ley sobre las infracciones electores.

Básicamente se prohíbe a las empresas de comunicación negar o restringir el uso de sus facilidades a un partidos a pagar las tarifas acostumbradas, no pudiendo ser éstas mayores que las que se pagan para usos comerciales o de otra índole. Igualmente, palica una prohibición a los abastecedores de papel e imprentas en cuantos a negarse a ofrecerse sus servicios en condiciones semejanteras de fijación de precios.

Pero lo más importante es lo que consigna el inciso c) de este artículo, relativo al mandato para que, tras cerrarse el plazo de presentación y aceptación de las candidaturas, la JCE disponga que a los partidos, alianzas o coaliciones que hubieren inscrito candidatos presidenciales, congresionales y municipales, se les concedan espacios gratuitos en los

medios de comunicación de radio y televisión del Estado , conforme a principios de equidad, para divulgar sus candidaturas y programas.

Aunque en la pasada campaña electoral no hicimos un monitoreo exhaustivo de la propaganda, no recuerdo que se hubiese implementado esta disposición. En cambio, la RTVD -junto a las emisoras de TV y radio pertenecientes al grupo Baninter en manos del Estado- inundó su programación con la publicidad y promoción del candidato oficial. Esta pauta no es nueva sino precisamente recurrente.

Una buena parte de las infracciones que figuran tipificadas en la Ley Electoral (21 crímenes, artículos 171 y 172; y 47 delitos, artículos 173, 174 y 175) conciernen a los asuntos que selectivamente he tratado en esta exposición y su examen detallado sería extremadamente aburrido para todos.

Los talleres de Participación Ciudadana en los que he participado sobre esta temática son ricos en propuestas para reforzar la función de prevención, persecución y penalización de los delitos electorales. Se ha hablado de la creación de una fiscalía especial de los electoral, de involucrar a la Contraloría General de la Nación en la fiscalización de las finanzas de los partidos, de fijar normas más estrictas sobre la democracia interna y las finanzas de partidos procurando que la JCE realice una labor pro activa, junto a campañas masivas de educación ciudadana, entre otras.

Dejo esos puntos sobre la mesa. Para quien les habla y agradece la bondad de su paciencia, lo más importante es que muchas disposiciones contenidas en la legislación vigente salgan de su letargo y se cumplen. Y que las faltan por hacer, que son bastante, se hagan oportunamente y bien.

Muchas gracias.

La Participación Política de las Mujeres y la Ley de Cupos en Argentina

Dra. María José Lubertino

Abogada. Presidenta de la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos. Directora del Instituto Social y Político de la Mujer. Profesora regular de Derechos Humanos y Garantías de la Universidad de Buenos Aires. Diputada Nacional (m.c.). Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

1- De la participación política de las mujeres a la necesidad de cuotas.

El principal objetivo de este documento es el de señalar las causas e historiar brevemente cómo se llegó hasta la sanción de la “Ley de Cuotas” (ley 24.012) en la Argentina. De qué situación se partió, en qué circunstancias se produjo el debate, que intervención le cupo a las mujeres políticas, por qué se optó por este instrumento y en el marco de qué estrategia.

Analizaremos, entonces, las que han sido las causas que desencadenaron el proceso a través del cual se llega a la sanción de la ley, los motivos que determinaron el momento en que se inicia esta discusión y los factores que intervinieron



Dra. María José Lubertino, Directora Ejecutiva del Instituto Político y Social de la Mujer. (Argentina)

en ese camino. El momento histórico en el que se abre la posibilidad para que se den las condiciones para este debate es el retorno a la democracia en 1983. No solo por la vuelta al normal funcionamiento institucional, y por ende al imprescindible funcionamiento de los partidos políticos, sino por el clima participativo que comenzó a vivirse en aquellos años y por el rol que muchas mujeres habían cumplido en la lucha contra la dictadura y la recuperación democrática que desembocó en una efectiva participación de las mujeres en los partidos políticos, hasta entonces nunca conocida en términos masivos. Entonces, la mayoría de las afiliadas a todos los partidos políticos (salvo el Partido Justicialista) pasaron a ser mujeres.

La democracia fue, entonces, condición necesaria para el contacto y la relación entre las mujeres políticas del país y del extranjero, para la interrelación con las mujeres de otras organizaciones sociales y de diferentes ámbitos de la cultura y para la movilización colectiva en pos de reivindicaciones compartidas. Con respecto a la interacción de las que promovimos las cuotas con mujeres del extranjero, los contactos más fluidos y fructíferos se mantuvieron, por razones históricas, de lenguaje, de cercanía, de afinidad ideológica o de financiamiento de su parte, en Europa con las mujeres del PSOE (España), del SPD (Alemania) y del PDS (exPCI de Italia) y en América Latina con las uruguayas del Frente Amplio, las socialistas chilenas, las brasileras del PT y las paraguayas en general.

En el inicio de la discusión sobre la necesidad de implementar mecanismos de discriminación positiva, la viabilidad de un sistema de cuotas y su imposición por disposición legal influyeron centralmente el viaje de algunas argentinas a la Conferencia Mundial de la Mujer en Nairobi (Kenia) de 1985, la difusión de los documentos allí produci-

dos y el texto de la Convención de Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el debate personal con las socialistas españolas en sus viajes a la Argentina en los primeros años de transición, el contacto con las mujeres políticas de Costa Rica y la difusión de su Proyecto de ley de la igualdad real de la mujer, de marzo de 1988 y, por ultimo, las resoluciones del XVIII Congreso de la Internacional Socialista de junio de 1989 en Estocolmo.

Comenzó a darse, entonces, un cambio cualitativo en las mujeres políticas como grupo, su “feministización”, que les permitió tomar conciencia de su pertenencia al género femenino mas allá de sus ideologías o ideales políticos diferentes, que les sirvió para detectar como eran discriminadas y las llevó a profundizar el análisis de las causas y las posibilidades de su remoción, que las impulsó a hacer visible su numero y a hacerlo valer, que las hizo detectar su ausencia en los verdaderos lugares de toma de decisiones -no solo cuantitativa, sino también cualitativa -, que les fue cambiando el lenguaje, el contenido del discurso y que las inició en nuevas prácticas.

Es en dicho marco en el que debe considerarse la sanción de la ley de cuotas, como un instrumento necesario para acelerar el cambio cultural pero insuficiente en sí mismo. Fue como una “bandera” que permitió unificar a las mujeres políticas tras de sí abriendo el camino para otras discusiones mas de fondo. Para algunas fue la “punta de lanza” para penetrarle al sistema patriarcal en un punto sumamente débil pero sin perder de vista que de lo que se trata es de reconocer las diferencias, poder respetarlas y convivir con ellas en el mutuo enriquecimiento; redefinir el espacio de “lo publico” y “lo privado” y devolverle a la política su dimensión ética: en definitiva, de ampliar los márgenes de la democracia.

Con el retorno del gobierno constitucional se producen muchos cambios, no sólo porque la participación de las mujeres se vuelve masiva sino porque desde los distintos sectores, que tampoco son homogéneos a su interior, hubo cambios actitudinales en la búsqueda de coincidencias y objetivos concretos comunes. Las “feministas históricas” se comenzaron a preocupar por ir desarrollando practicas y estrategias que llegaran a las mujeres en su conjunto, aportándoles su experiencia en elaboración teórica; la mayoría del movimiento de mujeres comprendió que la lucha contra la opresión de la mujer no debe subordinarse a otras, puesto que es compatible y debe darse simultáneamente: y, específicamente, las mujeres de los partidos políticos populares avanzamos en la toma de conciencia de genero, el planteo y la asunción de reivindicaciones feministas y el discurso sobre el poder. Estos cambios en los enfoques teóricos y la verificación de practicas coherentes reiteradas permitieron la lenta remoción de los prejuicios recíprocos, el desbloqueo de los ámbitos exclusivos de cada sector, el intercambio y, por ende, el fortalecimiento de todas.

Fue masiva y activa la participación de mujeres en la política entre 1983 y 1989 sin embargo era escasa la representación en los lugares de decisión. Esta fue la situación de la cual se partió y sobre la cual se trabajo para su “visibilización” en la búsqueda de consensos para el reconocimiento de la necesidad de la inclusión de cuotas o cupos.

Los datos básicos sobre los cuales insistimos eran que las mujeres éramos mas de la mitad del electorado y que para 1991, de mantenerse la situación, seriamos solo el 3% en el Congreso. Además hicimos “visible” el dato de que nuestra presencia (afiliación) en el total de partidos políticos a nivel nacional era del 48%-según datos de la Dirección Nacional Electoral, septiembre de 1988- y que en la mayoría de los partidos políticos, así como también en la mayoría de

los distritos mas densamente poblados, las mujeres estábamos equiparadas a los varones o éramos más.

Desde el principio se discutieron diferentes estrategias: impulsar el cupo dentro de los propios partidos políticos o promover la aprobación de una Ley, ingresando el proyecto por la Cámara de Diputados o por el Senado. Se decidió intentar todas las líneas simultáneamente en forma paralela y avanzar con la que más rápido prosperara.

El 6 de noviembre de 1989 la Senadora Nacional de la Unión Cívica Radical (U.C.R) por la provincia de Mendoza, Margarita Malharro de Torres, presento un proyecto de ley de reforma del Código Electoral Nacional en el sentido de establecer en forma imperativa para todos los partidos políticos un mínimo del 30% de mujeres en las listas de candidatos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas, que se basó en el debate que algunas mujeres habíamos planteado en el Congreso Nacional de Mujeres Radicales que tuvo lugar en octubre de ese año en Santiago del Estero. El 16 de noviembre del mismo año, la Diputada Nacional de la U.C.R por la Ciudad de Buenos Aires, Norma Alegrone de Fonte, acompañada por las Diputadas Florentina Gómez Miranda (U.C.R), Inés Botella (Partido Justicialista), Matilde Fernández de Quarracino (democracia Popular), Blanca Macedo de Gómez (U.C.R) y Ruth Monjardin (Partido Federal), presento un proyecto similar según el cual las listas no podrían incluir mas del 70% de personas del mismo sexo, debiendo ubicarse cada dos candidatos de igual sexo, uno como mínimo del otro sexo, alternando desde el primer lugar de la lista.

La propuesta de la ley prendió muy fuertemente en la dirigencia femenina intermedia de todos los partidos políticos, que suponían encontrar de este modo una salida a su permanente postergación y a la frustración de participar en

roles secundarios. El 20 de septiembre de 1990 el proyecto recibió tratamiento y media sanción en el Honorable Senado de la Nación el proyecto allí presentado, que fue aprobado por abrumadora mayoría por los distintos bloques con solo la oposición explícita de dos senadores del PJ. Para el tratamiento del proyecto de la Senadora Malharro logramos una importante movilización de mujeres, aun cuando la suerte que correría el proyecto era incierta, porque llegaba a su tratamiento en el recinto con un dictamen de comisiones de mayoría desfavorable. La presencia de las mujeres esa noche y su presión desde los palcos del recinto “dieron vuelta la sesión” y uno a uno los senadores que estaban en contra, aun manifestando todas sus reservas, dudas y contradicciones, terminaban votando favorablemente. El proyecto tuvo media sanción por la sostenida resistencia de las mujeres hasta la madrugada clamando desde las galerías por su incorporación a los lugares de decisión. Esto probó que existía la “fuerza de las mujeres”. Estábamos sorprendidas de que nuestra fuerza funcionara. Algo que resultó crucial en nuestro éxito fue el trabajo en forma articulada y transversal de las mujeres de todos los partidos políticos, el que se plasmó en 1990 en la constitución de la Red de Feministas Políticas, que llegó a tener alcance Latinoamericano en el marco del Encuentro Feminista Latinoamericano y del Caribe que se llevó a cabo en San Bernardo (Argentina) y que a nivel nacional produjo grandes eventos mediáticos y de sensibilización masiva como las sesiones de mujeres en diferentes parlamentos provinciales y nacional.

El 6 de noviembre de 1991 fue tratado el proyecto de ley con media sanción del Senado en la Cámara de Diputados y se convirtió en ley. Aunque su redacción podía ser mejorada se privilegió la celeridad de su aprobación. La ley contó con el consenso de todos los bloques a excepción de la

Unión del Centro Democrático y el Movimiento al Socialismo, y en este caso fue decisivo el rol del Poder Ejecutivo sin cuya decisión el Bloque del Partido Justicialista no hubiera dado quórum.

2- Resistencias y estrategias para garantizar su cumplimiento

En 1992 el entonces presidente, Carlos Menem, firmó el Decreto Reglamentario de la Ley 24.012 que determinaba el lugar que debían ocupar las candidatas. Si bien el decreto era violatorio del “piso” establecido en el cálculo del porcentaje en muchos casos, en otros (como cuando había dos bancas a renovar, que era el caso de muchas provincias) fue decisivo para que la cuota fuera del 50 por ciento.

La reglamentación de la ley fue un avance importante pero no permeó la conciencia de la dirigencia política del país.

Cuando se conformaron las listas de Diputados Nacionales para las elecciones de 1993 fueron muy pocas las listas en las que se respetaba el cupo femenino. Todos los partidos políticos y en todas las provincias se violó la Ley. Tanto en lo discursivo, como en las presentaciones posteriores que se harían a la justicia, la mayoría de la dirigencia masculina sostenía el criterio del 30% en las listas pero no en las bancas. A pesar de que esta ley modificaba el Código Nacional Electoral, los jueces electorales no aceptaban que esta fuera una ley de orden público. Entonces, las únicas que podían impugnar legalmente las listas eran las propias candidatas. Las mujeres, entonces, resolvimos una estrategia para saldar esta situación. Nos comunicamos con las mujeres candidatas de todos los partidos políticos cuyas listas no cumplían con la ley y organizaron operativos con abogadas que las patrocinaban en cada provincia con recursos del Consejo

Nacional de la Mujer y múltiples apoyos. A pesar de que carecíamos de estructura y los plazos electorales eran muy cortos y estrictos y estábamos obligadas a actuar simultáneamente en los 24 distritos electorales del país, con un total de 213 listas.

Fue necesario organizar una red de información para conocer rápidamente como se habían conformado las listas de todos los partidos.

Teniendo en cuenta esta compleja situación y no existiendo en aquel momento en nuestra legislación la posibilidad de que las listas fueran impugnadas por otra persona que no fuera la candidata se presentaron “amparos preventivos”, que fueron rechazados “in limine” en el 100 por ciento de los casos. Algunos jueces y juezas desestimaron la presentación, pero no oficializaron las listas y las remitieron nuevamente a los partidos políticos para que las rehicieran dando cumplimiento a la Ley y su reglamentación. Así obtuvimos los primeros fallos de la Cámara Nacional Electoral y de la Corte Suprema de la Nación, los que legitimaron que la Ley 24.012 es una Ley de orden público.

En 1994 se sanciona la reforma de la Constitución Nacional y allí el movimiento de mujeres (que gracias a las cuotas ya contaba con 100 de las 300 constituyentes logró introducir los siguientes textos que a partir de allí han servido como “paraguas” protector y han eliminado la posibilidad del habitual planteo masculino de “inconstitucionalidad de las acciones positivas” por violación a la igualdad ante la ley:

Art. 37. 2da parte: “ la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral” .

Art.75-inc 22: “ la convención sobre a eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer...Tiene(n) jerarquía constitucional” .

Art. 75-inc 23. 1era parte (entre las competencias del Congreso Nacional): “Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de las mujeres...”

Disposición transitoria 2da: “Las acciones positivas a que alude el artículo 37 en su último párrafo no podrán ser inferiores a los vigentes al tiempo de sancionarse esta Constitución y duraran lo que la ley determine.

La elección de 1995 nos encontró, entonces, con nuevos elementos jurídicos y políticos. En esta elección la totalidad de las listas originales tenían, por lo menos, una mujer en el tercer lugar. En 1996 se sancionó la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, uno de los cuerpos normativos más avanzados del mundo en esta materia y, con seguridad, de los más progresistas en Latinoamérica.

