

# ELECCIONES

PERÚ - Año 3 - Nº 4

diciembre 2004

## FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Carlos Reyna Izaguirre • Delia Ferreira Rubio •  
Eduardo Valdés Escoffery • Omar Handabaka • Juan Rial

✂

## GESTIÓN ELECTORAL

Fernando Tuesta Soldevilla • Juan Jaramillo

✂

## HISTORIA: PARTIDOS POLÍTICOS Y SOCIEDAD

Charles D. Kenney

✂

## DERECHO ELECTORAL

Alfonso Herrera García

✂

## MUNDO ELECTORAL

Ronny Cáceres • Martín Monsalve

# ELECCIONES

DIRECTOR FUNDADOR  
Fernando Tuesta Soldevilla

EDITOR  
Carlos Reyna Izaguirre

COORDINADORA  
Carlota Casalino Sen

CONSEJO EDITORIAL  
Samuel Abad • Cristóbal Aljovín • Carlos Blancas • Julio Cotler  
Juan Fernando Jaramillo • Charles D. Kenney • César Landa  
Carmen Mc Evoy • José Molina • Dieter Nohlen • Catalina Romero  
Martín Tanaka • Daniel Zovatto

OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES

# Contenido

---

## ESPECIAL: FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Sísifo en los Andes (a propósito de la ley y las vicisitudes  
de los partidos y el sistema de partidos en el Perú) 15

*Carlos Reyna Izaguirre*

El control del financiamiento de los partidos en Argentina 37  
¿Qué cambió con la nueva ley?

*Delia Ferreira Rubio*

El subsidio electoral directo en Panamá 55

*Eduardo Valdés Escoffery*

La financiación partidaria en la República Federal Alemana 79

*Omar Handabaka*

Financiamiento de campañas y partidos políticos 103

Los medios de comunicación

*Juan Rial*

## GESTIÓN ELECTORAL

La democracia tiene un costo: hacer elecciones 153

*Fernando Tuesta Soldevilla*

Los tribunales electorales en Latinoamérica 169

Un estudio comparativo

*Juan Jaramillo*

## HISTORIA: PARTIDOS POLÍTICOS Y SOCIEDAD

- Muerte y renacimiento de un sistema de partidos  
Perú 1978-2001 237  
*Charles D. Kenney*

## DERECHO ELECTORAL

- Derecho electoral local: el caso de México 295  
*Alfonso Herrera García*

## MUNDO ELECTORAL

- Los procesos electorales de Uruguay  
y los Estados Unidos de América 331  
*Ronny Cáceres / Martín Monsalve*

- DE LOS AUTORES 335

## La democracia tiene un costo: hacer elecciones \*

---

*Fernando Tuesta Soldevilla*

PROCLAMAR QUE *no hay elecciones sin democracia* es una afirmación errónea. En realidad, muchos gobiernos dictatoriales a lo largo de la historia han tenido que recurrir a las urnas para atender inquietudes sociales y así sobre-llevar su autoritarismo, aplacar hostilidades o subvertir ánimos de inspi-ración democrática. Aunque suene paradójico, es a través de estas elecciones menores que las dictaduras han buscado legitimarse, usándolas como palia-tivo para lograr climas sociales convenientes. Las dictaduras y la democracia pueden tener elecciones, pero una democracia debe tenerlas de manera lim-pia y periódica. También es recurrente escuchar que la *democracia no es sólo elecciones*, minimizando así el único mecanismo del que ésta nace. No siendo errónea, la frase es incompleta; por eso, es necesario afirmar, tam-bién, que *no hay democracia sin elecciones*.

Las elecciones constituyen el mecanismo de alumbramiento y sosteni-miento del sistema democrático. Y lo son puesto que las elecciones, sobre todo, producen poder. Es más, al otorgar a los representantes elegidos la posibilidad de tomar decisiones, el poder debe nacer de elecciones limpias y transparentes que en verdad lo legitimen.

