

Sobre la equidad electoral: dos miradas*

*Delia M. Ferreira Rubio***

La preocupación por la equidad electoral gana importancia en la agenda política de muchos países de la región. Ya el XV Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, organizado por CAPEL, estuvo dedicado al tema de la equidad¹.

El concepto de equidad electoral remite directamente a valores o principios generales que sirven de orientación y parámetro de evaluación de los sistemas concretos establecidos en cada país. No se trata de recetas específicas ni universales, sino de principios marco que en cada país pueden dar lugar a diversas formas de realización.

En general, el sentido que se atribuye a la equidad electoral es el de un mínimo de condiciones de igualdad que facilitan la competencia pero sin tergiversar ni la fuerza electoral de los competidores, ni alterar el peso de la voluntad del electorado. La equidad es una forma de justicia que combina los elementos de igualdad y proporcionalidad y atiende a las circunstancias particulares del contexto.

La equidad en el proceso electoral como condición de legitimidad de las elecciones y como fundamento de legitimación de la democracia,

* Este trabajo recoge la presentación realizada por la autora durante el XXXI Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos y XVI Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, organizado por IIDH y CAPEL, que tuvo lugar en San José de Costa Rica del 2 al 13 de diciembre de 2013.

** Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. www.deliaferreira.com.ar.

1 IIDH-CAPEL, *Cuaderno de CAPEL No. 57. Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*. Costa Rica, setiembre de 2012. Disponible en: <http://iidh-webserver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/CAPEL/9_2012/0f80629c-8b6a-4793-aeb1-b36c77642f65.pdf>, a mayo de 2014.

permite lecturas desde variados puntos de vista ya que afecta a todos los actores involucrados en el proceso y se refleja en las condiciones de ejercicio del gobierno, así como en las condiciones de vida de la sociedad.

Habitualmente, cuando se habla de la equidad electoral se pone el acento en las condiciones de competitividad, es decir, se mira la cuestión desde el punto de vista de los partidos o agrupaciones políticas y las candidaturas. Pero también hay otra mirada posible, a la que no se da la importancia que merece: la equidad electoral desde la óptica de la ciudadanía, de las y los electores. Estas son las dos miradas con las que abordaremos la conversación.

Equidad electoral, el dinero y los competidores

La equidad en el proceso electoral desde la óptica de quienes compiten, incluye el funcionamiento de múltiples aspectos, desde los requisitos para presentar candidaturas y las reglas de la campaña, el formato de las boletas o papeletas de votación, el registro de electores, el proceso de conteo de votos y la fórmula de asignación de cargos. Los colegas que me acompañan en el panel se referirán a algunos de estos aspectos y a mí me corresponde referirme a la incidencia del financiamiento de la política en la equidad de la competencia electoral.

La actualidad del tema dinero y política es innegable. En noviembre pasado, por ejemplo, la Open Government Partnership² – en Londres – y la OECD³ – en París – celebraron sendos encuentros en los que temas como el financiamiento de la política, la transparencia y la equidad en la competencia electoral, ocuparon un lugar central. Son cuestiones que

2 En el siguiente link puede verse completo el panel central sobre Transparencia en el Financiamiento de la Política: <<http://www.youtube.com/watch?v=fMFFwSaCTaI> - t=677>, disponible a mayo de 2014.

3 Ver Speck, B.. “Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government”, Background Paper, OECD, París, noviembre de 2013. Disponible en: <https://www.academia.edu/5016496/Bruno_Wilhelm_Speck_Money_in_politics._Sound_political_competition_and_trust_in_government>, a mayo de 2014.

hacen a la calidad misma de la democracia y se vinculan con el buen gobierno.

La democracia supone representación y participación; apunta a la inclusión y la igualdad; se pone en marcha a través de instituciones que trabajan en pro del bien común, respetando las libertades y derechos de la ciudadanía; requiere de autoridades que ejercen el poder legitimadas en su origen por la realización de elecciones libres, transparentes y equitativas. Ninguno de estos elementos centrales de la democracia permanece ajeno a la influencia del dinero en la política.

La forma en que el dinero se conecta con la política, especialmente en las elecciones, influye directamente la equidad electoral como valor rector. Por ello no es extraño que la Carta Democrática Interamericana (CDI) de 2001, se ocupe de la cuestión. El artículo 5 de la CDI establece que:

El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. **Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades⁴.**

¿Cómo regular el tema del financiamiento político para garantizar equilibrio y transparencia y lograr, así, equidad en la competencia electoral? Este desafío no tiene una respuesta universal. El diseño de la política pública en este sector – al igual que en cualquier otro – se resiste a las fórmulas dogmáticas y debe ajustarse a las circunstancias particulares de cada país.