Los avances colectivos de varones y mujeres hacia la igualdad en nuestra sociedad fueron muchos desde la recuperación de la democracia, sin embargo muchos de los derechos e instrumentos políticos y jurídicos consagrados en la nueva Constitución de la Ciudad de Buenos Aires sólo se explican por la pertenencia y compromiso de varias de las propias constituyentes al movimiento feminista y por su contacto con otras experiencias y su información permanentemente actualizada de la legislación comparada en esta temática. Esta Constitución se enmarca en la línea de reconocimiento de las mujeres como ciudadanas plenas en

el contexto de una “ciudadanía plural”, donde varones y mujeres son entendidos como sujetos heterogéneos con dimensiones e intereses diversos a diferencia del resto de las constituciones provinciales hasta la fecha. No se las estigmatiza como madres o esposas. Tampoco se establece un catálogo de derechos de las mujeres como sector o corporación -porque además no lo somos- sino que se propende a una relación realmente igualitaria de ambos géneros en todos los ámbitos, respetuosa de las diferencias. Es decir, se pretende establecer mecanismos que supongan avanzar hacia una democracia paritaria. Por ello se habla de igualdad real de oportunidades y de trato tanto en el ámbito público como en el privado, a la que se tenderá a través de “acciones positivas”. Esto supone reconocer la búsqueda de una igualdad de resultados, contestes de que no alcanza con la igualdad formal ante la ley o la no discriminación (art.11) ni con la igualdad de oportunidades, puesto que estamos frente a una situación estructural de desigualdad, dada la falta de “igualdad de partida o de condiciones iniciales” (Sartori).

Sin embargo, no se trata de la búsqueda de una igualdad homogeneizadora -por eso, se garantiza el “derecho a ser diferente” (art.11)- sino de la equiparación entre mujeres y varones. Se “equiparan”, es decir, “se ponen a la par”, “se hacen pares”, “se reconocen como pares”, sólo los distintos, los diferentes, los otros, los no iguales. He allí una de las claves de la democracia: sólo es real entre los diferentes que se reconocen pares.

Esta Constitución busca la equiparación de ambos géneros tanto en el ámbito público, a través de acciones positivas en los planos político y laboral, como cuanto en el ámbito privado, estableciendo igualdad en el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos y en la familia.

Se declaran derechos paritarios de los ciudadanos y ciudadanas y se los dota de instrumentos para su defensa -entre otros la acción de amparo (art.14) y la Defensoría del pueblo (art.137)- pero fundamentalmente aparece obligado el Estado a incorporar la “perspectiva de género” en todas sus políticas públicas, a formular participativamente un “Plan de Igualdad” (art.38) y a implementar “acciones positivas” (arts.11, 36 y concordantes).

Así, la equiparación a la que el Estado se compromete deberá tender a garantizar la “igualdad de acceso” y la “igualdad de partida” (12). No sólo la “igualdad de oportunidades” sino la “igualdad de trato”, puesto que buscamos una “igualdad de resultados”.

La misma Constitución consagra la necesidad de “acciones positivas en todos los organismos y niveles, las que no podrán ser inferiores a las vigentes” (art.36). En consonancia, el Poder Legislativo debe legislar en la materia (inciso 7º del artículo 80) y el Poder Ejecutivo debe adoptar esas medidas “en todas las áreas, niveles jerárquicos y organismos” (inciso 28 del artículo 104).

Acciones positivas concretas también se incluyen en esta Constitución en forma explícita referidas a la integración de las listas de candidatos para el Poder Legislativo, las Juntas Comunales, la integración del Consejo de la Magistratura por parte de los jueces y de los abogados y la de la lista para el jurado de enjuiciamiento por parte de los jueces, abogados y legisladores (tal como surge de la interpretación armónica de los artículos 36, 130, 115 y 121), la de los órganos colegiados que designa o requieren acuerdo de la Legislatura (por ejemplo, la Procuración General, la Auditoría General, el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos, la integración con sus representantes del Consejo de la Magistratura -artículos 36, 134, 136, 139 y 115-) y en el

Poder Judicial para la integración de los tribunales vecinales y del Tribunal Superior de Justicia (Cláusula transitoria décimo segunda, apartado e) y artículo 111).

Esto significa un avance de gran envergadura en relación a la Constitución Nacional que sólo preveía “acciones positivas” para el Poder Legislativo y para la conducción de los partidos políticos. Aquí también se estipula la obligatoriedad de los partidos políticos de adoptar acciones para efectivizar el acceso de las mujeres a los cargos de conducción, pero se agrega además para acceder “al manejo financiero” - lo cual anticipa todo un debate sobre el financiamiento de los partidos políticos y sobre la relación con el dinero de mujeres y varones- y se aclara “en todos los niveles y áreas” (art.36).

Además, el Estado deberá promover e incentivar este tipo de medidas de equiparación en las empresas privadas, como ya hacen otros países del mundo que las declaran “amigables” (“women friendly”) cuando aceptan reorganizar sus estructuras de personal y salarial para garantizar la igualdad entre los sexos.

La obligación del Estado de incorporar la perspectiva de género al diseño y ejecución de todas sus políticas públicas, con particular mención en materia educativa (art.24), y la elaboración participativa del Plan de igualdad entre varones y mujeres (art.38) suponen la existencia de un Área de políticas de la Mujer en la estructura del gobierno que pueda articular transversalmente con las otras áreas del Gabinete las metas y los compromisos para avanzar hacia la igualdad real. Existen numerosos antecedentes en Europa y América Latina, tanto a nivel nacional como municipal, de formulación de políticas públicas con perspectiva de género y de elaboración de planes de igualdad, como instrumentos estatales con la intervención de diferentes organizaciones no gubernamentales dedicadas a la temática.

Las leyes provinciales fueron avanzando en esta década por el esfuerzo y la presión de las mujeres. En general se sancionaron leyes similares a la Ley nacional, con sus errores y con un agravante: no contemplar las particularidades de los sistemas electorales provinciales.

Provincia	Ley N°
Buenos Aires	11.733. Noviembre de 1995
Catamarca	4.916. Julio de 1997
Córdoba	8.365. Marzo de 1994
Corrientes	4.673. Noviembre de 1992
Chaco	3.747. Mayo de 1992
Chubut	Dto 813. Adhiere a la Ley nacional 24.012, se sanciona un decreto para
Entre Ríos	No tiene
Formosa	1.155. Julio de 1995
Jujuy	No tiene
La Pampa	1.593. Diciembre de 1994
La Rioja	5.705. Mayo de 1992
Mendoza	5.888. Agosto de 1992.
Misiones	3.011. Abril de 1993
Neuquen	2.161. Marzo de 1996
Río Negro	2.642. Junio de 1993
Salta	6.782. Enero de 1995
San Luis	5.105. Marzo de 1997
San Juan	6.515. Octubre de 1994
Santa Fe	10.802. Mayo de 1992
Santa Cruz	2.302. Noviembre de 1992
Santiago del Estero	6.286. Mayo de 1996
Tucumán	6.582. Septiembre de 1994
Tierra del Fuego	408. Julio 1998

La sanción de leyes con estos errores, que no fueron corregidas posteriormente con una adecuada reglamentación, actuaron como una limitante grave en la mayoría de los casos. Las excepciones fueron aquellas provincias que contaban con organización y dirigencia femenina con historia y peso político como para adecuar las leyes y su reglamentación y dar batalla política a la hora de cerrar las listas.

En las provincias, la presencia de mujeres en las listas sigue dependiendo de su voluntad ante la ausencia de ga-

Cargos a Renovar	Cantidad Mínima	Cargos a Renovar	Cantidad Mínima
2	1	21	7
3	1	22	7
4	2	23	7
5	2	24	8
6	2	25	8
7	3	26	8
8	3	27	9
9	3	28	9
10	3	29	9
11	4	30	9
12	4	31	10
13	4	32	10
14	5	33	10
15	5	34	11
16	5	35	11
17	6	36	11
18	6	37	12
19	6	38	12
20	6	39	12

rantías del cumplimiento automático de la Ley por vía judicial. De las 24 jurisdicciones del país no cuentan con Ley de Cupo, actualmente, las provincias de Entre Ríos y Jujuy.

El 8 de marzo de 2001, el presidente De la Rúa, estableció el Decreto Nacional 1246 /2000 reglamentario de la ley 24.012, por la presión del movimiento de mujeres, que venía a resolver las dudas existentes, mejoraba la redacción del anterior y resolvía para la futura elección de Senadores (por primera vez se elegiría tres en lugar de dos por provincia y en una misma elección).

Art. 12: “El treinta por ciento (30%) de los cargos a integrarse por mujeres según lo prescripto por la Ley N° 24.012, es una cantidad mínima. En los casos en que la aplicación matemática de este porcentaje determinare fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima será la unidad superior y se regirá por la tabla que, como Anexo 1, forma parte integrante del presente Decreto”.

3- Evaluación de los resultados de la aplicación de las cuotas

Las acciones positivas vienen implementándose en la Argentina desde 1991. En 1994, se introdujo en la Constitución Nacional, la *Convención sobre eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer*, que en su artículo 4 prevé que las acciones positivas de carácter transitorio no deben ser consideradas discriminatorias y que, por el contrario, deben ser impulsadas para alcanzar la igualdad real entre mujeres y varones. También en 1994, se incorporó un párrafo que faculta al Congreso a sancionar legislación para lograr la igualdad real de oportunidades y de trato entre mujeres y varones y específicamente, acciones positivas.

Si bien a nivel nacional, hemos logrado la aplicación del cupo del 30 por ciento para Diputados y Senadores de la Nación, no todo el país tiene leyes de cupo provinciales, aunque 22 de las 24 provincias las tienen. Han sido aplicadas con distinta suerte según los diferentes sistemas electorales y también ha sido distinta la suerte de las mujeres que han ocupado los lugares del cupo. Muchas de nosotras nos hemos visto defraudadas por la falta de compromiso de género de algunas de estas mujeres o por modalidades que pensamos iban a ser cambiadas a partir de la incorporación

de mujeres que habían estado excluidas de las prácticas tradicionales del poder establecido.

Haciendo una evaluación luego de 10 años de aplicadas estas leyes, lo que hay detrás de todo esto -más allá del derecho político de las mujeres a poder acceder a los lugares de decisión en igualdad de condiciones con los hombres- es en realidad el trasfondo de la dramática situación socioeconómica y de los derechos humanos de las mujeres en la Argentina.

Esto es lo que nos lleva a tener la convicción que si bien es cierto que muchas mujeres pueden pasar por los lugares de decisión intrascendentemente, sin modificar la realidad de la mayoría de las mujeres, también sabemos -y esto es una constatación empírica y científica- de que si no hay mujeres en los lugares de decisión, es difícil que haya políticas públicas, legislación, jurisprudencia, que de cuenta, modifique y sea sensible al cambio de la situación de los derechos humanos de la mayoría de las mujeres.

Esto no quiere decir que sólo puedan ser sensibles las mujeres. De hecho creemos que es bueno y necesario que haya más varones involucrados en el compromiso por los derechos humanos y por lo tanto, por la paridad entre ambos géneros. Pero también creemos que enriquece al proceso de integración de la diversidad y a la participación democrática que sean los propios protagonistas de las violaciones a los derechos humanos, los segregados, dominados, excluidos, los que expliquen y protagonicen las formas y los modos para salir de esas situaciones.

En el Contrainforme para el CEDAW 2002 y en el complementario del 2004 que hemos realizado un grupo de ongs argentinas, dimos cuenta, con una constatación empírica, de cuales son todavía los temas de los derechos humanos de las mujeres que están siendo violados hoy en la

Argentina. A grosso modo, las áreas más críticas son los derechos sexuales y reproductivos, los derechos económicos y sociales, cuya situación golpea más fuerte a las mujeres, y también, la violencia y explotación sexual que todos conocemos.

Existen reiteradas recomendaciones de los organismos internacionales de derechos humanos sobre que los abortos no punibles deben ser realizados en los hospitales públicos en condiciones dignas para las mujeres, sobre la incorporación de la perspectiva de género en la elaboración del presupuesto nacional -acerca de la valoración del trabajo no remunerado de las mujeres, que debe estar integrado en las cuentas nacionales-, sobre que hay que relevar con mayor precisión de datos qué sucede con las mujeres en situación de prostitución y qué pasa con la explotación sexual en la Argentina, en fin, la lista sigue. Con sólo ver en este diagnóstico las asignaturas pendientes de lo que el Estado no ha hecho, está claro lo que debemos exigir a los/las candidatos/as en una próxima elección -pero fundamentalmente a las mujeres que deberán incorporarse por los lugares del cupo- y es él obligarlas a definir las soluciones a estos problemas que siguen siendo manifiestas violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

En este sentido, la evaluación de las acciones positivas en el Poder Legislativo es favorable, no sólo por la cuestión numérica sino también porque muchas leyes -como las de violencia, las de salud reproductiva en provincias- no habrían salido si no hubieran mujeres en los parlamentos comprometidas con esta temática. También vimos otros avances que dependieron de la presencia de mujeres en las bancas como la incorporación, en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de acciones positivas a nivel judicial y en algunos organismos del Poder Ejecutivo como el Direc-

torio del Banco Ciudad, el ombudsman, los entes reguladores de los servicios públicos, el Consejo de la Magistratura. Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer, especialmente en dos aspectos. Por un lado, en los poderes legislativos, además de las dos provincias que aún no tienen ley de cupo, creemos que la preocupación que nos debemos plantear está vinculada al debate sobre la Reforma electoral y política que la ciudadanía actualmente reclama. El cuestionamiento a la modalidad de la lista sábana en la Argentina puede poner en peligro la representación de las mujeres, de las minorías, de los partidos políticos minoritarios.

Nosotras acordamos que muchos varones de la política que son los principales cuestionados por el 'que se vayan todos' son los primeros en tomar el guante de una reforma electoral a la ligera aceptando que algunas cosas cambien y eliminando el sistema D'Hont para producir una reforma cosmética. Esto es así porque saben que igualmente van a ser los partidos políticos los que seguirán nominando a los candidatos, y si el partido decide quiénes son los candidatos a través de los mecanismos cerrados del ghetto de poder, no cambiará la calidad de los candidatos aunque cambie el sistema electoral.

En el Contrainforme al CEDAW, las ongs participantes planteamos que la verdadera trampa para discutir los mecanismos de selección está al interior de los partidos políticos y en las formas de financiamiento de la política al interior de la política, no tanto en el sistema electoral. Las herramientas no cambian los contenidos, para cambiarlos hacen falta cambios más estructurales.

Por otro lado, hay que volver a plantear en el Congreso el tema de las acciones positivas a nivel Poder Judicial y Ejecutivo. En la Convención Constituyente de 1994 sólo fue posible incorporar el cupo en el Poder Legislativo y en partidos políticos en el artículo 37 y quedó una vaga cláusula

genérica en el artículo 75 indicándole al Parlamento la necesidad de sancionar acciones positivas en otros rubros.

Pocas legisladoras nacionales hemos presentado proyectos en este sentido: María Elena Barbagelatta, Diana Conti, Elisa Carrió y la que suscribe fuimos, entre otras, esas pocas que intentamos trasladar acciones positivas al ámbito del Poder Ejecutivo y Judicial. Se logró en la Constitución de la Ciudad, tomando como base las leyes alemanas y los planes de igualdad de las ciudades alemanas. Lo logramos concretar como título marco en la Ciudad de Buenos Aires pero lamentablemente a nivel nacional poco se ha avanzado -más allá del título del Plan de Igualdad de 1998- en incorporar acciones positivas no sólo en las estructuras del Poder Ejecutivo y Judicial sino tampoco en las políticas concretas, de los indicadores y de los resultados de esas políticas públicas.

Uno de nuestros objetivos, actualmente, es que podamos ir confluyendo en algunos textos sobre proyectos legislativos en este sentido, pero también en otros ámbitos. Hay que tener en cuenta que en cada ámbito en que nos encontremos y desarrollemos la actividad (Facultad, Universidad, consejos profesionales, etc.) hay margen para -con la Convención sobre toda forma de discriminación contra la mujer y la legislación existente- intentar plantear que haya acciones positivas y paridad, igualdad de oportunidades y de trato entre varones y mujeres.

Así hemos logrado éxitos en planteos judiciales como el que las mujeres hicimos en el caso del Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires donde impugnamos las listas que no llevaban mujeres por aplicación supletoria del Código Electoral. También en el 2002 se logró la sanción de la Ley de Cupo Sindical que establece: "Las listas que se presenten en los procesos electorales internos

de las asociaciones sindicales deberán incluir mujeres en un mínimo del treinta por ciento (30%) de los candidatos a los cargos a elegir, salvo que el padrón de afiliadas y afiliados tenga una proporción de mujeres inferior, en cuyo caso la representación nunca podrá ser inferior a dicha proporción. A su vez, se incluye que en los casos de constitución de unidades de negociación colectiva se garantice también la participación de un mínimo del treinta por ciento (30%) de mujeres. El desafío es en este caso que comience su efectiva aplicación.