En tal sentido, si la democracia tiene un precio, éste es el costo de cele-brar elecciones periódicas. La historia de las elecciones es la historia de la democracia y eso ha significado pasar de comicios que convocaban a pocos a procesos que involucran a millones de personas. Hoy en día, elegir no es más el privilegio de algunos. La práctica democrática del siglo XX supo que-brar prerrogativas e impulsar el derecho al voto universal, de las mujeres, de

\* Este artículo es una versión revisada de la ponencia presentada ante la X Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur, Protocolo de Quito (Lima, 29 y 30 de enero de 2003).

los analfabetos, rebajar la edad mínima para ejercer el derecho al voto, otorgar el voto a los militares, hasta conformar un cuerpo electoral que representa un porcentaje significativo de la población. Estamos así ante la democracia de las masas, la democracia de los millones.

Lejos de las dictaduras, entonces, es necesaria la existencia de órganos electorales cuyo trabajo refleje, con transparencia y exactitud, la decisión de los electores. Pero organizar elecciones supone un costo: el empleo del dinero de todos los contribuyentes para que puedan sufragar. Sin embargo, cuando se habla de costos y de dinero, la literatura sobre elecciones suele centrar su atención en el financiamiento de las campañas y de los partidos políticos. Existe escasa literatura que intente sistematizar y reflexionar acerca de cuánto y por qué se debe gastar en elecciones.<sup>1</sup> Este texto pretende contribuir a ese propósito.

## 1. TRES ELEMENTOS PARA ENTENDER LAS ELECCIONES MODERNAS

La democracia moderna exige la organización de procesos electorales no sólo periódicos, sino también limpios, transparentes y cuyos resultados sean incuestionables. Sin embargo, debemos considerar que en todos los países se han producido cambios en los procesos electorales y, por lo tanto, en sus costos, como consecuencia de las variables que mencionamos a continuación.

### *El incremento del cuerpo electoral*

El volumen de electores se ha incrementado históricamente como producto del crecimiento vegetativo y de modificaciones en las normas que han llevado a la universalización del derecho de sufragio. Esta consideración cuantitativa exige organizar procesos electorales que transitan de las elites a las masas, de la urbe al campo y de lo simple a lo complejo, en términos de llevar las elecciones a los lugares y regiones más difíciles. Este incremento produce una elevación de los costos.

En el Perú, por ejemplo, desde el voto universal para los varones en 1931, el cuerpo electoral no creció sino hasta 1955, cuando se otorgó el voto a las mujeres. Más tarde, y a propósito de la elección de la Asamblea

1. Para el caso de Perú puede verse Tuesta, 2002.

Constituyente de 1978, se rebaja la edad para poder votar, de 21 a 18 años; para, sólo un par de años más tarde, en 1980, otorgar el voto a los analfabetos quienes terminaron de engrosar el padrón de electores (Tuesta, 1995). Además, hoy en día se discute la posibilidad de conceder el voto a los militares, lo que supondría un nuevo incremento.

Como se puede ver, la democracia de masas no responde a una explosión demográfica espontánea, sino a la horizontalización de sus participantes, a la inclusión cada vez mayor de ciudadanos y ciudadanas.

### *Los medios de comunicación*

Con el crecimiento de la ciudadanía, ocurrió lo mismo con los consumidores. La masificación de la política demandó mayor presencia de los medios de comunicación que, bajo su lógica, la televisión en particular, centraron la política en ellos (Swanson, 1995). La transmisión de imágenes a millones de personas transformó a la televisión en un poder persuasivo y activo. En la medida en que hacer elecciones es una actividad justamente de millones, no sólo es necesario informar a la población, sino invertir recursos en los medios.

Éstos han desdibujado las fronteras de clase. Finalmente todos son consumidores y, como consumidores de política, los ciudadanos comunes se han acercado al quehacer institucional y a quienes deciden los rumbos políticos, económicos, sociales y religiosos. Como anota Giovanni Sartori: «el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea» (1997, 65).

### *La opinión pública*

La opinión pública se ha convertido en un elemento vital que no sólo exige programas y promesas de los políticos, sino que alienta a la población a estar atenta a la organización del proceso para reclamar resultados fehacientes y rápidos.