Algunos instrumentos legales en materia de financiamiento tienen fama ganada como herramientas para equilibrar la competencia. Sin embargo, a nuestro juicio, es necesaria una evaluación crítica que ponga la mira no ya en la filosofía que los inspira, sino en los efectos que realmente producen y en las condiciones de contexto que son

4 Nota de la edición: destacado por la autora.

necesarias para que efectivamente garanticen la equidad electoral. Repasemos algunos de estos mecanismos⁵.

El financiamiento público se ha presentado como la mejor fórmula para la nivelación del campo de competencia electoral. La idea que inspira esta solución es la confianza en que si el Estado se hace cargo de una parte importante del total de gastos que el partido o candidato debe realizar para competir con chances, esto iguala las posibilidades de las candidaturas y evita que el acceso a fuentes de financiamiento sea la variable determinante en el resultado de la elección.

Sin embargo, muchos de los países que han optado por el financiamiento predominante o exclusivamente público no han logrado evitar el ingreso de cuantiosos fondos provenientes de otras fuentes, ni han garantizado la igualdad de chances a las y los candidatos.

Cuestiones como la cantidad disponible para repartir, los criterios de distribución del financiamiento público, el formato para la entrega del dinero, el momento en que los fondos públicos están disponibles, entre otros, son determinantes en cuanto a los efectos del financiamiento público sobre la equidad del proceso. Así, por ejemplo, si el criterio de distribución toma en cuenta el resultado electoral anterior, puede privilegiar a agrupaciones políticas que han perdido arraigo en la sociedad y perjudicar a los nuevos actores.

Las restricciones y límites a los aportes privados son otros de los instrumentos de política pública utilizados para limitar la influencia del dinero, generar igualdad de condiciones entre competidores, prevenir conflictos de interés y propiciar la igual participación ciudadana.

Para que los límites contribuyan al logro de esos objetivos es indispensable que sean razonables, que se los controle y que se sancione efectivamente su violación. Estas tres condiciones son indispensables, porque el establecimiento de restricciones genera

5 Para un desarrollo más detallado de estos temas, puede verse nuestro artículo: “Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política”, en: IIDH-CAPEL, *Cuaderno de CAPEL No. 57*... págs. 175-190.

incentivos para ocultar los fondos que exceden los límites o disimular aportes prohibidos bajo la apariencia de aportes autorizados. Sin transparencia y control efectivo, los límites que supuestamente igualan a los competidores en la práctica, se transforman en letra muerta.

Otro mecanismo frecuentemente utilizado con el objetivo de lograr mayor equidad en la competencia electoral es la limitación de los gastos de campaña autorizados. Se supone que al tener que invertir menos fondos en la campaña, los partidos no buscarán más recursos que los necesarios y los privados no ofrecerán esos fondos. La realidad de las campañas desmiente esta idea y lo que termina sucediendo es que se gasta más de la cuenta, pero se ocultan las verdaderas cifras del gasto y por tanto, no hay tal igualación de competidores.

La estrategia de reducción de costos o gastos ha adoptado diversos modelos de regulación: a) limitación directa a los gastos de campaña admisibles; b) limitación indirecta, a través de la regulación de la duración de las campañas; c) limitación del período de autorización para ciertas actividades proselitistas especialmente costosas, o prohibición directa de ciertas actividades – especialmente la publicidad en medios; d) control de tarifas o de contratación – por ejemplo, el sistema de publicidad en medios implementado en Ecuador.

Estos límites no servirán para generar equidad en la competencia electoral si a la hora de la campaña, el gobierno de turno se transforma en un financista encubierto de candidaturas oficiales, bien por la utilización abusiva de recursos públicos (materiales y humanos) con fines proselitistas.

Otra herramienta que se propone para garantizar equidad electoral es la regulación del acceso a los medios de comunicación. El desequilibrio en el acceso a los medios puede distorsionar la competencia electoral, restringir la participación y privar al electorado de la información a la que tiene derecho. La regulación debe garantizar a todas las candidaturas el acceso a los medios, sin restringir su libertad de expresión o la de terceros interesados en el proceso electoral y su resultado.

Para garantizar el acceso a los medios, se ha recurrido principalmente a dos tipos de estrategia. Una apunta a subsidiar directamente la propaganda en los medios y otra a regular la contratación privada. Para lograr equidad en la competencia electoral, paralelamente a la regulación del acceso a los medios por parte de los partidos y candidatos, es indispensable regular también la publicidad institucional – la publicidad del oficialismo de turno – que puede ser utilizada como propaganda partidaria a favor de las candidaturas del partido de gobierno. Si se prohíbe – como hace la legislación argentina, por ejemplo – la contratación privada de espacios pero no se limita la publicidad oficial en tiempos de campaña, lo que se habrá consagrado es una clara discriminación a favor de las candidaturas del oficialismo.