En el plano internacional cabe recordar que en 1995 durante la Cuarta Conferencia sobre la Mujer, en ella 189 gobiernos de todo el mundo se comprometieron a “tomar medidas para asegurar el acceso igualitario de todas las mujeres y su plena participación en las estructuras de poder y de toma de decisión” y a “incrementar las posibilidades de las mujeres para participar en la toma de decisiones y el liderazgo”. Para lograr estos objetivos estratégicos, la principal acción que ellos se comprometieron a realizar fue la de “llegar a la meta del equilibrio de género en los cuerpos gubernamentales y en los comités así como en las entidades de la administración pública y en el sistema jurídico, incluyendo fijar objetivos específicos e implementar medidas que incrementen sustancialmente el número de mujeres en puestos de toma de decisión, con miras de obtener igual representación entre hombres y mujeres, y de ser necesario, por medio de acciones positivas, en todas las posiciones del gobierno y de la administración pública”.

En el año 2000 en Conferencia de Naciones Unidas, Beijing + 5, varias organizaciones de mujeres de diferentes partes del mundo con la coordinación de WEDO lanzamos en Nueva York la campaña 50-50 como primer paso para cumplir los compromisos asumidos en Beijing en 1995 para

alcanzar el equilibrio entre hombres y mujeres en las posiciones de toma de decisión, esta campaña exige a los gobiernos que trabajen para alcanzar "que se establezca una cuota mínima del 30% del total de los lugares para las mujeres en los cuerpos legislativos, gabinetes ejecutivos y secretarías así como en las autoridades locales para el año 2003 y una representación igualitaria entre hombres y mujeres para el 2005". Esto se encuentra resumido en el slogan de la campaña **"50 - 50 para el 2005, Por el equilibrio en la representación !!!**. El Instituto Social y Político de la Mujer asumió como punto focal en Argentina esta Campaña en el 2000 declarando nuestro compromiso por el "50 - 50" para el 2005. En este momento se celebra en New York la reunion del CSW que evalua a nivel global la Conferencia de Beijing a 10 anos y seguramente los resultados a exhibir en esta esfera de preocupación son pobrisimos.

El proceso de real equiparación de mujeres y varones seguirá su lento camino. Dependerá principalmente del empuje del movimiento de mujeres y de su conciencia de las herramientas a su alcance, así como también, de la sensibilidad de género de los funcionarios y funcionarias de turno.

Implementar todas estas acciones supone y contribuye a profundizar la democracia, modernizar el Estado, instalar la igualdad entre varones y mujeres en la agenda estatal, política y social, comprometer a los gobiernos y lograr mayor eficiencia en la gestión de las políticas públicas. Ello requiere una fuerte interacción entre Estado y sociedad civil que podrá irse dando gradualmente, pero con una permanente tensión en estos tiempos, dados la debilidad de las políticas sociales y el retroceso del Estado de bienestar, sumados a las faltas de tradición en políticas de igualdad, un Estado empobrecido -y, en muchos casos, ineficiente, clientelista o

corrupto- y Areas Mujer con dificultades estructurales para actuar horizontalmente con las más altas esferas del poder.

A pesar de estas complejidades, la existencia de las bases legales para producir los cambios resulta sumamente alentadora. A partir de allí, las mujeres con conciencia de género y los varones comprometidos con las propuestas de igualdad, dentro y fuera del gobierno, iremos articulándonos en proyectos y realizaciones que acerquen nuestros sueños a la realidad.

Bibliografía

- Durrieu, Marcela. "Retorno a la Democracia y Participación Política de las Mujeres" en *Se dice de Nosotras*. Catálogos Editora. 1999
- Lubertino, María José. Capítulo I "Historia de la Ley de Cuotas" en *Cuota mínima de participación de mujeres, El debate en la Argentina*. Fundación Friedrich Ebert. Mayo de 1992.
- Lubertino, María José. "Democracia paritaria en Buenos Aires" en *Pensamiento Crítico, profesores e investigadores en derecho privado*, Cátedra del Dr. Carlos A. Ghersi, 1998.
- Dirección de Información Parlamentaria. Capítulo 2 "Participación Política de la Mujer" en *Mujer. Estudios e Investigación N° 9*. Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria. Diciembre 1996.
- Lubertino, María José. "¿Hacia una Constitución de y para todos y todas?" en *Política y Constitución*. Compilador: Labourdette, Sergio. Buenos Aires, Editorial A-Z, 1994.

**ANEXO :
CUADROS**

**Poderes Legislativos
Congreso Nacional
Cámara De Diputados**

Comparativo Elecciones Cámara de Diputados según Diputadas electas 1983-2001

Periodo Eleccionario	Diputadas Electas	Total De Diputados	Porcentual De La Cámara
1983	11	254	4,33
1985	12	254	4,72
1987	12	254	4,72
1989	15	254	5,91
1991	16	257	6,23
1993	32	257	12,45
1995	64	257	24,90
1997	72	257	28,02



Cámara de Senadores

Comparativo Elecciones Cámara de Senadores
 según Senadoras electas 1983-2001

Periodo Eleccionario	Senadoras Electas	Total de Senadores	Porcentual De La Cámara
1983	3	46	6,52
1986	3	46	6,52
1989	4	46	8,70
1992	2	46	4,35
1995	3	72	4,17
1998	1	72	1,39
2001	25	72	34,72

Fuente: CNM.

Cantidad de Legisladoras en ambas Cámaras entre los años 1983 y 2003

Año Cámara	1983			1993			1995			2003		
	Mujeres	Total	%	Mujeres	Total	%	Mujeres	Total	%	Mujeres	Total	%
Diputados	12	255	4,70	36	257	13,20	71	257	27,6	77	258	29,84
Senadores	3	46	6,50	*	*	*	*	*	*	26	72	37,14

* En cuanto a la Cámara de Senadores, la normativa sobre Cupo Femenino se aplicó recién en el año 2001, momento en el que entraron en vigencia las disposiciones de la Reforma Constitucional que estableció la elección directa y simultánea de tres senadores por distrito.

Mujeres que presiden comisiones permanentes de la Cámara de Diputados

Total de Comisiones permanentes en Diputados: 45

Total de mujeres que las presiden: 14

Porcentaje: 31,1%

Comisión	Apellido Y Nombre/s	Partido
Acción Social y Salud Pública	Alarcia, Marta Carmen	PJ
Ciencia y Tecnología	Puig De Stubrin, Lilia Jorgelina	Alianza Santafesina
Educación	Rivas, Olijela Del Valle	PJ
Derechos Humanos y Garantías	Bordenave, Marcela	PS
Discapacidad	Ferrari, teresa Hortensia	PJ
Drogadicción	Soda, María Nilda	UCR
Familia, Mujer y Minoridad	Martinez, Silvia Virginia.	PJ
Justicia	Falbo, María Del Carmen	PJ

Legislación Penal	Stolbizer, Margarita Rosa	UCR
Libertad de Expresión	Ferrero, Fernanda	P. Federal
Minería	Zuccardi, Cristina	Frepaso
Peticiones, Poderes, y Reglamentos	Oviedo, Alejandra Beatriz	PJ
Tercera Edad	Gonzalez, María América	Frente Grande
Transportes	Daher, zulema Beatriz	PJ

Fuente: CNM, 2002.

Total de Comisiones bicamerales, especiales o mixtas en Diputados: 13

Total de mujeres que las presiden: 5

Porcentaje: 26%

Comisión	Apellido Y Nombre	Partido
Administradora de la Biblioteca del Congreso	Bar, Graciela (Senadora)	PJ
Seguimiento del cronograma de obras compl..en Yacyretá	Palou, Marta	PJ
Parlamentaria conjunta Argentina-Chile	Caparros, Mabel (Senadora)	PJ
Reforma el Estado y Seguimiento de las privatizaciones	Segui, Malvina (Senadora)	PJ
Seguimiento de facultades delegadas al P.E.N.	Leonelli, Maria Silvina	UCR

Fuente: ISPM, 2002.

Mujeres que presiden comisiones de la Cámara de Senadores

Total de Comisiones en Senadores: 29

Total de mujeres que las presiden: 7

Porcentaje: 24,1%

Comisión	Apellido Y Nombre/s	Partido
Ambiente y Desarrollo sustentable	Sapag, Luz	Movimiento Popular Neuquino
Asuntos constitucionales	Fernández De Kirchner, Cristina	PJ
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología	Isidori, Amanda	UCR
Legislación General	Negre De Alonso, Liliana	PJ
Salud y Deporte	Oviedo, Mercedes	PJ
Seguridad interior y narcotráfico	Escudero, Sonia	PJ
Turismo	Gomez De Bertone, Deolide Carmen	PJ

Fuente: ISPM, 2002.

Legislaturas Provinciales

Participación de la Mujer en las Legislaturas Provinciales Año 1999

Provincia	Total Diputados Provinciales		% De Participación De Mujeres	Total Senadores Provinciales		% De Participación De Mujeres
	Totales	Mujeres		Totales	Mujeres	
Buenos Aires (*)	92	26	28,26	47	11	23,40
Catamarca	42	8	19,05	16	--	00,00
Chaco	32	8	25,00	Unicameral		
Chubut	27	8	29,63	Unicameral		
Ciudadbs. As. (**)	60	22	36,67	Unicameral		
Cordoba	66	20	30,16	67	8	10,61
Corrientes	Intervenida - Sin Datos			Intervenida - Sin Datos		
Entre Rios	28	3	10,71	17	--	00,00
Formosa	29	11	37,93	Unicameral		
Jujuy	49	10	20,41	Unicameral		
La Pampa	26	9	34,62	Unicameral		
La Rioja	30	2	6,67	Unicameral		
Mendoza	48	9	18,75	37	6	16,22
Misiones	40	13	32,50	Unicameral		
Neuquen	35	11	31,43	Unicameral		
Rio Negro	43	9	20,93	Unicameral		
Salta	59	11	18,64	23	2	8,70
San Juan	44	5	11,36	Unicameral		
San Luis	42	10	23,81	7	1	14,29
Santa Cruz	24	1	4,17	Unicameral		
Santa Fe	50	15	30,00	19	--	00,00
Sgo. Del Estero	50	13	26,00	Unicameral		
T. Del Go	14	4	28,57	Unicameral		
Tucuman	40	10	25,00	Unicameral		
Totales	970	238	24,54	233	28	12,00

(*) En octubre de 1999 se renovó la Cámara de Diputados y se elevó el número de legisladoras a 29, el 31.52% ()** Elecciones 07 Mayo 2000

Cupos en Partidos Políticos

Partidos Políticos (nivel nacional)	Cupo femenino mínimo para cargos partidarios
P. Justicialista	No hay porcentaje determinado, según el último Congreso partidario del 1998.
Unión Cívica Radical	30% Según la Carta orgánica modificada en el 2000 en la Convención Nacional de Entre Ríos.
P. Socialista (Unión del Partido Socialista Democrático y del Socialista Popular)	30% Según el Congreso de Fusión del 2002.
PARI	30% Según Convención Nacional del 2002
Autodeterminación y libertad	No se determina.
Izquierda Unida (Alianza del PC y el MTS)	No se determina.
Frente Grande	30% Según Congreso partidario de 1995.
Movimiento Federal Recrear	No hay porcentaje determinado, según la Asamblea partidaria de abril del 2003.
MID	30% Según Convención Nacional del 2001

Fuente: ISPM ,2003.

Mecanismos de Acción Afirmativa y Cuota de Candidaturas Femenina

Caso República Dominicana

Ing. Ángela Jáquez
Asesora Legislativa
República Dominicana

Acciones Afirmativas para la Mujer en el Mundo Político

¿Qué son las Acciones Afirmativas?

- Son medidas para combatir la discriminación de la mujer en el mundo político.
- Son acciones que buscan dar un nuevo valor al trabajo político realizado tradicionalmente por las mujeres, así como posibilitar a la población femenina el acceso real a todos los puestos de poder político.
- Son medidas aprobadas por la mayoría de los Congresos o Parlamentos del Mundo, entre ellos el Congreso Dominicano.



*Ing. Ángela Jáquez, Asesora Legislativa
de la Cámara de Diputados.
(República Dominicana)*

Acciones Afirmativas

- Son medidas que promueven la igualdad de oportunidades para las mujeres permitiéndoles ocupar puestos políticos de alta jerarquía y de mayor valoración social.
- Son condiciones de ventaja temporal para que las mujeres trabajadoras puedan desempeñar cargos tradicionalmente ocupados por los hombres. A veces, éstas se concretizan en porcentajes de plazas aseguradas para la población femenina.
- Son medidas que contribuyen a la construcción de una sociedad más justa, equitativa y democrática.

¿ Cuáles Organismos las Promueven?

- Son acciones aprobados por organismos internacionales como:
 - La Organización de Naciones Unidas (ONU)
 - La Internacional Socialista
 - La Internacional Socialista de Mujeres
 - La Unión Europea
 - La Unión Interparlamentaria Mundial.

¿A Quién Benefician las Acciones Afirmativas?

A las mujeres pues les ofrece oportunidades de desarrollo político al posibilitarles:

- Elección menos discriminatoria y prácticas de promoción,
- Cargo igual por trabajo de igual valor,
- Oportunidades de promoción,
- Apoyos para las responsabilidades política.

- A los hombres, pues los cargos tradicionalmente desempeñados por ellos y los considerados machistas quedan abiertos para ser elegidos de acuerdo a la preferencia personal y sin peligro de menor participación política o menor valoración social.
- A los partidos pues la productividad y la eficiencia pueden aumentar si las personas logran el acceso a todo tipo de cargos de elección.
- A las Instituciones pues una mujer que cuente con más posibilidades de desarrollo, tanto en la esfera política como en el ámbito institucional, podrá también asumir un papel más activo y protagónico en la vida de la organización nacional.
- Al conjunto de la población pues genera justicia social y por tanto, contribuye a la construcción de una sociedad más equitativa y democrática.
- La acción afirmativa es un mecanismo de cambio social que beneficia a todos y todas.

¿Quiénes son los encargados de poner en práctica las acciones afirmativas en el mundo político de la República Dominicana?

- El gobierno
- Los Partidos Políticos
- La Junta Central Electoral
- El Congreso Nacional.

El Gobierno

- El gobierno debe dar coherencia al compromiso que ha asumido en foros internacionales al aprobar las acciones afirmativas como cuerpo de medidas que contribuirán a dar igualdad de oportunidades a las mujeres dominicanas.

- El gobierno debe hacer efectivos estos postulados en un Plan Nacional de Desarrollo relacionados con la mujer;

Los Partidos Políticos

- Los Partidos Políticos, deben poner en práctica las medidas de acción afirmativa, incluyéndola en sus propios estatutos.
- Sus compromisos pueden ser “premiados” o recibir estímulos de la ley de financiamiento de los partidos políticos.

Las medidas específicas que los partidos políticos pueden adoptar son:

- Colocar mujeres en todas los cargos de elección interna de la organización como los puestos logrados en las elecciones municipales, congresionales y nacionales.
- Proporcionar capacitación permanente las mujeres de su organización y, en especial para aquellos cargos en los que tradicionalmente las mujeres no participan.
- Poner en práctica sistemas de escalafón que promuevan los ascensos de las mujeres que cuentan con los conocimientos y la experiencia política para ascender a puestos superiores.
- Como medida de seguimiento y control, la Junta Central Electoral puede sancionar a aquellos partidos que no brinden realmente una igualdad de oportunidades, y que persistan en la práctica de incurrir en discriminación hacia las mujeres políticas.
- Difundiendo entre sus miembros (as) lo que son estas medidas, así como del beneficio que representan para el conjunto de la clase política.

- Incorporando propuestas concretas en sus planes y programas de gobiernos.
- Presionando para que los organismos locales, provinciales y nacionales lleven adelante los programas de acción afirmativa y realmente proporcionen igualdad de oportunidades para las mujeres.
- Propiciando las reformas estatutarias necesarias y pertinentes para asegurar una mayor llegada de mujeres a los cargos de dirección política.

El Congreso Nacional

- Las Cámaras legislativas deben realizar las reformas legales necesarias, así como elaborar leyes nuevas que incorporen las acciones afirmativas como medidas urgentes para posibilitar una mayor incorporación de la población femenina a la vida ciudadana y política de la nación.

A las Mujeres Organizadas

- A las mujeres corresponde proponer, las medidas de acción afirmativa más pertinente de acuerdo al momento que se vive y las características de la actividad política en que se desarrolla. Los ritmos de aplicación de las acciones afirmativas dependerán del grado de información, sensibilización y aceptación que exista en el resto de los ciudadanos.