Lejos de las dictaduras, el poder se expone a la opinión pública. La democracia centrada en los medios es capaz de vulnerar, redimir, encumbrar y hacer sucumbir con la misma facilidad líderes e instituciones. En este contexto, la manera más efectiva de controlar esta presión es atendiendo al ciudadano,

dándole cabida en las instancias de decisión. Una democracia, entonces, requiere de elecciones con mayor rigor que una dictadura, con mecanismos que puedan contar y difundir los votos ciudadanos en el menor tiempo posible, y este costo debe ser entendido como una variable adscrita al sistema.

## 2. LA COYUNTURA POLÍTICA Y SOCIAL

Las condiciones del contexto político y social de cada país son factores determinantes de los costos electorales. Cabe aquí trazar un mapa con los dos escenarios posibles en los que se puede desarrollar una elección: en circunstancias normales y en etapas de transición. Estas últimas, con mayor frecuencia, requieren garantizar, más allá del sistema empleado, la transparencia y la justeza de los resultados, para cuyo efecto se destinan ingentes recursos y esfuerzos.

El ambiente y la situación política local añaden requerimientos específicos al proceso, en especial al momento del escrutinio de la votación. Los factores locales podrían implicar la necesidad de medidas adicionales de seguridad durante el cómputo de votos o de una determinada tecnología de comunicaciones que no se encuentre disponible. Para la transición peruana del año 2001 se extremaron diversas medidas en el sistema de cómputo, que representaba el centro de todos los temores y dudas, ya que, a final de cuentas, había significado el centro nervioso de la reelección fraudulenta, el año anterior, de Alberto Fujimori. Las elecciones generales de la transición supusieron, por ejemplo, implementar un programa de contingencia y contratar los servicios de una empresa auditora que supervisara, en forma permanente, el programa electoral, entre otras complicadas medidas de seguridad que acrecentaron los gastos en forma considerable.

## 3. LA FRECUENCIA ELECTORAL

Una democracia estable exige elecciones con cierta frecuencia. En América Latina el paso de la dictadura a la democracia y viceversa, una suerte de péndulo, creaba períodos en los que había elecciones que, si bien variaban de país en país, no dejaban de ser períodos relativamente cortos. Desde la década de 1970 se desarrolla lo que se denominó la Tercera Ola de democratización (Huntington, 1994), que comienza con la caída de las dictaduras de Portugal, España, Grecia y, en América Latina, con el retiro de las dictaduras militares.



En este marco, no existe período en la historia de América Latina en el que se hayan realizado más procesos electorales que en los últimos veinti-cinco años. En algunos casos, el número de elecciones supera a todas las efectuadas desde la fundación de las repúblicas. Un ejemplo claro de esta evolución democrática podemos encontrarlo revisando el caso peruano. En-tre 1931 y 1966 se sucedieron diez elecciones; sin embargo, en veinticuatro años, entre 1978 y 2002, los peruanos han sido convocados a votar en veinti-dós oportunidades, casi un proceso por año.

CUADRO 1  
Perú 1931-2002: número de procesos electorales

TIPO DE PROCESO	1931-1966 (35 AÑOS)	1978-2002 (24 AÑOS)
Presidenciales y parlamentarias	7	9 *
Constituyentes**	–	2
Municipales***	2	6
Regionales	–	2
Referéndum / Plebiscito	1	1
Revocatoria de autoridades municipales	–	2
Total	10	22

\* Se cuentan las segundas vueltas electorales de 1990, 2000 y 2002.

\*\* El Congreso de 1931-1933 tuvo función legislativa y constituyente.

\*\*\* No se toman en cuenta la única segunda vuelta electoral municipal de 1998, ni las seis elecciones municipales complementarias que se convocan al año siguiente de cada elección municipal.

No obstante, conforme las democracias se estabilizan, el mecanismo de elecciones se amplía. En algunos países como Ecuador y Venezuela se han elegido representantes para el Parlamento Andino, y en Perú se elegirá a los jueces de paz no letrados. El resultado siempre será la elección de miles de representantes que requerirá la movilización de cientos de miles de personas en campañas electorales y millones de personas convocadas a votar. Se demuestra así que no existe participación política alguna que incorpore a una cantidad de ciudadanos tan alta como las elecciones. Es más, para la gran mayoría, se trata de casi la única forma de participación política en la que intervienen. Cantidad, diversidad y frecuencia configuran, de esta manera, elementos sustantivos que tienen impacto en los presupuestos públicos.