La equidad electoral y el electorado

Aunque es un enfoque menos transitado, es oportuno recordar que la equidad electoral tiene que ver también con las y los votantes y el respeto de sus derechos. Esta mirada se enlaza – al igual que la anterior – con la esencia del sistema democrático. La democracia es representación, participación, inclusión, igualdad e instituciones de calidad orientadas al bien común. ¿Se ajusta la realidad a estos principios desde la óptica de la ciudadanía?

En el contexto actual de crisis de la confianza en los partidos y la dirigencia política, ¿puede decirse que las elecciones garantizan una auténtica representación? Las y los ciudadanos acuden a votar y optan entre candidaturas que las agrupaciones políticas les ofrecen, pero no confían mucho en que ellas representen adecuadamente sus demandas e intereses. Los han visto repetidamente actuar en función de su propia conveniencia personal, la del líder de turno o la del partido.

En algunos países se inventan barreras paraelectorales para complicar a ciertos sectores de la población, la participación en la elección y la emisión del voto a través de restricciones a la hora de identificarse, u obstáculos y complicaciones a la hora de votar, tal como ocurrió a nivel estadual en las últimas elecciones presidenciales de los Estados Unidos.

Las estrategias clientelistas de algunos gobiernos de la región afectan la libertad de las y los electores y colocan sobre todo a los sectores más desfavorecidos de la población, en una posición de subordinación y presión.

¿La igualdad entre ciudadanos es realmente tal al momento de votar? No se trata sólo de la fórmula “una persona = un voto” (que incluso en lo formal a veces resulta alterada por el propio sistema electoral aplicado); se trata de que todos y todas participen en igualdad de condiciones, con igual grado de influencia en el resultado efectivo del reparto de poder, con igual derecho a que sus intereses y aspiraciones tengan cabida en el destino común.

La clave para que la equidad electoral funcione desde el punto de vista de las y los electores está centrada en la vigencia del Estado de Derecho y el respeto de los derechos de la ciudadanía. En especial me gustaría destacar tres derechos: el derecho al voto informado, el derecho a una elección real y el derecho a controlar.

El derecho al voto informado hace a la esencia de la libertad de elección. El sistema debe garantizar a la o el ciudadano interesado (aunque sabemos que no todos se comportan como electores racionales) la posibilidad de acceder a información que le permita calibrar a las candidaturas, juzgar la veracidad de sus discursos y propuestas, evaluar su conducta previa, conocer de dónde provienen los fondos con que paga su campaña, para identificar posibles conflictos de interés o detectar el poder detrás del candidato.

Lamentablemente, en muchos países de la región todavía hoy las y los ciudadanos son “bombardeados” por la propaganda electoral que tanto desde los oficialismos de turno como desde la oposición, abundan en eslóganes vacíos, fotos de inauguraciones ficticias, encuentros con personalidades relevantes del mundo que no son más que una imagen circunstancial – como la utilización de la imagen del Papa Francisco por parte de candidatos kirchneristas en la elección legislativa argentina de 2013. Pero las campañas electorales poca

información relevante ofrecen. Los relatos muchas veces ocultan la realidad.

El derecho a una elección real se vincula con la participación efectiva. Este derecho tiene varias facetas. En primer lugar supone el respeto de la decisión de las y los ciudadanos que implica no sólo que los votos se computarán correctamente y que no se falseará a través del fraude el contenido del voto, sino también que el sistema no admitirá maniobras espurias para tergiversar el resultado de las urnas.

Es un derecho de la ciudadanía el que las y los candidatos que se postulan y ganan la elección sean los que ocupen los cargos. En Argentina, por ejemplo, en la elección legislativa de 2009 se popularizó la figura de las “candidaturas testimoniales”⁶, en las que para atraer al votante, gobernadores, intendentes y ministros en funciones se ofrecían como candidatos encabezando las listas sin ninguna intención de asumir el cargo. Un claro engaño al votante desprevenido. Algo similar sucede en algunos países con el tema del cupo de género en las listas. Las candidatas figuran como candidatas, pero se les hace firmar una renuncia anticipada para que una vez electas su cargo sea ocupado por candidatos varones, tal el caso de “Las Juanitas” en México⁷. Otra forma de engaño al electorado se produce cuando el personaje que realmente ocupará el lugar ganado por el partido no figura como candidato titular, sino sólo suplente y, por lo tanto, menos visible o menos expuesto durante la campaña. Pero cuando ya no hay peligro de que las y los votantes lo rechacen, cuando ya el partido ganó el escaño, entonces los titulares renuncian y allí avanzan los suplentes “tapados”.