Éxito de las Acciones Afirmativas

- Para el éxito de las acciones afirmativas deben estar involucrados todos los que intervienen en el espacio político en que la mujer se encuentra inserta. Para ello se

requiere de una amplia campaña de información y convencimiento.

Acciones Afirmativas que se han implementado en R.D. desde 1993

- 1993. Partido Revolucionario Dominicano, incluye en su estatuto una cuota del 25% de los cargos electivos y del partido a favor de la mujer.
- 21 de Diciembre de 1997- Se promulga la ley No. 275-97 que incluye un 25% mínimo en los cargos de elección en las candidaturas municipales y congresionales a favor de la mujer.
- 1999. Se promulga la ley no. 86-99 que crea la Secretaría de Estado de la Mujer.
- 1999. Se crea el Foro de Mujeres de Partidos Políticos de la República Dominicana.
- 2000.- Se promulga la Ley 12-2000 para aumentar la cuota de participación política de las mujeres a los cargos de diputadas y regidoras de un 25% a un 33%.
- 2000. Se promulga la Ley No. 13-2000, Para lograr incluir en la boleta electoral municipal de todos los partidos una mujer en los puestos de Síndico/a o Vicesíndico/a.
- 2001. Se promulga la Ley 189-01, que modifica el Código Civil en lo relativo a la comunidad matrimonial de bienes para eliminar todo tipo de discriminación de la mujer dominicana.

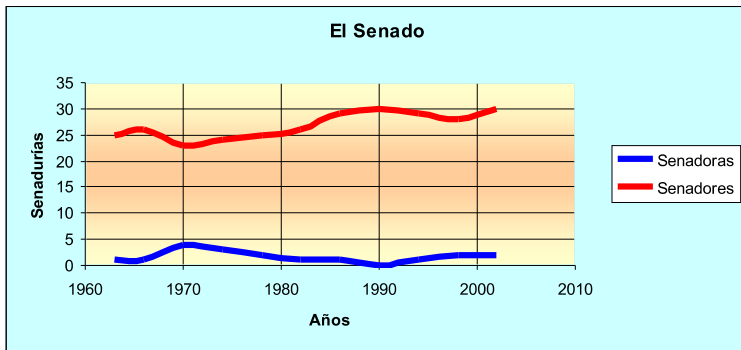
Resultados Acciones Afirmativas

Acceso de las mujeres al Poder Legislativo Senado

Años	Mujeres Senadoras	% Mujeres	Hombres Senadores	% Hombres	Total de Senadores y Senadoras
1963	01	03.8	25	96.8	26
1966	01	03.7	26	96.3	27
1970	04	14.8	23	85.2	27
1974	03	11.3	24	88.9	27
1978	02	07.4	25	92.6	27
1982	01	03.7	26	96.3	27
1986	01	03.3	29	96.7	30
1990	00	00.0	30	100.0	30
1994	01	03.3	29	96.7	30
1998	02	06.6	28	93.4	30
2002	02	06.3	30	93.8	32
Totales	18	05.6	295	94.2	313

Han transcurrido 39 años para que solo 18 escaños hayan sido ocupados por mujeres, el 5.6% contra 295 por los hombres, el 94.2% de los escaños en el Senado de la República.

Resultados Acciones Afirmativas



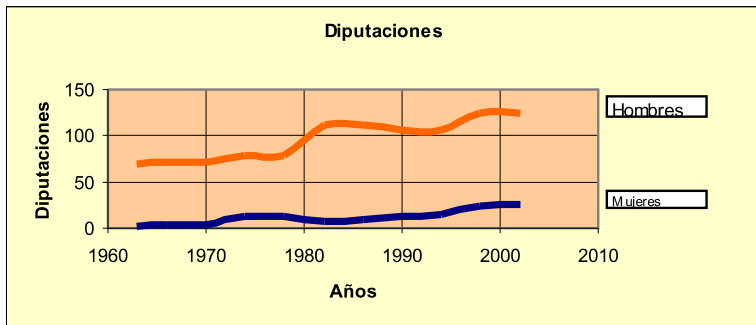
Resultados Acciones Afirmativas

Acceso de las mujeres al Poder Legislativo Cámara de Diputados

Años	Mujeres Diputadas	% Mujeres	Hombres Diputados	% Hombres	Total de Diputados y Diputadas
1963	02	2.8	69	98.2	71
1966	03	4.1	71	95.9	74
1970	03	4.1	71	95.9	74
1974	13	14.3	78	85.7	91
1978	12	13.2	79	86.8	91
1982	08	06.7	112	93.3	120
1986	09	07.5	111	92.5	120
1990	13	11.7	107	89.2	120
1994	14	10.8	106	88.4	120
1998	24	16.1	125	83.9	149
2002	26	17.3	124	82.7	150
Totales	127	10.8	1,053	89.2	1,180

Han transcurrido 39 años para que solo 127 escaños hayan sido ocupados por mujeres, el 10.8% contra 1,053 por los hombres, el 89.2% de los escaños en la Cámara de Diputados de la República Dominicana.

Resultados Acciones Afirmativas



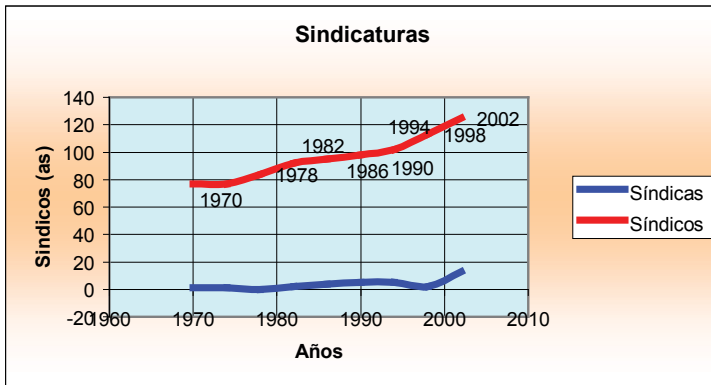
Acceso de las Mujeres al Poder Municipal 1970-2005

Acceso de las mujeres al Poder Municipal Sindicaturas

Años	Mujeres Síndicas	% Mujeres	Hombres Síndicos	% Hombres	Total de Síndicos y Síndicas
1963					
1966					
1970	01	1.3	77	98.7	78
1974	01	1.6	77	98.7	78
1978	00	0.0	84	100.0	84
1982	02	2.1	92	97.9	94
1986	04	4.0	95	96.0	99
1990	05	4.9	98	95.1	103
1994	05	4.7	102	95.3	107
1998	02	1.7	113	98.3	115
2002	09	7.2	116	92.8	125
2002-2005	04 (*)	17.4	19	82.6	23
Totales	33	3.6	873	96.4	906

Fuente: Cuota Femenina. Participación Ciudadana. : Asociación de Síndicos (as) de la República Dominicana.

(*) Después de las elecciones del 2002 se han creado por ley 23 nuevos ayuntamientos, cuyos (as) síndicos (as) se han designados por decretos del ejecutivo. Han transcurrido 32 años para que solo 33 escaños hayan sido ocupados por mujeres, el 3.6% contra 873 por los hombres, el 97.3% de los escaños en las Sindicaturas de la República.

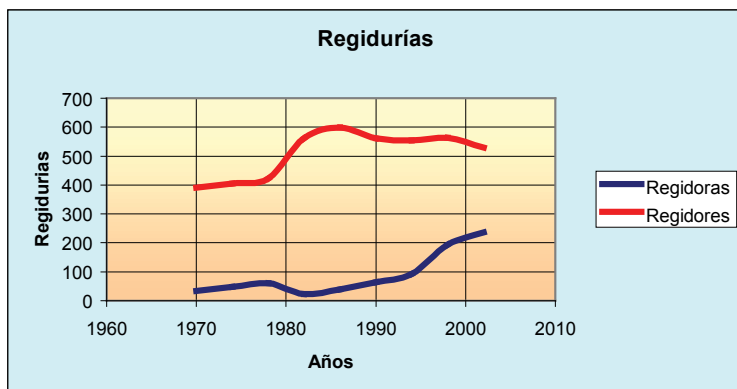


Regidurías

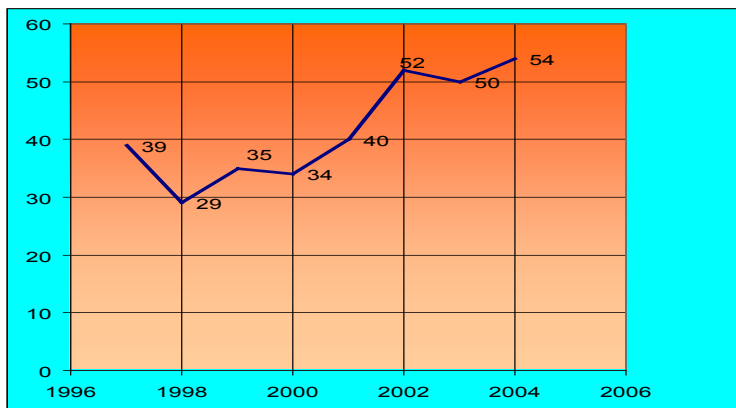
Años	Mujeres Regidoras	% Mujeres	Hombres Regidores	% Hombres	Total de Regidores y Regidoras
1963					
1966					
1970	33	7.8	390	92.2	423
1974	48	10.6	405	89.4	453
1978	61	12.6	423	87.4	484
1982	23	3.9	561	96.1	584
1986	39	6.1	598	93.9	637
1990	64	10.2	561	89.8	625
1994	93	14.4	555	85.6	648
1998	193	25.5	563	74.5	756
2002	236	29.9	530	69.1	766
Totales	790	14.6	4,586	85.3	5,376

Han transcurrido 32 años para que solo 790 escaños hayan sido ocupados por mujeres, el 14.6% contra 5,376 por los hombres, el 85.3% de los escaños en las Regidurías de la República.

Acceso de las mujeres al poder municipal 1970-2005



**Posición de la Rep. Dominicana en
relación a 365 países**
Posición de Rep. Dominicana con Relación al Mundo.
1997-2004



Países por debajo de Rep. Dom.

País	Lugar
• República Dominicana	54
• Panamá	56
• Ecuador	57
• Israel	60
• Estados Unidos	62
• Chile	70
• Francia	71
• Italia	74
• El Salvador	77

Países Por Encima De Rep. Dominicana. 2004

País	Lugar
• República Dominicana	54
• Perú	49
• Bolivia	47
• Portugal	45
• Nicaragua	37
• Canadá	34
• Argentina	10
• Costa Rica	9
• Cuba	7
• España	7
• Noruega	6
• Holanda	5
• Finlandia	4
• Dinamarca	3
• Suecia	2
• Ruanda	1

Acciones Afirmativas Propuestas

- Una ley que establezca que en las boletas de todos los partidos por lo menos el 25% de la totalidad de las boletas a cargos de Senador (a) deben ser ocupadas por mujeres.
- Un incentivo en la ley de financiamiento de los partidos para aquellos partidos políticos que postulen a cargos de senadoras y diputadas por encima de las cuotas mínimas establecidas

Mecanismos

- Que se promulgue una ley que exija a los candidatos (as) presentar sus programas de acción en caso de ser electos y exigirlos la JUNTA (JCE) como documento obligatorio para inscribir candidaturas y que sean publicados en su página WEB, para evitar campañas muy clientelistas.
- Que la Secretaría de Estado de la Mujer incluya en su presupuesto anual una partida para promocionar acciones afirmativas y estadísticas del trabajo realizado por las mujeres en las Cámaras Legislativas y los ayuntamientos.
- Que la Junta Central Electoral rediseñe las circunscripciones electorales evitando las circunscripciones electorales con más de dos o tres puestos. Esto permite que sean más pequeñas por tanto menos costosas las campañas electorales.
- Que la Junta Central Electoral publique los boletines de los cómputos en su página WEB detallando los votos obtenidos cada candidatura por mesas electorales. Esto evita que en las juntas municipales muevan votos de una candidatura a otra.
- Que la sociedad civil les exijan a los partidos políticos el cumplimiento de las leyes de acciones afirmativas a los partidos políticos y publiquen los partidos que incumplen.
- La Junta Central Electoral debe elaborar un reglamento donde le exija a los partidos políticos los fondos dedicados a la formación política de la mujer miembro de su organización y en los años de elecciones. talles sobre los fondos que dedican al Financiamiento de las candidaturas de las mujeres
- Que los medios de comunicación promuevan los debates programáticos, para evitar campañas totalmente clientelistas.

- Que las organizaciones de la sociedad civil promuevan debates programáticos en su área geográfica de su influencia comunitaria y social.
- Que la Junta Central Electoral empiece a implementar el voto electrónico en los colegios electorales más urbanos. En el proceso del 2002 a varios candidatos no le computaron sus votos.
- Que la Junta Central Electoral capacite su personal de los colegios electorales a tiempo.

Mecanismos Propuestos

Acciones afirmativas a implementar .

- Que los ayuntamientos incluyan en sus presupuestos anuales una partida para implementar acciones afirmativas a favor de la mujer.
- Que la Liga Municipal Dominicana supervise que todos los ayuntamientos implementan un programa acción afirmativa.
- Que los ayuntamientos instituyan tres premios anuales para las organizaciones de la sociedad civil que implementen programas de acciones afirmativas promotoras de la participación política de las mujeres en el desarrollo local en sus municipios.

Mecanismo de Adjudicación de candidaturas con 33% de cuota.

Art. 179 de la Ley Electoral
Art. 91 de la Constitución de la República
Ley 12-00 de Cuotas

Ejemplo para elegir 5 cargos

Partido A **Partido B**
225000 100000

		Orden en	
Lista del Partido A	Votos	la Lista	
1	Hombre	5,000	1
2	Hombre	4,000	3
3	Mujer	3,800	5
4	Hombre	4,100	2
5	Mujer	3,900	4
Total Cand.		20,800	
Total Partido		204,200	

Adjudicación de Partidos Proporcional

Cargo	Partido	Factor de Elección	Factor de División	Hombre/ Mujer
1	A	225,000	2	
2	A	112,500	3	
3	B	100,000	4	
4	A	75,000		
5	A	56,250		

Partido A	Partido A	Partido A
4 Cargos	3 Cargos	2 Cargos
Ajudicación	Ajudicación	Ajudicación
Hombre	Hombre	Hombre
Hombre	Hombre	Hombre
Hombre	Hombre	Mujer
Mujer		Hombre

Adjudicación respetando la Ley de Cuotas
Adjudicación Vertical y Horizontal

Adjudicación Horizontal del 33%

Caso para elegir 3 puestos

Partido
A
B
C

Partido A	Partido B	Partido C
Un puesto	Un puesto	Un puesto
Hombre	Hombre	Hombre
		Mujer más Votada

Partido A	Partido B	Partido C
Hombre	Hombre	Hombre

Caso para elegir 2 puestos

Partido
A
B

Partido A	Partido B
Un puesto	Un puesto
Hombre	Hombre
	Mujer más Votada

Modificar La Ley Electoral No.275-97

Modificar el artículo 164, para añadir dos párrafos que digan:

Artículo 164. - Representacion Proporcional:

En cada provincia, municipio o circunscripción electoral, según sea el caso, los partidos políticos o agrupaciones políticas independientes representarán sus candidatos a senador, diputados, síndicos, suplentes de síndicos, regidores y suplentes de regidores a través de boletas conjuntas para cada nivel de elección, los cuales serán elegidos por mayoría simple de votos el senador, el síndico y suplente de síndico, y por el sistema proporcional los diputados, regidores y suplentes de regidores.

Párrafo I: Los cargos adjudicados a cada Partido por el sistema proporcional, incluirán una cuota no menor del treinta y tres por ciento (33%) de las mujeres más votadas del municipio, provincia o circunscripción electoral .

Párrafo II. La Junta Central Electoral y las Juntas Electorales velarán porque se cumplan las disposiciones del párrafo I, del presente artículo.

Reglamentar la adjudicación de los puestos

- La Junta Central Electoral debe modificar la resolución de adjudicación de los puestos en las listas desbloqueadas para garantizar el cumplimiento de la ley 12-2000 que establece la cuota de un 33%.