Hasta aquí tenemos elementos para entender por qué se invierte en elecciones. Sin embargo, no todas cuestan igual, no sólo por el número de personas involucrado, sino porque existen variables que hacen que su costo varíe,

lo que dificulta las generalizaciones que, no obstante, se suelen practicar con mucha frecuencia y, a partir de ellas, se establecen conclusiones que distan de ser correctas.

Hacer elecciones implica costos de organización, costos de fiscalización y control, costos de la administración de justicia y costos de las campañas electorales. Todos ellos están vinculados, principalmente, a dos tipos de tareas:

- De rutina: padrón electoral, reconocimiento de poblados menores y grupos nativos, educación ciudadana, seguimiento de la conformación e inscripción de los partidos políticos, capacitación de personal, planeamiento del siguiente proceso electoral.
- Del proceso: producción de material, capacitación y educación electoral, escrutinio, difusión de resultados, es decir, aquellas que se ejecutan a partir de la convocatoria a elecciones.

Aunque el costo no puede ser el elemento determinante de la calidad de la organización de las elecciones, tampoco puede ser descuidado. En cierta medida, la preocupación por reducir el gasto de los procesos electorales crece conforme el sistema se estabiliza y la ayuda internacional se suprime. Esto motiva la búsqueda de soluciones técnicas más eficientes y el logro de una administración electoral de dimensiones y medios que resulten sostenibles para el propio país.

#### 4. VARIABLES QUE INCIDEN EN EL COSTO DE LAS ELECCIONES

En general, un proceso electoral a gran escala no es barato. Cada país, con su sistema electoral, sus condiciones y problemas, afectará de manera distinta y directa no sólo la organización del proceso sino el presupuesto involucrado. Como se observará, escoger alguna alternativa dentro de las variables que pasaremos a revisar puede elevar los costos de los procesos electorales; sin embargo, éste no debe ser un elemento determinante para decidir qué tipo de elecciones requiere un país.

##### *Simultaneidad de las elecciones*

El régimen político constituye la primera variable determinante para medir el costo de una elección: es más elevado en regímenes presidencialistas que en los parlamentaristas. Esto es así puesto que en los presidencialistas —en

toda América, parte de Europa del Este y de Asia— se desarrollan dos elecciones: una para elegir al presidente de la República y otra para elegir al Parlamento. En cambio, en los regímenes parlamentaristas —la mayoría de los países de Europa y Oceanía, y parte de Asia y África— tan sólo se elige un Parlamento que, a su vez, designa al presidente de la República.

En América Latina, en donde se comparte un mismo régimen político, el presidencialista, existe la exigencia de desarrollar dos elecciones; sin embargo, éstas pueden o no realizarse de manera simultánea. Los países que realizan elecciones simultáneas, como Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, invierten menos que los países cuyas elecciones están separadas en el tiempo, como son los casos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador y República Dominicana.

### *Tipos de elección*

Otra variable fundamental es el tipo de elección de que se trate. Una elección es más costosa mientras más desagregada sea la clase de representación que se quiera nombrar. Por ello, una elección municipal resulta más onerosa que una elección parlamentaria. Ésta lo es más que una presidencial y, a su vez, esta última, más que un referéndum o plebiscito.

Hay elecciones que atañen tan sólo a determinadas circunscripciones. Por ejemplo, una revocatoria del mandato de representantes, una elección regional o un plebiscito no nacional. En estos casos, es probable que los costos absolutos sean menores pero, en términos relativos, cuestan más por-que se demandan costos fijos que no se pueden evitar.

Es importante tomar en cuenta esta variable, puesto que elecciones de diverso tipo no sólo no cuestan lo mismo, sino que no se pueden comparar. Esto es algo que ocurre con frecuencia, pero es un clamoroso error.

### *Sistema electoral*

Si bien suele considerarse la existencia de dos sistemas electorales, el proporcional y el mayoritario, existen tantos sistemas electorales particulares como países, debido a sus elementos constitutivos. No necesariamente el sistema más sencillo y económico resulta ideal. Por el contrario, puede ser

un falso ahorro a largo plazo, ya que un sistema electoral disfuncional puede tener un impacto negativo sobre el sistema político y la estabilidad democrática de una nación.