La ciudadanía tiene derecho a controlar las elecciones. No se trata de una pretensión ni descabellada ni abusiva; tampoco de una

6 Ferreira Rubio, Delia, “Candidaturas sin *animus representandi*”, publicado en La Nación, Buenos Aires, 19 de junio de 2009. Disponible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1140745-candidaturas-sin-animus-representandi>>, a mayo de 2014.

7 Casarín Martínez, A., “Democracia, género y justicia electoral en México”, en: *Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral*, No. 2, México, D.F., 2011. Disponible en: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/cuadernos_div_je/cuaderno_2_je.pdf>, a mayo de 2014.

gracia o gentileza de las autoridades. La transparencia es un valor en sí mismo, pero también es el insumo indispensable para un efectivo control no sólo desde las instituciones formales, sino también desde la ciudadanía.

La transparencia es una condición esencial de los procesos electorales democráticos. Para que la transparencia contribuya al logro de una competencia electoral más equitativa, el acceso a la información debe garantizar que los datos estén disponibles de manera sencilla, amigable, sin formalismos procesales, preferentemente gratuita y, siempre que sea posible, a través de internet.

Afortunadamente, en la región la observación electoral local ha ido ganando espacio, experiencia y prestigio. Son ejemplos destacados en este sentido las MOE⁸ en Colombia, la observación de Transparencia⁹ en Perú, las experiencias de Decidamos¹⁰ en Paraguay, a través de la iniciativa SAKA para la transparencia electoral y las observaciones que realizan una serie de organizaciones de la sociedad civil reunidas en el Acuerdo de Lima¹¹.

El control ciudadano contribuye a garantizar la transparencia y equidad de las elecciones y no se limita sólo a la observación del día de la elección. Las organizaciones de la sociedad civil en nuestro continente han sido pioneras en realizar un monitoreo más exhaustivo de los procesos electorales y de las campañas electorales, incluyendo aspectos como la publicidad y el financiamiento político.

En línea con el derecho al voto informado, las organizaciones no gubernamentales han montado sistemas de monitoreo de gastos y de ingresos, han desarrollado instrumentos para detectar el origen de los fondos, así como para verificar si las y los candidatos cumplen

8 Ver: <<http://moe.org.co/>>, disponible a mayo de 2014.

9 Ver: <<http://www.transparencia.org.pe/www/nosotros/nosotros>>, disponible a mayo de 2014.

10 Ver: <<http://www.decidamos.org.py/>>, disponible a mayo de 2014.

11 Ver: <<http://moe.org.co/internacional/acuerdo-de-lima.html>>, disponible a mayo de 2014.

las pautas legales en cuanto límites de gastos, prohibición de ciertos aportes, obligaciones de reporte y publicación. Las primeras iniciativas en materia de monitoreo del financiamiento se remontan a las década del 90 en Argentina, por la acción de Poder Ciudadano¹², a través de los pactos de integridad que firmaban las candidaturas y el monitoreo de gastos de publicidad, herramientas que luego fueron utilizadas por muchos de los capítulos de Transparencia Internacional en la región.

Estas mismas organizaciones han utilizado las nuevas tecnologías para facilitar a la ciudadanía el acceso a la información de una manera sencilla, comprensible, rápida y gratuita, desmontando así las complejidades de algunas legislaciones. En la actualidad, Poder Ciudadano ha desarrollado la plataforma Dinero y Política¹³ para facilitar el acceso a la información sobre el financiamiento de campaña, haciendo accesibles y facilitando las búsquedas a partir de los datos que los partidos reportan a la justicia electoral. Otro ejemplo en la misma línea de trabajo es la herramienta Cuentas Claras¹⁴ desarrollada por Transparencia Colombia.

En materia de monitoreo y control del proceso electoral es necesario superar los prejuicios que obstaculizan la colaboración entre las autoridades electorales y las organizaciones de la sociedad civil. Los organismos de control pueden aprovechar la capacidad de monitoreo que han desarrollado muchas organizaciones de la sociedad civil sin que ello implique la cesión o resignación de competencias, sino la potenciación de las propias capacidades y la superación, en algunos casos, de déficits de infraestructura y presupuesto. Al fin y al cabo, la equidad electoral es tarea y compromiso de todos y todas, en beneficio de una democracia más sólida y plena.

12 Ver: <<http://poderciudadano.org/quienes-somos/>>, disponible a mayo de 2014.

13 Ver: <<http://dineroypolitica.org/>>, disponible a mayo de 2014.

14 Ver: <<http://www.cnecuentasclaras.com/>>, disponible a mayo de 2014.