La Evolución de las Circunscripciones Electorales en Bolivia, 1979 – 2004

Dr. Salvador Romero Ballivián

Vocal de la Corte Nacional Electoral
en Bolivia

Introducción

A menudo, el método de asignación de escaños parece agotar el análisis de los sistemas electorales, dejando de lado la reflexión sobre las circunscripciones, que constituye sin embargo una pieza clave. Para no citar más que un ejemplo, en un sistema proporcional, cuantos más escaños disponibles hay en una circunscripción más proporcionalidad se puede conseguir.

Asimismo, quién y cómo diseña las circunscripciones electorales es un elemento importante para asegurar la transparencia de un proceso electoral. Este aspecto puede asegurar la equidad para todos los actores, cuando su diseño no prejuzga al ganador, o convertirse en un instrumento para beneficio de uno solo, como ilustró el famoso caso del gerrymandering, vale decir el dibujo arbitrario de los



*Dr. Salvador Romero Ballivián, Vocal de la
Corte Nacional Electoral.
(Bolivia)*

distritos para asegurar la victoria de una organización. Por supuesto, en las democracias consolidadas es excepcional encontrar casos de manipulación tan grosera, pero el riesgo de diseños parcializados se encuentra a menudo latente.

El objetivo de este artículo es exponer la evolución de las circunscripciones electorales en Bolivia a partir de 1979, fecha de la elección que marca el camino para la reinstalación de la democracia hasta 2004, año de la última elección celebrada en Bolivia.

El cuadro inicial: una situación poco compleja

Cuando Bolivia se encaminó nuevamente a la democracia a finales de los años 1970, adoptó un sistema electoral poco complejo que puede definirse con una trilogía de conceptos: una papeleta, dos circunscripciones y tres elecciones. Cada elector disponía de una papeleta multicolor y multi-signo, vale decir que incluía la franja de todos los partidos que competían con sus correspondientes colores, símbolos más la foto y el nombre de su candidato presidencial. En el primer anexo se encuentra un ejemplo de este tipo de papeleta (elección de 1980). El ciudadano tenía que votar por el partido que prefiriese.

Ese voto único era computado en dos circunscripciones distintas. Por un lado, existía la circunscripción nacional: independientemente del departamento en el cual se emitió el voto, éste se sumaba para definir al Presidente de la República. Se proclamaba Presidente al que obtuviese la mayoría absoluta de los sufragios válidos (50% + 1) y en caso de que nadie la consiguiese -lo que sucedió en las siete elecciones que se produjeron entre 1979 y 2002- el Parlamento debía elegir entre los dos candidatos más votados. Por otro lado, existía la circunscripción departamental. El voto único que

se había dado servía para decidir otras dos elecciones en el nivel departamental: la de senadores y la de diputados (una y otra era una lista cerrada presentada por el partido con tantos nombres como escaños disponibles).

Para el Senado, donde la representación es de tipo territorial, se elegían tres senadores, dos correspondían al partido más apoyado en el departamento y el restante iba a la organización que consiguió el segundo lugar. En la Cámara de diputados, el principio de representación era más bien poblacional, y cada partido obtenía una cantidad de diputados equivalente a su votación.

Este sistema exige varios comentarios. Desde el punto de vista político, la elección se encontraba dominada por completo por la figura presidencial. Se votaba por ella y los parlamentarios que se elegían eran una simple consecuencia de esta decisión. Así lo asumían los partidos y los votantes. En las primeras elecciones fue una característica que los partidos incluyesen de manera preponderante, cuando no exclusiva, a sus cuadros en los primeros sitios de sus listas parlamentarias, poco o nada conocidas por los votantes. Este método tendía a dar a las bancadas parlamentarias un carácter disciplinado, si bien este rasgo nunca fue absoluto. El diseño de las circunscripciones no fue un problema: los departamentos preexistían a la elección (es más, poseen una gran estabilidad, los nueve departamentos no han sufrido variaciones desde 1938). Sin embargo, la cantidad de diputados atribuidos a cada departamento respondían sólo de manera imperfecta a un criterio poblacional. Cierto, las regiones más pobladas tenían más diputados pero las zonas menos pobladas se encontraban sobre representadas en términos porcentuales y ello por al menos dos razones. La primera se debía a consideraciones geopolíticas: en un país que arrastraba el trauma de pérdidas territoriales significativas

facilitadas en amplia medida por la escasa soberanía que ejercía en ellas, se decidió que los departamentos fronterizos, en general con poca población, tengan más representantes. La segunda, se explica por la gran disparidad poblacional entre departamentos: mientras Pando contaba con 34.000 habitantes, La Paz sumaba 1.465.000, vale decir casi 40 veces más. Como no se deseó dejar a Pando con un solo diputado, se le asignó una base mínima (7) pero como la Cámara de Diputados sólo tenía 144 miembros, al final las regiones más pobladas quedaron sub representadas. Este desequilibrio no fue neutro en términos políticos: en las primeras elecciones, la izquierda terminó penalizada pues su votación provenía de las áreas densamente pobladas y en el Parlamento no se tradujo plenamente su superioridad en las urnas.

Una evolución progresiva hacia un sistema más complejo

A medida que la democracia boliviana se consolidó en los años 1980, los actores políticos buscaron institucionalizar el juego político (establecimiento de una Corte Nacional Electoral independiente de los partidos, aprobación de una Ley de Partidos, entrega de financiamiento estatal a las organizaciones políticas, fijación de una barrera electoral, etcétera) y a la vez ejecutaron reformas para acercar las decisiones políticas a la ciudadanía.

Entre estas decisiones, figuró el aumento del número y del tipo de elecciones, lo que a su vez provocó un aumento en el tipo de circunscripciones. La primera innovación se produjo en 1987, con la instauración de las elecciones municipales. El diseño de la circunscripción municipal no planteó problemas particulares pues cada municipio constituía una circunscripción electoral, sin divisiones internas (los partidos presentaban una lista cerrada de candidatos con

tantos nombres como concejalías disponibles). Sin embargo, a diferencia de la estabilidad constatada en los departamentos, el número de municipios se ha ido incrementando en cada consulta –hasta llegar a 327 en la municipal de 2004. La creación de nuevas alcaldías no parece responder tanto a una lógica partidista como a procesos más locales: se puede observar que la mayoría de las creaciones corresponde a regiones que han recibido mucha inmigración, en particular campesina. Los nuevos habitantes han promovido el nacimiento de municipios para reforzar su autonomía con respecto a los lugareños.

En la presidencial de 1997, siguiendo en buena medida el modelo alemán, se estrenó el sistema de la circunscripción uninominal para diputados que se ilustró en la papeleta (anexo 2). En la parte de arriba de la papeleta, sigue figurando la franja multicolor y multisigno del partido, con la foto del candidato presidencial; en la parte de abajo, con idénticas características de franja, aparece el diputado uninominal. Ello significa que el elector dispone de dos votos. Cuando vota en la franja de arriba, lo hace para 3 elecciones. La que suele guiar su comportamiento es la elección presidencial que se realiza bajo los mismos principios enunciados arriba (circunscripción nacional). Ese mismo voto sirve para designar a los senadores, también bajo los mismos criterios de la elección de 1979 (circunscripción departamental, el partido vencedor recibe dos senadores). Por último, sirve para elegir diputados de lista (llamados “plurinominales”) en el departamento con el sistema proporcional (bajo un mecanismo descrito abajo).

Los ciudadanos disponen de un segundo voto, para elegir al “diputado uninominal” de su circunscripción (el país se divide en 68 distritos). El que reciba más votos en ese territorio es proclamado diputado.

El sistema de elección de diputados es proporcional. Para conseguir ese resultado, la cantidad de diputados asignado a cada departamento se divide en dos, una mitad de “plurinominales” y la otra de “uninominales” (Si la cifra es impar, se privilegia la circunscripción uninominal, por lo que de los 130 diputados en Bolivia, 68 son uninominales y 62 plurinominales). La cantidad de diputados que le corresponde a cada partido es proporcional a su votación presidencial. Para ello, por ejemplo, si a un departamento le tocan 31 diputados (16 uninominales y 15 plurinominales), se hará la distribución en función de la votación presidencial, con el método de divisores naturales (la división debe hacerse hasta 31 pero, normalmente, en una cifra bastante menor se encuentran distribuidos todos los escaños). La prioridad la tienen los diputados uninominales. Si a un partido le tocan por su votación presidencial cinco diputados (del total de 31) y sus representantes consiguieron cinco diputaciones uninominales, su bancada estará conformada por cinco diputados uninominales y ningún plurinomial; si llegaron a tres diputaciones uninominales, la bancada tendrá, además, dos plurinominales; si los candidatos uninominales se impusieron en seis, se respetará esa cifra y se restará una diputación al partido que consiguió la cifra más baja (vale decir el diputado 31). El ejemplo siguiente, del departamento de La Paz en 2002, puede ayudar a comprender mejor la explicación.

Departamento: La Paz, total de diputados: 31,
uninominales 16, plurinominales 15.

Votación presidencial

Partido	Votación /1	Votación /2	Votación /3	Votación /4	Votación /5	Votación /6	Votación /7	Votación /8
CDPA	4621	2311	1540	1155	924	770	660	578
UCS	20042	10021	6681	5011	4008	3340	2863	2505
NFR	184557	92279	61519	46139	36911	30760	26365	23070
MCC	7321	3661	2440	1830	1464	1220	1046	915
ADN	19367	9684	6456	4842	3873	3228	2767	2421
MIR	101116	50558	33705	25279	20223	16853	14445	12640
MAS	197810	98905	65937	49453	39562	32968	28259	24726
MIP	156039	78020	52013	39010	31208	26007	22291	19505
MNR	134746	67373	44915	33687	26949	22458	19249	16843
PS	8091	4046	2697	2023	1618	1349	1156	1011
L Y J	45993	22997	15331	11498	9199	7666	6570	5749

Después de haber asignado las 31 diputaciones, se obtienen los siguientes datos: 8 diputaciones para NFR, 7 para el MAS, 5 para el MIR, 6 para el MIP, 5 para el MNR, (a L Y J le hubiese correspondido una diputación que no le fue asignada pues el partido no superó la barrera de 3% a nivel nacional, indispensable para acceder al reparto de escaños. Su curul pasó al MAS). En las 15 circunscripciones uninominales, se dieron los siguientes resultados: el MIR ganó 6, el MIP 5, el MAS 2, el MNR 2 y NFR 1.

Al final la bancada de La Paz tuvo 31 diputados, distribuidos como sigue: NFR 7, de los cuales 1 uninominal y 6 plurinominales; MAS 7, de los cuales 2 uninominales y 5 plurinominales; MIR 6, todos ellos uninominales; MIP 6, de los cuales 5 uninominales y 1 uninominal; MNR 5, 2 uninominales y 3 plurinominales. Con respecto a la distribución proporcional, las cifras sólo registran una variación: NFR perdió un diputado ganado por el MIR, en virtud al mandato prioritario de los diputados uninominales.

Explicación de la construcción del sistema de circunscripciones uninominales

Después de haberse mencionado el sistema electoral, indispensable para la comprensión del mecanismo de las circunscripciones uninominales, el estudio puede centrarse de forma más específica en estos distritos.

Cada departamento recibe una cantidad de diputados en función de criterios poblacionales (definidos en el último Censo) pero hay mecanismos correctivos, señalados arriba. Algunas regiones poco pobladas se encuentran sobre representadas por criterios políticos. Así, por ejemplo, Pando, con 0.6% de la población tiene 3.8% de la Cámara de Diputados (5.1% del Congreso). Ello implica que algunas regiones están sub representadas, en especial las más pobladas o las de rápido crecimiento demográfico. En esta situación se encuentra Santa Cruz, con 21.3% de la población sólo tiene 16.2% de los escaños en Diputados.

Una vez asignada la cantidad de diputados -bajo criterios demográficos, políticos y regionales, que suelen ser objeto de ásperas peleas en el Parlamento- corresponde efectuar la delimitación de las circunscripciones uninominales por departamento, un trabajo técnico a cargo de la CNE, un organismo independiente de los partidos y con altos niveles de credibilidad pública.

La circunscripción uninominal debe satisfacer algunos parámetros: debe incluir una cantidad similar de población. Establecida la media departamental (población departamental / cantidad de circunscripciones en el departamento), cada circunscripción debe acercarse al promedio, aceptándose un margen de + / - 15%. La circunscripción debe tener continuidad geográfica. La circunscripción no puede partir municipios -aunque dentro de un municipios pueden haber varias

circunscripciones, lo que sucede en la mayoría de las capitales departamentales. Por último, criterio más laxo, cada circunscripción debe preservar cierta “armonía cultural”.

El diseño de las circunscripciones resultó una tarea compleja aunque fue viable. El hecho que fuese un organismo independiente el encargado de diseñar las circunscripciones ayudó a que fuesen aceptadas sin cuestionamientos por todos los actores políticos. La tarea era delicada pues estas circunscripciones electorales son las únicas que no retoman simple y llanamente una división político – administrativa ya existente: es creada únicamente con fines electorales.

Algunas ventajas del sistema de circunscripciones en Bolivia

La circunscripción uninominal se creó con el objetivo de conseguir un mejor acercamiento entre los parlamentarios y la ciudadanía. Se consideraba que el sistema previo, una lista cerrada definida por el partido y que era elegida como una consecuencia del voto presidencial, disminuía el carácter representativo del Congreso. Luego de dos elecciones, la evaluación de los resultados sería prematura: todavía no concluyó la fase de adaptación de los partidos, candidatos y electores a esta reforma constitucional. Se puede observar que los niveles de legitimidad no han mejorado, permanecen bajos, aunque algunos diputados han conseguido una interesante implantación territorial, un vínculo fluido con sus votantes y por lo tanto han mejorado la calidad de la democracia. Pertenecen a ese grupo, sin duda, los 8 diputados (sobre los 68) que consiguieron la elección en 1997 y la reelección en 2002.

La composición del Parlamento se diversificó y el perfil social de los legisladores reflejó mejor el de la población. Esta evolución se consiguió sobre todo gracias a las circuns-

cripciones rurales que facilitaron el acceso de campesinos al Congreso mientras que en el sistema de listas cerradas definidas por la jefatura nacional del partido, el mundo rural tenía menos opciones.

Algunos problemas del sistema de circunscripciones en Bolivia

Si bien las circunscripciones de cada departamento tienen poblaciones equivalentes, a nivel nacional persisten profundas desigualdades. Hay circunscripciones con 70.000 votantes y otras con apenas 3.000.

El tamaño de algunas circunscripciones, en especial del área rural poco poblada, establece una barrera muy grande entre el parlamentario y los electores. Algunas circunscripciones tienen el tamaño de países europeos. Casi ningún diputado del área rural se encuentra en condiciones de tener contactos frecuentes con sus electores por el gran tamaño de su distrito, una situación que se agrava con el mal estado de los caminos.

Como el sistema electoral es proporcional (cada partido obtendrá una proporción de diputados que corresponde aproximadamente a su votación proporcional) y los diputados uninominales tienen preferencia, a veces se presentan disputas internas entre candidatos de lista y de circunscripción. Ejemplo: si a un partido le corresponden cuatro diputados por departamento y cuatro de sus candidatos ganaron las circunscripciones, no ingresa ninguno de la lista.

Modelo de Boleta Las Circunscripciones uninominales



CORTE NACIONAL ELECTORAL
ELECCIONES GENERALES 2002



REPUBLICA DE BOLIVIA

CHUQUISACA
CIRCUNSCRIPCION
UNINOMINAL N° 2

CANDIDATOS A PRESIDENTE, VICEPRESIDENTE, SENADORES Y DIPUTADOS PLURINOMINALES



CANDIDATOS A DIPUTADOS UNINOMINALES



Las Circunscripciones Electorales para el parlamento y los Ayuntamientos”

Ing. Ángel Acosta F.

Diputado por el PRSC
República Dominicana

Introducción

Es nuestra intención definir el SISTEMA DEMOCRÁTICO por dos variables que le son inherentes, estas son:

- 1) La implementación de elecciones libres, y
- 2) La posibilidad de optar por alguna de las distintas propuestas políticas al efecto.



Ing. Angel Acosta, Diputado PRSC.

Desde esa perspectiva, las características, ventajas y desventajas de los SISTEMAS ELECTORALES, adquieren una peculiar relevancia en el proceso que se da dentro de cada sociedad, en la búsqueda de mecanismos idóneos para lograr una representatividad satisfactoria.

Constituye a nuestra sociedad una primordial y válida aspiración, mejorar las variables esenciales al sistema electoral vigente, estas son:

- Definición de la demarcación electoral
- Formas de presentación de las candidaturas
- Procedimientos técnicos de votación
- Técnica para convertir los votos en escaños

En consecuencia, redefinir las características de estas variables, nos permitirá encontrar la estabilidad política de nuestra sociedad, aun insatisfechas.