Al interior de los elementos del sistema electoral, el tipo de circunscripción electoral es un elemento clave que incide en el costo de las elecciones. Cualquier sistema basado en distritos uninominales exige una inversión especial para trazar las demarcaciones de pequeñas circunscripciones que se determinan en función del tamaño, cohesión y contigüidad de su población. Además, al ser poco frecuente que esta tarea se realice una sola vez, los límites son regularmente ajustados para reflejar cambios en la demografía del país. Menos costoso es un sistema con circunscripciones plurinominales, en la medida en que, por lo general, se suele distribuir las bancadas a través de la delimitación política administrativa existente —se evita así una demarcación especial. En esta línea de argumentación, es menos costoso aquel sistema que contiene una circunscripción nacional. El impacto que produce el tipo de circunscripción se observa de manera evidente en los materiales electorales, la logística y los aspectos administrativos.

Otro elemento que hace variar los costos es la exigencia para alcanzar la presidencia de la República. Países como Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela,<sup>2</sup> que eligen a sus presidentes por mayoría relativa, y Bolivia, que tiene el sistema de mayoría absoluta pero con segunda vuelta a través del Parlamento, realizan una sola elección.<sup>3</sup> En cambio, aquellos países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay que tienen el sistema de mayoría absoluta en dos vueltas electorales están expuestos —con lo imprevisible del caso— a organizar dos elecciones. Y, por lo tanto, se trata de un sistema más costoso, así la segunda vuelta electoral cueste menos.<sup>4</sup>

2. Si bien la Constitución de 1999 establece que gana la presidencia de la República quien haya obtenido la mayoría de votos, hay una discusión acerca de si el artículo pertinente señala que debe ser por mayoría relativa, como fue siempre en Venezuela, o por mayoría absoluta, en cuyo caso habría una segunda vuelta electoral.

3. Específicamente en América Latina, la segunda vuelta electoral sólo se realiza en el nivel presidencial. En el nivel municipal, sólo se puede convocar en Guatemala en los municipios con más de doscientos mil electores. Perú tuvo el sistema de mayoría absoluta en dos vueltas para elecciones municipales sólo en 1998.

4. En Perú, para las elecciones de 2001, en la primera vuelta electoral (presidencial y parlamentaria) el costo fue de 43 millones de dólares; y, en la segunda vuelta presidencial, el costo fue de 27 millones de dólares.

También incide en los costos del sistema electoral el tipo de candidatura. Los sistemas con lista cerrada y bloqueada como Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana son menos costosos pues el material electoral, la logística y la campaña de información, educación electoral y conteo de votos son más sencillos. En cambio, los sistemas con listas cerradas pero no bloqueadas o abiertas, como son los casos de Brasil, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela, resultan más costosos.

En general, un sistema con elecciones parlamentarias para cámara única, no simultáneas con las presidenciales, que sea de circunscripción única y lista cerrada y bloqueada, generará menos costos que el sistema electoral de un país con parlamento bicameral, comicios simultáneos presidenciales y parlamentarios, que contenga circunscripciones uninominales, o forme parte de un sistema proporcional personalizado, o tenga lista cerrada pero no bloqueada y cuya elección presidencial sea por mayoría absoluta en dos vueltas electorales. Estas diferencias en los sistemas electorales, que tienen diversos impactos en los presupuestos de los procesos electorales, nos llevan a afirmar que no es posible comparar costos de dos o más países; menos todavía elaborar índices de gastos por elector.

### *Plazos y disponibilidad presupuestal*

Las leyes y reglamentos electorales de cada país, sobre todo si no son elaborados de manera técnica, suelen producir normas poco prácticas, insuficientes y contradictorias cuyos efectos, muchas veces, elevan los costos de los procesos electorales. Dentro de la gama de elementos a considerar tenemos los relacionados con el tiempo y la oportunidad. Muchas veces los plazos entre la convocatoria a elecciones y su realización son tan cortos como los plazos del calendario que debe cumplir cada etapa del proceso, se obliga así a los organismos electorales a enfrentar contratos desventajosos con proveedores, lo que eleva los costos por lo que se puede apreciar sobrecostos innecesarios. En otras ocasiones, los plazos son los adecuados pero el presupuesto no llega a tiempo a disposición de los organismos electorales.

### *Número y funciones de los organismos electorales*

Según los distintos diseños de la administración electoral, puede haber un solo organismo electoral (Costa Rica, Brasil, Ecuador, Bolivia, Paraguay o

Uruguay) o más de uno (Chile, México, Colombia o Perú). Sin embargo, el mayor o menor costo no está en razón del número, sino en la clara delimitación de las funciones. Si éstas no están clara y debidamente distribuidas puede haber un incremento de los costos electorales. De otro lado, al momento de consignar los costos totales de un proceso electoral no suele considerarse el gasto en el que incurren otras instituciones que, sin tener funciones propiamente electorales, laboran para su desarrollo. De acuerdo a los países, podemos hablar de las Fuerzas Armadas, el servicio de correos, el Ministerio Público y el Ministerio del Interior, entre otros.

Asimismo, dependiendo de los modelos, existen órganos descentralizados permanentes que exigen, a su vez, un costo permanente. Es el caso de la mayoría de países de la región. Por el contrario, como se observa en el Perú, en donde sólo uno de los tres órganos electorales tiene unidades descentralizadas permanentes,<sup>5</sup> sus presupuestos ordinarios son menores. Sin embargo, durante un proceso electoral los organismos requieren constituir sus unidades descentralizadas, ocasionando costos precisos pero altos, si se tiene en cuenta que los trabajadores y funcionarios, que suelen ser miles, deben ser contratados y capacitados para que, después de terminado el proceso electoral, se desactive toda la estructura creada. Aparentemente cuesta menos pero, al perderse la continuidad de la experiencia laboral electoral, se ocasionan costos difíciles de mensurar.

## 5. EL COSTO DE LAS ELECCIONES

Para llevar adelante un proceso electoral de calidad (limpio, transparente y de resultados incuestionables) se requiere, como hemos señalado, un presupuesto que cubra dicha exigencia, que sea proporcionado de manera oportuna y cuya elaboración sea parte de un planeamiento para el cumplimiento de objetivos delimitados por etapas en un calendario que permita realizar comicios en el día preciso, pues una postergación podría ocasionar serios daños a la credibilidad del proceso y a la gobernabilidad del país.

Para llegar a tener el costo total de un proceso electoral deben sumarse aquellos presupuestos que den cuenta de la inversión en la justicia electoral,

5. Se trata del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), que se encarga del registro de los ciudadanos y de la elaboración del Padrón Electoral.

en el financiamiento de las campañas electorales y en la administración u organización electoral.

### *La justicia electoral*

De acuerdo al diseño de los órganos electorales de cada país, la administración de justicia electoral puede estar a cargo de la justicia ordinaria, una sala especializada de la Corte Suprema o un órgano autónomo. La especialización transita de menor a mayor. En cualquiera de los casos, no obstante la diferencia en la normatividad entre un país y otro, cada etapa del proceso electoral ocasiona la necesidad de resolver conflictos e impugnaciones. No obstante, procedimientos simples y agilidad en resolverlos, muchas veces pueden enfrentar normas mal elaboradas que incrementan los costos.

### *El financiamiento de las campañas electorales*

Existen otros gastos conectados con el presupuesto electoral que tienen que ver con la campaña electoral y que han ido creciendo, de manera notable, en las últimas dos décadas. Con el objetivo de ofrecer igualdad de oportunidades a todos los candidatos y partidos y para que éstos no queden a merced de los intereses privados, se ha implantado el financiamiento de las campañas electorales con el presupuesto público. Éste es el financiamiento de los partidos políticos que puede provenir de fuentes privadas y/o públicas. La gran mayoría de países proporciona algún tipo de financiamiento público que puede ser directo o indirecto. Este último puede otorgarse mediante la concesión de espacios en los medios de comunicación, subsidios postales, de telefonía, etc. Mas es el financiamiento público directo —que, a su vez, puede tener variadas formas— el que ha crecido en forma considerable. Sea por entrega directa de manera anticipada o por devolución de los gastos a los partidos políticos, el financiamiento exige el control y la fiscalización de su uso; para lo que no sólo se requiere una norma adecuada de fácil aplicación, sino instalar un aparato especializado que cumpla esta nueva función.