Estos elementos son determinantes para instrumentar los efectos influyentes sobre la representación y su relevancia respecto a la gobernabilidad y legitimidad del sistema político, en nuestro caso, un sistema democrático.

La sociedad dominicana aspira a una democracia más participativa y menos representativa, y desde esa óptica, es nuestra responsabilidad contribuir a la implementación de un sistema electoral que de respuestas en dirección a la aspiración de la sociedad.

Por lo anterior, de las cuatro variables referidas, haremos fundamental hincapié en las dos primeras. Abrigamos la esperanza de que los técnicos den el correcto tratamiento a las dos últimas. Por lo cual no proponemos poner en perspectiva las últimas experiencias vividas, recordando las expectativas creadas y visualizando la actual agenda electoral.

Demarcaciones Electorales en la República Dominicana

En materia electoral, una demarcación puede tomar uno de los siguientes nombres: Distrito Electoral, Circunscripción, Provincia, Municipio, País, etcétera.

Indistintamente de cuál sea el nombre asignado, una demarcación es simplemente el marco territorial en el que se adscriben un determinado tipo y número de candidaturas,

- San Cristóbal 2 Circunscripciones
- Puerto Plata 2 Circunscripciones
- Duarte 2 Circunscripciones
- La Vega 2 Circunscripciones
- Distrito Nacional 3 Circunscripciones, y
- Santo Domingo 6 Circunscripciones

b) Nivel municipal: En el 2002, las demarcaciones electorales fueron 117 municipios; en ellas se eligieron 117 síndicos, mientras que los más de 700 regidores se distribuyeron en función del esquema siguiente:

b.1.) 113 municipios con una densidad poblacional relativamente baja, seleccionaron algo más de 500 regidores.

b.2.) Los municipios de mayor densidad poblacional fueron divididos en Circunscripciones, resultando entonces, sólo cuatro municipios que generaron demarcaciones municipales. Estas, a su vez, coincidieron con las 12 Circunscripciones de Diputados en ellas de casi 200 regidores:

- Santiago 3 Circunscripciones
- Santo Domingo Este 3 Circunscripciones
- Santo Domingo Oeste 3 Circunscripciones
- Distrito Nacional 3 Circunscripciones

2. PROYECCIONES PARA EL AÑO 2006: Como resultado de la publicación del Censo de Población y Familia de 2002, se plantea lo siguiente:

a) Nivel legislativo: Las demarcaciones electorales para la escogencia de senadores(as), se mantendrá invariable respecto a las de 2002; mientras que, de mantenerse el criterio de referencia que dio lugar a las 22 circunscripciones de 2002, tendremos entonces:

a.1.) Las provincias con una densidad poblacional que generen menos de cinco diputados (as) ahora serán 22 y se estarán definiendo 59 escaños.

a.2.) Las restantes nueve provincias y el Distrito Nacional poseen una densidad poblacional que genera más de cinco diputaciones, lo que da lugar a dos nuevas provincias divididas en Circunscripciones, ellas son Espaillat y San Pedro de Macorís. Resultando una nueva configuración de 26 Circunscripciones para definir 119 curules, las que están distribuidas de la manera siguiente:

- Santiago 3 Circunscripciones
- San Juan 2 Circunscripciones
- San Cristóbal 2 Circunscripciones
- Puerto Plata 2 Circunscripciones
- Duarte 2 Circunscripciones
- La Vega 2 Circunscripciones
- El Distrito Nacional 9 Circunscripciones
- San Pedro de Macorís 2 Circunscripciones(2 y 4)
- Espaillat 2 Circunscripciones(2 y 3)

b) Para el nivel municipal, las demarcaciones electorales serán esta vez más de 130 municipios, en los que serán elegidos igual cantidad de síndicos (as) y unos 900 regidores.

En ese escenario, proponemos extrapolar la experiencia de las Circunscripciones para las diputaciones, estableciendo que los municipios con más de 10 regidores sean divididos en Circunscripciones Municipales. En función del censo 2002, se generará el resultado siguiente:

b.1.) Unos 108 municipios tienen una densidad poblacional relativamente baja, generando el mínimo de regidores, esto es cinco cada uno, por cuanto estas demarcaciones estarán seleccionando unos 525 regidores.

b.2.) Igualmente unos ocho o diez municipios de mediana densidad poblacional en cuyas demarcaciones se estarían generando entre cinco y diez regidores cada uno, y

b.3.) Unos doce municipios de mayor densidad poblacional con más de 10 regidores cada uno, serían divididos en Circunscripciones, resultando unas 50 Circunscripciones, para escoger unos 300 regidores, como ejemplo referimos algunos:

- Santiago de los Caballeros 6 Circunscripciones
- San Juan 3 Circunscripciones
- San Cristóbal 3 Circunscripciones
- Puerto Plata 4 Circunscripciones
- San Francisco de M. 3 Circunscripciones
- La Vega 3 Circunscripciones
- El Distrito Nacional 6 Circunscripciones
- Santo Domingo Este 6 Circunscripciones
- Santo Domingo Norte 6 Circunscripciones
- Santo Domingo Oeste 6 Circunscripciones

En este nivel es importante destacar que al Distrito Nacional la ley le otorga una representación de un regidor por cada 25,000 habitantes o por la fracción mayor de 13,000 habitantes, mientras a Santiago se le otorga un escaño municipal por cada 17,000 habitantes o por cada fracción mayor de 9,000 habitantes. En cuanto a los demás municipios del país, estos tendrán una representación de un regidor por cada 14,000 habitantes o por una fracción mayor de 7,000 habitantes, sin que en ningún caso un municipio pueda tener menos de cinco (5) regidores.

Presentación de las Candidaturas

Para el nivel presidencial, la presentación de las candidaturas es uninominal. La separación de las elecciones en 1996 eliminó el tradicional arrastre presidencial sobre los demás niveles. En el 2004 surgió una seria amenaza al sistema uninominal, planteándose mediante proyecto de ley un sistema plurinominal, que no prosperó.

En el nivel legislativo, la presentación de las candidaturas para elegir a 32 senadores (as) en el 2002 fueron uninominales, pero matizadas por dos elementos contaminantes, la cabal potenciación del arrastre, y la competencia desleal generada entre candidatos (as) a diputados (as) y el senador, así como los candidatos (as) diputados (as) entre sí.

En función del precepto constitucional de la indivisibilidad de los niveles de elección, aun presentarse en la misma boleta con los senadores, para la selección de los diputados (as) han sido definidas presentaciones plurinominales.

Para el nivel municipal, la presentación no ha sido modificada, las candidaturas son uninominales para la selección de los síndicos, pero igual que en el caso anterior, se mantiene el elemento contaminante del arrastre, en este caso en beneficio de los candidatos (as) a regidores.

Procedimiento Técnico de Votación

Para el nivel presidencial, la forma de votación era realizada mediante boletas cerradas-bloqueadas. Sectores interesados mantienen vigente la amenaza de presentar un modelo de Ley de Lemas que se implementa en otros países, donde los partidos presentan más de una alternativa a la presidencia.

En el nivel legislativo, la presentación de las candidaturas para elegir nuestros 32 senadores (as) estaba definida

por una boleta cerrada bloqueada, y desbloqueada para diputados, pero en la misma boleta, generándose una doble competencia, la cual se mantiene hasta después del 16 de mayo y aun pasadas las elecciones, ha constituido un mecanismo de desgarramiento interno de los partidos.

Para el nivel municipal, la forma de votación estaba definida por la conformación de boletas bloqueadas-cerradas para la selección de los síndicos, manteniendo el indeseado arrastre para la selección de los regidores, ya referido.

Conversión de Votos a Escaños

Para el nivel presidencial, se aplica la mayoría absoluta, esto es el 50% más 1, que de no ser lograda en una primera vuelta, la ley manda aplicar la mayoría relativa para seleccionar los dos más votados para pasar a la segunda vuelta. Ya en la segunda vuelta, la mayoría absoluta es obligada por la presentación de solo dos contrincantes.

En el nivel legislativo, se daba una mezcla de dos formas de selección, mayoría simple para los senadores; mientras para los diputados (as) los escaños son definidos a través del método de la proporcionalidad. Es importante resaltar que aunque se vota en una misma boleta por los diputados (as) y senador, la conversión es disímil.

La conversión de votos a escaños ha sido definida recientemente por la JCE, por la metodología tradicional de la variable D'hont, método que ha caído en un nivel de descrédito, esto fundamentalmente porque la JCE no ha aceptado la posibilidad de implementar procedimientos de adjudicación menos injustos que los actuales.

Para el nivel municipal, de igual manera, se daba una mezcla de dos formas de selección: Mayoría simple para los síndicos, y aunque se votaba en una misma boleta por los

regidores, mientras, éstos eran adjudicados de igual manera que los diputados, a través del método de la proporcionalidad, también el de la variable D'HONT.

Expectativas Creadas, no Satisfechas

Al momento de la implementación de las Circunscripciones y desbloquear la boleta con el voto preferencial aplicado a los candidatos (as) a diputados (as), se modificaban esencialmente tres variables: las demarcaciones electorales, las formas de presentación de las candidaturas y el procedimiento de votación lo que generó grandes expectativas aun insatisfechas, tales como:

- Superar los visos de representatividad del sistema electoral entonces vigente en República Dominicana.
- Mejorar el nivel de legitimidad de que adolecía la representación de nuestros funcionarios electos, lo cual afectaba significativamente el sistema democrático, derivando en un sistema con un nivel muy alto, y por demás abusivo, de representatividad.
- La notoria y abismal separación entre los electores y los elegidos, rayando en ocasiones en insulto a la sociedad misma.
- La rendición de cuentas de todos los funcionarios electos, tema olvidado que permanece ausente.

Nuevas problemáticas planteadas que debemos resolver:

- La competencia, en ocasiones desleal, entre candidatos (as) a senadores (as) y los candidatos (as) a diputados entre sí;

- Definir claramente las variables que materializan la indivisibilidad de los niveles de elección;
- La DESIGUAL proporcionalidad en la definición de la representación del Distrito Nacional, del municipio de Santiago de los Caballeros, respecto del resto de los municipios del país, en función de la cantidad de regidores/habitantes;
- Ponderar métodos modernos de proporcionalidad como son los métodos integrales y el método del COEFICIENTE ELECTORAL Y RESTO MAYOR, y
- Desbloquear la boleta municipal para la elección de regidores, implementando el voto preferencial, instituido en la ley y que la resolución 05 de 2001 pospuso indefinidamente.

Soluciones en proceso de discusión, pero aun indefinidas:

El voto electrónico, genera un nuevo concepto del procedimiento técnico de votación, por cuanto su implementación produce una real separación de los niveles de elección.

Un simple ejercicio práctico demuestra que no existe diferencia entre la implementación del voto electrónico y la presentación de cuatro boletas separadas, dos en el nivel municipal y dos en el nivel legislativo, en todo caso apreciamos que ambas soluciones podrían resolver dos asuntos:

- Eliminar el arrastre tradicional;
- Elimina la competencia desleal entre senadores (as) y diputados.

Las modificaciones a las circunscripciones electorales: Es importante considerar que estamos a poco más de un

año de las elecciones generales y a ocho meses de las elecciones primarias, en consecuencia queremos establecer claramente nuestra apreciación del tema, más aun cuando se ha iniciado una campaña de consulta:

- En primer lugar, estamos convencidos que al implementarse una solución estructural, como fue el caso de la creación de las circunscripciones electorales, debe procurarse permitir un tiempo razonable y prudente para evaluar si tal solución estructural correspondió a los requerimientos que dieron lugar a la misma. Quiero recordar que las circunscripciones fueron implementadas hace poco más de dos años.

Sin embargo, ante la nueva situación que se presenta en algunas provincias, con el incremento demográfico resultante del pasado censo de población, se ha generado un aumento de la cantidad de curules para diputados (as) y regidores, en tal sentido la lógica elemental recomienda realizar ajustes en las circunscripciones, no desconocerlas y eliminarlas, sin permitir el tiempo necesario para su funcionamiento.

Debemos agregar que en este momento los electores ya interpretan las circunscripciones, se están acostumbrando y tomando en consideración la división geográfica implementada, pero no podemos ocultar que es importante revisar el comportamiento social y sectorial de las mismas, con el interés marcado de corregir el fenómeno, denominado en Estados Unidos *gerrymandering*, el cual tuvo lugar cuando se definieron algunas fronteras.

- En segundo lugar, aunque para algunos no es trascendente, a mi entender un objetivo fundamental de la implementación de circunscripciones debe ser mejorar el funcionamiento

to de las oficialías de Registro Civil, por lo que insistimos en la propuesta de someter las circunscripciones existentes solo a ajustes necesarios de fronteras y si es posible propiciar el acercamiento necesario entre las circunscripciones electorales y las circunscripciones que definen las oficialías civiles;

Además insistimos en la implementación de las circunscripciones municipales para elegir regidores, esto permitirá ampliar el espectro de aplicación de la reformas, también, en el caso de las provincias que han incrementado su población superando las cinco diputaciones, insistimos que en ellas se implemente la creación de nuevas circunscripciones.

- Por último, y desde lejos y cual humilde aldeano de Santiago, vemos las autoridades electorales actuales inmersas en una agenda muy saturada, temas como la implementación de nuevas cédulas, la necesaria modernización del Registro Civil, implementación de ley de primarias, el voto electrónico, entre otros, resultan complicados, en función del tiempo, cuando se pretende iniciar ahora consultas para modificar las circunscripciones creadas en el 2001.

En consecuencia me atrevo a proponer que la agenda electoral debe ser redefinida en función de priorizar los elementos que podrían hacer perfectible el sistema electoral, pero sin perder la orientación de la factibilidad inmediata.

Ruego me permitan terminar tocando un tema, poco aireado y en ocasiones aparentemente vedado, estoy seguro de que en mi condición de legislador, podrá parecer contradictorio, pero estamos convencidos de que la matrícula legislativa y municipal debe ser congelada.

En el caso de la Cámara de Diputados (as) que en el próximo periodo tendrá 178 diputados, su matrícula ha su-

frido un incremento de un 19%, diferencial que se incrementa de forma sostenida en períodos de 10 años, como demostramos el cuadro #1 anexo; estamos concientes de que el tema está fuera del alcance de la JCE, pero entendemos que la agenda electoral pendiente debe tocarlo con responsabilidad.

Muchas gracias.

Cientelismo Político y Manipulación del Voto: Presencia y Transformación en el Siglo XXI en América Latina

Dr. Héctor Díaz-Santana

El autor es doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid y profesor de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Hidalgo y de la UNAM. Actualmente es coordinador de asesores de la Fiscalía Especializada para la Atención de los delitos Electorales de México

1. Introducción

Las condiciones de la competencia política en los procesos electorales se han transformado sustancialmente en las últimas décadas en Latinoamérica. A diferencia de las democracias europeas, donde los procesos electorales se desarrollan bajo esquemas y condiciones respetadas por los actores políticos en condiciones de equidad, en



*Dr. Héctor Díaz Santana, Coordinador de Asesores de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
(México)*

Latinoamérica los procesos electorales siguen generando problemas para la gobernabilidad democrática. Tanto es así, que las elecciones en muchos países no se desarrollan bajo condiciones que Dahl denomina normales (p. 15). Los aspectos pueden oscilar entre dos ejes, desde la acusación

de fraude sistémico operado por el régimen gobernante con la complicidad de la institución electoral, como en el caso de Venezuela y Haití, como el otro extremo, sobre las condiciones no equitativas de la contienda política, que se manifiesta por la manipulación del voto y el clientelismo político, los ejemplos pueden ser numerosos.

Un sinnúmero de democracias latinoamericanas no han podido pasar la prueba de las urnas. El escenario se modifica, como también las condiciones de la competencia política. El fin podría ser apegarse a la legalidad en un marco de respeto a las garantías individuales y a las libertades públicas, donde se respeten con cabalidad los derechos políticos de los ciudadanos y de los actores en disputa, sin embargo, esto no es así. La manipulación del voto y el clientelismo político, son aspectos que están presentes y desmeritan el ejercicio democrático. Por tal motivo, el objeto del presente artículo es establecer una serie de reflexiones, desde una visión que pretende definir los tipos y variables que se desarrollan en el entorno de los fenómenos señalados.