Si bien los rubros de los gastos en los que incurren los partidos políticos son muchos, la mayor fuente de éstos es la televisión. Este medio de comunicación masivo ha encarecido las campañas. Aprovechando el desprestigio de los partidos políticos, la televisión ha centrado la política en sus escenarios al personalizar las campañas y crear la imperiosa necesidad de invertir en una publicidad que suele ser muy costosa.

En consecuencia, el financiamiento de los partidos políticos ha encarecido los presupuestos electorales y su aplicación, así como su supervisión y control; lo que representa una pesada carga administrativa.

### *La administración electoral*

Las elecciones son acontecimientos que involucran a millones de personas y exigen de la administración electoral la realización de un conjunto de actividades, en etapas que deben estar bien definidas. Una adecuada administración electoral influye en la legitimidad que la ciudadanía otorga a los representantes elegidos. Por lo tanto, esta responsabilidad exige de los trabajadores y funcionarios un alto compromiso con su tarea, que se debe fundar en independencia, neutralidad partidaria y profesionalismo.

Si bien las funciones varían de país a país, se presentan regularmente, entre otras, las siguientes tareas:

- registro y padrón electoral
- educación electoral y de las minorías
- capacitación de funcionarios y trabajadores
- información ciudadana
- escrutinio de los votos
- transmisión de resultados

A diferencia de cualquier servicio de la administración pública, la particularidad de la administración electoral es que su trabajo es extremadamente visible cuando está en proceso, siendo presionado por la propia competencia partidaria. Su responsabilidad es fundamental, pues un fracaso puede traer consecuencias funestas a la democracia del país.

Las exigencias son muchas y variadas: un padrón electoral que acoja a los que tienen mayoría de edad y que esté adecuada y permanentemente depurado; información continua y veraz en los diversos momentos del proceso; diseño e instalación de locales de votación accesibles y con facilidades para la población vulnerable (adultos mayores y ciudadanos con discapacidad); educación electoral variada que permita el acceso a los sectores no alfabetizados y multiculturales; materiales electorales adecuados (votos, actas, etcétera); información permanente y facilidades de control para los representantes de los partidos políticos en todas las fases del proceso, particularmente en el escrutinio; y transmisión de resultados con prontitud y exactitud.



Todas las actividades y exigencias de las elecciones modernas deben, por lo tanto, estar perfectamente ubicadas y controladas a través de un plan estratégico, planes operativos, calendarios, procedimientos electorales y una logística adecuada.

En los últimos años, la tecnología, en particular la informática, se ha convertido en la mejor aliada, con el consecuente aumento del presupuesto, pero con los subsiguientes beneficios. El que una solución tecnológica sea rentable dependerá de una serie de circunstancias locales, incluyendo la complejidad del sistema de votación, el número de papeletas que se computen, el costo relativo de la mano de obra frente al de la tecnología, y si el escrutinio se realiza de manera centralizada o descentralizada.

En general, un método de escrutinio mecánico o informatizado puede resultar rentable cuando se va a computar un gran número de papeletas, cuando se usa un sistema de votación que se presta al escrutinio mecánico y cuando los costos de los servicios son relativamente económicos. Mas, dejando de lado las consideraciones de costo, los organismos electorales deben ser conscientes de que los métodos mecánicos e informatizados de escrutinio pueden ser más rápidos y más exactos que los manuales.

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

¿Existe un costo razonable para la democracia? Esta no es una pregunta que puede ser respondida apelando sólo a las cifras pues son numerosos los valores inherentes a la justicia y a la administración electoral que no pueden ser calculados en términos monetarios. Esto no quiere decir que el costo-efectividad no sea uno de los principios guía de la organización de un proceso electoral. Sin embargo, la confianza de la comunidad en la estabilidad y la flexibilidad del ambiente político, la satisfacción de las distintas necesidades de los sectores de la población para garantizar la equidad en el acceso a los procesos electorales y los riesgos de manipulación pueden limitar la capacidad de los administradores electorales para proporcionar soluciones poco costosas que ofrezcan integridad funcional, incluso aquellas que sean asequibles localmente.

Por esta razón las comparaciones entre elecciones, sin considerar qué tan eficientemente fueron utilizados los recursos para alcanzar un equilibrio

aceptable entre todos los principios guía de la administración electoral, re-sulta por demás inexacto. Aun cotejar dos elecciones del mismo tipo, en el mismo país y apenas con un año de diferencia y concluir que resultaron one-rosas no demuestra sino un reduccionismo clamoroso, un desconocimiento del quehacer electoral y un tendencioso manejo de las cifras para efectuar una lectura conveniente.

En lo que a costos se refiere, y como hemos intentado demostrar, es claro que la democracia cuesta y que no debe argumentarse nociones de ahorro para limitar su calidad, ya que resulta claro que un ahorro en el corto plazo puede significar una desestabilización del sistema en el mismo lapso de tiempo.

Más de una vez, las dictaduras apelaron a las urnas para sobrellevar sus regímenes. La democracia no puede desvincularse de éstas. Las elecciones, como mecanismo legitimador del poder, son la base de un sistema democrático que debe responder a las exigencias y expectativas de los ciudadanos. De nada servirá presentar el conteo de una votación si no existe confianza en quien realiza el escrutinio. De nada servirá esta confianza si no se incluyen y participan todos los llamados a votar. Las dictaduras nunca atenderían a estas consideraciones, pues no las necesitan. La democracia, en cambio, se sustenta y se debe a ellas. El poder legítimo tiene un precio que bien vale los mejores esfuerzos y el continuo perfeccionamiento de sus mecanismos de elección.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

GOODWIN-GILL, Guy S.

1994 *Elecciones libres y justas (Derecho internacional y práctica)*. Ginebra: Unión Parlamentaria.

HUNTINGTON, Samuel P.

1994 *La Tercera Ola. La democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aires: Paidós.

INSTITUTO INTERNACIONAL PARA LA DEMOCRACIA Y LA ASISTENCIA ELECTORAL (IDEA Internacional)

2000a *Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*. México, D. F.: IDEA Internacional / Tribunal Electoral (TE) / Instituto Federal Electoral (IFE).

2000b *Proyecto ACE*. Washington, D. C.: IDEA Internacional / Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) / Departamento de Asuntos Económicos de las Naciones Unidas (UN – DESA). Ver <http://www.aceproject.org>

LJPHART, Arend

1991 «Avances en el estudio comparativo de los sistemas electorales». En: *Boletín Electoral Latinoamericano*, Nº V. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL).

NOHLEN, Dieter

1994 *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica (FCE).

1995 *Elecciones y sistemas electorales*. Caracas: Nueva Sociedad.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2002 *Informe sobre Desarrollo Humano. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid: PNUD.

SABSAY, Daniel Alberto

1991 «El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad». En: *Cuadernos Capel*, Nº 34. San José de Costa Rica: IIDH / CAPEL.

SARTORI, Giovanni

1994 *Ingeniería constitucional comparada*. México, D. F.: FCE.

1997 *Homo Videns (La sociedad teledirigida)*. Madrid: Taurus.

SWANSON, David

1995 «El campo de comunicación política. La democracia centrada en los medios». En: A. Muñiz-Alonso & J. I. Rospir (eds.), *Comunicación política*. Madrid: Universitas.

TUESTA SOLDEVILLA, Fernando

1995 *Sistema de partidos políticos en el Perú (1978-1995)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

2000 «Reglas de juego de la competencia política: El Perú y la Región Andina». En: F. Tuesta Soldevilla (ed.), *El juego político (Fujimori, la oposición y las reglas)*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

2002 «La investigación sobre elecciones: un balance necesario». En: *Elecciones*, Nº 1, noviembre, pp. 21-40. Lima: Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

UNIÓN PARLAMENTARIA (Grupo Español)

1992 *Sistemas electorales (Estudio comparativo mundial)*. Madrid: Cortes Generales de España.

ZOVATTO, Daniel

1994 «Sistemas electorales, sistema de partidos y gobernabilidad en América Latina». En: *Perfiles Liberales*, N° 37. Bogotá.