2. La manipulación del voto

En sentido estricto podemos entender por manipulación la acción que pretende modificar, influir o determinar el libre ejercicio de la voluntad del individuo. A partir de esta reflexión, decidimos definir la manipulación del voto como: todas aquellas prácticas que, asociadas a diversas condiciones sociales, políticas y/o institucionales, impiden ejercer el derecho al voto durante la jornada electoral, y/o limitan la voluntad y conciencia del ciudadano al momento de seleccionar entre diversas opciones políticas.

En las campañas políticas el fin es incidir en la subjetividad del individuo para que vote por un partido o candi-

dato. Ello puede entenderse como el proceso por el cual el político, gracias a su poder, obtiene intereses a costa de los dominados. La crisis de la democracia afecta a los dos polos de la relación de poder: dominantes y dominados. Por un lado, la clase política, articulada a través de los partidos, logra dominar a éstos a través de coaliciones de intereses y una colonización de espacios (Beyme) que contrasta con un paralelo alejamiento entre élites y ciudadanos (Lasch). Por otro lado, la ciudadanía parece haber cedido el gobierno, asumiendo el modelo de irresponsabilidad como propio (Saul). El ciudadano no está educado para ejercer su ciudadanía, cayendo en la apatía política, por lo que “existen buenas razones para creer que esté disminuyendo el voto de opinión y esté aumentando el voto de intercambio, para usar la terminología ascética de los política scientist, el voto dirigido hacia los output, o para usar una terminología más cruda, pero quizás menos mistificadora, el voto de clientela, basado frecuentemente en la ilusión del *do ut des* (apoyo político a cambio de favores personales)” (Bobbio).

Es cierto que toda campaña política tiene diversos efectos: mantener la confianza del elector; convencer al indeciso; o modificar la percepción del oponente, todo ello con el fin de obtener una votación a su favor. En este sentido, la manipulación es entendida como una estrategia que intenta minimizar el costo existente por las divergencias entre las preferencias políticas de los votantes, y las políticas preferenciales, intenciones de acceso y permanencia el poder. Estas estrategias permiten transformar el sentido original del voto racional (retrospectivo o prospectivo) a través de mecanismos cuya operatividad y límites dependen del comportamiento de la clase política.

Una segunda forma de entender la manipulación está referida al campo de la negociación política, concretamente a los procesos de institucionalización. En este sentido, la

obra de Rikker, *The art of the manipulation*, aparece como fundamental, así como, para el ámbito hispanoamericano la obra de Colomer (1998) para el caso español. Esta forma de entender la manipulación, sin embargo, también se aleja de nuestros propósitos. En este artículo, se propone entender la manipulación a partir de dos conceptos relacionados: fraude y clientelismo.

La elección de esta palabra y no otra, tiene el riesgo de interpretarse como una forma de irresponsabilizar a uno de los polos de la ecuación electorado-candidatos entendiéndolos como víctimas-manipuladores. Esto no es así, sino que tiene la intención de resaltar cómo la manipulación constituye una práctica de complicidad en donde lo que se manipula es el propio sentido de la democracia, es decir, su funcionamiento autolimitado (Díaz-Santana y H. Corrochano, p. 6).

El estudio de la manipulación del voto reviste gran complejidad, en tanto involucra aspectos diversos como: el desempeño institucional; las relaciones entre el Estado, los partidos y la sociedad; así como los modelos de organización y condiciones socio-estructurales. Con el fin de poder analizar y comprender de manera completa y ordenada el fenómeno, en esta sección estableceremos: 1° su definición; 2° la perspectiva de estudio para analizarlo; 3° el marco de análisis que utilizamos; y 4° una primera clasificación general.

3. El concepto

La noción de manipulación del voto de la que partimos es intuitiva: se refiere a todas aquellas prácticas y condiciones que imposibilitan el desarrollo del sufragio como un derecho individual, libre, intransferible y secreto. Sin em-

bargo, parece necesario construir una definición más concreta, capaz de comprender aquellos aspectos que reflejan el fenómeno. En primer lugar, asumimos que la noción de manipulación reviste un doble carácter al comprender tanto las prácticas que violentan el desempeño institucional al momento de velar por el derecho al voto, como aquellas condiciones sociales que limitan el desarrollo del sufragio como expresión de un individuo autónomo (Díaz-Santana y H. Corrochano, p. 38).

4. La manipulación como fraude

Las campañas mediáticas que se desarrollan en los procesos electorales tienen como fin incidir en la conciencia del individuo para votar por un determinado candidato o partido, en este sentido se puede afirmar que tienen como objeto manipular la voluntad del otro. Sin embargo, la manipulación a la que me refiero tiene una connotación diferente, puesto que existe una conducta que violenta una ley para modificar el sentido del voto. Por tal motivo la relación de la manipulación con el concepto de fraude, así como el carácter doble de cada uno de ellos, está perfectamente reflejado en el trabajo de Molina y Lehouq (p. 108), en la que se define el fraude desde dos perspectivas: una de carácter institucional; y otra de corte sociológico, que pueden ser aplicables al momento de hablar de la manipulación entendiéndola como: “Actos que violan las leyes existentes que rigen la elaboración de las listas de electores, la forma en que las personas que votan manifiestan sus preferencias y, lo más importante, la forma de contar los votos”; y “Toda práctica que interfiera con las opciones de los votantes”.

La manipulación puede tener dos variables, una que viola aspectos sustantivos de la legislación electoral o penal

y la otra, que oscila entre la ilegalidad y una conducta democráticamente reprochable. En el primero de los casos se puede recurrir ante las instituciones para restablecer o sancionar el acto de manipulación electoral. En el otro tiene una connotación compleja, puesto que directamente no viola la norma, pero los efectos son los mismos. Por ejemplo, en México los partidos políticos en tiempo electoral regalan como proselitismo político todo tipo de bienes, desde televisores, hasta víveres y materiales de construcción, ello directamente no lo condicionan por el voto, pero si opera como acción convincente, sobre todo en sectores de amplia marginación.

5. Clientelismo

El clientelismo se encuentra fuertemente asociado al proceso electoral, puesto que la acción implica un intercambio de favores por votos. En este sentido entendemos como clientelismo “como una alianza diádica vertical entre dos personas de status, poder y recursos desiguales, en la que cada una de ellas juzga útil contar con un aliado superior o interior a la misma... en la situación clientelista han jugado un papel muy importante la pobreza, el aislamiento y el analfabetismo que resultaban obstáculos decisivos a la aparición de la conciencia de clase” (Cazorla). Específicamente en materia electoral el clientelismo es “la manera en que un partido político distribuye favores especiales, recursos, obras de beneficio comunitario o empleos públicos con el fin de obtener apoyo en campañas electorales” (Remes). Una posibilidad adicional para definir la manipulación es entenderla tal y como Rouquie define el “control clientelista”, es decir: “las diferentes modalidades de dominación social que permiten dirigir en forma imperativa las opciones de voto” (Rouquie, p. 61).

El clientelismo también se entiende como una “amistad interesada” (Lind, p. 159; Leal Buitrago), es decir, una relación pragmática, pero legitimada a través de contactos cara a cara y fidelidades personales. No en vano, en las relaciones mercantiles clientela remite a contactos directos, honorables, buena fe entre dos personas que se conocen (Weber, p. 563). Sin embargo, la literatura acerca del clientelismo reconoce la presencia de un modelo de partido caracterizado por su impersonalidad, basado en la relación esporádica del cliente con un funcionario o autoridad que no tiene por qué inspirar afinidad alguna (Caciagli, p. 22).

El clientelismo se debate entre una concepción normativa y otra instrumental (Auyero, p. 32). La primera, pone el peso en el código de honor, y mutuo reconocimiento, en la relación patrón-cliente. La segunda, acentúa el balance de costos-beneficios que cada una de las partes hace de la relación. Priorizar la primera, supone el riesgo de congelar al fenómeno: su universalidad se basa en la recurrencia de una serie de elementos originales, por los que el clientelismo es tradicional o no es. Asumir la segunda, es obviar que el alto grado de institucionalización, adaptabilidad e innovación clientelar, necesariamente debe estar acompañado de cierta aceptación subjetiva. Siguiendo a Max Weber, aunque es posible una dominación absoluta en base a una coalición de intereses, al igual que la adhesión puede ser fingida por multitud de miembros de una sociedad, la estabilidad de una institución depende de la creencia subjetiva en la legitimidad representada en la ley y en las instituciones.

El clientelismo se basa, tanto en un intercambio de recursos, como en un intercambio simbólico por el que cada una de las partes involucradas muestra su aprecio hacia la otra y la relación que mantienen (Caciagli, p. 19; Alcantud, p. 24). Tienen prioridad los contactos personales, cara a cara, y el

conocimiento mutuo. Los ámbitos privado y público están altamente indiferenciados. Las relaciones clientelares tradicionales se articulan a través de dos círculos parcialmente coincidentes: “familia-patrimonio”, ligado por relaciones de parentesco y fuertemente cohesionado en torno al padre-patrón; y clientela, compuesta por el conjunto de protegidos de esta familia (Sierra, p. 4; Peña Guerrero, p. 82). Los miembros de la red manejan códigos y comparten símbolos que les diferencian de otras redes, con las que se mantienen relaciones y se cohabita. El aumento de los miembros de la red es la lógica de desenvolvimiento de ésta, pues a mayor número de clientes mayor prestigio e influencia. La formación de redes clientelares está asociada al ámbito de desarrollo del régimen político. En Latinoamérica las relaciones clientelares operan en diversos ámbitos, sin embargo, son en los procesos electorales donde se percibe su ejercicio.

5.1. La concepción instrumental y el clientelismo moderno

El grado de desarrollo institucional se encuentra íntimamente relacionado con el desarrollo de los grupos representativos. Mientras más solidez democrática tenga el Estado, podrán ser menores las relaciones clientelares de su entorno. Sin embargo, hemos observado que el clientelismo moderno nace con la incorporación de las masas a la política institucional a través del voto (Caciagli, p. 21). Este fenómeno revoluciona las relaciones entre individuos (ciudadanos) y Estado, tanto como entre clientes y patronos. El aparato público asume nuevas demandas y recibe crecientes presiones. La administración llega a los espacios autónomos del clientelismo por medio de los grupos políticos que participan en las elecciones y buscan tener fuentes accesorias de control,

por medio de sus grupos integrados como funcionarios en los ámbitos de educación, catastro, hacienda, gobernación, salud... son parte en la vida de las capitales de provincia y ciudades rurales; oposiciones, concursos de ascensos, prohibición para heredar cargos públicos, reducción de las plazas políticas... son métodos de profesionalización y transparencia en el reclutamiento burocrático.

Esta dinámica cuestiona la mediación de los notables, fijada, al fin y al cabo, en la anulación de las intromisiones estatales en sus territorios, el monopolio de las relaciones entre ciudadano y Estado, así como la ocupación de los puestos de éste. Los políticos profesionales constituyen la nueva élite de poder. En un lento proceso de transformación, se acentúa la tensión entre la lógica centrípeta y centrífuga del clientelismo: “centrípeta, porque el hombre más poderoso era el padrino más útil. Centrífugo, porque las relaciones personales eran más difíciles de manejar y las oscilaciones más graves en las redes más amplias. Un aspecto del proceso hacia el Estado moderno fue un creciente predominio del efecto centrípeta” (Lind, p. 188). Los partidos políticos, en tanto organizaciones destinadas a ocupar el poder del Estado, se configuran como los mediadores entre éste y el ciudadano. Las funciones de los notables son acaparadas por los políticos profesionales y organizaciones cada vez más centralizadas y burocráticas (los partidos de masas). El clientelismo moderno es el clientelismo de partido (Cazorla, pp. 4 a 6). Frente al tradicional, tiene un carácter impersonal, y no implica intromisión del patrón (el partido) en la vida privada del cliente. Se trata, básicamente, de un intercambio de votos por favores sustentado por un gran pragmatismo. Una de las cualidades del clientelismo es su facilidad de adaptación hasta el extremo como en el caso de Argentina, se llega a considerar como políticamente normal (Auyero, p. 47).

6. Tipología de la manipulación del voto

La manipulación del voto es un fenómeno que como lo mencionamos se encuentra fuertemente asociado con el clientelismo político. Ello se manifiesta cuando se utilizan a las redes clientelares para operar al margen de la ley o de los principios fundamentales de la democracia. A partir de ahora, nos desvincularemos del tema clientelar para describir tipologías de la manipulación del voto. Es claro que la manipulación del voto es un fenómeno que adquiere particularidades según el orden político en que se desenvuelve. En esta sección, ofreceremos una clasificación del fenómeno desde un ámbito que se pretende integrar todas las acciones de manipulación.

La manipulación del voto se suele clasificar a partir de sus modalidades de compra y coacción, teniendo en cuenta aquellos actos que son tipificados en el régimen normativo mexicano como delitos electorales. Sin embargo, partimos del tipo de mediaciones que determinan el ejercicio del voto. En este sentido, tenemos tres grandes tipos de manipulación: el directo, en el cual el ciudadano y los partidos políticos mantienen una relación directa de intercambio de votos por favores; el mediado de forma vertical, por el cual el voto es mediatizado por organizaciones que no establecen debate o negociaciones con sus agremiados al momento de promover o comprometer su voto por determinado partido; y mediaciones horizontales, en donde hay un doble juego de negociación del voto: primero, al interior de la organización; después, de ésta con determinados partidos políticos. Las modalidades que agrupa cada uno de estos tipos y las posibilidades de control institucional que presentan pueden verse a través del siguiente cuadro (Díaz-Santana y Hernández Corrochano, p. 58 a 60):

TIPOS Y MODALIDADES DE MANIPULACIÓN

Tipos de manipulación	Modalidades	Control institucional
Directa	Compra Anulación Fraude electoral	Alto
<i>Mediada vertical</i>	Coacción Presión Inducción Engaño	Medio
<i>Mediada horizontal</i>	Negociación	Bajo

6.1. La manipulación directa

Las democracias actuales integraron a su marco normativo e institucional diferentes acciones y estrategias que impiden actos que violentaban de forma abrupta el resultado electoral. En los tiempos de los regímenes autoritarios y hegemónicos, las elecciones a las que Nohlen denominó no competitivas o semicompetitivas, se desarrollaban bajo esquemas que irrumpían violentamente con la voluntad popular. En no pocos casos, en las elecciones se presentaban fraudes en las casillas electorales o alteración de urnas. Este tipo de circunstancias han disminuido significativamente, sin embargo, no se han erradicado. Las conductas que siguen prevaleciendo, por lo menos en México, Colombia, Venezuela, Guatemala, Perú y Bolivia, en donde organizaciones de ciudadanos que fiscalizan los procesos electorales siguen denunciando esta clase de ilícitos.

Como lo mencionamos, la compra del voto sigue siendo una actividad frecuente en los períodos de campaña electoral. El intercambio votos por cierta cantidad de dinero o insumos de primera necesidad, les reditúa a los contendientes hasta el extremo de poder ganar la elección. La compra del voto es objeto de manipulación cuando implica el acarreo del votante o presiones a través de compromisos que reditúan en votos. Más allá de que la naturaleza de los insumos y de las carencias del ciudadano (básicamente pobre y dentro del ámbito rural) este tipo de actos se presentan en comunidades marginales o en entornos sociales propicio para la manipulación. La compra del voto se basa en el interés compartido de intercambiar un voto por un insumo que cuanto más necesario sea para quien lo recibe menos costoso será para el comprador. Los partidos políticos son capaces de repartir todo tipo de regalos a cambio de apoyo electoral para lo que cuentan con el apoyo de redes informales, gobiernos locales, estatales, incluso federal, sindicatos y otra serie de organizaciones. Esto facilita que la compra tenga éxito, pues el gran problema de este método de transferencia es que corre el riesgo de no ser cumplido si no es acompañado de ciertas presiones.

Las instituciones electorales pueden controlar el proceso de emisión del sufragio y concienciar a la ciudadanía hasta el punto de asegurar el derecho al sufragio en el mismo acto de votar. Campañas como la del secreto del voto limitan el grado de efectividad que la compra del voto tenía en el sistema autoritario por lo que los compradores necesitan recurrir a otros métodos de inducción frente una ciudadanía que ha popularizado el discurso de aceptar de todos pero votar a quien se quiera. Por supuesto, en sectores de alta exclusión y sobre dependencia las presiones tienen mayor éxito más allá de los controles institucionales actuales, por

lo que la compra, como lo mencionamos sigue teniendo una alta rentabilidad política.

La anulación se refiere a los actos que buscan por medio de la violencia dejar sin efecto el voto de la casilla. Esto puede ser por medio del robo de urnas. En este caso el ciudadano no tiene ningún tipo de intervención. Existen otros tipos de actos que se realizan sin violencia. Un ejemplo es cuando un funcionario de casilla manipula la papeleta para neutralizarla o busca alterar el resultado del acta de casilla.

Lo que denominamos fraude tiene un sentido genérico, puesto que son toda serie de actos que alteran el resultado de la elección por medio de mecanismos de “alquimia electoral”. Estos son diversos: votar dos o más veces; votar sin tener derecho a ello; introducir boletas electorales a las urnas; transportar electores de otras comunidades; entre otros. También pueden tener otra connotación, por ejemplo cuando se utilizan nuevas técnicas para la emisión del voto como pueden ser máquinas para votar, alterarlas para que el voto favorezca a determinado candidato. En esta tipología se podrían incluir numerosas acciones ilícitas, que dependen de la forma como se emite el sufragio y del respeto a los derechos de los electores.

6.2. Manipulación mediada vertical

Una de sus principales características es su sentido de jerarquía bajo el esquema de control social. La mediación es vertical cuando se establece en organizaciones de naturaleza jerárquica en las que las autoridades tienen capacidad efectiva de sanción ante actos de desobediencia. Cuanto mayor sea la capacidad de sanción, mayor será la verticalidad, lo que no quiere decir que la motivación del votante al momento de seguir los criterios grupales se base exclusivamente en el temor.

En primer lugar tenemos la coacción al votante, que es el medio más evidente de imposición social del voto, en tanto obliga al ciudadano a expresarse de determinada manera bajo severos castigos. Sin embargo, la coacción no suele estar presente en este tipo de relaciones de manera directa sino que en algunos casos es un elemento coercitivo excepcional (redes clientelares) y en aquellas instituciones voraces que pueden aplicarlo discrecionalmente es sustituido por la alta legitimidad de las decisiones de la organización y su carácter omniabarcativo. Aparte el individuo tiene pocas posibilidades para excluirse de la obligación impuesta, ya sea por los medios de control que existen al interior de la comunidad o los sistemas de distribución de las mesas electorales. En una pequeña comunidad el resultado de la mesa electoral determina si cumplieron la instrucción recibida.

La coacción se puede representar por múltiples hechos, el ejemplo clásico es la utilización de programas sociales y asistenciales del gobierno con fines electorales. Por ejemplo en México el programa oportunidades¹ algunas veces se le involucra en la temática de la manipulación, aunque puedan entenderse como *pork barrel politics*². Los métodos de aplicación de las políticas, asignación de beneficiarios, control comunitario, identificación con el partido de gobierno y volatilidad de las políticas, han sido factores que contribuyen a considerarlas como formas neoclientelares centralizadas al servicio básicamente del partido en el gobierno. Hay casos documentados de coacción al voto a través de estos

¹ En México son cinco millones de familias que reciben algún tipo de ayuda social o asistencial por medio del programa Oportunidades. El criterio es dotación de insumos para cubrir las necesidades básicas de sectores con amplios índices de marginación social.

² La noción de *pork barrel politics* es compleja, pero puede resumirse como la dotación de servicios públicos condicionados a sectores que por sus condiciones socioeconómicas requieren de ellos, ello con el fin de tener un beneficio electoral.

canales basados en la amenaza de la pérdida de la subvención, beca o insumos alimenticios, los cuales tienen probabilidad de éxito dadas las condiciones de dependencia de los afectados. En un régimen federal como es el mexicano, la fiscalización del programa llega a ser un problema complejo, puesto que aunque existen diversos mecanismos de fiscalización de recursos (control del gasto y verificación para que los recursos se repartan entre los beneficiarios), el programa es operado por funcionarios locales, los cuales no están ajenos al compromiso o presión de los actores políticos regionales. De esta forma la capacidad de control de la federación tiene sus limitantes y más en un territorio tan extenso y el número de beneficiarios.

Otro ejemplo de coacción de connotaciones más complejas se manifiesta en comunidades religiosas con estricto control sobre sus feligreses, estos pueden ser ejemplos extremos de organizaciones con capacidad coercitiva y un voto corporativizado. En estas comunidades los ministros de culto religioso tienen el poder moral para exigir a sus miembros que cumplan el compromiso previamente establecido. En esta dinámica también se encuentran ciertos narco-territorios como puede ser en Colombia, que suponen puntos negros en el panorama político y donde, pese a su excepcionalidad, los ciudadanos tienen anulada o severamente limitada su voluntad y conciencia políticas. En estos casos, y dado el control espacial de las organizaciones, la expresión del sujeto apenas puede escapar de la coacción grupal.

La presión tiene una connotación especial, puesto que se presenta en espacios vinculados a una actividad común (sindicatos, burocracia, clubes, empresas) donde un superior, jefe, propietario u otro cargo de autoridad, presiona a los miembros del grupo para votar por un partido políti-

co bajo amenazas. En estos casos se manifiestan múltiples engaños: como convocar a juntas que luego son mítines; obligarlos a firmar cartas de apoyo, etcétera, donde siempre está presente el problema de pérdida del empleo, la confianza, las prestaciones u otros factores que atentan contra los intereses del ámbito laboral o del gremio.

El proceso de inducción se presenta principalmente por medio de “recomendaciones religiosas”, que son capaces de persuadir a través de amenazas o recomendación sobre la moral del votante. En este contexto, tenemos la acción partidaria de ministros del culto religioso que a través de homilías o declaraciones públicas, y más allá de la legislación vigente, inducen a apoyar a un partido político determinado. En todos ellos, la posibilidad de incumplimiento es alta aunque el reconocimiento de la filiación partidaria de estos sectores de influencia serviría para normalizar su acción político-partidaria. Esta clase de inducción tiene una amplia rentabilidad política. En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Compra y Coacción del Voto (ENC-CV, 2000), de todas las formas de manipulación del voto, la religiosa es la más utilizada (42%).

El engaño se manifiesta cuando los partidos o candidatos se comprometen a entregar un insumo a futuro a cambio de su voto, sin hacer efectiva su promesa. Algunas veces la promesa es hacer la entrega pasado el proceso electoral. En México algunas veces los partidos que no cumplían con el compromiso hecho, los sancionaban hasta el próximo proceso electoral por medio de un voto a favor de sus adversarios.

6.3. Mediaciones horizontales

La negociación se manifiesta por medio del proceso en el cual las dos partes acuerdan la recepción de un bien o

servicio a cambio del voto. En este rubro las condiciones socioeconómicas no son determinantes, aunque tiene una penetración altamente extendida (especialmente entre sectores urbano-populares pero también en organizaciones rurales), pero que difícilmente es tipificable como delito. Esto es así, en tanto que en la negociación del voto no hay presiones sobre el votante sino mecanismos de decisión colectiva y representación de intereses por los que una organización, de manera voluntaria y consciente, decide apoyar a determinado partido a cambio de una serie de prestaciones y servicios para la comunidad; aunque sea a costa de insertar el flujo de demandas en el círculo social antes descrito.

El proceso de negociación puede darse bajo dos modelos. El primero, es cuando la organización pertenece o está ligada a un solo partido político a través del cual los líderes de la organización pueden llegar a ocupar cargos de representación y gobierno (especialmente a nivel local). El segundo, se establece cuando la organización y sus intermediarios del voto tienen capacidad de negociación con varios partidos políticos cambiando su apoyo según experiencias anteriores de resolución de demandas y compromisos. En ambos casos, es interesante observar cómo en ocasiones la organización ha cumplido su compromiso de voto siendo el partido político el que no responde a las demandas, casos en los que el circuito se rompe y los afectados pueden llegar a utilizar a las instituciones electorales, no para defender su derecho ciudadano, sino para presionar a la clase política acerca del cumplimiento de las demandas.

Como vemos, la negociación del voto es una modalidad de manipulación adaptada perfectamente a un contexto de competencia política siendo un medio de relación entre sociedad y clase política que, aun escapando de los medios institucionales, construye lo que podemos llamar una po-

liarquía informal. La posibilidad de que los individuos incluidos en la red escapen del compromiso es más alta cuando las instituciones tienen un buen desempeño, las demandas colectivas pierden interés frente a demandas más individualizadas, la presión del grupo es menor y la confianza en los partidos y sus respuestas es baja. Podemos decir que existen diversas modalidades de manipulación pero no todas ellas están adaptadas del mismo modo al nuevo contexto institucional ni tienen las mismas posibilidades de normalizarse.

7. Conclusiones

La manipulación del voto y el clientelismo son fenómenos que vulneran la calidad de la democracia representativa. En los últimos años, en Latinoamérica los procesos electorales no están ajenos a dichos fenómenos. Aunque no existen datos estadísticos de su incidencia, los diversos analistas sobre procesos electorales afirman que siguen latente. Son diversos los elementos que determinan la magnitud del fenómeno, de ello depende la cultura cívica, el desempeño de los actores políticos, las condiciones de marginalidad social y la crisis de los partidos políticos. Es claro que un Estado, mientras mayores son sus niveles de pobreza, más vulnerable será del fenómeno. Sin embargo, también es determinante el momento histórico. En México, de acuerdo con Cornelius, las elecciones de julio de 2000 evidenciaron “la creciente ineficacia de la compra y coacción del voto” (p. 12), sin embargo, en los procesos electorales locales y federales de los dos últimos años, las denuncias de los actores políticos involucrados, de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación han sido múltiples, lo que nos hace pensar que el fenómeno ha recobrado nuevas

dimensiones. Esto es así, porque los procesos cada día son más competidos, un voto cuenta y puede ser la diferencia, además los medios que tienen los partidos políticos para el proselitismo son menos efectivos, ello a excepción de las campañas mediáticas.

En cuanto el clientelismo, Hernández Corrochano afirma con razón que aunque es un fenómeno voluntario, “los clientes presentan una racionalidad condicionada”, es decir, el clientelismo se ha adaptado a nuevos parámetros, ahora es complejo afirmar que existe un patrón explotador y un cliente explotado, pero en cambio existe un mecanismo racional que le permite decidir si acepta o no ser parte del proceso clientelar (pp. 133 y 51). A pesar de ello, el clientelismo político sigue latente en los procesos electorales, solo que se ha transformado, puesto que opera bajo procesos en los que el individuo es consciente de que se le utiliza, sin embargo, él puede decidir si participa o no. Otra de las connotaciones de las redes clientelares es que no existe fidelidad partidista, depende de la oferta en la opción que participan. Su capacidad de ser interlocutores o mediadores les permite cierta autonomía. Además quedaron atrás las épocas de partidos únicos, por lo que no les conviene asociarse con una sola opción política que no tenga posibilidades de gobernar.

Es evidente que la manipulación del voto y el clientelismo político afectan la calidad y el desempeño de los procesos electorales. Como lo mencionamos, depende del nivel de desarrollo democrático del Estado para que tenga mayor o menor incidencia. No obstante, las líneas a futuras deben diseñar marcos normativos eficaces que por un lado prohíban que este tipo de circunstancias le ganen la partida a la legitimidad e igualdad del proceso electoral. Por un lado pueden ser las leyes electorales que sancionen anulando la elección y por otro, las leyes penales que impongan penas

de prisión a los responsables de violentar la libertad y voluntad del votante. Estas acciones deben ir de la mano con un desempeño eficaz de las instituciones vinculadas a la organización y fiscalización del proceso. Es cierto que los niveles de manipulación y clientelismo en gran parte dependen de las circunstancias socioeconómicas, como puede ser la extrema pobreza o la vulnerabilidad social. Como lo afirma Aparicio, a mayor pobreza, mayor es la propensión para la manipulación del voto (pp. 94 y 95).

La manipulación y el clientelismo se manifiestan de forma oscilatoria en los procesos electorales, su intensidad depende de las condiciones de la competencia política. La experiencia latinoamericana ha demostrado que el fenómeno posee capacidad de adaptación y permanencia. Por tal motivo los Estados deben disponer medidas eficaces que impidan que la manipulación del voto y el clientelismo político deslegitime el proceso o sea el fiel de la balanza de la contienda electoral. Para evitarlo se requiere de un marco normativo funcional que sancione esta clase de acciones y al mismo tiempo instituciones preparadas para prevenir y castigar. Una vacuna adicional es prevenir por medio de programas de orientación y participación cívica. El clientelismo y la manipulación del voto no deben retroceder los avances democráticos de los países latinoamericanos.

8. Bibliografía

- ALCANTUD, José A., *El clientelismo político*, Antrhopos, Barcelona, 1997
- APARICIO JIMÉNEZ, Ricardo, "La magnitud de la manipulación del voto en las elecciones federales del año 2000, en *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, México, núm. 20, junio, 2002
- AUYERO, Javier, "Clientelismo político en Argentina: doble vida y negociación colectiva", en *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, México, núm. 20, junio, 2002
- BEYME, Klaus von, *La clase política en el estado de partidos*, Alianza, Madrid, 1995
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994
- CACIAGLI, Mario, *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*, en Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996
- CAZORLA, José, *El clientelismo en España ante la opinión pública: el medio rural, la administración y las empresas*, Institut de Ciencies Politiques i Socials, Barcelona, 1994
- COLOMER, Josep María, *La transición a la democracia: el modelo español*, Anagrama, Barcelona, 1998
- CORNELIUS, Wayne A., *La eficacia de la compra y coacción del voto en alas elecciones mexicanas de 2000*, en *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, México, núm. 20, junio, 2002
- DAHL, Robert, *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, 2ª ed., Madrid, 1997
- DÍAZ-SANTANA, Héctor y HERNÁNDEZ CORROCHANO, David, *Informe sobre el "Estudio sobre la participación ciudadana y las condiciones del voto libre y secreto en las elecciones federales del año 2000"*, IFE, México, 2001. Informe mimeografiado.
- DÍAZ-SANTANA, Héctor, "El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto", en *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, México, núm. 20, junio, 2002
- HERNÁNDEZ CORROCHANO, David, "El clientelismo posmoderno", en *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO, México, núm. 20, junio, 2002
- LASCH, Christopher, *La rebelión de las elites y la traición a la democracia*, Paidós, Barcelona, 1996
- LEAL BUITRAGO, Francisco, *Clientelismo, el sistema político y su expresión regional*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Políticos, 1991
- LIND, Gunner-, "Grandes y pequeños amigos: el clientelismo y la élite de poder" en Wolfrang Reinhard, *Las élites de poder y la construcción del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997
- PEÑA GUERRERO, María Antonia, "Manuel de Burgos y Mazo o el caciquismo ante sí" en revista *Historia Social*, número 36, Fundación

- de Historia Social-UNED, Valencia, 2000
- MOLINA JIMÉNEZ Iván y LEHOUCQ, Fabrice Eduard, "La competencia política y el fraude electoral: un caso latinoamericano" en *Revista Mexicana de Sociología*, volumen LXI, número 3, IIS-UNAM, México
- RONIGER, Luis, "Sociedad civil, patronazgo y democracia" en Javier Auyero (comp.) *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*, Losada, Buenos Aires, 1997
- ROUQUIE Alain, "El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias" en Guy Hermet y otros *¿Para qué sirven las elecciones?* Fondo de Cultura Económica, México, 1982.
- SAUL, John Ralstow, *La civilización inconsciente*, Anagrama, Barcelona, 1995
- SIERRA, María, "La casa Ybarra: política de honor y política de interés" en revista *Historia Social*, número 36, Fundación de Historia Social-UNED, Valencia, 2000
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998



Dr. Marcos Villamán, Director del Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE)



Dr. Luis Scheker Ortiz, Coordinador General de Participación Ciudadana



Sra. Elena Brineman, Directora de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID)



Dra., Ana Teresa Pérez, Coordinadora Comisión de Justicia de Participación Ciudadana



*Lic. Isis Duarte, Socióloga
(República Dominicana)*



*Lic. Elías Serrulle, Diputado Partido de la Liberación Dominicana
(PLD)*



Lic. Javier Cabreja, Director Ejecutivo de Participación Ciudadana



Parte del Público Asistente al Seminario



Momento en que algunos de los participantes en el Seminario realizaba preguntas a los panelistas.



Intervención de la Lic. Minou Távarez, Diputada por el PLD.



Parte del público asistente al Seminario.

Esta edición del libro
Las Reformas Electorales Pendientes:
Organos electorales, listas de candidaturas y cuota femenina
se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Mediabyte, S.A.
en el mes de septiembre de 2005
